

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Civil



Incidencia de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de propiedad privada estatal en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio, en la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018 – 2024.

Tesis presentada por el Bachiller:

Puraca Alvis, Magaly

ORCID: 0009-0003-1121-5365

para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho Civil

Asesor (a):

Dra. Arias Huiza, Yigliola Glenda

ORCID: 0000-0002-5086-2413

Arequipa - Perú

2025

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 05 de Agosto del 2025

Dictamen: 013215-C-EPG-2025

Visto el borrador del expediente 013215, presentado por:

2023000532 - PURACA ALVIS MAGALY

Titulado:

**INCIDENCIA DE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES INMUEBLES DE
PROPIEDAD PRIVADA ESTATAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES DE PRESCRIPCIÓN
ADQUISITIVA DE DOMINIO, EN LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE AREQUIPA,
2018 - 2024.**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29224973 - AYBAR ROLDAN CAROLINA
DICTAMINADOR**



**29385838 - PAREDES BEDREGAL EMMEL
BENITO DICTAMINADOR**



**40597628 - ANGULO MANRIQUE LUIS
FELIPE DICTAMINADOR**



INCIDENCIA DE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA ESTATAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO, EN LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE AREQUIP

INFORME DE ORIGINALIDAD

20%

INDICE DE SIMILITUD

25%

FUENTES DE INTERNET

6%

PUBLICACIONES

10%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	6%
2	intra.uigv.edu.pe Fuente de Internet	4%
3	qdoc.tips Fuente de Internet	3%
4	fundacion-rama.com Fuente de Internet	2%
5	dspace.unitru.edu.pe Fuente de Internet	1%
6	derechospedia.com Fuente de Internet	1%
7	doku.pub Fuente de Internet	1%
8	blog.pucp.edu.pe Fuente de Internet	1%
9	www.sbn.gob.pe Fuente de Internet	1%
10	gacetalaboral.com Fuente de Internet	1%

DEDICATORIA

A Dios, al Divino Niño Jesús, a la Virgen María y al Señor de los Milagros, por darme salud, guía, sabiduría y paciencia en el desarrollo de la presente investigación que conllevará a un nuevo logro académico y el inicio de un nuevo capítulo en mi vida académica y profesional.

A los seres que más atesoro en mi corazón y que siempre han estado presentes en mis logros y tropiezos: Mis padres, Elisa y Felipe Jesús; mi hermana, Laura.

A mis abuelos, César Alvis e Isabel Mendoza, que son mis dos ángeles que desde el cielo cuidan de mi familia y de mí, este nuevo logro es para ustedes también.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Elisa y Felipe, por el apoyo incondicional, palabras motivacionales y la confianza depositada hacia mi persona; sin ellos a mi lado, no sería lo que hoy soy, muy agradecida con ustedes queridos progenitores.

A mi hermanita, Laura, quien me dio palabras de ánimo cuando sentía que estaba estancada o me frustraba en el planteamiento del problema y supo darme las palabras acertadas para continuar con esta investigación que fue culminada exitosamente; los hermanos no se eligen, pero si se pudiera, te elegiría por siempre hermanita querida.

Un especial agradecimiento al Dr. José Francisco Néstor Carreón Romero, quien, con su consejo, sabiduría y experiencia, ha sido mi guía en la validación de los instrumentos de mi tesis.

A los catedráticos que impartieron las ponencias de los diferentes cursos que comprendieron la maestría, gracias por el tiempo y dedicación en la preparación de sus clases.

EPÍGRAFE

“Cuando las leyes son claras y precisas, la función del juez no consiste más que en comprobar un hecho”.

Immanuel Kant (1724 - 1804)



RESUMEN

La investigación busca determinar la incidencia de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de propiedad privada estatal en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio en la Corte Superior de Justicia de Arequipa, entre 2018 y 2024.

Es de tipo descriptivo, ya que analiza las características legales de la imprescriptibilidad en dichos procesos. Con un enfoque mixto, combina análisis cuantitativo y cualitativo mediante el estudio de expedientes judiciales, cuestionarios a abogados y entrevistas a jueces. Los resultados proporcionarán una comprensión integral de cómo esta figura jurídica afecta la seguridad jurídica y la administración de justicia.

Finalmente, se espera que con esta investigación se contribuya al debate académico y judicial, ofreciendo recomendaciones que puedan mejorar la coherencia y eficacia en la aplicación de esta normativa dentro del marco legal peruano.

Palabras Clave: Imprescriptibilidad, Inmuebles, Dominio privado estatal

ABSTRACT

The research seeks to determine the impact of the imprescriptibility of real estate owned by the private state in judicial processes of acquisitive prescription of ownership in the Superior Court of Justice of Arequipa, between 2018 and 2024. It is descriptive, since it analyzes the legal characteristics of the imprescriptibility in said processes. With a mixed approach, it combines quantitative and qualitative analysis through the study of judicial files, questionnaires to specialized lawyers and interviews with judges. The results will provide a comprehensive understanding of how this legal figure affects legal certainty and the administration of justice.

Finally, it is expected that this research will contribute to the academic and judicial debate, offering recommendations that can improve the coherence and effectiveness in the application of this regulation within the Peruvian legal framework.

Key Word: Imprescriptibility, Real estate, State private domain

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	
AGRADECIMIENTOS.....	
EPÍGRAFE.....	
RESUMEN.....	
ABSTRACT.....	
INTRODUCCIÓN.....	1
HIPÓTESIS.....	3
OBJETIVOS.....	4
OBJETIVO GENERAL.....	4
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	4
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	5
1.1. Predio y de propiedad predial.....	6
1.1.1. Clasificación de los predios.....	6
1.1.2. Características del derecho de propiedad.....	8
1.1.3. Limitaciones y límites de la propiedad predial.....	8
1.2. Los bienes del estado. Definición y aspectos generales.....	10
1.2.1. Características de los bienes del Estado.....	11
1.2.2. Clasificación de los bienes.....	12
1.2.3. Definición y régimen jurídico de los bienes estatales.....	15
1.2.4. Antecedentes normativos sobre bienes estatales en el Perú.....	16
1.2.5. Clasificación de los bienes del Estado. Dominio público y dominio privado.....	19
1.3. Posesión. Definición y aspectos generales.....	26
1.3.1. Naturaleza jurídica de la posesión.....	26

1.3.2.	<i>Elementos de la posesión</i>	27
1.3.3.	<i>Teorías de la posesión</i>	29
1.3.4.	<i>Clases de posesión</i>	30
1.4.	Prescripción adquisitiva.....	32
1.4.1.	<i>Naturaleza jurídica.</i>	33
1.4.2.	<i>Elementos constitutivos de la prescripción adquisitiva</i>	34
1.4.3.	<i>Efectos de la prescripción adquisitiva</i>	35
1.4.4.	<i>Prescripción adquisitiva en el ordenamiento jurídico</i>	36
1.4.5.	<i>Clasificación y requisitos para configurar la prescripción adquisitiva</i> .	37
1.4.6.	<i>Prescripción adquisitiva extraordinaria.</i>	38
1.4.7.	<i>Prescripción adquisitiva ordinaria</i>	44
1.5.	La imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal ..	46
1.5.1.	<i>Aplicación de la norma en el tiempo</i>	48
1.5.2.	<i>Apreciaciones doctrinarias de la Ley N° 29618</i>	50
1.5.3.	<i>¿Es inconstitucional la Ley N° 29618?</i>	55
1.5.4.	<i>Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil de julio del 2016</i>	56
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA		59
2.1.	Método de investigación.....	60
2.2.	Enfoque de Investigación	60
2.3.	Tipo de Investigación	60
2.4.	Diseño de Investigación	61
2.5.	Población y muestra	61
2.6.	Técnicas y Herramientas de Recolección de Datos.....	61
2.7.	Instrumentos	62
2.8.	Materiales de verificación	63

2.9. Cuadro de Coherencia	63
2.10. Campo de Verificación.....	65
2.10.1. Ubicación Espacial	65
2.10.2. Ubicación Temporal	65
2.11. Universo o Población	65
2.12. Muestra	66
2.13. Estrategia de Recolección de Datos	69
2.13.1. Organización.....	69
2.13.2. Recursos.....	69
2.14. Validación de los Instrumentos	70
2.15. Criterios para Manejo de Resultados.....	72
CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	73
3.1. Resultados.....	74
3.1.1 Resultados del Análisis de Documentos	74
3.1.2 Análisis de 67 Sentencias de Vista sobre Prescripción Adquisitiva de Dominio.....	79
3.1.3 Resultado de las Encuestas Aplicadas	88
3.1.4 Análisis de los Resultados de las Entrevistas	96
3.2. Discusión de Resultados.....	100
CONCLUSIONES.....	104
RECOMENDACIONES	106
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	109

INDICE DE TABLAS

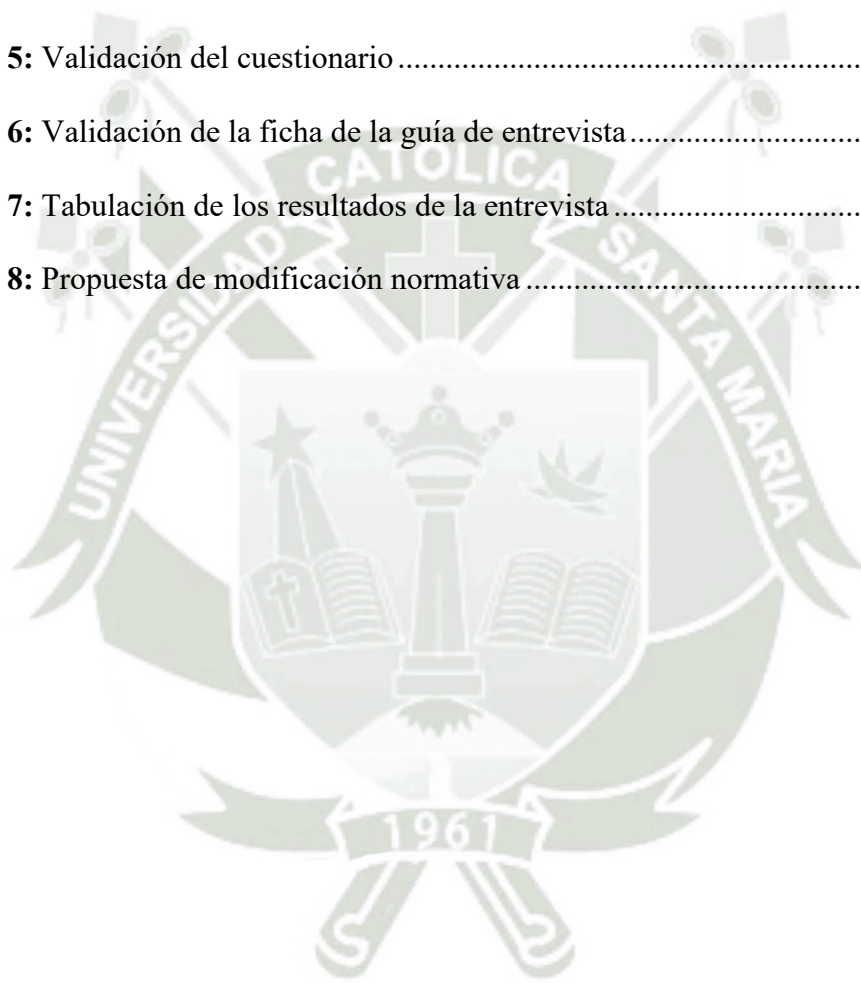
Tabla 1: Cuadro de Coherencia	63
Tabla 2: Universo estratificado de sentencias de vista sobre prescripción adquisitiva de bienes inmuebles de dominio privado estatal de las salas superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018-2024.....	67
Tabla 3: Muestra estratificada de sentencias de vista sobre prescripción adquisitiva de bienes inmuebles de dominio privado estatal de las salas superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018-2024.....	68
Tabla 4: Recursos empleados	69
Tabla 5: Estimado de gastos financieros	70
Tabla 6: Síntesis de las sentencias favorables a los demandantes.....	82
Tabla 7: Resumen de los fallos contrarios a los intereses de los demandantes.....	83
Tabla 8: Síntesis de los votos discordantes	85
Tabla 9: Ideas expresadas en la cuarta pregunta	91
Tabla 10: Propuesta de mejoras a la legislación.....	94

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Definiciones del Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA	7
Figura 2. Clasificación de los bienes según el Código Civil.....	12
Figura 3. Definición de los bienes de dominio privado del Estado.....	20
Figura 4. Requisitos de la Prescripción Adquisitiva	23
Figura 5. Efectos del Ejercicio de la Posesión	28
Figura 6. Características de la Usucapio	33
Figura 7. Requisitos de la Prescripción Adquisitiva	38
Figura 8: Contenido fundamental del pronunciamiento de los jueces	80
Figura 9: Respuestas a la pregunta 1.....	89
Figura 10: Respuestas a la pregunta 2.....	90
Figura 11: Respuestas a la pregunta 3.....	91
Figura 12: Representación gráfica de las ideas expresadas en la pregunta 4.....	93
Figura 13: Representación gráfica de las ideas expresadas en la pregunta 5.....	95

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Ficha de observación documental estructurada.....	112
Anexo 2: Encuesta	113
Anexo 3: Entrevista.....	115
Anexo 4: Validación de la ficha de observación.....	117
Anexo 5: Validación del cuestionario	119
Anexo 6: Validación de la ficha de la guía de entrevista.....	122
Anexo 7: Tabulación de los resultados de la entrevista.....	124
Anexo 8: Propuesta de modificación normativa	140



INTRODUCCIÓN

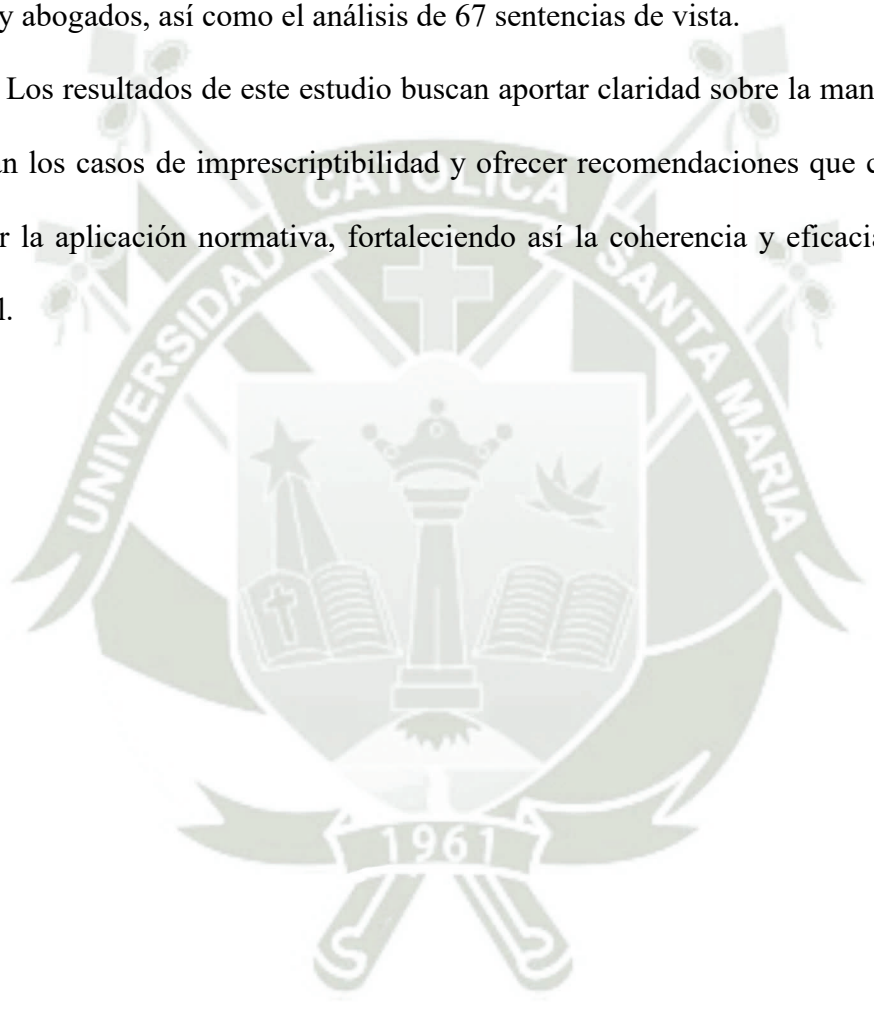
En el ámbito del derecho, la prescripción se configura como una institución jurídica fundamental que, en términos generales, permite la extinción de derechos y obligaciones con el transcurso del tiempo. No obstante, la imprescriptibilidad se presenta como una excepción a este principio, garantizando que ciertos derechos o acciones legales puedan ejercerse en cualquier momento, independientemente del tiempo transcurrido. Esta figura jurídica ha adquirido especial relevancia en diversos campos del derecho, como el penal, civil y constitucional, al ser un mecanismo orientado a preservar valores esenciales como la justicia y la memoria histórica.

En los últimos años, la imprescriptibilidad ha generado un intenso debate académico y judicial, especialmente en relación con delitos de lesa humanidad, actos de corrupción y derechos fundamentales. No obstante, su aplicación en el ámbito civil, particularmente en lo concerniente a bienes privados de naturaleza estatal, plantea interrogantes sobre su compatibilidad con los principios de seguridad jurídica, legalidad y previsibilidad. Asimismo, la interpretación y aplicación normativa en este contexto no siempre es clara, lo que puede generar conflictos y vulnerar derechos ciudadanos, constituyendo un desafío para el sistema judicial.

En el presente trabajo se busca plantear el problema que existe en la práctica jurídica al aplicar las normas con respecto a la prescripción de bienes inmuebles de dominio privado estatal y también la imprescriptibilidad en los procesos judiciales en el marco de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, en adelante CSJA, durante el periodo 2018-2024. Para ello, se aborda un marco teórico que examina la regulación normativa, las características, la imprescriptibilidad de bienes inmuebles, los principios en los que se apoya para su cumplimiento, la finalidad y la protección de la propiedad privada.

Se consideran antecedentes nacionales e internacionales que contextualizan la evolución de la figura de la imprescriptibilidad, destacando su problemática en la aplicación práctica, los conflictos que genera y el análisis de casos concretos en la jurisdicción de Arequipa. La metodología de esta investigación comprende la recopilación de datos a través de instrumentos como encuestas y entrevistas dirigidas a jueces y abogados, así como el análisis de 67 sentencias de vista.

Los resultados de este estudio buscan aportar claridad sobre la manera en que se manejan los casos de imprescriptibilidad y ofrecer recomendaciones que contribuyan a mejorar la aplicación normativa, fortaleciendo así la coherencia y eficacia del sistema judicial.



HIPÓTESIS

DADO QUE:

El artículo 2 de la Ley N° 29618, consagra la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado;

ES PROBABLE QUE:

En las sentencias de las salas civiles de la CSJA, no se esté realizando interpretaciones uniformes de la Ley 29618, lo que podría conllevar a la vulneración de los principios de predictibilidad de las decisiones judiciales y de seguridad jurídica, toda vez que no existe un precepto normativo concreto que regle la situación de los poseedores que hayan cumplido con los requisitos de prescripción adquisitiva antes de la entrada en vigencia de la Ley N°29618 y tampoco existe normatividad que indique que los bienes inmuebles de las empresas estatales se constituyen como bienes estatales.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Determinar la incidencia de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de propiedad privada estatal en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio, en la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018 – 2024.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar el objeto o la finalidad de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.
2. Analizar los supuestos de aplicación en el tiempo de la Ley 29618.
3. Analizar las sentencias en relación con los criterios adoptados por los magistrados de las Salas Superiores Civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa y su influencia en la seguridad jurídica.
4. Analizar la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos con el fin de declarar prescripción adquisitiva de bienes inmuebles estatales.



**CAPITULO I:
MARCO TEÓRICO**

1.1. Predio y de propiedad predial

Torres (2019) señala que, “El predio (del latín *praedium*: finca o fundo), es una extensión delimitada de terreno rústico o urbano, con edificación o sin ella, que comprende el suelo, subsuelo y sobresuelo. Es el bien inmueble por excelencia, tiene gran relevancia económica” (p. 373). Dicho lo anterior, la propiedad inmueble es un derecho real, cuya titularidad confiere la ley para utilizar, disfrutar, negociar ,tanto de forma material como legal, y reclamar un terreno, siempre en respeto de los límites establecidos por la ley, y en consonancia con el bienestar común.

1.1.1. Clasificación de los predios

La clasificación de los predios obedece a dos criterios fundamentales, la naturaleza de sus propietarios y su ubicación y destino

a) Por la naturaleza de sus propietarios

- Predios del Estado.

Obando (2023) señala que: “Los predios estatales, entendidos como los predios que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública” (p. 36).

Según Obando (2023) “las entidades públicas y el propio Estado, son también titulares de derechos fundamentales, entre las cuales se cuenta el derecho de propiedad – además de otros derechos, de acuerdo a su naturaleza–” (p. 43).

“El régimen jurídico de los predios estatales se encuentra conformado por los siguientes bloques normativos: (a) la Constitución Política del Perú; (b) las normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales; (c) las normas especiales de la propiedad estatal” (Obando, 2023, p. 44).

Finalmente, señalar que esta clase de predios se distingue en predios de dominio público y de dominio privado. Los predios de dominio público se encuentran afectados a la utilidad pública, quiere decir, al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés

nacional. En contrario sensu, los predios de dominio privado no se encuentran afectados al uso público y a la prestación de un servicio público, por ello son alienables.

- Predios de los particulares.

Conforme a Torres (2019): Históricamente, su regulación se ha basado en el Derecho privado, aunque en la actualidad se observa una creciente influencia del Derecho Público. En el Código Civil, en adelante CC, solo se aborda la normativa relativa a los bienes que pertenecen a los particulares. (p. 379)

- b) Por su ubicación y destino

Los predios por su lugar y ocupación según Torres (2019), “se clasifican en predios rústicos (agrícolas, ganaderos, forestales, etc.) y en predios urbanos (destinados a la vivienda, comercio, industria, etc.)” (p. 379).

El Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, publicado el 8 de junio de 2006, en la norma G40 da las siguientes definiciones:

Figura 1.

Definiciones del Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA

Terreno rústico: Unidad inmobiliaria constituida por una superficie de terreno no habilitada para uso urbano y que por lo tanto no cuenta con accesibilidad, sistema de abastecimiento de agua, sistema de desagües, abastecimiento de energía eléctrica, redes de iluminación pública pistas ni veredas.

Terrenos eriazos: Son las tierras improductivas por falta o exceso de agua.

Terreno urbano: Es el predio habilitado para uso urbano, que cuenta con los servicios de accesibilidad, sistema de abastecimiento de agua, de desagüe, energía eléctrica, redes de iluminación pública. Ha sido sometido a un proceso administrativo para adquirir esta condición. Puede o no contar con pistas y veredas.

Nota: Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, (2006).

1.1.2. Características del derecho de propiedad

Respecto a las características del derecho de propiedad, una parte de la doctrina describe rápidamente que presenta cuatro características importantes, siendo que para Obando (2023) estas serían:

(a) se trata de un *derecho real*, comoquiera que el interés del titular se satisface a través de un objeto; (b) es un *derecho absoluto*, al constituir la suma de todas las prerrogativas posibles sobre un objeto, y por ello, es el derecho real de contenido más amplio; (c) constituye un *derecho exclusivo*, toda vez que su titularidad corresponde a un solo sujeto o a un grupo de sujetos definidos (en el caso de la copropiedad), en oposición al resto; y (d) es un *derecho perpetuo*, es decir, tiene vocación de perdurar indefinidamente a favor de su titular. (p. 108)

Adicionalmente a dichas características, Varsi (2019) hace mención de que la propiedad presenta la característica de interés social, para lo cual alega que:

El *Interés social* conocido también como “*función social*” tiene el sustento en la teórica dada por San Agustín, en el cual se logra entender a la propiedad como una forma de servicio a la sociedad, dándole así una condición no como un derecho personal, sino una obligación de cada integrante a favor de la sociedad, un rol a cumplir dentro de la sociedad. En ese sentido, la propiedad es a la vez un deber como un derecho, el deber dado para la propiedad es el cumplimiento del respeto por el ambiente, el patrimonio nacional, el realce histórico y el valor cultural. (p. 76)

1.1.3. Limitaciones y límites de la propiedad predial

Torres (2019) señala que, “los *límites legales* circunscriben las fronteras hasta dónde llega el poder del dueño” (p. 386).

“Por su parte, las *limitaciones* son las que reducen el poder normal que tiene el dueño sobre el bien, cuando sobre el recaen derechos de otras personas, pueden ser impuestas por razones de interés público o privado” (Torres, 2019, p. 387).

Respecto al fundamento de las limitaciones Torres (2019) refiere:

Las limitaciones al derecho de propiedad encuentran su fundamento en la protección del interés del propietario y en el de la comunidad, intereses que casi siempre coinciden. El derecho de propiedad no es más el reino sagrado de la arbitrariedad sin límites del propietario (*ius abutendi*), sino un derecho con limitaciones que buscan un justo equilibrio entre el interés individual del propietario y el interés general. Ningún derecho, menos el de propiedad, puede ejercerse en perjuicio del interés general, sino que la utilidad individual del propietario debe conciliarse con el bien común. (p. 386)

En lo referente a la clasificación de los límites, Torres (2019) refiere que:

Las clases de límites del derecho de propiedad, tanto en su aspecto positivo como en el negativo, son muchas. No proceden solamente del CC o del Derecho Privado en general, sino de todo el ordenamiento jurídico, especialmente del Derecho administrativo (Derecho público). (p. 388)

Hay límites establecidos en protección del interés público y otros para tutelar el interés privado; límites verticales y limitaciones horizontales; límites en protección del bien común (interés social) y límites que tutelan el interés del propietario; límites que obligan al propietario a hacer algo y otros que prohíben hacerlo; prohibición de constituir derechos reales no previstos en la ley; límites que prohíben la propiedad particular de ciertos bienes (recursos naturales, restos arqueológicos, etc.); limitaciones por razón de vecindad; límites de carácter

urbanístico; límites de carácter agrario, urbanístico; límites legales y límites voluntarios, etc. (p. 389)

1.2. Los bienes del estado. Definición y aspectos generales

Según Jiménez (1999):

El Estado tiene, entre su amplio repertorio de objetivos, el de materializar el bien común e individual de los administrados. Para tal efecto, desarrolla una serie de funciones de carácter administrativo, jurisdiccional y legislativo. Como consecuencia de este ejercicio, el Estado también asume una doble característica de persona; una, la de Derecho Público, y otra, de persona de Derecho Privado. En ese mismo orden de ideas podemos añadir que en cada una de las características anotadas, el Estado asume obligaciones y otorga derechos. Este lineamiento de corte simple explica el rol tradicional del Estado, el cual también es aplicable para el entendimiento del tema de los bienes del Estado. En efecto, como cualquier otro sujeto de derecho, el Estado es titular nato y jurídico de una serie de bienes que se encuentran en su esfera de dominio. (p. 205)

El término “bien” proviene de la voz latina “*bonum*” que significa bienestar, bonanza. Los bienes serán todo aquello que brinden una utilidad al hombre, que tenga contenido patrimonial y sean objetos de derecho. Según Cuadros (como se citó en Vásquez, 2008):

La doctrina contemporánea, desde una perspectiva privatística, define a los bienes como aquellas entidades individualizadas capaces de otorgar alguna utilidad económica a sus titulares logrando así satisfacer sus distintas necesidades o carencias. En ese sentido, “el concepto jurídico de bien (...) abarca tanto las cosas (jurídicamente entendidas como objetos corporales con valor económico), como los objetos inmateriales (derechos), también con valor económico. (p. 272)

1.2.1. Características de los bienes del Estado

Conforme a Avendaño (como se citó en Sánchez, 2019), para que los bienes puedan ser concebidos como tales, deben algunos rasgos característicos tales como:

- El bien es disímil al sujeto: La conceptualización de bien, es opuesta a la de persona como sujeto dentro de las relaciones legales. En tal sentido, el bien, ya sea físico o intangible, debe ser considerado como algo separado del individuo que lo posee, o que ejerce derechos sobre él. (p. 17)
- El bien es un concepto que tiene relevancia jurídica: Lo que es indiferente al ordenamiento legal no es bien. La relevancia jurídica, es decir, el interés, la impone la ley. Por lo tanto, para que sea considerado como bien, este debe ser susceptible de tener una vinculación jurídica con el hombre. (p. 17)
- Los bienes, pueden ser objeto de retención, sin importar si esta es inmediata. Esta apropiación está supeditada no solo por las peculiaridades del bien, sino también por el grado de avance tecnológico presente. En tal sentido, en la actualidad, la energía tanto eléctrica, magnética y térmica, se consideran bienes susceptibles de ser apropiados. En este contexto, existe consenso en la doctrina al afirmar que, los bienes deben ser apropiables; lo cual conlleva a que, debe existir un dominio sobre ellos, perteneciendo al titular, lo que a su vez permite excluir a los demás. (p. 17)
- El tráfico de los bienes debe ser lícito: La circulación ilícita de bienes, debe adecuarse conforme a lo establecido en la norma. En tal sentido, cualquier bien que revista importancia legal, debe ser objeto de comercio de forma legal, lo cual implica que debe poder ser apropiado, tener valor en el mercado, contar con pertinencia jurídica, entre otras cualidades de ley. Asimismo, debe cumplir con los límites fijados por la legislación vigente. (p. 18)

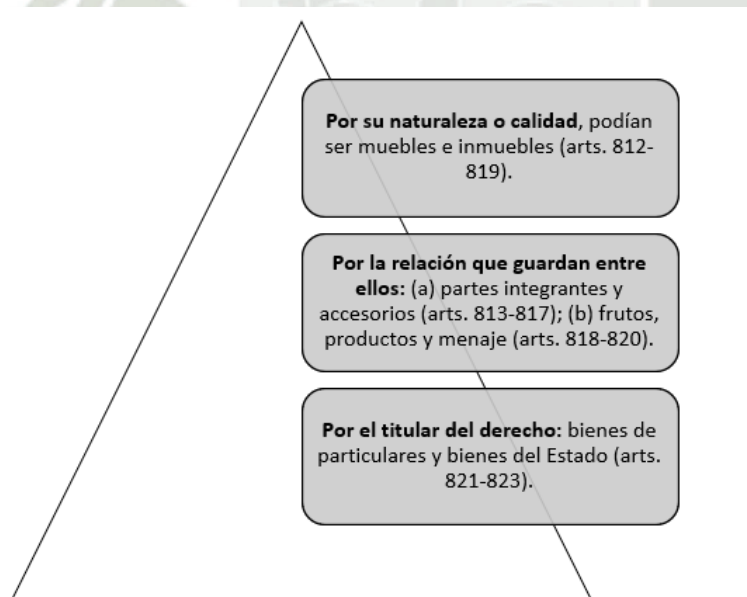
- Los bienes pueden ser futuros: Los bienes pueden no tener existencia presente. Así, actualmente, es una práctica muy común constituir contratos sobre “bienes futuros”. De esa misma forma lo reconoce el artículo 1534° del CC Peruano de 1984. (p. 18)
- Los bienes tienen valor económico: Los bienes o activos, clasificados en cuanto a su relación con los derechos reales, deben de manera indispensable, cumplir con un interés pecuniario. Es por ello que, un bien se define como cualquier entidad que puede cumplir con un interés económico, tal como se especificó en la definición y el alcance de este concepto. (p. 18)

1.2.2. Clasificación de los bienes

Nuestro CC de 1936 admitía la siguiente clasificación:

Figura 2.

Clasificación de los Bienes.



Nota: Código Civil, (1936).

En el CC de 1984 (vigente) no se ha tratado la clasificación de los bienes por titular del derecho, esto a razón de no legislar respecto de los bienes estatales, dado que

los mismos tienen su propio régimen especial que regula y reglamenta la administración y disposición de los mismos y se entrelaza con el derecho administrativo.

Ahora bien, nuestra norma sustantiva vigente clasifica los bienes de dos formas:

“Por la naturaleza o calidad de los bienes: pueden ser muebles e inmuebles (arts. 885-886). Da la impresión que la clasificación de los bienes en muebles e inmuebles excluyera a otras intermedias, pero eso no es así” (Ramírez, 2017, p. 145).

“Por la relación que guardan entre ello, son: (a) partes integrantes y accesorios (arts. 887-889); (b) frutos y productos (arts. 890-894)” (Ramírez, 2017, p. 145).

En teoría, los bienes se podrían clasificar de manera casi infinita, en función a la diversidad de características o cualidades que tengan. Es por ello que se trae a mención las principales clasificaciones de bienes según su naturaleza que recoge el Derecho peruano, siendo estas las siguientes:

1.2.2.1. Bienes corporales e incorporeales. Avendaño (2004):

Los bienes corporales, como su nombre lo sugiere, son aquellos que poseen una presencia física y ocupan espacio, lo que permite su percepción a través de los sentidos, es decir, son tangibles. Por otro lado, los bienes inmateriales o incorpóreos, no cuentan con una forma física, y son el resultado del ingenio humano. El marco legal considera ciertas realidades sin corporeidad como objetos de relaciones jurídicas. En tal sentido, esas realidades incluyen derechos como el usufructo, una concesión o las creaciones literarias.

El CC de 1984 no clasifica los bienes en corporales e incorporeales. Sin embargo, varias de sus disposiciones recogen el criterio de la materialidad. Es el caso de los artículos 884, 2088, 2089, 2090 y 2091. (p. 691).

1.2.2.2. Bienes fungibles y no fungibles. Avendaño (2004):

Los bienes fungibles, son aquellos susceptibles de ser sustituidos por otros, con el propósito de cumplir una necesidad. Tienen tipologías equivalentes en cuanto a su valor, peso o dimensión. Es por ello que, debido a que estos bienes son intercambiables, pueden ser manejados al momento de realizar el pago. Por otro lado, los bienes no fungibles, son aquellos incapaces de ser sustituidos por otros en el momento de cumplir con la obligación debido a su naturaleza, como es el caso de una vivienda. A menos que, las partes acuerden lo contrario. Asimismo, el CC no consagra una clasificación explícita de los bienes en fungibles y no fungibles, similar a la distinción entre bienes corporales e incorporeales. Es por ello que, el concepto de fungibilidad se encuentra contemplado en varias de sus disposiciones, específicamente en los artículos 1256, 1288, 1509 y 1923. (pp. 691-692)

1.2.2.3. Bienes consumibles y no consumibles. Avendaño (2004):

Los bienes consumibles son los que se extinguen con el primer uso. El concepto de consumo, puede comprenderse en sentido físico o jurídico. En sentido físico o material, el bien se concluye con el primer uso. Es el caso de las bebidas o de la leña cuando es utilizada. En lo jurídico, el bien sale de la esfera patrimonial de la persona con el primer uso, como cuando se dispone del dinero.

Los bienes no consumibles, son los que no se acaban o extinguen con el primer uso. Estos bienes pueden utilizarse de manera indistinta, sin que el uso los destruya o trastorne sustancialmente. Por ejemplo, un terreno.

El CC tampoco recoge la clasificación de los bienes consumibles y no consumibles, pero varias de sus disposiciones se refieren al criterio de la

consumibilidad. Ejemplos de ello son los artículos 999, 1026, 1223, 1396, 1648, 1728 y 1729. (p. 693)

1.2.2.4. *Bienes muebles e inmuebles. Ramírez (2017):*

Los activos muebles se delimitan como aquellos bienes susceptibles de ser desplazados, trasladados o transferidos, de un lugar a otro, sin que se perturbe o transforme su naturaleza, esencia o forma. Estos objetos, pueden ser autosuficientes en su movimiento, tales como los semovientes (animales), o pueden ser desplazados por medios externos, como en el caso de un escritorio o un vehículo. Asimismo, estos artículos son considerados como bienes no vivos. Por otro lado, los inmuebles se identifican por no poder ser movidos o desplazados de un sitio a otro, sin que sufran daños. Asimismo, carecen de la movilidad que poseen los muebles. Por lo general, estos bienes están fijados al terreno o son parte integral de su estabilidad. Ejemplos de inmuebles incluyen una vivienda, terrenos agrícolas, y minerales extraídos. (p. 159)

1.2.3. *Definición y régimen jurídico de los bienes estatales*

El ordenamiento jurídico nacional trata los bienes del Estado en la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en su artículo 3° modificado por el Decreto Legislativo N° 1439, que aprueba el Sistema Nacional de Abastecimiento, en su Primera Disposición Complementaria Modificatoria, define a los bienes del Estado como:

Para los efectos de esta Ley, los bienes estatales se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan, conforme se establezca en el reglamento.

Según Patrón y Patrón (como se citó en Contreras, 2016):

Está referido a los bienes muebles e inmuebles que pertenecen al aparato estatal, siendo que el Estado es una persona jurídica de derecho público. Asimismo, se tienen dos clases de bienes estatales, siendo estos los bienes de dominio público y los de uso público. (p.82).

1.2.4. Antecedentes normativos sobre bienes estatales en el Perú

Normas independientes sobre bienes del Estado

Previa a la entrada en vigencia de la Ley N° 29151, las normas que regulaban los bienes estatales eran diversas y de rango infra legal, no existiendo en nuestro ordenamiento una ley o norma de similar categoría a la actual.

A fin de conocer los antecedentes normativos de los bienes estatales, se tomará como punto de partida, como lo señala Jiménez (como se citó en Sánchez, 2019):

La legislación del Siglo XX, que, mediante Resolución Suprema, de fecha 30 de abril de 1914, en ese entonces el Ministerio de Hacienda dispone la ordenación del “Margesí de Bienes Nacionales”, bajo la premisa que es indispensable atender la conservación de los bienes inmuebles de propiedad del Estado. (p. 23)

Posteriormente, y como bien lo explica Jiménez (1999):

Es a partir de la vigencia del denominado Reglamento del Patrimonio Fiscal, del 6 de julio de 1950, que el marco normativo nacional, cuenta con una norma debidamente organizada y con carácter general. Dicho Reglamento, que contó con setenta artículos, desarrolló temas tales como el del Margesí de Bienes Nacionales, el Margesí de Bienes Inmuebles, de la Intervención en los contratos sobre inmuebles, de la Venta o Permuta de Propiedad Fiscal, de las Afectaciones en Uso, de los Arrendamientos, de la Búsqueda de Tesoros, de la Defensa del Patrimonio Fiscal y de la denuncia contra funcionarios responsables. Cabe señalar

que todas estas funciones le fueron delegadas mediante el Reglamento referido a la entonces Dirección de Bienes Nacionales del Ministerio de Hacienda para que sea ésta la entidad que se encargue del desarrollo de lo que nosotros denominamos gestión de la administración de los bienes de propiedad estatal. (p. 209)

El Reglamento del Patrimonio Fiscal fue dictado al amparo de la entonces vigente Constitución de 1933 y CC de 1936. Más adelante, y como bien refiere Jiménez (1999):

Mediante Decreto Supremo N° 025-78-VC del 11 de mayo de 1978, entró en vigencia el Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal, siendo un significativo aporte para la Administración, también tuvo el influjo jurídico del CC de 1936. Con mejor técnica legislativa que su precedente, este Reglamento reguló en 27 capítulos diversas temáticas de la propiedad fiscal que comprendían las de Disposiciones Generales, del Margesí de Bienes Inmuebles, de la inscripción de los porcentajes reglamentarios en las Habilitaciones Urbanas, de la venta en pública subasta de la propiedad inmueble fiscal, de la cautela del patrimonio fiscal, de la denuncia de los bienes usurpados, de la inscripción en primera de dominio de inmuebles de propiedad del Estado en el Registro de la Propiedad Inmueble, entre otros.

Cabe agregar que el Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal fue diseñado a los efectos de que sea la ex-Dirección General de Bienes Nacionales del Ministerio de Vivienda y Construcción la entidad operadora del registro, control y administración de la propiedad fiscal.

Al inicio del siglo XXI, y con mayor amplitud que las normas precedentes, mediante Decreto Supremo N° 154-2001-EF, se aprobó el Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, donde se fijaron las bases a lo que sería hoy el Sistema Nacional de Bienes Estatales, este Reglamento

regulaba temas referidos a modos de adquisición, disposiciones, inscripción registral, clasificación de los bienes del Estado en bienes de dominio público y privado.

Ahora bien, actualmente, los bienes del Estado se reglamentan mediante un cuerpo normativo con rango legal, esto es, mediante la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en adelante LGSNBE, que fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de diciembre de 2007 y que entró en vigencia el 16 de marzo de 2008, con la publicación de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, por tanto, podríamos afirmar que es a partir de dicha fecha que entra en vigencia el sistema administrativo “Sistema Nacional de Bienes Estatales – SNBE” que busca unificar las normas respecto a los bienes del Estado y reglamentarlos, siendo su órgano rector la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, organismo público encargado de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales, reconocida además por el artículo 13° de la Ley 29151 y el artículo 9° de su actual Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA.

Constitución Política del Perú.

En relación a la previsión normativa de los bienes del Estado en la Constitución, es desde la Constitución Política del Perú, en Adelante CPP, de 1856 que se ocupó de los bienes estatales de la siguiente manera (que fue recogida por el artículo 7 de la Constitución de 1860 y por el 6 de la Constitución de 1867):

En la CPP de 1920 se identifica una norma concerniente a los bienes públicos dentro del artículo 38, y otra alusiva a los bienes de propiedad pública y de comunidades de indígenas (hoy campesinas y nativas) en su artículo 41. De igual manera, es con esta norma suprema con la que mejor se le empieza a conocer jurídicamente según los parámetros con los que en la actualidad se proyecta el tema de los bienes de propiedad

estatal. La norma suprema de 1993, en forma similar a la Carta Magna de 1979, desarrolla el tema de la propiedad estatal en cuatro segmentos, que pueden clasificarse en dominio soberano -artículo 54º-, dominio cultural -artículo 21º-, dominio natural -artículo 66º- y dominio público -artículo 73-.

Código Civil

La ordenación de los bienes estatales en Perú. se encuentra en normas concretas para este tipo de bienes, lo cual consideramos apropiado, dado que estos bienes deben contar con una ordenación específica y disímil a los bienes privados de particulares reglamentados por el CC. Aunado a ello, nuestro legislador ha considerado que la normativización de los bienes estatales, debe estar enteramente determinada por el Derecho Administrativo.

En naciones vecinas, como Colombia o Argentina, los bienes estatales se encuentran regulados en sus códigos civiles y/o en sus códigos de procedimientos civiles; empero, en los países europeos, tales como Francia y España, al igual que en el Perú, existe una norma diferente y autónoma, para regular los bienes estatales.

1.2.5. Clasificación de los bienes del Estado. Dominio público y dominio privado

Conforme a Vásquez (2008):

Universalmente conocida la clasificación clásica de los bienes estatales que suele dividirlos en: a) bienes de dominio público, a su vez denominados bienes demaniales o demanio público; y, b) bienes de dominio privado, también llamados bienes patrimoniales. Dicha distinción es relevante pues determinará el régimen especial llamado a disciplinar cada categoría, así como la aplicación de las tutelas de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad que nuestra la Constitución Política reservan al demanio público (p. 275).

Bienes de dominio público del Estado

Según el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 11 de abril de 2021, en cuyo artículo 3.3.2. establece:

Figura 3.

artículo 3.3.2.

“2. Bienes de dominio público: Aquellos bienes estatales destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los aportes reglamentarios, escuelas, hospitales, estadios, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos; los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional; los palacios, las sedes gubernativas e institucionales y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal; o cuya concesión compete al Estado; y aquellos que por su naturaleza las leyes especiales les han asignado expresamente dicha condición. Tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley. Los bienes de dominio público comprenden a los predios de dominio público y a los inmuebles de dominio público. Los predios de dominio público se rigen por las normas del SNBE, y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales. Los inmuebles de dominio público se rigen por las normas del SNA y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales.”

Nota: Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, (2021).

Ramírez (2017) señala que “definir el dominio público es algo complejo, donde entran en juego diversos componentes. Al mismo tiempo, las definiciones están en constante evolución. El cambio en los esquemas sociales y políticos, acarrea el del Derecho” (p. 237). Este autor señala algunos criterios:

“Una primera corriente considera que el dominio público está constituido por aquellos bienes que no son susceptibles de apropiación o propiedad privada. Serían, por ejemplo, los caminos, los ríos, las playas, entre otros” (Ramírez, 2017, p. 237).

“Para otros, el dominio público lo constituyen los bienes afectados al uso de todos, vale decir, de la colectividad, afectación que sería, o natural, como en los ríos, o voluntaria, como en los caminos” (Ramírez, 2017, pp. 237-238). Planiol (como se citó en Ramírez, 2017), refiere que “el dominio público aparece, así como un verdadero dominio del público” (p. 238).

“Un tercer grupo de tratadistas va más lejos y encuentra la característica principal de los bienes de dominio público en la simple afectación a un servicio público” (Ramírez, 2017, p. 238).

En verdad, cada una de estas acepciones no excluye a la otra; cuando se trata del dominio público del Estado, unas veces se hace referencia al uso público, otras al servicio público, pero en todas ellas los bienes no pertenecen en goce exclusivo a nadie, sino a grupos sociales más amplios, llámese, la comunidad. (p. 238)

Características de los bienes de dominio público

La CPP, en su Artículo 73° señala que, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. En tal sentido, los mismos pueden ser adjudicados a particulares conforme a ley, para su beneficio económico. Por otro lado, la doctrina es mayoritaria al identificar tres características de los bienes de dominio demaniales siendo estos:

a) Inalienabilidad.

Respecto a esta característica, Torres (2003), señala:

Esta característica implica que, los bienes de dominio público no pueden ser objeto de actos de disposición (venta, donación, permuta, expropiación, etc.) o gravamen (hipoteca, prenda), porque su enajenación contradice a su destino. La inalienabilidad no es absoluta, porque estos bienes pueden ser entregados a

particulares mediante actos de concesiones administrativas compatibles con la función a que están destinados. (p. 38)

Así también lo entiende Ramírez (2017), al establecer que, “la extra comercialidad de los bienes públicos del estado es consecuencia de la función del destino económico de los bienes, que cumplen la función de uso público, vale decir, para toda la colectividad” (p. 243).

a) Inembargabilidad.

Respecto a esta segunda característica que deriva de la inalienabilidad, Jiménez (2020) señala que, la declaración de la inembargabilidad se funda de manera excepcional, en concordancia con todos los activos de dominio público, como una excepción jurídica que surge de la distinción entre la Administración Pública y el sistema judicial. La base de la inembargabilidad, se sustenta en el principio de la autotutela de la administración y el cumplimiento de sus objetivos, en relación con las obligaciones que tiene para suscitar el bienestar colectivo de las comunidades, sustentada por los recursos materiales de dominio público.

En la misma línea lo explica Ramírez (2017), al señalar que, “si bien el embargo no requiere de desapropio ni enajenación, por responder a una simple medida cautelar, empero supone una posible enajenación, pues llegado el caso, como medida cautelar tiende a asegurar la ejecución forzada del bien” (p. 243). Es por ello que, pese a que en la carta magna en su artículo 73, no sea aludida de forma expresa, es innegable que dicha característica procede de una derivación de la inalienabilidad, y aunado a ello, el no permitir el embargo de este tipo de bienes estatales, conduce a que no se perturbe jurídicamente de este bien o derechos del presunto obligado, que sería el Estado o cualquier entidad pública.

b) Imprescriptibilidad.

El texto constitucional peruano en su artículo 73° claramente reviste a los bienes de dominio público con el carácter de imprescriptible que no es más que el complemento de su carácter inalienable. Asimismo, al estar proscrito la prescripción sobre este tipo de bienes, se tiene por entendido que lo que se busca es dotarle de un escudo que la proteja de ser usurpada por particulares, dado que lo que el fin de dichos bienes está destinado al uso de todos. “Como los bienes de dominio público son extra comerciales, entonces ellos son imprescriptibles para los particulares” (Ramírez, 2017, p. 246).

Bienes de dominio privado del Estado

El Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 11 de abril de 2021, en cuyo artículo 3.3.3, establece:

Figura 4.

Artículo 3.3.3

3. Bienes de dominio privado estatal: Aquellos bienes estatales que no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales el Estado o alguna entidad estatal ejercen, dentro de los límites que establece la legislación vigente, el derecho de propiedad con todos sus atributos. Los bienes de dominio privado del Estado comprenden a los predios de dominio privado estatal y a los inmuebles de dominio privado estatal. Los predios de dominio privado estatal se rigen por las normas del SNBE, y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones. Los inmuebles de dominio privado estatal se rigen por las normas del Sistema Nacional de Abastecimiento y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones.

Nota: Reglamento de la Ley N° 29151, (2021).

Doctrinariamente, los bienes de dominio privado del Estado son conocidos también como bienes patrimoniales o fiscales. En ese tenor, tenemos que Jiménez (2020), los define como:

Aquellos bienes estatales que tienen la condición jurídica de propiedad (con título de adquisición de dominio y de inscripción registral), los que no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público. Su característica esencial es que sirven a usos privativos institucionales, en los que los ciudadanos no tienen intervención ni acceso para su utilización, sino más bien son los servidores estatales los asignatarios en cuya esfera administrativa se encuentra el dominio de los bienes. (p. 131)

Por su parte Ramírez (2017) manifiesta que, al hacer referencia a las propiedades de dominio privado del Estado, pese a que no son utilizadas de manera colectiva o pública, estas se encuentran asignadas a un servicio público, como son las instalaciones gubernamentales y administrativas. En dicha categoría se incluyen escuelas, cuarteles, comisarías, ministerios, universidades y mataderos. Asimismo, se refiere a aquellos bienes que tienen como propósito la defensa del territorio, como murallas, fortalezas, fortificaciones, entre otros. Aunado a ello, hay propiedades que se manejan para estimular el crecimiento económico nacional.

El ejercicio del derecho de propiedad de los bienes de dominio privado que efectúen las entidades públicas se encuentra supeditada a las disposiciones establecidas por el derecho público y las normas emanadas del derecho privado (derecho civil) pueden ser aplicadas de manera supletoria a fin de reforzar el marco normativo de los bienes estatales en todo lo que la misma no aborde y que guarde correspondencia a la naturaleza física y jurídica de dichos bienes.

Características de los bienes de dominio privado.

En el texto de la Carta Magna no se ha regulado expresamente a los bienes de dominio privado estatal, como si fue el caso de los bienes de dominio público (Art. 73), sin embargo, a nivel doctrinario muchos tratadistas señalan que aplicando un sentido

contrario al de los bienes de dominio público, las características jurídicas de los bienes patrimoniales serían los siguientes:

a) Alienabilidad.

Esta característica está referida a la atribución que tienen las entidades públicas de poder enajenar o transferir el dominio de sus bienes patrimoniales, ya sea a título oneroso o a título gratuito. Esto quiere decir, que esta clase de bienes estatales se encuentran inmersos al tráfico jurídico estatal.

b) Prescripción.

Respecto a esta característica, sabemos muy bien que está relacionada con la usucapción cuyos efectos generan que el poseedor sea declarado propietario del bien que detenta. Esto quiere decir que un particular pueda prescribir un bien de dominio privado del Estado conllevando al detrimento del patrimonio estatal; es por ello que el legislador con el fin de frenar que los particulares accedan mediante acciones de prescripción adquisitiva de dominio al derecho de propiedad de bienes patrimoniales estatales, es que ha dado la Ley N° 29618, ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal; por lo que podemos decir que al 24 de noviembre de 2010 los bienes patrimoniales estatales contaban con la característica jurídica de prescriptibles y con la entrada en vigencia de dicha norma, se proscribió la prescripción adquisitiva de dominio de los mismos.

c) Embargabilidad.

La inembargabilidad es una inmunidad que le fue conferida a los bienes demaniales por nuestra máxima norma y, a diferencia de los bienes patrimoniales estatales, éstos no gozan de dicha inmunidad, a pesar que anteriormente el legislador mediante la Ley N° 26599 que modificaba el artículo 648° del Código Procesal Civil,

buscaba conferirle tal atributo, disposición legal que fuera declarada inconstitucional por nuestro máximo intérprete, conforme a los argumentos que se esgrimen en la Sentencia del 30 de enero de 1997 recaída en el Expediente 006-96-I/TC.

En suma, los bienes de dominio privado estatal pueden ser objeto de embargo, siendo esta característica jurídica derivada de una consecuencia de la alienabilidad que ostenta, quiere decir que al ser posible que los bienes patrimoniales estatales sean objeto de tráfico jurídico, no habría obstáculo para que sean objeto de embargo.

1.3. Posesión. Definición y aspectos generales

La posesión se define como: “La posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad”, es la definición legal que le ha sido conferida por nuestro CC de 1984; sin embargo, la excesiva generalidad de dicha definición ha traído problemas, dado que si se sigue literalmente la noción legislativa nos lleva a suponer que se trata de un “poder de hecho” o “señorío de hecho”, siendo que esto no es así y va más allá de todo ello.

En ese sentido, tenemos que Gonzáles (2015) propone la siguiente definición: “la sola posesión es el control voluntario de un bien con relativa permanencia o estabilidad, destinado al beneficio propio (autónomo), cuya finalidad es el uso y disfrute en cualquier momento, sin necesidad de un título jurídico que sirva de sustento” (p. 118).

Ramírez (2017), define la posesión como, “el derecho real que establece una relación directa e inmediata de dominación exclusiva (uso y goce, aprovechamiento económico) entre una persona y un bien, con autonomía y prescindencia de la titularidad (derecho) a ella” (p. 364).

1.3.1. Naturaleza jurídica de la posesión.

A pesar de la aparente irrelevancia de la cuestión, a nivel doctrinario respecto al estudio de la naturaleza jurídica de la posesión ha surgido siempre la siguiente

interrogante: ¿es un hecho o es un derecho?, siendo que dicho debate ha sido superado en la actualidad.

Es indispensable reconsiderar las teorías que ambicionan precisar la naturaleza jurídica de la posesión, en ese sentido, se pueden identificar tres enfoques distintos. La primera aborda la posesión como un simple hecho, es una idea que se remonta a la antigua Roma, donde se entendía que la posesión existía únicamente como un evento tangible, es decir, palpable. En contraste, la segunda teoría, la refiere como un fenómeno que tiene tanto un aspecto fáctico como un derecho inherente, es decir, aunque la posesión comienza como un hecho, desencadena efectos jurídicos, por lo que posee una naturaleza dual.

Por otro lado, la naturaleza jurídica de la posesión es fundamentalmente un derecho. Es por ello que, los derechos subjetivos representan intereses que están protegidos legalmente, y dado que la posesión está respaldada por el marco legal, se considera un derecho. El ordenamiento jurídico peruano considera a la posesión como un auténtico derecho, más aún si nos fijamos en el CC de 1984, donde se sistematiza a la posesión dentro del libro de los derechos reales.

1.3.2. Elementos de la posesión

a) El corpus. Según Savigny (como se citó en Ramírez, 2017), refiere que:

El corpus es un estado o poder de hecho que permite disponer libre e ilimitadamente del bien y al mismo tiempo impedir toda acción extraña.

Supone un acto externo y visible que revela la existencia de una dominación de hecho sobre la cosa misma; pero las condiciones de hecho que han de engendrar la efectividad de esta toma de posesión en sentido moral, son: (a) la disponibilidad de la cosa; (b) la posibilidad directa e inmediata de someterla a su poder físico; (c) la de excluir toda intromisión de extraños. (p. 391)

En suma, el corpus es el objeto; es sobre aquello que recae el acto de posesión. Asimismo, el objeto de la posesión debe estar individualizado, ser cierto y determinado (Código Civil: art. 1132 y ss.); o incierto, pero debe determinarse, por lo menos, en especie y cantidad (Código Civil: art. 1142).

b) El animus. Avendaño y Avendaño (2017) señalan que:

Es en rigor el *animus domini*, es decir, la intención de ejercer el derecho de propiedad. Esto significa no reconocer el derecho de propiedad de otro. En consecuencia, quien goza del *corpus*, debe además tener la cosa para sí, con ánimo de propietario. Este último elemento no tiene nada que ver con la buena fe del poseedor, esto es, su ignorancia o conocimiento de que en realidad no es el propietario. El *animus domini* es una actitud, es un comportamiento, no es una convicción. (pp. 29-30)

Ahora bien, el hecho que nuestro ordenamiento jurídico se decante por la tesis objetiva de Ihering, no quiere decir que niegue la existencia del *animus*, dado que toda relación fáctica es posesión, salvo que el legislador disponga lo contrario y sin este la posesión no existiría.

c) Efectos de la posesión. Para Gonzáles (2006), son:

Figura 5.

Efectos del Ejercicio de la Posesión.

El poseedor tiene el derecho a seguir manteniendo la posesión (mientras cumpla sus fines económicos y sociales), fundado en la titularidad posesoria (por ejemplo, el anticresista acreedor, el arrendatario).
 El poseedor perturbado con hechos y actos que alteren su tranquila y pacífica posesión tiene derecho a exigir la abstención del turbador.
 Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en la posesión (sea el mero o el con título posesorio).
 El poseedor que es objeto de desposesión sin mandato judicial tiene el derecho a la restitución de la posesión.
 El poseedor de buena fe tiene derecho a hacer suyos los frutos percibidos.
 El poseedor de mala fe responde por todos los frutos percibidos.
 El poseedor de buena fe no responde por la pérdida o el deterioro de los bienes.
 El poseedor legítimo tiene derecho al reembolso de las mejoras necesarias, útiles y de recreo.
 El poseedor legítimo tiene derecho a la retención del bien.
 El poseedor ad *usucapionem*, tiene derecho a adquirir el bien mueble o inmueble por prescripción. (p. 155)

Nota: Gonzáles, (2006)

1.3.3. Teorías de la posesión

Teoría subjetiva.

El jurista alemán Friedrich Karl Von Savigny (como se citó en Ramírez, 2017), es quien postula esta teoría y señalaba que:

Toda posesión se basa en la convicción de un poder ilimitado de disponer físicamente del bien. Para que esta convicción se produzca, es necesaria la voluntad de tener el bien como propio: *animus*; al mismo tiempo, son necesarios los elementos materiales constitutivos de ese poder de disponer del que el poseedore debe tener convicción: *corpus*. La continuación de la posesión resulta de la continuación de las mismas condiciones que dieron lugar a su adquisición: *corpore et animo*; pero es claro que para esta continuación no es preciso siempre ese poder físico inmediato que es indispensable para la adquisición primera; es suficiente que se lo pueda reproducir a voluntad. He ahí por qué la posesión, una vez adquirida, no se pierde por el solo alejamiento, y sin embargo, la relación física en la cual se encuentra entonces respecto de este bien no sería suficiente para adquirir en principio la posesión. (p. 391)

En suma, lo que esta teoría plantea es que la posesión es el valer que tiene una persona de preceptuar físicamente de una cosa, acompañado de la intención de tenerla para sí (*animus domini, animus rem sibi habendi*). La posesión se puede volver simple detención sino se cuenta con el elemento volitivo, esto quiere decir la intención es un fenómeno psíquico, sin repercusión en la vida jurídica.

Teoría objetiva.

Esta teoría postulada por el jurista alemán Rudolf Von Ihering (como se citó en Ramírez, 2017), señala que:

La posesión es la exterioridad de la propiedad, y que tal fue la noción en la jurisprudencia romana, y no la savigniana del poder físico ¿Y qué es la exterioridad de la propiedad? No es otra cosa que el estado normal externo de la cosa, bajo el cual cumple el destino económico de servir a los hombres. Este estado toma, según la diversidad de las cosas, un aspecto exterior diferente; para las unas, se confunde con la detención o posesión física de la cosa, para los otros, no. Ciertas cosas se tienen ordinariamente bajo la vigilancia personal o real, otras quedan sin protección ni vigilancia. (pp. 392-393)

Ahora bien, Ihering consideraba la posesión como una relación de hecho, establecida entre la persona y la cosa para su utilización económica. No negaba la influencia de la voluntad en la constitución de la posesión, pero encontraba que su acción no era más preponderante que en cualquier relación jurídica.

1.3.4. Clases de posesión

Posesión inmediata y mediata.

Varsi (2019) las define como:

La concurrencia horizontal de posesiones. Son dos los poseedores respecto de un mismo bien. El vínculo de los sujetos y el objeto se desarrolla en una línea paralela y se interrelacionan ambos con el bien, cada cual acorde con su respectiva posición y estado. Se trata de un desdoblamiento de la posesión. (p. 55)

“La posesión inmediata es la efectiva aprehensión de los bienes, es sentirse materialmente sobre ellos. La inmediatez es el nexo que une al sujeto poseedor con el objeto de la posesión” (González, 2006, p. 187).

La posesión mediata conforme lo señala González (2006), “corresponde a quien confirió el título, entonces no es sino, una relación entre el poseedor inmediato (poder de

hecho) y el poseedor mediato (poder de derecho), significando ello que es siempre una posesión de derecho, nunca de hecho” (p. 188).

Posesión de buena fe y de mala fe.

El CC trae la definición de la posesión de buena fe en su artículo 906, al señalar que el poseedor de buena de fe es quien cree en la legitimidad de su posesión, lo cual se produce por la ignorancia o por el error de hecho o de derecho de las causales que invalidan su título.

En la doctrina, se encuentra la obra del jurista Gonzales (2013), quien refiere que, “el poseedor de buena fe es aquel que cuenta con un título de adquisición socialmente reconocible que, bajo los parámetros normales de diligencia, habría permitido que cualquier ciudadano confiase en la legalidad de la adquisición” (p. 487). Para tal efecto, se necesitan tres elementos: creencia subjetiva, dato objetivo, diligencia en la indagación que haga excusable el error.

Respecto a la posesión de mala fe, esta es originada en contextos en donde la persona que ostenta la posesión, es sensata de que conserva la posesión de un bien, a sabiendas de su ilegitimidad, y por ende escasea de todo derecho (González, 2006, p. 181).

En ese sentido, se tiene como contraposición de la posesión de buena fe a la posesión de mala fe, donde en la misma el poseedor actúa sin respeto alguno y a sabiendas de la existencia de derechos ajenos legalmente constituidos sobre el bien en posesión.

Finalmente, referir que, si bien la norma sustantiva nacional no le ha conferido una definición general o específica a la mala fe, empero, sí la menciona expresamente cuando alude a la responsabilidad del poseedor de mala fe (artículo 909 del CC) y a la restitución de frutos por el poseedor de mala fe (artículo 910 del CC).

1.4. Prescripción adquisitiva

Ya sea en la doctrina o en la legislación, desde los romanos hasta la actual ciencia *ius* real, la prescripción adquisitiva o conocida también como la usucapión, es partícipe de la relevancia que la historia del derecho le ha dado a la posesión y, no es para menos, dado que esta institución jurídica –que tiene también gran relevancia–, se encuentra estrechamente agnada con el derecho de propiedad y no está demás decir que la usucapión deviene en idóneo para dar por terminada a la separación entre la propiedad y la posesión.

Al ser la prescripción adquisitiva una forma de adquisición de la propiedad y estar ligada a nuestra investigación, hemos vistos por conveniente traer a mención las definiciones con un contenido uniforme que diversos juristas han propuesto, claro está procurándose no dejar de lado los elementos que la conforman, como la posesión y el tiempo transcurrido. A continuación, veamos las conceptualizaciones dadas por importantes tratadistas:

Según Gonzáles (2006):

La usucapión o prescripción adquisitiva de propiedad, en armonía con los artículos 950 y 951 del Código Civil de 1984, es el modo originario de transformar el hecho de la posesión en el derecho de propiedad, con presencia o ausencia de justo título y buena fe; en el primer caso, con justo título y buena fe (prescripción corta u ordinaria o propiamente usucapión) al culmen de un plazo corto de cinco años; y en el segundo caso, sin buena fe ni justo título (prescripción adquisitiva larga o extraordinaria), al culmen de un plazo largo de diez años. En ambos casos el plazo legal requerido es del ejercicio de una posesión efectiva, continua, pacífica, pública y para sí o como propietario. (p. 383)

La prescripción adquisitiva o usucapión para Gonzales (2015), “es el medio de convertirse en propietario por efecto de una posesión autónoma y sin dependencia de otro,

que extiende por un largo período de tiempo, y siempre que el anterior titular no muestre una voluntad formal de contradicción” (p. 39). Según Ramírez (2017) “Es un modo de adquirir la propiedad de bienes (muebles o inmuebles) que estén en el comercio jurídico, por medio de la posesión continua, pacífica y pública, a título de dueño y por el tiempo (plazo) fijado por la ley” (p. 259).

1.4.1. Naturaleza jurídica.

Se discute acerca de qué tipo de modo es, pero de acuerdo con el sector mayoritario de la doctrina, Ramírez (2017) señala que la usucapio:

Figura 6.

Características de la Usucapio



Nota: Ramírez (2017).

Por su parte la jurisprudencia en la Sentencia del Pleno Casatorio. Casación 2229-2008-Lambayeque. Publicada en El Peruano el 22 de agosto de 2008, definió el fundamento de la prescripción adquisitiva en los siguientes términos:

“Se considera que el real fundamento de la usucapión es el significado constituyente de la apariencia como única realidad del derecho y de la propiedad. La usucapión es algo más que un medio de prueba de la propiedad o un instrumento de seguridad del tráfico, es la realidad misma (la única realidad) de la propiedad. El substrato dogmático de un orden social patrimonial”.

En la opinión de esta autora, la prescripción es un modo originario de adquisición de la propiedad, originario en el sentido que no existe transferencia ni disposición alguna, esto es porque el usucapiente lo adquiere por el solo hecho de poseer el bien, no es que alguien le haya transferido el bien y este lo haya recibido, configurándose que solo existe una parte (prescribiente) que se hace dueño del bien, claro está previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 950° del Código Civil de 1984.

1.4.2. Elementos constitutivos de la prescripción adquisitiva

De acuerdo con la doctrina, los elementos que corporifican la prescripción adquisitiva son la posesión, el tiempo extendido y la inactividad del titular.

- a) *La posesión.* “La posesión como elemento de justicia, en cuanto el trabajo y el disfrute llevan a la propiedad, y viceversa; por lo que, si dicho circuito de ida y venida se corta, entonces prevalece en última instancia el trabajo” (Gonzales, 2015, p. 55).
- b) *El tiempo extendido.* Conforme Gonzales (2015), “el transcurso de un largo período temporal constituye el elemento de seguridad, ya que el tiempo todo lo vence; por tanto, crea y destruye derechos. La antigüedad es el mejor título para consolidar situaciones de contenido jurídico” (p. 55).

c) *La inactividad del titular*. Gonzales (2015):

Debe presentarse la inacción del propietario, quien no reclama jurídicamente la devolución del bien poseído por un tercero, y que constituye un elemento de sanción, pues la actitud negligente, abstencionista e improductiva del dueño justifica la pérdida del dominio, aun en contra de su voluntad. Es la causa por la cual se entiende y comprende la expoliación que sufre el titular; y siendo ello así, también existe una cuestión de justicia material implicada en este hecho. (p. 55)

1.4.3. Efectos de la prescripción adquisitiva

La prescripción adquisitiva tiene varios efectos jurídicos, a saber:

a) Adquisición de la propiedad. “La usucapión tiene por principal efecto hacer adquirir al prescribiente el derecho de propiedad del bien (mueble o inmueble) en que incide o recae” (Ramírez, 2017, p. 303).

b) Retroacción de la usucapión. Conforme a Ramírez (2017):

La adquisición de la propiedad por el usucapiente se produce al cumplirse el plazo que, en cada caso, señala la ley; empero, tiene efecto retroactivo. Esto significa que no se comienza a contar desde el día en que la usucapión se cumplió, sino con efecto retroactivo al día en que la usucapión se inició. (p. 303)

El fundamento de este efecto retroactivo como lo señala Albaladejo (como se citó en Ramírez, 2017) es que:

Tiende a consolidar los actos que, como titular (sin serlo) de tal derecho, realizo aquel que durante el transcurso de la usucapión. Y si los efectos de su adquisición sólo se dieran a partir de que se produce, aquellos actos serian atacables en cuanto realizados por quien no tenía derecho a verificarlos. (p. 303)

c) Cargas que gravan el inmueble prescrito. “El poseedor adquiere el inmueble usucapido y de manera conjunta asume las cargas que lo gravaban, ya que se extingue el

derecho del anterior dueño, pero no el bien objeto de ese derecho” (Ramírez, 2017, p. 304).

d) Subsistencia de las acciones personales. “La usucapio no libera a los deudores, por tanto, no priva al propietario de las distintas acciones personales que pueda tener, a fin de procurar la restitución de su bien por parte de aquellos que lo detentan” (Ramírez, 2017, p. 304).

1.4.4. Prescripción adquisitiva en el ordenamiento jurídico

En nuestro CC de 1852 se encontraba regulado la prescripción adquisitiva de dominio, donde establecía como elementos para su configuración, en el caso de la prescripción extraordinaria o larga, poseer el bien por cuarenta (40) años y en para el caso de la prescripción ordinaria o corta –de buena fe- la posesión del bien por diez (10) años. Es en el CC de 1936, donde se disminuyó el plazo para la prescripción extraordinaria de cuarenta (40) años a treinta (30) y se siguió manteniendo el plazo ha transcurrir para la prescripción corta.

Ahora bien, en el CC de 1984, los plazos para que se configure la prescripción adquisitiva, tanto la ordinaria como la extraordinaria han disminuido considerablemente, siendo que ahora para la prescripción corta se requieren de cinco (5) años y para la prescripción larga se debe contar con diez (10) años, asimismo, se agregaron requisitos adicionales, tales como ejercer posesión continua, pacífica, pública y como propietario y, en caso sea prescripción corta se debe contar con justo título y buena fe.

Existe una norma ordinaria dada por el legislador, es el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA que aprueba el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, referido a “Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares” y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de

la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. El presente Reglamento resulta aplicable para declarar administrativamente la propiedad vía Prescripción Adquisitiva de Dominio ante las Municipalidades Provinciales o ante COFOPRI, mediante procedimientos a favor de los poseionarios de las posesiones Informales.

Por mandato constitucional, específicamente en el artículo 73 se ha establecido que los bienes de dominio público del Estado son imprescriptibles y en concordancia a ello la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA.

Por legislación ordinaria, se ha dado la Ley N° 29618, ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal. La citada Ley fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de noviembre de 2010. Desde la entrada en vigencia de dicha norma legal se ha proscrito la posibilidad de prescribir los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

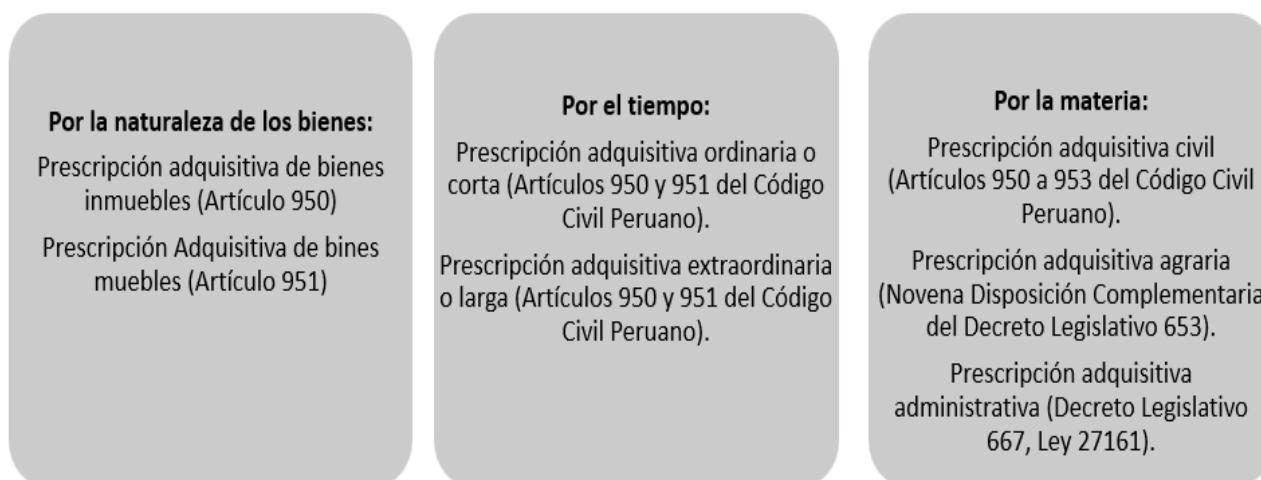
En consecuencia, como lo acabamos de revisar, la prescripción adquisitiva en nuestro país es tratada por el Código Civil y por la Ley N° 31056 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, precisamente aquella prescripción que rige sobre los bienes de los particulares; y, es tratada por la Constitución, la Ley N° 29618 para referirse a los bienes estatales, básicamente declarando su imprescriptibilidad.

1.4.5. Clasificación y requisitos para configurar la prescripción adquisitiva

Según nuestro ordenamiento jurídico en materia de derechos reales, Gonzáles (2006) propone la clasificación siguiente:

Figura 7.

Requisitos de la Prescripción Adquisitiva



Nota: Gonzáles, (2006).

1.4.6. Prescripción adquisitiva extraordinaria.

Según, Gonzales (2015):

La prescripción adquisitiva extraordinaria (o larga) tiene como antecedente la llamada “prescripción por largo tiempo” (*longi temporis praescriptio*), cuyo fundamento no solo se encuentra en subsanar la falta de poder de disposición del transferente, pues, con esta figura se logra subsanar cualquier defecto del título, o incluso se consuman adquisiciones sin título. (p. 285)

La usucapión extraordinaria, representa la solución definitiva para formalizar circunstancias de hecho que han sido robustecidas a lo largo del tiempo. Es por ello que, no se consideran los requisitos jurídicos formales; lo que en realidad importa es la posesión que se ha mantenido de manera continua, pacífica, ininterrumpida y pública, con ánimos de propietario. En estas situaciones, lo que prevalece es la realidad fáctica y su permanencia, no la formalidad legal. Así, la posesión prolongada, sin atender a requisitos legales en sentido estricto, puede transformarse en el más adecuado de los títulos.

a) Posesión continua.

Arias-Schreiber (2011):

Se entiende por posesión continua aquella que se presenta en el tiempo sin intermitencias ni lagunas. No se necesita, empero, que el poseedor haya estado en permanente contacto con el bien y basta que se haya comportado como lo hace un dueño cuidadoso y diligente, que realiza sobre el bien diversos actos de goce de acuerdo con su particular naturaleza. (p. 282)

Gonzales (2015):

La posesión continua significa mantener en forma constante el control sobre el bien, por lo menos de modo potencial, sin que los terceros interfieran sobre éste. La continuidad del hecho posesorio deberá extenderse por el tiempo establecido en la ley para la consumación de la usucapión. (p. 222)

En referencia a la jurisprudencia, el Segundo Pleno Casatorio, contenida en la Casación N° 2229- 2008-Lambayeque, se ha referido respecto a la continuidad de la posesión:

Es la que se ejerce sin intermitencias, es decir sin solución de continuidad, lo cual no quiere decir que nuestra legislación exija la permanencia de la posesión, puesto que se pueden dar actos de interrupción como los previstos por los artículos 904 y 953 del CC, que vienen a constituir hechos excepcionales, por lo que, en suma, se puede decir que la posesión continua se dará cuando está se ejerza a través de actos posesorios realizados en la cosa, sin contradictorio alguno, durante todo el tiempo exigido por ley.

Por su parte, Gonzales (2015) nos habla sobre la prueba de la posesión continuada, señalando que:

La posesión nace de la ocupación, tradición o despojo producido sobre el bien, siendo así, el poseedor debe probar cualquiera de los actos genéticos antes citados. Empero, la posesión no es un derecho amparado en la prueba de un título (o del acto causal), pues en realidad se trata de una situación de hecho permanente, cuyo acto inicial no prueba por sí mismo la existencia actual de la posesión. Ante tal circunstancia, el legislador se ha visto obligado a establecer presunciones que facilitan la prueba del estado posesorio. En verdad, aunque la posesión pueda sufrir modificaciones con el transcurso del tiempo, la ley, por un afán simplificador, presume la continuidad de la posesión. En efecto, el artículo 915 del Código Civil establece que la prueba de la posesión actual y de cualquier otro momento anterior (prueba del acto enético) hace presumir la posesión durante todo el tiempo intermedio. (pp. 466-467)

b) Posesión pacífica.

“La posesión será pacífica no solo cuando hay ausencia de violencia, sino además cuando no existe controversia jurídica o judicial provocada por su titular contra el poseedor antes de que venza el plazo de prescripción” (Gonzales, 2015, p. 221).

De acuerdo con Ramírez (2017):

Es la posesión libre o exenta de violencia. En principio, ello implica que, tanto la adquisición como la continuidad o continuación de la posesión, deben fundarse en la no utilización de la fuerza o violencia. Se excluye la fuerza tanto material o física como la moral. Por ello la pacificidad se entiende como lo opuesto a la violencia. (p. 278)

En lo que respecta a la jurisprudencia, la Sentencia del Pleno Civil, Casación N° 2229-2008/Lambayeque, considera que “la posesión pacífica se refiere a la falta de violencia actual en la ocupación del bien, lo que no tiene relación alguna con la discusión

judicial de los derechos”. Por su parte la Casación N° 2153-2014/ Huánuco refiere que la posesión pacífica, se dará cuando el poder de hecho sobre la cosa no se mantenga por la fuerza; por lo que, aun obtenida violentamente, pasa a haber posesión pacífica una vez que cesa la violencia que instauró el nuevo estado de cosas”.

Por su parte, Gonzales (2015) en relación a la prueba de la posesión pacífica afirma que, esta se relaciona con la causa genética de la dominación sobre el bien, es decir, el modo por el cual se entró a poseer a efectos de determinar la existencia de violencia o no al momento de la ocupación del bien. En tal sentido, una vez constatado que no hubo manifestaciones de violencia al momento en la toma posesoria, resulta incuestionable que la posesión responde a la condición de pacífica; y la interposición sucesiva de procesos judiciales, lo que hace es interrumpir la *possessio ad usucapionem*, pero en ningún modo cambia la pacificidad.

Por el contrario, en caso de probarse la violencia en la causa de posesión, entonces corresponde al demandante acreditar el momento a partir del cual la detentación se convierte en una posesión pacífica; y para ello se requiere aportar pruebas respecto a la consolidación de la situación posesoria, tales como el trámite para contar con servicios públicos domiciliarios (agua, luz, teléfono) o la construcción de nuevas habitaciones. Estos actos, sin dudas, hacen suponer que la posesión se ejerce de modo ordinario, ya sin necesidad de violencia continua o sin requerir el uso o exhibición de armas. (pp. 465-466)

c) Posesión pública

Según Gonzales (2015):

La posesión pública implica exteriorización natural y ordinaria, no forzada, de los actos de control sobre el bien de acuerdo con los cánones sociales. Una posesión “forzada”, y no natural, sería aquella que solo se manifiesta en horas en las que normalmente no hay testigos, por ejemplo, la noche, o que no pueden advertirse

en situaciones ordinarias, como los trabajos subterráneos, siempre que ambas se realicen exclusivamente en esos momentos o lugares. (p. 212)

Por su parte, Ramírez (2017) sostiene que “es la posesión conocida. Lo público es lo opuesto a lo clandestino o secreto. Se fundamenta en que el poseedor debe conducir su posesión de forma tal que sea conocida por todos, y además conducirse con la naturalidad que le daría tener un derecho legítimo” (p. 279).

En referencia a la jurisprudencia, el Segundo Pleno Casatorio, contenida en la Casación N° 2229- 2008-Lambayeque, se ha referido respecto a la posesión pública:

La posesión pública, aquella que, en primer lugar, resulte evidentemente, contraria a toda clandestinidad, lo que implica que sea conocida por todos, dado que el usucapiente es un contradictor del propietario o poseedor anterior, por eso resulta necesario que la posesión sea ejercida de manera que pueda ser conocida por estos, para que puedan oponerse a ella si esa es su voluntad. Si ellos pudieron conocer esa posesión durante todo el tiempo que duró, y no lo hicieron, la ley presume en ellos el abandono y la posesión del usucapiente se consolida.

Sobre la prueba de la posesión público, Gonzales (2015) refiere que:

Las pruebas de posesión pública deben conducir a la convicción que el control del bien se realiza ante la presencia de vecinos, colindantes y de cualquier sujeto; lo que implica naturalidad y frecuencia de los actos posesorios. Puede utilizarse la declaración de testigos, ejecución de obras y construcciones, instalación de negocios, arrendamiento del bien, presencia en actividades comunales, uso y pago de los servicios públicos, entre otros. En realidad, las pruebas de la posesión, si es tal, son indicativas de la publicidad. (p. 464)

d) Posesión como propietario.

Gonzales (2015) plantea que:

La posesión en concepto de propietario es la voluntad dirigida a apropiarse de la cosa como suya, sin reconocer posesión superior, lo que se manifiesta mediante la causa posesoria; y, en forma complementaria, por los actos externos, notorios y constantes del poseedor que la corroboran. (p. 455)

Según sostiene Ramírez (2017):

La posesión es la condición esencial para usucapir (*conditio acquirendi*), pero no se trata de una posesión cualquiera, sino de una posesión “como propietario” (Artículo 950° del Código Civil), esto es, de la posesión *ad usucapionem*. (p. 279) Debe haber *animus domini*. Debe poseer el bien “para sí”. Se dice que la posesión es para sí cuando el poseedor se comporta como el propietario, sin reconocer título alguno de propiedad o de posesión. Por consiguiente, poseer como propietario significa que ha de comportarse como lo haría el dueño. (pp. 279-280)

Refiriéndonos a la jurisprudencia, la Casación N° 1906-2013/Junin, se ha referido respecto a la posesión en concepto de propietario, donde se manifiesta que:

Se entiende que el poseedor debe actuar con *animus domini* sobre el bien materia de usucapión, pues a decir del autor Hernández Gil la posesión en concepto de dueño tiene un doble significado pues en sentido estricto equivale a comportarse el poseedor como propietario de la cosa bien porque lo es o bien porque tiene la intención de serlo y en sentido amplio poseedor en concepto de dueño que es el que se comporta con la cosa como titular de un derecho susceptible de posesión que son los derechos reales.

Sobre cómo se prueba y argumenta la posesión en concepto de propietario, Gonzales (2015) refiere que:

Sobre el particular hay dos claras tendencias en doctrina. Para la primera, la condición posesoria se presume, y en todo caso le corresponde al demandado

destruir la presunción. Una segunda tesis considera que el drástico efecto que produce la usucapión aconseja que el poseedor deba probar todos los presupuestos que conforman la figura, con lo cual también estaría obligado a aportar prueba convincente referida a la posesión en concepto de dueño. (p. 186)

e) Posesión de 10 años

Dicho lo anterior, para obtener un bien a través de la prescripción adquisitiva, es ineludible cumplir con ciertas circunstancias de posesión que ya han sido objeto de análisis en los acápites anteriores. En tal sentido, esto implica que, debe ser ininterrumpida, tranquila, visible y con la actitud de dueño, durante al menos diez años. Es importante destacar que, según la primera parte del artículo 950 del CC, este tiempo es específico para este tipo de prescripción, conocida como extraordinaria o larga.

1.4.7. Prescripción adquisitiva ordinaria

La usucapión corta u ordinaria, según señala Gonzáles (2006), “acoge en su regulación positiva al poseedor *ad usucapionem* con justo título y buena fe, con el objeto de perfeccionar el título, evidenciándose que no se trata de cualquier poseedor, sino de uno con justo título y buena fe” (p. 397).

“Llamada también corta, abreviada o quinquenal, viene a ser el modo de adquirir la propiedad de un inmueble a través de la posesión continua, pacífica, pública y como propietario, mediando justo título y buena fe” (Ramírez, 2017, p. 286).

En suma, la prescripción adquisitiva ordinaria, se encuentra regulada en el segundo párrafo del artículo 950 de nuestra norma sustantiva, donde prescribe que la propiedad inmueble se adquiere vía prescripción adquisitiva a los cinco años de posesión continua, pacífica, pública, en concepto de propietario y, que medien justo título y buena fe.

a) Justo título.

La norma civil sustantiva peruana, a diferencia de otros, no define lo qué es el justo título; es por ello que resulta necesario recurrir a la doctrina.

Así pues, para Gonzales (2015), “el justo título implica que el poseedor ha tomado control sobre el bien en base a una “causa de adquisición”, es decir, a un acto jurídico válido y verdadero, con virtualidad (potencialidad) de transferir el dominio” (p. 271).

Por su parte Ramírez (2017) refiere que, “el justo título es todo título legal e idóneo que transmite el derecho de propiedad, pero resulta imperfecto, puesto que el transferente no es el propietario legítimo” (p. 289).

b) Buena fe.

Respecto a la buena fe, Gonzáles (2006) señala que:

Cuando empleamos las expresiones copulativas de justo título y buena fe, estamos aludiendo a la convicción interna de la persona humana, a su capacidad de conciencia y a la firmeza de sus convicciones éticas y morales, con otras palabras, es la creencia interna y la manifestación externa del adquirente-usucapiente de manera total y firme que ha obrado o procedido conforme a derecho. Es tener por parte del poseedor la creencia de que la calidad o identidad del sujeto transferente es la de aquel a quien la ley le confiere el derecho real de propiedad, para haberle transferido el bien, válidamente. (p. 407)

Para Gonzales (2015) señala que, “la buena fe no es solamente una “creencia” fundada en un estado psicológico (meramente interno) del poseedor, pues también debe responder al modo de actuar honesto de una persona” (p. 280). Asimismo, la buena fe no puede fundarse nunca en un error inexcusable, en cuanto existe un deber social de actuar con diligencia; es por ello la exigencia de ostentar el título de adquisición de la propiedad a fin de sustentar la creencia honesta del poseedor.

Por su parte, Ramírez (2017), refiere que, “por buena fe, debe entenderse la creencia de que el enajenante del inmueble es el verdadero dueño” (p. 287).

c) Posesión de 5 años.

La prescripción adquisitiva ordinaria, amerita que la posesión actual, efectiva y continuada sea no inferior a cinco años (segunda parte del artículo 950 del CC). Asimismo, de una posesión continuada e ininterrumpida, porque si se produjera su discontinuidad se viciaría alterando totalmente el decurso del plazo (cinco años) e imposibilitando la adquisición de la propiedad, por prescripción.

El plazo breve que le ha asignado nuestra norma sustantiva a esta clase de prescripción, se da a razón de que se constituye de manera copulativa con la existencia de un justo título y la buena fe, con los cuales se debe ejercer la propiedad a concepto de propietario, operando el plazo para usucapir desde el inicio de la ejecución de los actos posesorios materiales en el bien.

1.5. La imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal

El Estado Peruano con el fin de brindar protección legal de sus bienes, dictó la Ley N° 29151 – Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, publicada en el diario Oficial El Peruano el 14 de diciembre de 2007 y que entró en vigencia el 15 de marzo de 2008, fecha en que se publicó su Reglamento mediante el Decreto Supremo N°007-2008-VIVIENDA, asimismo con la dación de dicha norma y su reglamentación buscaba establecer un cuerpo normativo único por medio del cual se rijan los bienes estatales.

Ahora bien, podemos denotar la imperante necesidad del Estado de brindar protección a los bienes de su propiedad, dado que los mismos eran objeto de ocupaciones ilegales, invasiones; teniendo como consecuencia el tráfico de terrenos de propiedad estatal a diestra y siniestra, lo que generaba un grave perjuicio económico en contra del Estado, a su vez que mermaba en el patrimonio predial del Estado. Es así que el Poder

Ejecutivo, en uso de su capacidad de iniciativa legislativa, presentó mediante Oficio N° 106-2008-PR ante el Poder Legislativo el Proyecto de Ley N° 2412-2007-PE108 que disponía que el Estado sea considerado poseedor de los inmuebles que no sean de titularidad de terceros y que duplicaba el plazo de posesión para la prescripción adquisitiva de propiedad estatal.

Tal es así que, en la Exposición de Motivos del referido Proyecto de Ley, entre otras cosas se señala que, la adquisición a través de la prescripción, ha sido ampliamente aceptada como una herramienta para regularizar y titular propiedades en régimen de propiedad tanto exclusiva como común, además de, así como terrenos en áreas urbanas. Es por ello que, ha creado un efecto contraproducente al favorecer la ocupación de vastas extensiones de tierras que pertenecen al Estado o a entidades públicas, las cuales han sido adquiridas de forma ilegítima, causando así lo cual genera un considerable daño económico a la administración estatal. Asimismo, es importante destacar que, en la actualidad, uno de los activos más reveladores para provocar el crecimiento económico nacional, reside en los terrenos que son propiedad del Estado, ya sean públicos o privados. Con esto en mente, y con el fin de establecer un mecanismo que proteja de manera integral las tierras estatales, la propuesta legal busca desincentivar las ocupaciones ilegales y brindar al Estado la capacidad de proteger efectivamente su patrimonio.

Posteriormente, con fecha 13 de octubre de 2010, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, modificó el texto de la norma a lo que vendría a terminar siendo la actual Ley N° 29618, “Ley que establece la presunción que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes de dominio privado estatal”.

De tal manera, que después de varios debates, el 24 de noviembre del 2010, se publica en el diario Oficial El Peruano la Ley N° 29618, entrando en vigencia a partir del

25 de noviembre del 2010, conforme lo señala la Constitución en su artículo 103°: “(...)”. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos en materia penal cuando favorece al reo (...)”.

1.5.1. Aplicación de la norma en el tiempo

a) Teoría de los hechos cumplidos.

La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de Lima manifestó, en la Casación N° 15470- 2014, que:

Nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, consagrada en el artículo 103° de nuestra Carta Magna, por lo que la Ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo.

Asimismo, el artículo III del Título Preliminar del Código Civil indica:

La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú.

En ese orden de ideas, tenemos que nuestro ordenamiento jurídico acepta la teoría de los hechos cumplidos encontrando su fundamento en la Constitución Política de 1993 y en el Código Civil. Por tanto, podemos decir que la teoría de los hechos cumplidos es una teoría jurídica que sostiene que las normas jurídicas deben aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia. Esta teoría permite que el legislador transforme el derecho aplicando la ley a los nuevos hechos que surjan bajo ella.

b) Teoría de los derechos adquiridos.

La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de Lima manifestó, en la Casación N° 15470- 2014, que:

La teoría de los derechos adquiridos, recogida por la Constitución Política del Perú de 1979, sostiene que una vez que un derecho ha nacido y se ha establecido en la esfera de un sujeto, las normas posteriores que se dicten no pueden afectarlo. En consecuencia, el derecho seguirá produciendo los efectos previstos al momento de su constitución, bien por el acto jurídico que le dio origen, bien por la legislación vigente cuando tal derecho quedó establecido. Esta teoría busca proteger la seguridad de los derechos de las personas. Tiende a conservar las situaciones existentes y rechaza la modificación de las circunstancias por las nuevas disposiciones legales.

El Tribunal Constitucional, en adelante TC, en la STC 00316-2011-PA/TC, específicamente en los fundamentos veinticinco y veintiséis, ha señalado lo siguiente:

25. Constitución Política del Perú de 1993 establece en su artículo 103, modificado por la Ley de Reforma Constitucional N.º 28389, que: [...] “La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.”

26. A partir de la reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, tal como se explicó en la STC 0002-2006-PI/TC (fundamento 11) citando a Díez-Picazo, la teoría de los hechos

cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser “aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad.”

El TC ha establecido dos precisiones importantes: el concepto de derecho adquirido, y el momento en que se produce la adquisición de un derecho. Respecto del derecho adquirido, refiere que son "aquellos que han entrado en nuestro dominio, que hacen parte de él, y de los cuales ya no puede privarnos aquel de quien los tenemos" (fundamento 15 de la sentencia sobre el Decreto Legislativo No.817). Respecto de la adquisición de un derecho, nuestro máximo intérprete refiere que un derecho se adquiere cuando se produce el supuesto de hecho previsto en la norma.

En suma, la teoría que rige de modo general en nuestro ordenamiento, según la Constitución, es la de los hechos cumplidos, en virtud del precepto que hace obligatoria la ley desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial (Art. 103); empero se ha establecido que de manera excepcional en materia de seguridad social se rige la teoría de los derechos adquiridos.

La Ley N° 29618, Ley que establece la presunción que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes de dominio privado estatal

1.5.2. Apreciaciones doctrinarias de la Ley N° 29618

Al entrar en vigor la presente ley, el legislador ha proscrito la posibilidad de que un particular pueda prescribir bienes inmuebles de propiedad estatal, esto a razón del detrimento patrimonial del Estado Peruano y con el fin de frenar las usurpaciones y el tráfico de dichos inmuebles, es que la citada norma ha traído una serie de cuestionamientos, siendo que luego de cuatro años y medio de su dación, el Colegio de

Notarios de San Martín interpone demanda de inconstitucionalidad, siendo que luego de otros cuatro años y 3 meses aproximadamente de interpuesta la demanda, nuestro Alto Tribunal resolvió dicha demanda, esto es, el 10 de setiembre de 2019, resolución que trataremos más adelante.

Ahora bien, antes de la interposición de la demanda de inconstitucionalidad, diversos tratadistas realizaron interpretaciones o críticas al contenido de la Ley N° 29618, estando entre ellos, el doctor Günther Gonzales Barrón.

1.5.2.1. Análisis interpretativo de la Ley 29618 por Günther Gonzales Barrón. Gonzales (2015), manifiesta que, las leyes deben entenderse de forma razonable, pues el Derecho no solo es autoridad, sino racionalidad, justicia y libertad. En tal sentido, proponemos la siguiente interpretación de la Ley 29618:

- i) El art. 1° habla de una “presunción”, y en ningún momento cierra el tema, ni la considera absoluta. En consecuencia, debemos entender que la presunción solo es relativa y se permite prueba en contrario. Por lo demás, recuérdese que las presunciones sin contraprueba (ejemplo: art. 2012° CC) son realmente ficciones, lo que solo puede tener carácter excepcional, y nunca puede asumirse como tal sin expresa voluntad del legislador. Y esa voluntad no existe en este caso.
- ii) El poseedor efectivo puede probar su condición de tal, y con ello destruye la presunción posesoria estatal. Por tanto, no existe un impedimento posesorio de cualquier tercero sobre las tierras del Estado, sino la presunción de que éste las posee.
- iii) Si bien es posible que un tercero posea el bien de dominio estatal, conforme hemos señalado, sin embargo, eso no le sirve de nada para los efectos de la

usucapión, ya que la misma norma ha declarado “la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal” (art. 2º). (p. 330)

Otro aspecto, que es cuestionado por Gonzales (2015), es respecto a la constitucionalidad de esta ley, refiriendo que:

El art. 73º de nuestro texto fundamental solo impide la prescripción adquisitiva en el caso de los bienes de dominio público. No obstante, un análisis comparatista da como conclusión que existen algunos sistemas jurídicos que, efectivamente, prohíben la prescripción adquisitiva sobre todo tipo de bienes estatales, con el fin de evitar que la riqueza que pertenece a todos pueda ser objeto de beneficio privado, máxime con los graves problemas que tiene el Estado para contar con un sistema eficaz de protección de su patrimonio. Esta misma razón es la que está detrás de la norma que hoy nos regula. (pp. 330-331)

El hecho que nuestra máxima norma haya solamente contemplado la imprescriptibilidad de los bienes demaniales del Estado, no quiere decir que exista prohibición para que el legislador mediante norma ordinaria desarrolle el tema de los bienes patrimoniales estatales. Siendo así, “la norma constitucional establece el régimen jurídico del dominio público, pero ello no impide que los bienes de dominio privado puedan gozar de alguno de los caracteres de aquél y precisamente es lo que ha ocurrido con la Ley 29618” (Gonzales, 2015, p. 331).

Finalmente, Gonzales (2015) refiere que, “el Código de Procedimiento Civil Colombiano de 1989, prohíbe demandar la usucapión sobre los bienes cuyo titular sea una entidad de derecho público. ¿Si es constitucional en Colombia, por qué no lo sería en el Perú?” (p. 332), dado que los textos constitucionales de ambos países (Colombia y Perú) no son radicalmente diferentes.

1.5.2.2. Análisis de aplicación en el tiempo de la Ley 29618 por Francisco Avendaño Arana. Avendaño (2014), refiere que pueden darse tres supuestos de aplicación de la Ley N° 29618 en el tiempo, expresando lo siguiente:

- (i) ***Prescripciones concluidas antes de la fecha de entrada de vigencia de la norma:*** En este primer caso, la Ley N° 29618 no se aplica, porque la ley no tiene efectos retroactivos (artículo 103° de la Constitución).
- (ii) ***Prescripciones iniciadas antes de la fecha de vigencia de la norma y que completarán su plazo estando vigente la norma:*** En este supuesto, se deben aplicar las normas anteriores. Esto es, el artículo 73° de la Constitución que permitía (asumiendo que la Ley N° 29618 fuera constitucional) la prescripción de los bienes estatales de dominio privado. En consecuencia, a las prescripciones en curso no se les debe aplicar la Ley N° 29618. Si se les aplicara, y por tanto las prescripciones iniciadas no pudieran consumarse, la Ley N° 29618 tendría efectos retroactivos, lo que la haría inconstitucional.
- (iii) ***Prescripciones que se inicien luego de la entrada de vigencia de la norma:*** Se aplica la Ley N° 29618 en forma inmediata, porque las normas se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes (artículo 103° de la Constitución y artículo III del Título Preliminar del Código Civil).

1.5.2.3. Reflexiones a partir de lo dispuesto por la Ley N° 29618 por Carlos Zecenarro Monge. Conforme a Zecenarro (2012), “existe una sobrerregulación innecesaria y distorsión de institutos jurídicos (posesión y prescripción adquisitiva de dominio) y que la finalidad que reviste la usucapión se encuentra íntimamente relacionada al cumplimiento de la función social de la propiedad” (p. 10).

Estas conclusiones a las que arriba Zecenarro (2012), básicamente se derivan de los siguientes fundamentos:

La Ley N° 29618 constituye un supuesto de atribución de consecuencias jurídicas a una inexistente situación de hecho, donde no se verifica posesión mediata o inmediata, legítima o ilegítima, precaria, de buena o mala fe: nada.

Dicha norma también colisiona con la figura jurídica del abandono civil, siendo que, ante la ausencia del señorío o relación de hecho sobre cosa, se genera una suerte de abandono del bien lo que conlleva a la extinción de la posesión y por ende, de las facultades que ésta confiere).

Entonces, aceptar el hecho de un poseedor presunto o ficto y que sea omnipresente, implicaría colocar a los bienes privados del Estado en una posición privilegiada sobre todos los demás bienes sujetos a las regulaciones civiles, situación que contradice directamente con lo establecido por el TC respecto de la sujeción del Estado a las regulaciones civiles comunes respecto de sus bienes de dominio privado y al aprovechamiento y explotación económica llevada a cabo por quien ejerce el señorío sobre el predio, trabajándolo, valorizándolo e ingresándolo en el tráfico jurídico de bienes.

Establecer la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles estatales y que los mismos sea objeto de adquisición por compra venta directa, implica desconocer la finalidad última que reviste la usucapión en nuestro ordenamiento civil, la cual está íntimamente relacionada al cumplimiento de la función social de la propiedad.

La declaración legal de imprescriptibilidad sobre estos territorios no solo atenta contra la función armonizadora que tiene la prescripción adquisitiva de dominio,

sino que además no genera efectos prácticos en materia de prevención del fenómeno social de la posesión informal. (pp. 7-9)

1.5.3. ¿Es inconstitucional la Ley N° 29618?

La dación por el legislador de esta ley generó controversias y debates en el ámbito jurídico, siendo que el Colegio de Notarios de San Martín, en ejercicio de sus facultades, conforme a lo dispuesto por nuestra Constitución (Art. 203, inc. 7), consideraban que dicha la ley contravenía a la máxima norma, asimismo, alegaban que se creaba una suerte de privilegio estatal, así como que se impedía que se ejerciera el derecho de propiedad de dichos bienes inmuebles. Es a razón de ello que el 22 de mayo de 2015 interponen demanda de inconstitucionalidad contra la referida norma ordinaria, demanda que fuera tramitada bajo el Expediente N° 0014-2015-PI/TC.

El resultado final del proceso arribó a que el TC por votación de mayoría (fundamentos de los Magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narváez y Espinoza-Saldaña Barrera) declarara infundada la demanda presentada en contra de esta ley. Esto quiere decir que declaró la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 29618, confirmando la presunción que establece que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y en efecto la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

El alto Tribunal sostuvo que la Constitución ha establecido que el Estado tiene una sola personalidad jurídica y es de derecho público y consecuentemente, sus bienes de dominio privado no se rigen, de manera exclusiva, por el derecho civil o por el derecho común; por el contrario, se rigen por el derecho administrativo y de manera subsidiaria, en caso de existencia de vacíos legales, por el derecho privado (norma civil). Asimismo, ha referido que conforme al artículo 70° de la Constitución, *el derecho de propiedad no*

puede ser ejercido teniendo en cuenta únicamente el interés particular; por lo que, con base en el bien común el derecho de propiedad puede estar sujeto a ciertos límites.

Nuestro máximo intérprete también señala que, frente a la imposibilidad de adquirir la propiedad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal mediante la prescripción adquisitiva de dominio, no significa que la omisión de ocupar físicamente un bien o no darle un uso productivo inmediato y directo, implique que el Estado ejerza su derecho de propiedad en contra del interés público; quiere decir, que el Estado no ha perdido la obligación de ejercer la posesión del bien para que, a futuro, se le otorgue una función, vale decir, planificación del desarrollo urbano, conservación de espacios naturales, entre otros y el Alto Tribunal también menciona que los particulares también pueden obtenerlo por título oneroso.

En contraposición a los fundamentos del voto mayoritario, los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa, votaron porque se declare fundada la demanda de inconstitucionalidad, señalando dichos tribunales que muchos de los fundamentos expuestos en la sentencia eran meras conjeturas, cuestionando que cómo es posible que los predios abandonados por más de diez años puedan estar destinados al desarrollo y qué es lo que pasaría si esos predios no tienen como uso la planificación urbana o conservación de espacios naturales.

1.5.4. Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil de julio del 2016

La entrada en vigencia de la Ley N° 29618, como bien lo hemos manifestado anteriormente, ha generado y genera el surgimiento de problemas en su aplicación; es por ello que en el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil desarrollado los días 8 y 9 de julio de 2016 en Lima en la que se analizó acerca de la prescripción de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, establecida por la Ley N° 29618 y su aplicación en el tiempo, de tal manera que se discutió como tercera pregunta ¿es factible que las

personas puedan obtener prescripción de inmuebles del Estado o con la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, todos los inmuebles, indistintamente del tiempo, se vuelven imprescriptibles?, por lo que a fin de absolver dicha interrogante, el debate giró en torno a dos propuestas:

Primera Ponencia:

Puede declararse la prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes de dominio privado del Estado si es que antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 el poseedor ya ha cumplido con los requisitos necesarios para acceder a la prescripción.

Segunda Ponencia:

Desde la vigencia de la Ley N° 29618 ya no puede declararse la prescripción adquisitiva de dominio sobre los bienes del dominio privado del Estado, aunque antes de dicha vigencia el poseedor hubiera cumplido con los requisitos necesarios para acceder a la prescripción.


Luego del respectivo debate, se tiene que la primera ponencia ganó por mayoría, con la intención de subsanar la omisión en la que habría incurrido la Ley N° 29618, esto es, aplicación de la citada ley en el tiempo. En consecuencia, se adoptó la siguiente conclusión plenaria:

“Puede declararse la prescripción adquisitiva del dominio sobre bienes de dominio privado del Estado si es que antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 el poseedor ya ha cumplido con los requisitos necesarios para acceder a la prescripción”.

Del acuerdo plenario, podemos inferir que, “quienes cumplieren con todos los requisitos del artículo 950 del Código Civil hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, podrán adquirir la propiedad de bienes patrimoniales estatales vía usucapión”.

Finalmente, manifestar que el acuerdo Plenario de julio 2016, tuvo como fin ser una suerte de remedio ante la problemática de aplicación en el tiempo de la Ley 29618 que se suscitaban en las diversas Cortes de Justicia, denotamos que aún se suscita dicha problemática, dado que dicho acuerdo no se configura como un precedente vinculante y, es por ello que la presente investigación buscará determinar de qué manera la imprescriptibilidad de los bienes patrimoniales estatales inciden en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de esta clase de bienes inmuebles estatales.





CAPITULO II: METODOLOGÍA

2.1. Método de investigación

El método de investigación adoptado es de enfoque mixto, ya que combina elementos cualitativos y cuantitativos para abordar la problemática de estudio, sobre la prescripción e imprescriptibilidad en los procesos judiciales.

Este enfoque cualitativo se emplea para analizar el marco normativo, doctrinas y jurisprudencia relevante sobre la imprescriptibilidad, permitiendo una interpretación detallada y profunda en el contexto jurídico.

El enfoque cuantitativo se utiliza para recopilar y analizar datos estadísticos relacionados con los procesos judiciales en los que se ha debatido esta problemática, proporcionando un sustento numérico que complementa el análisis teórico.

2.2. Enfoque de Investigación

Esta investigación asume un enfoque mixto, ya que se utilizará tanto encuestas (cuantitativas) como entrevistas (cualitativas). Esto permitirá obtener datos estadísticos sobre las percepciones de los abogados y jueces, a la vez que se profundiza las experiencias y opiniones a través de entrevistas detalladas.

El enfoque mixto es apropiado para explorar las incidencias de imprescriptibilidad de bienes inmuebles en los procesos judiciales, ya que proporciona una visión completa, tanto numérica (cuantitativa) como interpretativa (cualitativa), sobre cómo se percibe y se aplica la prescripción adquisitiva en los tribunales.

2.3. Tipo de Investigación

Es descriptivo porque se detallan los aspectos relevantes del tema en estudio. Este estudio descriptivo permite analizar y detallar las características, situaciones y contextos legales vinculados con la imprescriptibilidad de los bienes de propiedad privada. Este enfoque busca identificar cómo se regulan y aplican las normas pertinentes, así como las

implicancias prácticas en los procesos judiciales, proporcionando una visión integral de los aspectos legales y jurisprudenciales involucrados.

2.4. Diseño de Investigación

El diseño es descriptivo y exploratorio. Este estudio será principalmente descriptivo, ya que se buscará documentar las incidencias de imprescriptibilidad en los procesos de prescripción adquisitiva. Además, tiene un componente exploratorio, ya que se indagarán las percepciones de abogados y jueces sobre la aplicación de la norma en la práctica judicial.

Este diseño es adecuado para comprender los efectos de la imprescriptibilidad y cómo se manifiestan en los procesos judiciales relacionados con la propiedad estatal.

2.5. Población y muestra

- **Población:** Los abogados con experiencia en la representación legal y los jueces de las salas civiles, ubicados en Arequipa.
- **Muestra:** Para los abogados, se tomará una muestra de 30 abogados con experiencia en casos de prescripción e imprescriptibilidad, los cuales serán seleccionados a través de un muestreo no probabilístico por conveniencia o por juicio. Para los jueces, se entrevistará a 7 magistrados que han trabajado en procesos relacionados con la prescripción adquisitiva de dominio. Deberás asegurarte de que tengan experiencia en este tipo de casos.

2.6. Técnicas y Herramientas de Recolección de Datos

Las técnicas contribuyen en el análisis integral del problema:

- **Análisis documental:** Se realizará a través de las fichas de observación, preparadas para que llenen los datos relacionados con sentencias de vista, que en total son 67 la y revisión de la información doctrinaria, legislativa y jurisprudencial.

- **Encuestas:** (cuantitativo). Se diseñará un cuestionario estructurado con preguntas cerradas y abiertas, para obtener datos cuantitativos sobre el conocimiento, la percepción y la experiencia de los abogados en los procesos judiciales en el tema, especialmente con relación a la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de propiedad privada estatal.

- **Entrevistas:** (cualitativo). Se realizarán entrevistas semiestructuradas a los jueces. Las entrevistas incluirán preguntas abiertas que permitan explorar las perspectivas y opiniones de los jueces sobre las incidencias de imprescriptibilidad en los casos judiciales que resuelven. Esta técnica permitirá obtener información detallada y contextual sobre las interpretaciones doctrinarias, jurisprudenciales y normativas del fenómeno estudiado.

2.7. Instrumentos

Sobre la base a las técnicas mencionadas *at supra*, se emplearán los siguientes:

- Ficha de observación documental estructurada ([anexo 1](#)).
 - Cuestionario ([anexo 2](#)).
 - Guía de entrevista ([anexo 3](#)).
- La observación documental: se hace a través de una ficha, para llenar datos de las 67 sentencias de vista relacionados con el tema de estudio.
 - Aplicación de encuestas: Se aplicarán las encuestas a los 30 abogados en un periodo determinado.
 - Realización de entrevistas: Las entrevistas a los 7 jueces se llevarán a cabo en persona o de manera virtual, con un formato semiestructurado que permita una conversación fluida y la obtención de información detallada.

Tiempo estimado: Se considera un tiempo aproximado entre 10 y 15 minutos coordinando previamente con los encuestados y entrevistados.

2.8. Materiales de verificación

- **Jurisprudencia:** Para conocer los argumentos y posiciones de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial.
- **Legislación nacional:** Analizar normativas relacionadas al régimen jurídico de los bienes estatales, así como el tratamiento jurídico de los prescribientes.
- **Doctrina:** para fundamentar hechos fácticos y jurídicos de diversos autores en torno al tema de investigación
- **Revistas jurídicas:** Para conocer la tratativa actual de la figura jurídica de la usucapción de bienes de dominio privado estatal.
- **Tesis:** Para conocer cuáles son los resultados obtenidos por los investigadores en torno a las implicancias de la Ley 29618.

2.9. Cuadro de Coherencia

Tabla 1:

Cuadro de Coherencia

OBJETIVOS	VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICA	INSTRUMENTO
1. Identificar el objeto o la finalidad de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.	Variable independiente: Imprescriptibilidad de los bienes estatales.	-Concepto jurídico de imprescriptibilidad en la Ley N° 29618. - Finalidad de la norma según doctrina y jurisprudencia. - Relación con el interés del Estado.	Análisis documental	Ficha de observación (normas y doctrina).

<p>2. Analizar los supuestos de aplicación en el tiempo de la Ley N° 29618.</p>	<p>Variable independiente: Supuestos de aplicación temporal de la Ley 29618.</p>	<p>- Número de sentencias que aplican la Ley 29618 según fechas relevantes (entrada en vigor). - Casos donde se desconocen derechos previos adquiridos por particulares.</p>	<p>Análisis documental</p>	<p>Ficha de observación (sentencias).</p>
<p>3. Analizar las sentencias en relación con los criterios adoptados por los magistrados de las Salas Superiores Civiles y su influencia en la seguridad jurídica.</p>	<p>Variable dependiente: Seguridad jurídica y previsibilidad.</p>	<p>- Frecuencia de decisiones judiciales contradictorias. - Opinión de jueces respecto a criterios aplicados. - Percepción de abogados sobre la seguridad jurídica afectada.</p>	<p>Análisis documental, encuestas y entrevistas</p>	<p>Ficha de observación (sentencias), cuestionario (abogados) y guía de entrevista (jueces).</p>
<p>4. Analizar la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos con el fin de</p>	<p>Variable dependiente:</p>	<p>- Número de sentencias que aplican la teoría de los hechos cumplidos.</p>	<p>Análisis documental, entrevistas</p>	<p>Ficha de observación (sentencias) y guía de entrevista (jueces).</p>

declarar	Prescripción	-Concordancia
prescripción	adquisitiva de	entre los fallos y la
adquisitiva de	bienes estatales.	teoría.
bienes inmuebles		- Impacto en el
estatales.		respeto de
		derechos
		adquiridos
		previamente.

Nota: Elaboración propia

2.10. Campo de Verificación

2.10.1. Ubicación Espacial

Corte Superior de Justicia del Distrito Judicial de Arequipa – Perú.

2.10.2. Ubicación Temporal

El límite temporal de este estudio está enmarcado entre los años 2018 al 2024.

Unidades de Estudio

Están constituidas por las sentencias de vista emitidas por las tres salas superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, sobre prescripción adquisitiva de bienes inmuebles de dominio privado del Estado.

Entrevistas a los jueces de los juzgados civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa. Encuestas a profesionales del derecho de la región Arequipa

2.11. Universo o Población

Está formado por 81 Sentencias de Vista emitidas por las tres Salas Superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, además de 10 jueces de los juzgados civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa y profesionales que ejercen el derecho en la región Arequipa.

2.12. Muestra

Sentencias de vista de las tres salas superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa. Se utiliza como nivel de confianza del 95,5 % y un margen de error del ± 5 % ¿De qué tamaño sería la muestra, si el universo es de 81 sentencias de vista (unidades de estudio)?

Fórmula para calcular tamaño de la muestra en una población finita

$$n = \frac{N * Z^2_{\alpha} * p * q}{e^2 * (N-1) + Z^2_{\alpha} * p * q}$$

n= Tamaño de muestra que se necesita determinar

N= Tamaño de la población

Z=Valor Z. expresa el nivel de confianza que establezca el investigador. En las investigaciones sociales, este oscila generalmente entre 95% y 99%. A cada nivel de confianza corresponde un valor Z en la distribución normal teórica.

e= Error estimado aceptado, el investigador lo establece, generalmente escoge un valor entre 3 y 5.

p= probabilidad de que ocurra el evento. En este tipo de estudios, cuando se desconoce la distribución de la variable en la población, se asume que $p=50\% = 0,5$

q= (1-p) probabilidad de que no ocurra el evento

Para el presente trabajo, se asume que:

$$N = 81$$

$$Z = 95\% = 1,96$$

$$e = 5\% = 0,05$$

$$p = 50\% = 0,5$$

$$q = 50\% = 0,5$$

Sustituyendo se tiene que:

$$n = \frac{81 * 1,96^2 * 0,5 * 0,5}{0,05^2 * (81-1) + 1,96^2 * 0,5 * 0,5} = \frac{81 * 3,8416 * 0,25}{0,0025 * 80 + 3,8416 * 0,25} = \frac{77,7924}{1,1604} = 67.03$$

Por tanto, la muestra obtenida es de 67 unidades de estudio (sentencias de vista).

Esta es representativa del universo de 81 sentencias de vista porque se ha estratificado en las tres salas superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, y se ha calculado la muestra con una envergadura proporcional al total de cada uno de ellos, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Tabla 2:

Universo estratificado de sentencias de vista sobre prescripción adquisitiva de bienes inmuebles de dominio privado estatal de las salas superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018-2024

Universo	Dependencia	Nº de sentencias de vista
81	Primera Sala Superior Civil	32
	Segunda Sala Superior Civil	28
	Tercera Sala Superior Civil	21
TOTAL		81

Nota: Elaboración propia

Considerando la distribución de las sentencias por cada una de las salas, se procedió a definir las muestras por estratos, como aparece a continuación:

Tabla 3:

Muestra estratificada de sentencias de vista sobre prescripción adquisitiva de bienes inmuebles de dominio privado estatal de las salas superiores civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018-2024.

MUESTRA	DEPENDENCIA	N° DE SENTENCIAS DE VISTA
67	Primera Sala Superior Civil	27
	Segunda Sala Superior Civil	23
	Tercera Sala Superior Civil	17
	TOTAL	67

Nota: Elaboración propia

En cuanto al muestreo de magistrados de los juzgados civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, se utilizó un procedimiento de selección no probabilístico. De una población compuesta por 10 juzgados especializados en materia Civil de la Corte Superior de Arequipa, se seleccionó una muestra de 7 juzgados. De esta forma, los magistrados de los juzgados consultados se distribuyen como se expone a continuación:

- Primer juzgado civil: 1 magistrado
- Tercer juzgado civil: 1 magistrado
- Cuarto juzgado civil: 1 magistrado
- Séptimo juzgado civil: 1 magistrado
- Octavo juzgado civil: 1 magistrado
- Noveno juzgado civil: 1 magistrado
- Décimo juzgado civil: 1 magistrado

El procedimiento seguido asegura la representatividad de los juzgados civiles de la Sede Central de la Corte Superior de Justicia del Distrito Judicial de Arequipa, ya que los magistrados que serán entrevistados representan el 70% del total.

Respecto a los abogados que ejercen en las distintas ramas del derecho (administrativo, civil, penal, constitucional, etc.) , se aplicarán encuestas a los diferentes juristas, ya sea que formen parte de un estudio jurídico o ejerzan de manera independiente. De esa manera se trabajará con una muestra no probabilística de 30 abogados que ejerzan en el sector público o en el sector privado o de manera independiente.

2.13. Estrategia de Recolección de Datos

2.13.1. Organización

Para desarrollar la recolección de datos, se cursará oficio al presidente de la Corte Superior de Justicia de Arequipa.

2.13.2. Recursos

La tabla que aparece a continuación recoge las cifras de personas, materiales y finanzas que serán empleados en el estudio.

Tabla 4:

Recursos empleados

Denominación	Composición	Cantidad
Recursos humanos	Investigadora	1
	Colaboradores	2
Recursos materiales	Papel Bond A-4	1000
	Impresiones	1000
	Computadora Portátil	2
	Fotocopias	300

Lapiceros	12
Lápices	6
Tablillas	3

Nota: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el estimado de acciones de desarrollar, los servicios que deben ser contratados, así como sus precios actuales, se elaboró un estimado de gastos.

Tabla 5:

Estimado de gastos financieros

Concepto	Precio (S)
Papel Bond A-4	30.00
Impresiones	500.00
Fotocopias	30.00
Lapiceros	12.00
Lápices	6.00
Tablillas	30.00
Pasajes y Viáticos	300.00
Empastado	100.00
Colaboradores	1,000.00
TOTAL	2,008.00

Nota: Elaboración propia

2.14. Validación de los Instrumentos

Los instrumentos que se emplearon fueron la ficha de observación documental estructurada, la guía de entrevista y el cuestionario. Todos fueron validados antes de ser entregados a los magistrados y a los profesionales del derecho.

Validación por instrumento:

A) Ficha de observación:

-Propósito: Fue diseñada para analizar 67 sentencias judiciales en función de los indicadores de criterios judiciales y normas aplicables.

-Validación: Se sometió a revisión por un especialista. Se ajustaron categorías para mejorar la precisión.

-Alineación: Los indicadores evaluados corresponden a criterios de coherencia como la claridad, la precisión, la organización y la metodología.

Finalmente se determinó APLICABLE este instrumento de Ficha de observación documental, en la puntuación de Excelente, sin ninguna observación ([anexo 4](#)).

B) Entrevista:

- Propósito: Recoger información cualitativa sobre los criterios aplicados por los jueces en la interpretación de la Ley Nro. 29618

-Validación: Se sometió a juicio de experto, quien evaluó la pertinencia y claridad.

-Alineación: Los indicadores evaluados bajo los criterios de Suficiencia, relevancia, coherencia, claridad y precisión y redacción.

Finalmente resulta APLICABLE este instrumento de Entrevista, sin ninguna observación y con puntuación MB (muy buena) ([anexo 5](#)).

C) Encuesta:

-Propósito: Obtener datos de 30 abogados sobre la predictibilidad y seguridad jurídica en los procesos judiciales.

-Validación: Juicio de experto. Coeficiente de confiabilidad

-Alineación: Los indicadores evaluados son en base a los siguientes criterios como: Claridad, objetividad, actualidad, organización. Suficiencia, intencionalidad, consistencia, coherencia, metodología y pertinencia.

Finalmente, este instrumento de Cuestionario (Encuesta) CUMPLE con los requisitos para su aplicación, que resulta APLICABLE con un promedio de valoración de 100 ([anexo 6](#)).

2.15. Criterios para Manejo de Resultados

Una vez recolectados los datos, estos se sistematizarán estadísticamente para el análisis, interpretación y conclusiones.





CAPITULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Resultados

El presente capítulo presenta los resultados derivados del procesamiento de la información acopiada a partir de los instrumentos aplicados. En cada caso los análisis se realizan desde las perspectivas cuantitativas y cualitativas, arribando a conclusiones parciales por cada instrumento. Los procedimientos estadísticos abarcaron el conteo, los cálculos porcentuales y la elaboración de gráficos.

3.1.1 *Resultados del Análisis de Documentos*

En este apartado se examina cómo los tribunales peruanos interpretan y aplican la Ley N° 29618 sobre imprescriptibilidad de bienes estatales y la manera en la que esta interpretación se relaciona con la teoría de los hechos cumplidos y los derechos adquiridos, de acuerdo con las posiciones de la jurisprudencia civil del país. Con base en la información obtenida a través de la revisión de las sentencias, se observa que existe un punto de debate entre la declaración de imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado y los derechos adquiridos previamente por las personas, lo que ha propiciado diversos enfoques interpretativos judiciales que, en determinados casos, pueden llegar a ser contradictorias. Un primer momento del análisis se concentra en el estudio de la jurisprudencia y la doctrina y, posteriormente, se expone el procesamiento del análisis de las sentencias estudiadas.

3.1.1.1. Análisis de Documentos de Jurisprudencia y Doctrina. Como se ha visto en los apartados anteriores, la Ley N° 29618 determina principios fundamentales que han transformado el régimen de los bienes estatales en Perú, a saber, la presunción legal de que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad y la declaración de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal. La norma implicó un cambio paradigmático en la concepción jurídica de los bienes estatales, toda vez que extiende la protección de imprescriptibilidad —que era históricamente reservada

para bienes de dominio público—, a los bienes de dominio privado del Estado. La disposición legal separa de su ámbito de aplicación a “los predios en propiedad, en posesión o en uso tradicional de las comunidades campesinas y nativas, los cuales se rigen por las leyes de la materia” (LEX, 2017).

Cabe notar que la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la mencionada Ley 29618 fue puesta en discusión mediante una demanda presentada por el Colegio de Notarios de San Martín ante el TC (Expediente 0014-2015-PI/TC) Como observa Vilcherrez, aunque la Constitución no se pronuncia sobre los bienes de dominio privado, el TC se han encargado de establecer sus características, al interpretar el artículo 73° de la Carta Magna. Aquí —explica el autor—, “se ha realizado una interpretación a contrario sensu, determinando que la norma constitucional solo dispone que los bienes de dominio público sean los que tengan las características de inalienables, inembargables e imprescriptibles, y que al no indicarse nada sobre los bienes de dominio privado se entiende que estos no tienen estas características” (2023, p. 260) . Este proceso constitucional comporta las dudas jurídicas generadas por la extensión del régimen de imprescriptibilidad a los bienes de dominio privado estatal, que anteriormente estaban sujetos al mismo régimen jurídico que los bienes privados de los particulares.

El ordenamiento jurídico peruano ha adoptado expresamente la teoría de los hechos cumplidos como principio rector para la aplicación de las leyes en el tiempo. Esta teoría, como afirma Rubio (2015) citado por Cuba (2020) sostiene que “cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata” (p. 8).

A diferencia de la teoría de los derechos adquiridos (que protege en circunstancias jurídicas consolidadas bajo una legislación anterior), la teoría de los hechos cumplidos señala que la ley se aplica a las situaciones y relaciones jurídicas existentes a partir del

momento de su entrada en vigor, incluso si estas situaciones surgieron bajo las regulaciones establecidas por una ley precedente (Cuba, 2020). El artículo 103 de la Constitución Política del Estado peruano, establece que el principio de irretroactividad de la ley es aplicable en todos los ámbitos, excepto cuando en materia penal se beneficia al reo. Por su parte, el artículo III del Título Preliminar del Código Civil reitera este principio.

La jurisprudencia ha confirmado esta postura. La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de Lima, en la casación 15470-2014, manifestó expresamente que el ordenamiento jurídico nacional se rige por la teoría de los hechos cumplidos, que ha sido consagrado en el artículo 103° de la Ley Suprema (Cuba, 2020).

El Código Civil peruano regula la institución de la prescripción en diversas disposiciones. Específicamente, el artículo 1993 invocado en la Casación N°2264-2014-PUNO establece que la prescripción surte efectos desde el propio día en que puede ejercitarse la acción, “pues es evidente que es sólo a partir de dicha fecha en que se está en posibilidad de actuar” (Sentencia Casación N° 12736 - 2016, Lima Este, 2016, p. 11). Este precepto determina el punto de inicio del cómputo del plazo de prescripción, elemento que resulta esencial en los casos de que la prescripción sea adquisitiva o extintiva.

En cuanto a los plazos prescriptorios, el artículo 2001 del Código Civil, específicamente en su inciso 1, establece un plazo de diez años para ciertas acciones, como se menciona en la precitada sentencia de casación. En este sentido, una de las principales tensiones jurídicas apreciadas en las sentencias estudiadas, tiene lugar cuando existen procesos posesorios que se iniciaron con anterioridad a la promulgación de la Ley 29618, pero que no habían cumplido el plazo de prescripción adquisitiva al momento de

entrar en vigencia dicha ley. En esos casos, se observa que existe una colisión entre, por un lado, la aplicación inmediata de la Ley 29618, que declararía imprescriptibles dichos bienes a partir de su entrada en vigor el 24 de noviembre de 2010 y, por otro, la protección de situaciones jurídicas que, aunque no han sido definidos como derechos adquiridos, se encontraban en proceso de consolidación a tenor con la norma precedente.

Tomando como referente la jurisprudencia disponible, se identificaron casos donde se discutía la interrupción de la prescripción extintiva, donde se plantea “nada impedía que Luis Guillermo Lastarria inicie cualquier proceso desde el año 2002, cuando adquirió la mayoría de edad” y se aborda la paralización de la prescripción extintiva (Expediente 2332-2015). Entre las contradicciones identificadas en las resoluciones judiciales, destaca un caso donde el mismo tribunal adoptó posiciones aparentemente incompatibles: “Para el caso de la prescripción extintiva, el demandante queda protegido por la supuesta interrupción de la prescripción por el proceso N° 992-2000 aun cuando no es parte” y más adelante explica que para el caso de la excepción de cosa juzgada, no hay identidad de pretensiones con el mencionado proceso y, por tanto, no procede la excepción. Esta contradicción es muestra de la elevada complejidad que comporta la armonización de institutos jurídicos, es decir, la prescripción e identidad de pretensiones, al tiempo que evidencia cómo un mismo tribunal puede aplicar criterios distintos según la excepción procesal analizada.

Un problema identificado en la información analizada es la falta de regulación específica sobre ciertos aspectos de la prescripción. Por ejemplo, Jiménez observa que “no se encuentra vigente una norma expresa que regule el plazo de prescripción de la cobranza de multas judiciales, lo cual determina que los órganos jurisdiccionales apliquen de manera supletoria lo regulado en el Código Civil” (Jiménez E. , 2022). Esta omisión

normativa obliga a los tribunales a la aplicación supletoria de normas generales, propiciando interpretaciones potencialmente heterogéneas en casos similares.

La aplicación de la Ley 29618 presenta aspectos susceptibles a debate en relación con la protección de derechos adquiridos o en proceso de adquisición. Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la declaratorio de retroactividad en casos de imprescriptibilidad, podría afectar a quienes, actuando de *bona fide*, habían iniciado procesos posesorios con anterioridad a la ley, confiando en el régimen jurídico vigente en aquel entonces. Empero, la asunción de la teoría de los hechos cumplidos ha de favorecer la interpretación de que la Ley 29618 se aplica a todas las premisas fácticas existentes desde su entrada en vigencia en el ordenamiento jurídico peruano, incluso si tales situaciones se hubieran generado con anterioridad antes. Esta postura ha sido expresamente respaldada por la jurisprudencia peruana, como se evidencia en la casación 15470-2014 (CSJ, 2014).

En lo concerniente al efecto de la Ley 29618 sobre los derechos de poseedores de bienes estatales, puede decirse que es notable. Para las personas que no habían completado el plazo de prescripción adquisitiva al momento de la promulgación de esta norma, la declaración de imprescriptibilidad interrumpe de plano toda posibilidad de adquirir la propiedad en sede civil. A pesar de ello, la regulación incorpora una disposición complementaria transitoria que establece en su Disposición Transitoria Única que “las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren ocupando inmuebles de propiedad estatal (...) pueden acogerse a los mecanismos de compraventa a valor comercial establecidos en dichas normas” (Ley 29618, 2010). Esta dispensa mitiga en parte el influjo negativo de la ley en sí, abriendo una opción alternativa para regularizar a los poseedores que cumplan determinados requisitos.

La tensión entre el fundamento básico fundamento de la imprescriptibilidad, es decir, la protección del patrimonio estatal y los derechos individuales de poseedores, es reflejo de un reflejo de un debate que va más allá de la paridad entre intereses públicos y privados. Las decisiones judiciales analizadas muestran las dificultades para equilibrar ambos intereses, particularmente allí donde la posesión de los bienes tuvo lugar mucho antes de la promulgación de la Ley. Por otra parte, este desbalance ha sido fuente para la emigración doctrinal desde la concepción del Estado como poseedor de bienes de dominio privado, en un enfoque análogo al de la propiedad privada común hacia uno en virtud del que privilegia la protección del patrimonio estatal como un bien colectivo, lo que es extensible a aquellos que no están destinados a un servicio o uso público.

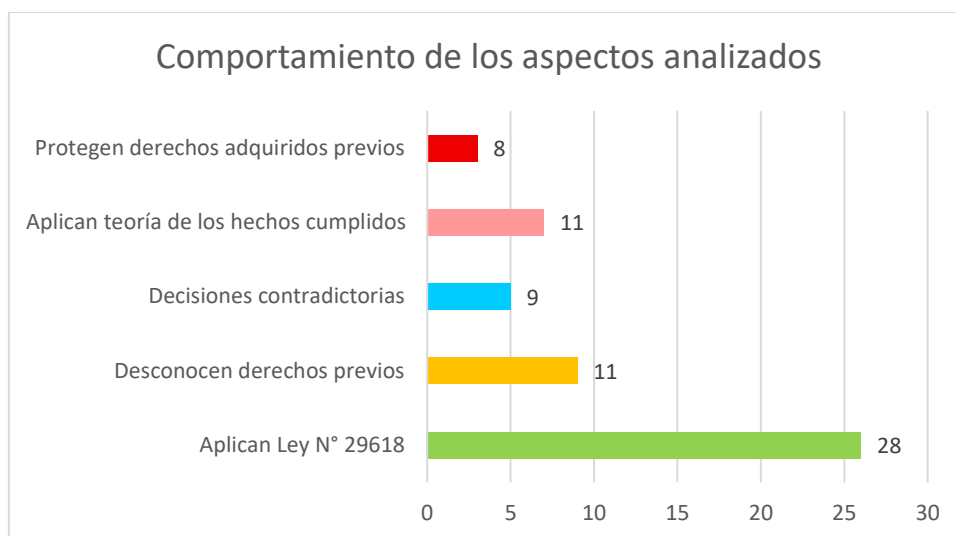
La demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 1 y 2 de la Ley 29618 refleja la relevancia constitucional del debate sobre la imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado. Este proceso constitucional plantea cuestiones fundamentales sobre la incongruencia constitucional de la norma al extender la protección de imprescriptibilidad a bienes que, por su naturaleza y destino, han estado tradicionalmente bajo la tutela del derecho privado; el choque de esta disipación con el derecho de propiedad y la falta de compatibilidad con los principios que, desde el derecho constitucional informan sobre la vigencia y aplicabilidad de la ley en el tiempo (Exp. 0014-2015-PI/TC, 2020).

3.1.2 Análisis de 67 Sentencias de Vista sobre Prescripción Adquisitiva de Dominio

Como parte del estudio que se desarrolla, fueron extraídas 67 Sentencias de Vista. La gráfica 1 resume la posición de la corte respecto a las demandas.

Figura 8:

Contenido fundamental del pronunciamiento de los jueces



Nota: Elaboración propia

La mayoría de las sentencias revisadas (52%) contienen pronunciamientos judiciales que coinciden en que, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, los bienes de dominio privado del Estado son imprescriptibles. Los jueces actuantes magistrados rechazan la prescripción adquisitiva sobre predios estatales, citando expresamente la norma vigente. Señalan, además, que la imprescriptibilidad es absoluta salvo para los casos exceptuados por ley, es decir, comunidades campesinas o nativas.

A pesar de ello, en algunos expedientes como 1232-2012-0-0401-JR-CI-07 y 1763-2012-0-0401-JR-CI-07, se observa una interpretación más flexible, pues los magistrados valoran si la posesión se consolidó antes de la promulgación de la ley, de esta forma en algunos casos consideran la posibilidad de que la prescripción sí ha lugar, cuando el plazo se cumplió antes del 24/11/2010.

En 9 sentencias se aprecia el desconocimiento de derechos posesorios previos, incluso cuando la posesión se había dado con un tiempo prolongado, pero no consolidada antes de la Ley 29618. En esos procesos, los jueces ponderan la protección del patrimonio

estatal sobre las pretensiones de los particulares, pero ello no implica la pérdida de expectativas legítimas de los poseedores.

A partir del estudio, se observan 4 casos donde los pronunciamientos poseen ciertas contradicciones con relación a la aplicación de la imprescriptibilidad y la protección de derechos en curso de adquisición. Por ejemplo, una sala reconoce la prescripción por hechos anteriores a la ley (expediente 410-2012-0-0407-JM-CI-01), mientras que en casos análogos la rechaza. Asimismo, se observan criterios divergentes sobre si el plazo prescriptorio debe contarse totalmente antes de la ley para poder reconocer el derecho que se invoca.

Se contabilizan 7 sentencias donde se aplica la teoría de los hechos cumplidos, señalando que la ley nueva surte efecto en situaciones jurídicas existentes desde su vigencia, aun cuando la posesión se inició antes. Regularmente en estas declaraciones se invoca el artículo 103 de la Constitución y el artículo III del Título Preliminar del CC.

En términos generales los fallos revelan coherencia con la doctrina prevaleciente en el país, según la cual se privilegia la aplicación inmediata de la ley (hechos cumplidos) y se limita el reconocimiento de derechos adquiridos solo a situaciones plenamente consolidadas antes de la Ley 29618. A pesar de ello, algunas sentencias muestran incontinencias y excepciones, aplicando criterios de equidad o considerando la posesión de *bona fide* (expediente 1763-2012-0-0401-JR-CI-07).

El estudio permite apreciar que en poco menos de tres tercios de las sentencias (69%), la aplicación rigurosa del principio de imprescriptibilidad afecta los intereses poseedores que, cumpliendo con los requisitos legales, no pudieron consolidar la prescripción antes de 2010.

Solo en 3 casos se observa un interés explícito por privilegiar los derechos de posesión previos, tanto reconociendo situaciones consolidadas, como mediante la

remisión a mecanismos alternativos de regularización, específicamente la compraventa, aspecto que, aunque excede los intereses investigativos de este trabajo, merecerá atención teórica en otros estudios. Los pronunciamientos de los magistrados respecto a las sentencias favorables a los demandantes, se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 6:

Síntesis de las sentencias favorables a los demandantes

Criterios de la corte	Argumentos expuestos (resumen)	Sentencias
Cumplimiento del tiempo de posesión de los bienes	Los demandantes evidenciaron posesión continua, pacífica, pública y <i>animus domini</i> por más de 5 o 10 años, según el tipo de prescripción ordinaria o extraordinaria.	28-2018 127-2022
Justo título y buena fe	Los demandantes presentaron documentos (contratos de compraventa) que constituyeron justo título y demostraron su buena fe en la posesión, a pesar de ser imperfectos.	28-2018 127-2022
Poseción de los bienes antes de la Ley 29618	Los demandantes demostraron que cumplían los requisitos de la prescripción adquisitiva antes de la vigencia de la Ley N.º 29618, por lo tanto, esta no aplicaba en su contra retroactivamente.	28-2018 127-2022
Concordancia entre posesión y pruebas	Se presentaron evidencias sólidas que respaldaban que la posesión cumplía con todos los requisitos legales para la prescripción adquisitiva.	28-2018 127-2022

Pleno Se aplicaron los criterios del Pleno Jurisdiccional Civil y
jurisdiccional Procesal Civil 2016, que permiten la prescripción de 28-2018
2016 bienes estatales si la posesión cumple con los requisitos 127-2022
legales previos a la entrada en vigencia de la Ley 29618.

Nota: Elaboración propia

En el total de las sentencias revisadas se presentaron 38 demandantes privados, ya sea individual o como sociedades conyugales, cinco demandantes actuaban en representación de entidades públicas. Sin embargo, solo siete fallos fueron favorables a los particulares, mientras que los 36 restantes beneficiaron a los representantes del Estado o entidades públicas. En la tabla 7, se resumen los argumentos en virtud de los cuales, los magistrados declararon las demandas sin lugar.

Tabla 7:

Resumen de los fallos contrarios a los intereses de los demandantes

Criterios de la corte	Síntesis de los argumentos expresados	Sentencias
Propiedad estatal del predio	El predio pertenece es propiedad estatal, según el artículo 23 de la Ley N.º 29151. En esos casos, la Ley N.º 29618 prohíbe la adquisición por prescripción.	123-2018
		069-2020
		142-2021
		46-2022-4JEC
		338-2021
		96-2021
		125-2018
Reserva de propiedad en compraventa	Contratos de compraventa con reserva de propiedad no admiten la posesión con ánimo de propietario, según el art. 1583 del Código Civil.	064-2018
		50-2021
		134-2022

		253-2022
		69-2019
		33-2022
		111-2019
		112-2018
Insuficiencia de los medios de prueba	Los medios de prueba interpuestos no dan fe de una posesión pacífica, pública y continua por el plazo requerido.	46-2021 054-2021 085-2022
Contradicciones en elementos jurídicos	El predio interesado está sujeto a restricciones legales o administrativas, por lo que no puede ser cambiado su uso ni habilitado para urbanización.	086-2022 46-2021 046-2018 4569-2018
Exclusión por normativa específica	Se trata de inmuebles destinados a proyectos estatales o de utilidad pública, por lo que no aplica a ellos la prescripción.	98-2022 046-2018 088-2021 508-2018 654-2019
Aplicación de Ley N.º 29618	Imprescriptibilidad de bienes estatales según la Ley N.º 29618 y el ordenamiento jurídico peruano, con sujeción a la teoría de los hechos cumplidos.	62-2019 46-2018 086-2022 508-2018 125-2018

Nota: Elaboración propia.

En general se aprecia un elevado nivel de consenso en los fallos emitidos, donde prevaleció la unanimidad del voto. Solo el 16,3% de los expedientes recoge referencias a

votos discordantes. Los argumentos planteados por los jueces actuantes que mostraron opiniones discordantes, se recogen en la tabla 8.

Tabla 8:

Síntesis de los votos discordantes

Número de expedientes	Argumentos de los votos de discordia
1232-2012-0-0401-JR-CI-07	Un juez se pronuncia sobre la titularidad estatal y la necesidad de aplicar el artículo 950 del Código Civil para casos anteriores a la Ley N.º 29618.
01288-2018-0-0401-JR-CI-07	Se expone la posibilidad de prescribir bienes de dominio privado estatal si se cumplieron los requisitos antes de la Ley N.º 29618.
01587-2017-0-0401-JR-CI-04	Argumentación sobre la base del principio de imprescriptibilidad de bienes estatales en observancia de la Ley N.º 29618 y la teoría de los hechos cumplidos.
01690-2017-0-0401-JR-CI-07	Argumentos sobre con la normativa especial para la adquisición de bienes estatales y la imprescriptibilidad definida en la Ley N.º 29618.
01891-2017-0-0401-JR-CI-06	Un juez defiende inaplicabilidad de la retroactividad y expone argumentos sobre requisitos de prescripción cumplidos antes de la Ley N.º 29618.
50028-2019-0-0414-JR-CI-01	Un magistrado considera que existe falta de prueba sobre posesión anterior al año 2003 y se cuestiona los cálculos de tiempo en la sentencia recurrida.

Se expone argumento sobre la insuficiencia de 00156-2021-0-0412-JR-CI-01 habilitación urbana y normativa aplicable a bienes de dominio privado del Estado.

Nota: Ninguno de estos votos discordantes se emitió en los fallos que favorecían a los demandantes. Elaboración propia.

Al examinar integralmente estos datos, considerando el marco legal peruano, la jurisprudencia, y los aportes doctrinales, se aprecia prevalecen las posiciones coherentes con el ordenamiento jurídico, en tanto un volumen considerable de las sentencias, considera la aplicación de los principios de interpretación y la teoría de los hechos cumplidos, para evaluar si las condiciones que fundamentan la pretensión apropiativa se habían consumado antes de la entrada en vigencia de leyes 29618 y 29151. En las sentencias favorables a los demandantes particulares (personas jurídicas o asociaciones conyugales), se observó que los jueces evaluaron de forma coherente si se cumplían los requisitos esenciales de continuidad, publicidad y pacifismo de la posesión, pues estos habían ejercido una posesión que cumplía el lapso legal. De igual forma se aplicó el procedimiento de cómputo del tiempo.

Ahora bien, se aprecian posiciones que pueden resultar contradictorias o ser objeto de discusión, tales como los planteamientos respecto al tratamiento de bienes estatales en contraposición con los privados. Varias sentencias señalan que, para bienes que son de dominio del Estado o de entidades estatales, incluyendo las de dominio privado estatal, la aplicación de la figura de usucapión es, al menos en principio, limitada o excluida. Estas posiciones invocan el art. 73 de la Ley Fundamental, así como las disposiciones de la Ley 29618, que anula la prescripción de ciertos bienes.

Se nota que mientras que algunos jueces fallaron en contra de las pretensiones de usucapión tratándose de bienes estatales, en otros fallos se reconoció la usucapión sobre

inmuebles cuando la posesión se había iniciado antes de la vigencia de la norma restrictiva o cuando se acreditó el *animus domini*, lo que sucedió en sentencias favorables a particulares. La desigual interpretación entre lo que se considere un bien de propiedad privada de un particular y lo que es uno con vinculación estatal, genera oscilaciones interpretativas.

Por otra parte, la interpretación de la cláusula de reserva, revela que en algunos fallos se reafirma que mientras no se haya abonado el precio íntegro y, en consecuencia, no haya desaparecido la reserva de propiedad establecida en el contrato de compraventa a plazos, el demandante no puede considerarse propietario legal del bien.

La doctrina ofrece espacio al debate sobre el efecto del transcurso del tiempo en la cláusula de reserva. Hay discrepancias entre quienes sostienen que la mera posesión ‘a título de poseedor’ no basta, mientras que otros tratadistas plantean que, en determinadas circunstancias, con el paso del tiempo se podría “diluir la fuerza de la cláusula”, siempre y cuando se acredite el *animus domini*. En otro orden, respecto al valor probatorio y la fecha de inicio de la posesión, los magistrados señalaron la insuficiencia de pruebas que acreditaran de modo convincente que la posesión se surtió efecto desde la fecha que se reclama. Existen divergencias respecto a si ciertos documentos son medios adecuados para que se considere el plazo de posesión. Tal es el ejemplo de las actas de constatación o contratos.

Del anterior análisis se infieren algunas ideas que pudieran sustanciar eventuales actualizaciones legislativas. Así, por ejemplo, sería recomendable una revisión normativa que aclare inequívocamente las condiciones en que procede o no la usucapión sobre bienes que integran el patrimonio material del Estado, distinguiendo entre bienes de dominio público y de dominio privado estatal. Esto permitiría homogeneizar el tratamiento de bienes estatales y particulares. Será conveniente también realizar alguna

precisión, ya sea en el derecho positivo vigente como mediante actos jurisprudenciales de la CSJ, que puntualicen el alcance de la cláusula de reserva de propiedad en contratos de compraventa a plazos ante el paso del tiempo, indicando de qué manera ella afecta el cómputo del plazo posesorio para la usucapión.

Igualmente se necesita definir criterios claros para la valoración de medios probatorios, haciendo alusión a tipos de documentos específicos y su relevancia probatoria. Si bien esta tasación de pruebas podría contravenir el principio de libre apreciación, al menos en el orden metodológico se podrían trazar lineamientos para el análisis de la evidencia documental. Por otro lado, teniendo en cuenta que la aplicación de normas relativamente recientes como la Ley 29618, genera debates frente a hechos consumados, sería útil profundizar en los estudios doctrinales para fundamental modificaciones o directrices que orienten de forma precisa cuándo y cómo se aplican las reglas sobre los hechos cumplidos, sin vulneraciones a los derechos adquiridos.

3.1.3 Resultado de las Encuestas Aplicadas

Se diseñó una encuesta con preguntas dirigidas a evaluar la percepción y el conocimiento de los encuestados sobre la problemática de la imprescriptibilidad de los bienes estatales y su impacto en los procesos judiciales en el ámbito civil. Los datos fueron tabulados y analizados tanto cuantitativa como cualitativamente, con el fin de identificar tendencias, posiciones divergentes y aspectos de consenso.

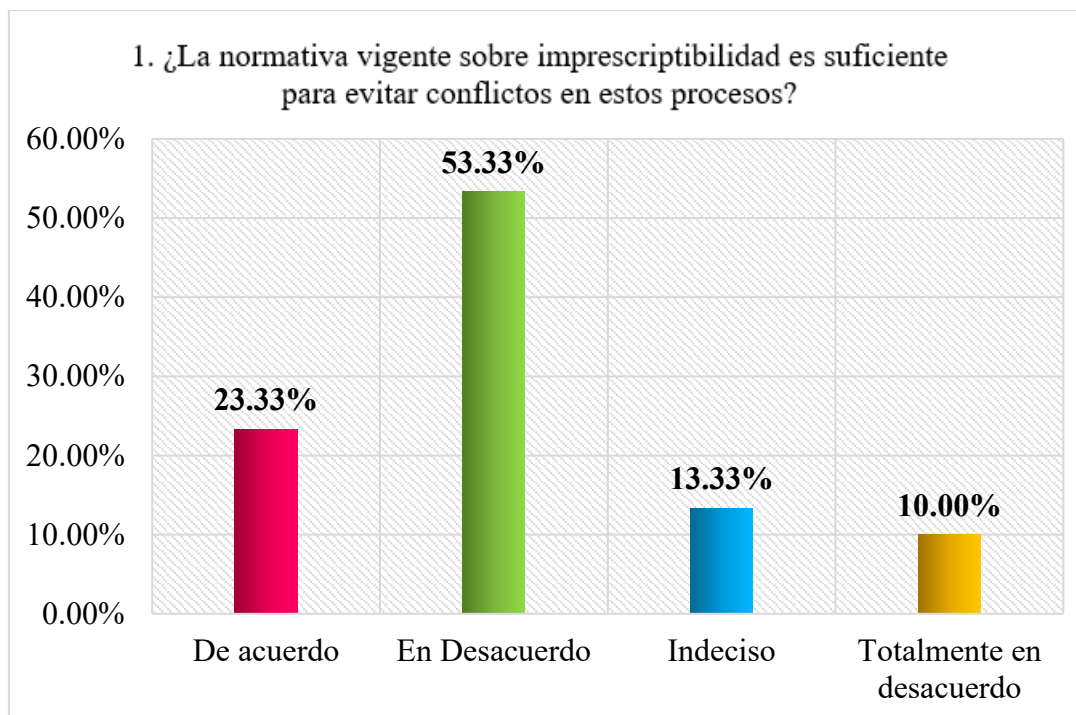
La pregunta inicial pretendía explorar la valoración de los colegas respecto a la pertinencia de la legislación vigente en cuanto a cubrir las necesidades regulatorias en esta materia.

Al procesar esta interrogante (¿La normativa vigente sobre imprescriptibilidad es suficiente para evitar conflictos en estos procesos?) se aprecia que prevalecen los criterios negativos, en tanto poco más de la mitad de los encuestado se pronuncia

desfavorablemente. Nótese en el gráfico 2 que el 63,3% manifiesta estar en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con este planteamiento.

Figura 9:

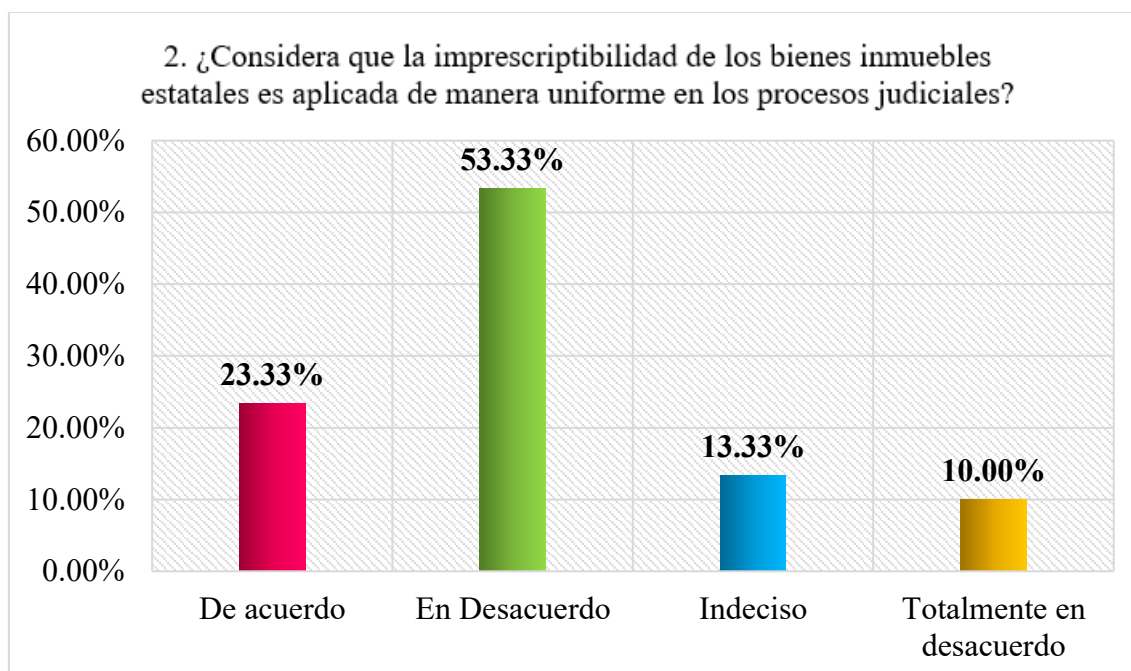
Respuestas a la pregunta 1.



Nota: Elaboración propia

Estos porcentajes sugieren que, según la percepción prevaleciente, la formulación normativa actual podría estar generando conflictos en la impartición de justicia en la práctica judicial.

La segunda interrogante (¿Considera que la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles estatales es aplicada de manera uniforme en los procesos judiciales?), pretendía conocer en qué medida la impartición de justicia es uniforme. Aquí los resultados fueron similares a los anteriores. Menos de la cuarta parte de los encuestados se pronuncia positivamente al respecto, entre tanto, nuevamente el 63,3% expresa desacuerdo o total desacuerdo, mientras que el 13,3% se muestra indeciso. La siguiente gráfica ilustra los resultados numéricos.

Figura 10:*Respuestas a la pregunta 2*

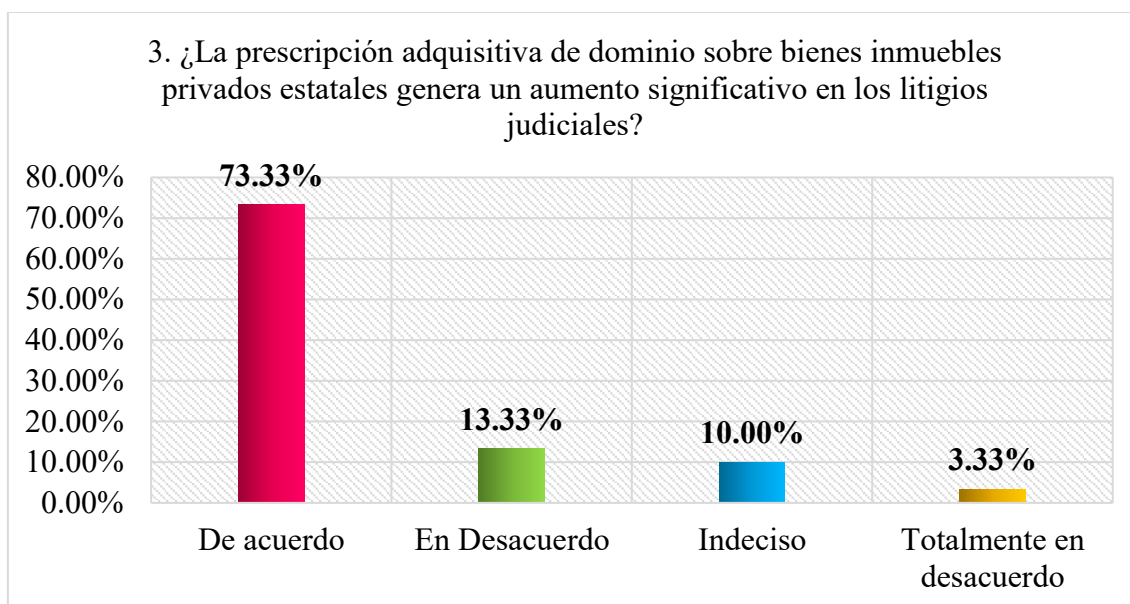
Nota: Elaboración propia

Estos datos, provenientes de la percepción subjetiva de los encuestados, se deberá complementar con otros métodos, especialmente el análisis de documentos.

En cuanto a la tercera pregunta (¿La prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes inmuebles privados estatales genera un aumento significativo en los litigios judiciales?), se aprecia coherencia con los criterios anteriores. Véase que el 73,3% de los encuestados afirma que sí se está presentando el fenómeno en la práctica judicial, es decir, la existencia de una norma que fija la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles estatales podría estar vulnerando derechos en los particulares que, con el fin de impugnar las decisiones administrativas sobre el dominio de tales bienes, promueven la acción del órgano juzgador. El gráfico 3 ilustra que solo el 16,6% de los encuestados no comparte ese criterio, al manifestarse en desacuerdo o totalmente en desacuerdo.

Figura 11:

Respuestas a la pregunta 3.



Nota: Elaboración propia

Con la formulación de la cuarta pregunta (¿Qué aspectos legales considera que dificultan la aplicación de la imprescriptibilidad en estos casos?), se procura explorar los criterios sobre las barreras legales que dificultan la implementación del derecho de propiedad, tanto del Estado como de los particulares. Las respuestas se agruparon por ítem o ideas centrales, pudiendo ser presentadas como aparece en la tabla 9.

Tabla 9:

Ideas expresadas en la cuarta pregunta

Respuestas	Frecuencia
No existen dificultades	4
Documentos dados en instancia administrativa o notarial	4
Falta de criterios uniformes en la aplicación del marco legal de los bienes estatales y la imprescriptibilidad	9

Tratamiento de la propiedad estatal en igual semejanza a la propiedad de un particular	4
Marco legal de los bienes estatales desactualizado	5
Burocracia imposibilita oportuna aplicación del marco legal de los bienes estatales	4

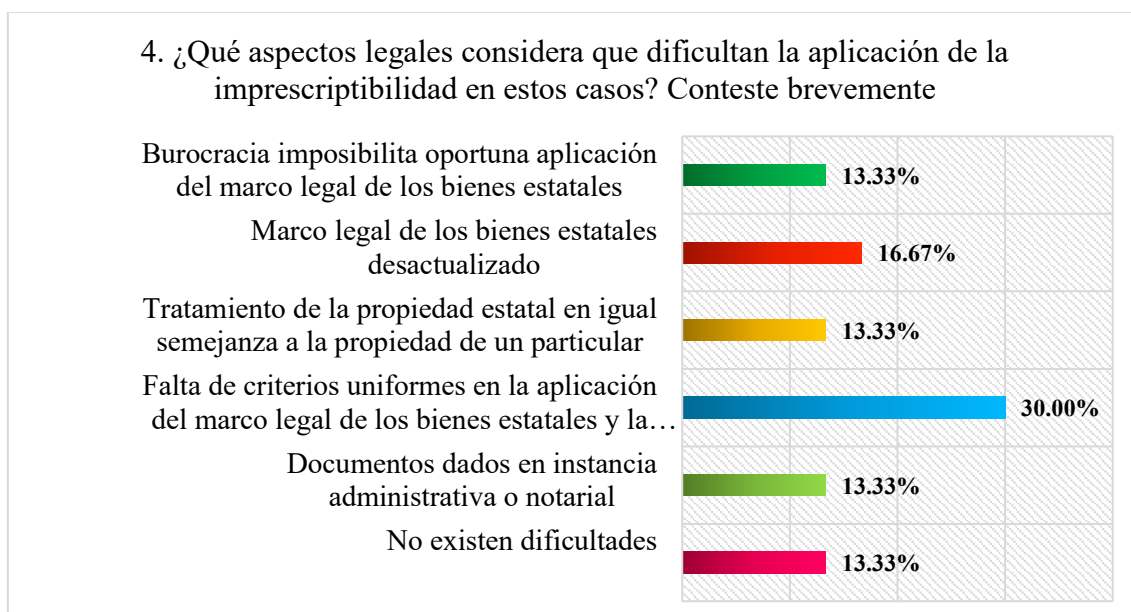
Nota: Elaboración propia

A pesar de que un grupo de especialistas encuestados apunta que no existen dificultades, otros (26%) consideran que los documentos dados en instancia administrativa o notarial constituyen barreras. Un grupo mayoritario de colegas (76%) advierte la falta de criterios uniformes en la aplicación del marco legal de los bienes estatales y la imprescriptibilidad, como una limitante lo cual es coincidente con las respuestas a la pregunta 2. A su turno, otros cuatro consideran que es incorrecto otorgar un tratamiento de la propiedad estatal en igual semejanza a la propiedad de un particular.

En coincidencia con esa posición, cinco encuestados estiman que la desactualización del marco legal es otro de los obstáculos, a lo que se sumaría la existencia de una burocracia imposibilita oportuna aplicación del marco legal de los bienes estatales.

Figura 12:

Representación gráfica de las ideas expresadas en la pregunta 4.



Nota: Elaboración propia

Estas opiniones comparten puntos de vista con los investigadores y teóricos cuyos planteamientos fueron abordados en el capítulo inicial de esta investigación. El hecho de que se considere como principal dificultad la falta de criterios uniformes en la aplicación del marco legal, informa la necesidad de fijar posiciones comunes, justificadas en la doctrina, al tiempo que revela la importancia de esta investigación.

En cuanto a la quinta y última pregunta (¿qué mejoras propondría en la legislación sobre bienes inmuebles de propiedad estatal?) también se obtuvieron opiniones diversas, como se muestra en la tabla 10.

Tabla 10:

Propuesta de mejoras a la legislación

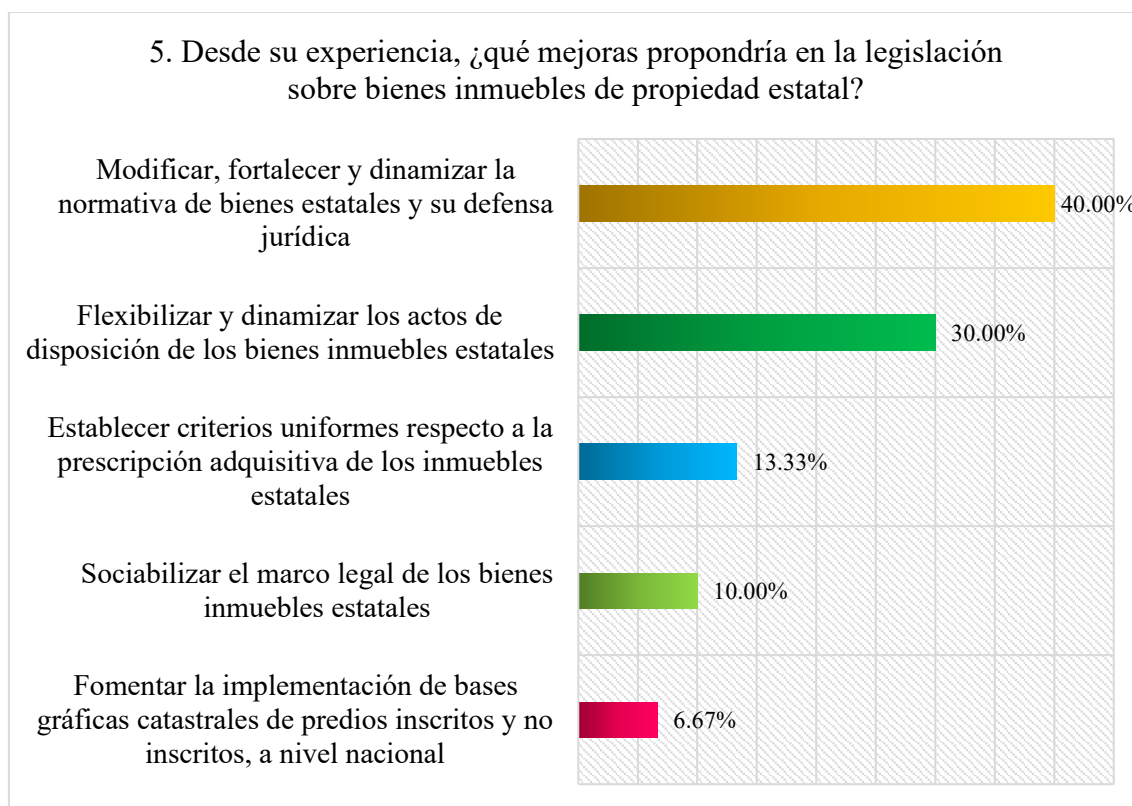
Respuestas	Frecuencia
Fomentar la implementación de bases gráficas catastrales de predios inscritos y no inscritos, a nivel nacional	2
Sociabilizar el marco legal de los bienes inmuebles estatales	3
Establecer criterios uniformes respecto a la prescripción adquisitiva de los inmuebles estatales	4
Flexibilizar y dinamizar los actos de disposición de los bienes inmuebles estatales	9
Modificar, fortalecer y dinamizar la normativa de bienes estatales y su defensa jurídica	12

Nota: Elaboración propia

Según la mayoría de los encuestados, la medida más apropiada sería la modificación y fortalecimiento de la normativa de bienes estatales. Ello hace pensar que, de acuerdo con los criterios recibidos, se justifica una transformación de la norma vigente. En segundo lugar, se plantea flexibilizar y dinamizar los actos de disposición de los bienes inmuebles estatales, lo cual de alguna forma requeriría revisar los procedimientos vigentes y aligerar los trámites y la carga burocrática. Desde el punto de vista visual, las respuestas se representan en el gráfico 5.

Figura 13:

Representación gráfica de las ideas expresadas en la pregunta 5.



Nota: elaboración propia

Como complemento y resumen de este análisis estadístico, la valoración cualitativa de las respuestas brindadas apunta hacia cierta preocupación por la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad. El desacuerdo manifiesto respecto a la imprescriptibilidad (preguntas 1 y 2) es síntoma de inquietud por la protección de los derechos de los particulares que han poseído bienes estatales de buena fe durante largos periodos. Esto invoca nuevamente el debate sobre la función social de la propiedad y el deber de los órganos de justicia de atender las necesidades de las partes.

Otra idea que se colige es la conveniencia de modernizar la gestión estatal, agilizando los procesos administrativos, registrales y decisorios, lo cual se alinea con las políticas impulsadas en el Perú en los últimos años. Por otra parte, el instrumento refleja que en la práctica algunos jueces han aplicado el control difuso para omitir la Ley N°

29618, so pretexto de la vulneración de derechos constitucionales. A ello habría que añadir la brecha que genera una burocracia rígida y cierta falta de transparencia, que puede ser fuente de corrupción.

3.1.4 Análisis de los Resultados de las Entrevistas

En las últimas décadas, la entrevista ha tomado una especial fuerza en la investigación jurídica. Su validez como método cualitativo reside en su capacidad para la recolección de datos relacionados con la práctica del derecho y las interpretaciones que realizan sus operadores (Solorio, 2024). Con la aplicación de entrevistas a siete funcionarios de los juzgados civiles de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, se profundizó en el análisis de procesos y en la valoración de criterios utilizados por estos funcionarios sobre el tema de investigación. En el [anexo 7](#) se sistematiza en una tabla las respuestas de los magistrados a cada pregunta. A continuación, se exponen los elementos fundamentales derivados del intercambio sostenido con ellos.

En relación con la primera pregunta (¿cuáles son los principales desafíos en la aplicación de la imprescriptibilidad de bienes inmuebles estatales en los procesos de prescripción adquisitiva de dominio?), los entrevistados coinciden en señalar que el elemento temporal constituye el punto álgido del debate, específicamente se destaca la complejidad de determinar con precisión el tiempo para considerar cumplido el plazo prescriptorio, así como delimitar si éste se cumplió antes o después de la entrada en vigor de la Ley N° 29618.

Otro tema comentado por los magistrados gira en torno a la dualidad entre la finalidad protectora de la imprescriptibilidad y la aspiración social de garantizar el derecho a la vivienda. Mientras que tres entrevistados respaldan el uso de la prescripción adquisitiva como un medio legítimo para regularizar la posesión de quienes han hecho de un bien estatal (inmueble, parcela, etc.), su hogar o fuente de ingresos legales, otros

sostienen que no todos los bienes estatales deben ser considerados prescriptibles, en particular los que han sido registrados como proyectos de intervención o destinados a funciones públicos.

Los magistrados de dos juzgados (concretamente el 4to y el 10mo), advierten la falta de uniformidad en la interpretación de los plazos y en la identificación de los bienes a efectos de pronunciarse sobre la prescripción. La diversidad de criterios interpretativos, prevalecientes en períodos previos a la consolidación de la jurisprudencia uniforme y la instrumentación de mecanismos judiciales como el pleno casatorio, constituye otro asunto de atención, pues eleva los riesgos de posiciones dispares en la solución de litigios.

A continuación, se presenta un análisis de la segunda pregunta, la cual indaga acerca de la frecuencia con la que se presentan casos de imprescriptibilidad en los juzgados. Este análisis no solo sintetiza las respuestas de los magistrados, sino que también coteja estos hallazgos con investigaciones recientes en la materia.

A la pregunta de ¿qué tan frecuentes son estos casos de imprescriptibilidad en su juzgado?, se observa pluralidad de respuestas. El primer juzgado informa sobre la presentación de procesos de este tipo casi todos los años. En cambio, el magistrado del tercer juzgado da cuenta de una reducción considerable a partir de 2023. Los magistrados del cuarto, octavo y décimo juzgados manifiestan que este tipo de procesos son poco frecuentes. El juez del noveno juzgado habla de un promedio de 3 o 4 casos anuales.

A continuación, la tercera pregunta, interrogaba a los magistrados si la normativa actual permite una resolución adecuada de los casos de prescripción adquisitiva de dominio afectados por la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles estatales. En este sentido no existe unanimidad en las posturas respecto a la suficiencia del marco normativo. Cuatro de los siete jueces reporta una respuesta afirmativa, lo que fundamentan en la existencia de normas específicas como la propia Ley N° 29618, el art.

23° de la Ley N° 29151, así como criterios jurisprudenciales surgidos a partir del pleno jurisdiccional nacional civil y procesal civil de 2016.

En oposición, los tres restantes considera que existe insuficiencia intra-normativa. Al respecto recomiendan que se instaure un pleno casatorio que regule de manera vinculante estos procesos. Es interesante el llamado que realizan dos jueces a interpretar la norma en el contexto de su dimensión social y de seguridad jurídica. Uno de los entrevistados señala que *“que la finalidad [de la norma] es evitar invasiones, ya que eso trae problemas de tipo económico y de seguridad ciudadana”*.

La cuarta pregunta indaga sobre los aspectos de la jurisprudencia que han sido más relevantes para resolver estos conflictos. Una idea de respuesta prevaleciente nuevamente se centra en el aspecto temporal pilar de la doctrina que sustenta el análisis de este asunto. Se enfatiza por cinco de los cuatro especialistas, la proyección jurisprudencial en relación con la fecha en que se cumplió el plazo posesorio. Al respecto, uno realizó una lectura de la Casación N° 1673-2015 de Moquegua: *“Solo resultan prescriptibles los bienes de dominio privado del Estado cuando el requisito de ejercicio de la posesión por un periodo de diez años sea cumplido antes de la entrada en vigencia de la Ley Nro. 29618”*, comentando al respecto que esta disposición es clara y categórica.

Se reconoce mayoritariamente (72%) la relevancia de decisiones jurisdiccionales que han propiciado la uniformidad del criterio interpretativo en materia de prescripción adquisitiva. Uno de los jueces, por ejemplo, resalta enfáticamente la importancia del Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil del 8 de julio de 2016. Por otra parte, uno de los magistrados invoca el art. 2° de la Ley N° 29618 y 23° de la Ley N° 29151, respectivamente, con lo cual se subraya la importancia de la lectura sistemática de dispositivos legales cuyos artículos aportan criterios claros para delimitar la aplicabilidad de la prescripción. Es interesante el comentario del juez del tercer juzgado, quien explica

que “no es una respuesta la sola existencia de la Ley [29618], sino que debe promoverse una intervención mucho más activa y dinámica de las instituciones del Estado, como el Gobierno Regional, municipalidades, Ministerio de Justicia e inclusive el Ministerio Público, para salvar y guardar las áreas de terrenos estratégicos que van a garantizar el desarrollo económico y social”.

La pregunta 5 solicita que los jueces se expongan su criterio sobre si la imprescriptibilidad cumple su objetivo de proteger los bienes inmuebles de propiedad estatal. En este sentido, la mayoría de los entrevistados se pronuncian afirmativamente, aunque con algunos matices. Uno de ellos destaca que la norma vigente se basa en la especial naturaleza de los bienes estatales, condición que obliga a su protección por medio de políticas públicas. Solo un magistrado niega la capacidad protectora de la figura de la imprescriptibilidad.

Al ser interrogados los magistrados sobre los cambios legislativos o procesales propondría para mejorar la aplicación de esta figura en la práctica judicial, tampoco existe coincidencia. Algunos funcionarios entrevistados consideran atinado modificar las normas para elevar su coherencia interpretativa y ejecución práctica. Uno de los jueces recomienda que el Estado emita normas más específicas sobre los requisitos y el tiempo de posesión, para evitar enriquecimiento y favorecer el derecho a la vivienda. De igual forma, otros dos jueces destacan la necesidad de incorporar mecanismos procedimentales que tributen a la uniformidad interpretativa.

Existe un criterio predominante en que no se trata de un problema de la ley, al menos no solo un problema legal. Se propone establecer procedimientos de subasta, reforzar el carácter vinculante del pleno casatorio y la implementación de políticas que atiendan el crecimiento poblacional y acceso a la vivienda.

De modo general, como resultado de la entrevista, salta a la luz que el criterio temporal es el punto de inflexión de la aplicación de la imprescriptibilidad, en lo que se subraya la relevancia de definir el plazo prescriptorio, para determinar la admisibilidad o no de la pretensión apropiadora o dictaminar la inmunidad del bien estatal. En los trabajos de Pasco (2020) se hace alusión a la “fecha bisagra” como punto clave para comprender la protección que se otorga a los bienes de propiedad estatal. Aunque se trata de tipos de procesos con una relativamente baja frecuencia en los tribunales, la pluralidad de criterios sobre los aspectos indagados, habla de la complejidad del asunto, lo que se refrenda en un estudio similar realizado en la Universidad Privada del Norte (Contreras, 2016).

El debate sobre si la norma vigente contribuye a la adecuada solución de los conflictos, revela posiciones encontradas entre los especialistas entrevistados. Se destaca el papel de la evolución jurisprudencial en la actualización del criterio interpretativo. En lo tocante a la forma en que la figura de la imprescriptibilidad protege los bienes estatales, la opinión mayoritaria es afirmativa. Quizás ello explica también el concepto mayoritariamente expresado de que lo más importante no son las modificaciones en la norma, sino la determinación de rigurosos criterios interpretativos y la adopción de medidas políticas para enfrentar el problema de base: la limitación en el acceso a la vivienda.

3.2. Discusión de Resultados

A partir del análisis realizado en el contexto de la presente investigación, se constata que la problemática de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal es fuente de debates en cuanto a su impacto en los procesos de prescripción adquisitiva, lo que evidencia la existencia de puntos de conflicto entre la protección del patrimonio del Estado y la garantía de derechos adquiridos de buena fe. Los resultados en los planos teóricos y prácticos, obtenidos a través del análisis documental, encuestas y

entrevistas a operadores del sistema de justicia en la esfera civil, ponen de manifiesto que, aun con sus aciertos, la aplicación de la Ley N° 29618 ha suscitado interpretaciones no siempre coincidentes.

Mientras que por un lado se privilegia el principio de seguridad jurídica que resguarda los activos estatales por medio de un régimen de imprescriptibilidad absoluta, con base en la protección del interés público y la integridad del patrimonio, por otra parte se reconoce la existencia de casos en los que se plantean excepciones que asisten a los derechos preexistentes del poseedor, lo que es particularmente visible cuando la posesión se consolida antes de la entrada en vigencia de la norma.

Una parte importante de las discrepancias encontradas, reside en la interpretación que se hace sobre la naturaleza estatal o no de determinados bienes. Un grupo de especialistas, fundamentalmente jueces, considera que el hecho de que particulares establecen relaciones jurídicas con empresas estatales (fundamentalmente el Banco de Materiales), los bienes en disputa dejan de ser estatales por tratarse de una entidad que es sujeto del derecho privado. En sentido contrario, otros especialistas expresan su convicción de que empresas como esta, al ser empresas del Estado, actúan en representación de este y operan con bienes de naturaleza estatal.

Este debate se enriquece al comparar estos hallazgos con la doctrina, la práctica y la jurisprudencial de sistemas jurídicos análogos. En jurisdicciones como la española y la chilena, por ejemplo, se han implementado mecanismos de composición y comparación que permiten conciliar la protección de los bienes estatales con la función social de la propiedad, por intermedio de excepciones reguladas en función del tiempo de posesión y la buena fe. La experiencia de otras naciones sugiere que, al establecer criterios uniformes mediante un pleno casatorio o la modificación legislativa transitoria, se puede contribuir a reducir la diversidad interpretativa, en tanto se aporta un paralelismo entre las

exigencias de seguridad jurídica y la necesidad de salvaguardar las expectativas legítimas de los ciudadanos.

En otro orden, se resalta la pertinencia de actualizar y sistematizar los instrumentos y mecanismos registrales. Tal es el caso de las bases catastrales integrales, que faciliten la identificación y objetiva evaluación de la posesión. En línea con propuestas doctrinales recientes, esas medidas dotarían al órgano legislativo con herramientas tendentes a una regulación más dinámica y adaptable a las exigencias contemporáneas que plantea la administración de justicia en la esfera civil, labor que se complejiza por la movilidad social, el crecimiento de las áreas urbanas y la desproporción entre el incremento de la población y las capacidades inmobiliarias.

Al considerar las diversas posiciones de los teóricos, modelos jurídicos consultados y especialistas entrevistado o encuestados, llama la atención un asunto de alcance ius filosófico, ya que algunos especialistas inspirados en las corrientes liberales que han trascendido a las ciencias jurídicas, sostienen que las normas jurídicas no deben limitar los derechos de los particulares, especialmente los derechos a la propiedad. En tal sentido, algunos sostienen la necesidad de derogar la legislación que regula la imprescriptibilidad de los bienes del Estado, incluso, recomiendan revisar el precepto constitucional que se pronuncia al respecto. Otros, en cambio, consideran que la función social del derecho es establecer los límites al ejercicio de las libertades. Desde esa óptica defienden la necesidad de que el Estado preserve su patrimonio en representación de la sociedad en su conjunto.

La experiencia histórica, tanto nacional como internacional, señala que la carencia de normativas que respalden la administración estatal de determinados bienes, puede dar lugar al traspaso a manos privadas de recursos que estaban destinados al beneficio público, no pocas veces acompañados de prácticas de corrupción. Esto justifica la

conveniencia de continuar el debate para arribar a un consenso respecto a la interpretación y aplicación de las normas nacionales que abordan estos asuntos.



CONCLUSIONES

PRIMERA: Se ha tenido por corroborada la hipótesis que existen sentencias de vista durante el período del año 2018 al 2024 que han evidenciado la aplicación contradictoria de la Ley N° 29618 lo que ha generado desbalances interpretativos que, al tiempo que persiguen proteger y preservar el patrimonio estatal, afectan los intereses de los particulares que detentan la posesión de buena fe y que, en no pocos casos, ejercen esa posesión antes de la puesta en vigor de la mencionada normativa.

SEGUNDA: La finalidad de la imprescriptibilidad reside en garantizar la protección de los bienes de dominio privado del Estado, evitando su traslado a manos de particulares de manera irregular, resguardando de ese modo el interés colectivo. Empero, la ausencia de criterios suficientemente precisos para diferenciar los bienes demaniales de aquellos que son patrimonios estatales de naturaleza privada, ha sentado las bases para una aplicación jurisdiccional no siempre coincidente con el espíritu de la ley.

TERCERA: En lo concerniente al análisis de los supuestos de aplicación en el tiempo de la Ley N° 29618 se ha conducido a comprobar que la interpretación del inicio del cómputo prescriptorio es todavía controvertido. Los hallazgos en temas de doctrina y la práctica judicial difieren en lo referido a la consideración de la teoría de los hechos cumplidos. Esta situación requiere una inequívoca definición del momento a partir del cual se extinguen las posibilidades de una legítima prescripción adquisitiva, sin perjuicio de velar por el interés común.

CUARTA: Del estudio de las sentencias de vista emitidas por las tres salas de lo civil de Arequipa, se evidencia que ciertos criterios han sido un tanto controversiales, afectándose la predictibilidad de las decisiones judiciales y, en consecuencia, debilitándose la seguridad jurídica. Por otro lado, de acuerdo con las decisiones judiciales adoptadas, se observa que los modos de interpretar la naturaleza de los bienes de dominio

privado no son coincidentes, como tampoco lo son los criterios en cuanto a los plazos para considerar o no procedente la declaración de propiedad por prescripción y, finalmente, no existe un entendimiento uniforme respecto de la pertenencia de los bienes patrimoniales de las empresas estatales. La revisión comparada con otros sistemas jurídicos, informa de la necesidad de consolidar recursos o procedimientos que permitan unificar en lo posible las interpretaciones, ya sea a través de un pleno casatorio o por medio de reformas legislativas orientadas a aportar un criterio uniforme en aras de brindar seguridad jurídica y a la vez buscar cautelar los bienes de dominio privado del Estado.

QUINTA: El análisis de la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos refleja que esta doctrina puede constituirse en una valiosa herramienta para armonizar el resguardo del patrimonio estatal con la protección de derechos adquiridos. Aun así, en este sentido se requiere un pronunciamiento del máximo órgano jurisdiccional para precisar el alcance práctico de dicha doctrina y los modos de aplicación práctica.

RECOMENDACIONES

En las líneas que continúan, se presentan las recomendaciones derivadas de los análisis realizados en este estudio. En total se formulan cinco propuestas dirigidas a lograr una optimización en la aplicación de la normativa, contribuir a mejorar la eficacia en la resolución de controversias y elevar la seguridad jurídica.

PRIMERA: Acoger y analizar la propuesta de modificación normativa que se presenta en el [anexo 8](#), cuyos argumentos teóricos, dogmáticos y normativos, se recogen en el cuerpo de la tesis.

SEGUNDA: Con independencia de que sea sometida a debate la mencionada propuesta legislativa, se recomienda la revisión y clarificación legislativa, ello quiere decir que el legislador ordinario en coordinación con los órganos consultivos del Poder Judicial, valoren la pertinencia de promover una actualización de la Ley N° 29618 y de otros cuerpos normativos correlativos, tales como la Ley N° 29151, a fin de precisar el alcance y los límites de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal. En la reforma se deberá prestar atención a:

- Diferenciación explícita entre bienes de dominio público y los de carácter privado estatal, estableciendo criterios claros para la aplicación del régimen imprescriptible.
- La delimitación del efecto retroactivo de la norma y la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, de forma tal que se garantice el respeto a los derechos adquiridos previamente, sin perjuicio de la protección patrimonial del Estado.

TERCERA: Uniformizar criterios jurisprudenciales

Ante la dispersión de criterios interpretativos evidenciada en las sentencias analizadas, se requiere la instauración de un pleno jurisdiccional o mecanismo de coordinación entre las salas civiles de la Corte Suprema, que fije directrices claras y unificadas en la materia. De igual forma se precisa elaborar lineamientos

jurisprudenciales que integren las particularidades fácticas y temporales para determinar la coexistencia entre derechos preexistentes y la nueva norma.

En este sentido se requiere definir mediante casación vinculante si los bienes que figuran a nombre de empresas estatales son susceptibles de prescripción adquisitiva, con arreglo lo recogido en la Constitución, la norma civil y Ley N° 29618.

CUARTA: Fortalecer y modernizar las bases gráficas catastrales y registrales

La implementación, por parte de la administración pública, de un sistema integrado y actualizado de catastros y registrales, que no solo contemple la inscripción de bienes inmuebles estatales, sino que permita determinar con precisión la situación posesoria y el grado de consolidación de la posesión, además de la incorporación de tecnologías de la información que faciliten la actualización en tiempo real de las bases de datos registrales y catastrales. Ello contribuirá a una adecuada identificación y formalización del estado jurídico de los inmuebles estatales, lo que es determinante para evitar controversias posesorias.

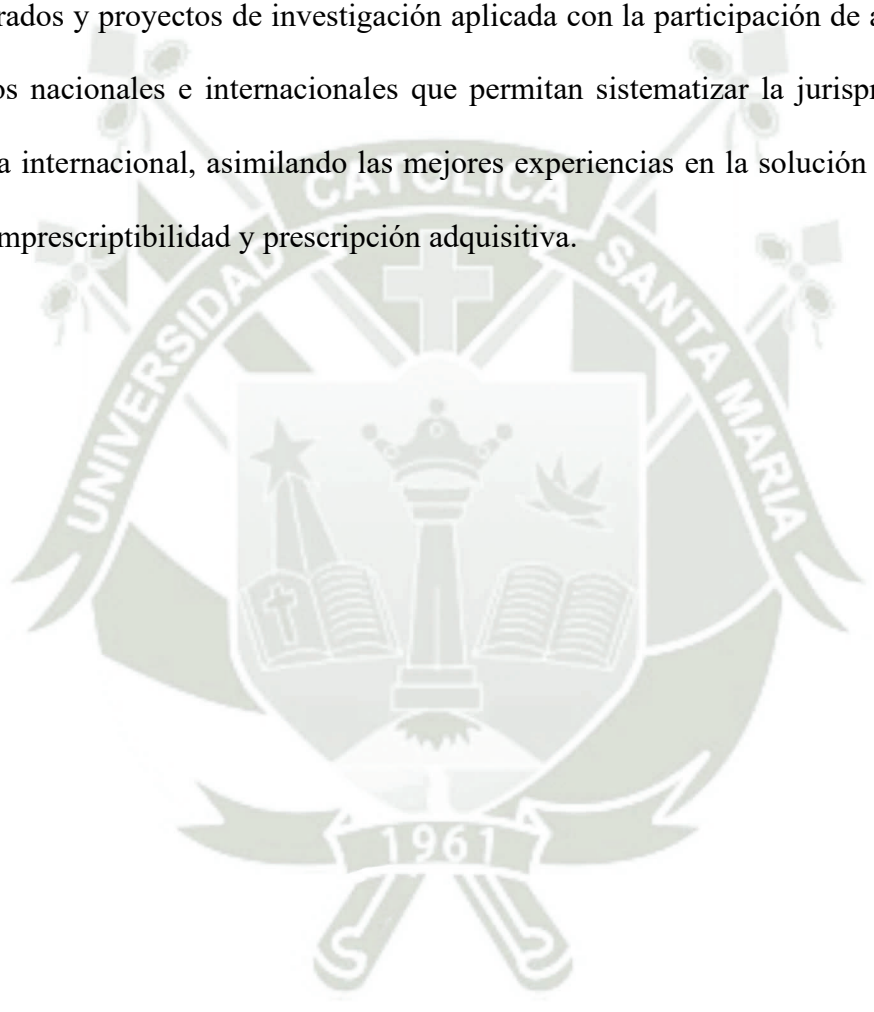
QUINTA: Incorporar mecanismos alternativos de solución de conflictos

Considerando la posibilidad de que crezca la incidencia de conflictos judiciales derivados de la aplicación de la imprescriptibilidad y la prescripción adquisitiva, puede resultar provechoso implementar procedimientos extrajudiciales y administrativos como la mediación y arbitraje especializados en materia de derecho real y solución de conflictos de prescripción adquisitiva. Igualmente sería prudente explorar la posibilidad de procedimientos administrativos de solución de conflictos en el ámbito de bienes estatales, que posibiliten, mediante la intervención de órganos especializados, la regularización o la determinación de la situación jurídica de los inmuebles de forma preventiva, para descongestionar el sistema judicial.

SEXTA: Promover espacios de capacitación y la integración doctrinal

El desarrollo de talleres, eventos científicos, cursos y otras modalidades de capacitación e investigación, puede tributar al logro de una aplicación coherente de la normativa y la uniformidad en la interpretación de los criterios posesorios, aspectos que requieren de la actualización constante de los operadores jurídicos.

En este mismo sentido se debe explotar la posibilidad de realizar estudios comparados y proyectos de investigación aplicada con la participación de académicos y expertos nacionales e internacionales que permitan sistematizar la jurisprudencia y la práctica internacional, asimilando las mejores experiencias en la solución de conflictos sobre imprescriptibilidad y prescripción adquisitiva.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Fuentes legales

- Constituciones 1856- 1860-1867- 1920-1979
- Constitución Política del Perú 1993
- Código Civil Perú 1984
- Código Civil de España
- Código Civil Catalán
- Código Civil de Ecuador
- Código Civil de Colombia
- Código Civil de Chile
- Código Napoleónico
- Código Procesal Civil de Perú
- Ley 29618
- Ley 29151
- Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (D-S008-2021-VIVIENDA)

Referencias bibliográficas

Avendaño Arana, F. (2004). La clasificación de los bienes. En J. de Belaunde, A. Bullard, L. Pizarro y C.A. Soto. (Eds.). *Libro Homenaje a Jorge Avendaño* (pp. 685-708). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
<https://doi.org/10.18800/9789972426452>

Avendaño Arana, F. (2014, 25 de noviembre). Bienes de dominio privado del Estado: ¿imprescriptibles? *Ius360*. <https://ius360.com/bienes-de-dominio-privado-del-estado-imprescriptibles/>

- Avendaño Valdez, J., Avendaño Arana, F. (2017). *Derechos Reales*. (1.^a ed.). Grijley. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Arias-Schreiber Pezet, M. (2011). *Exégesis del Código civil peruano de 1984. Derechos Reales*. (2.^a ed. Vol. 3). Gaceta Jurídica.
- Contreras Ortiz, Y. (2016). *La ley 29618 y el derecho de adquirir la propiedad de los bienes de dominio privado del estado por prescripción adquisitiva de dominio*. [Tesis de pregrado, Universidad Privada del Norte]. Repositorio Digital Institucional Universidad Privada del Norte. <https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/7977/Contreras%20Ortiz%2c%20Yurico%20Medalyt.pdf?sequence=11&isAllowed=y>
- González Linares, N. (2006). *Derecho civil patrimonial - Derechos Reales*. (1.^a ed.). Palestra Editores.
- Gonzales Barrón, G. (2013). *Tratado de derechos reales*. (3.^a ed. Vol. 1). Jurista Editores EIRL.
- Gonzales Barrón, G. (2015). *La usucapión, fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio*. (3.^a ed.). Jurista Editores EIRL.
- Jiménez Murillo, R. (2020). *El régimen legal de los bienes del Estado*. (1.^a ed.). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Jiménez Murillo, R. (1999). Régimen de la propiedad estatal en nuestro sistema jurídico nacional. *THEMIS Revista De Derecho*, (39), 205-212. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10432>
- Obando Fernández, M. (2023). *Consideraciones críticas sobre el régimen jurídico de los predios del Estado*. (1.^a ed.). Ediciones Normas Jurídicas S.A.C.
- Ramírez Cruz, E. (2017). *Tratado de derechos reales*. (4.^a ed. Vol. 1). Gaceta Jurídica.
- Ramírez Cruz, E. (2017). *Tratado de derechos reales*. (4.^a ed. Vol. 2). Gaceta Jurídica.

- Sanchez Montenegro, C. (2019). *Imprescriptibilidad de bienes de dominio privado del Estado*. [Tesis de pregrado, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo]. Repositorio Digital Institucional Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. <https://tesis.usat.edu.pe/handle/20.500.12423/2534>
- Torres, Vásquez, A. (2003). Bienes del Estado. *Docentia Et Investigatio*, 5(8), 25-54. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/10881>
- Torres Vásquez, A. (2019). *Formas de adquisición de la propiedad y propiedad predial*. (1.ª ed.). Instituto Pacífico S.A.C.
- Varsi Rospigliosi, E. (2019). Las características del derecho de propiedad. *Gaceta Civil & Procesal Civil*, (68), 71-79. <https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/20.500.12724/7987>
- Varsi Rospigliosi, E. (2019). *Tratado de derechos reales. Posesión y propiedad*. (1.ª ed. Vol. 2). Universidad de Lima Fondo Editorial.
- Vásquez, W. (2008). Acerca del dominio público y el dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la Nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento. *Derecho & Sociedad*, (30), 272-283. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17357>
- Zecenarro Monge, C. (2008). La posesión y la usucapión sobre bienes de dominio privado del estado: Reflexiones a partir de lo dispuesto por la Ley N° 29618. *Derecho y Cambio Social*, 9(27), 1-10. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496567>

ANEXOS

Anexo 1:

Ficha de observación documental estructurada

Expediente N.º	
Sentencia N.º ^a	
Juzgado civil	
Sentencia de vista N.º	
Sala superior civil	
Demandante(s)	
Demandado(s)	
Pretensión procesal o derecho conculcado	
Fundamentos para emitir pronunciamiento de mérito	
Sentido resolutivo (voto en mayoría)	
Voto en discordia	
Voto singular	
Fundamentos del voto singular	

Anexo 2:

Encuesta

Estimado(a) abogado(a), esta encuesta tiene como finalidad conocer su perspectiva profesional sobre la incidencia de la imprescriptibilidad de bienes inmuebles estatales en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio en la Corte Superior de Justicia de Arequipa (2018-2024). Sus respuestas serán confidenciales y usadas exclusivamente para fines académicos.

Fecha: _____ Hora: _____ Lugar: _____

Encuestadora: Magaly Puraca Alvis

Nombre: _____

Especialidad en Derecho: _____ Años de experiencia: _____

1. ¿La normativa vigente sobre imprescriptibilidad es suficiente para evitar conflictos en estos procesos?

a) De acuerdo b) En desacuerdo c) Indeciso d) Totalmente en desacuerdo

2. ¿Considera que la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles estatales es aplicada de manera uniforme en los procesos judiciales?

a) De acuerdo b) En desacuerdo c) Indeciso d) Totalmente en desacuerdo

3. ¿La prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes inmuebles privados estatales genera un aumento significativo en los litigios judiciales?

a) De acuerdo b) En desacuerdo c) Indeciso d) Totalmente en desacuerdo

4. ¿Qué aspectos legales considera que dificultan la aplicación de la imprescriptibilidad en estos casos? Contesta brevemente

5. Desde su experiencia, ¿qué mejoras propondría en la legislación sobre bienes inmuebles de propiedad estatal?

Gracias por su colaboración.



Anexo 3:

Entrevista

Buenos días, agradecemos su participación en esta entrevista, cuyo objetivo es analizar su experiencia y perspectiva respecto a la incidencia de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles estatales en los procesos judiciales. Esta información obtenida será usada sólo con fines académicos.

Fecha: _____ Hora: _____ Lugar: _____

Encuestadora: Magaly Puraca Alvis

Universidad Católica de Santa María- Arequipa

1. Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales desafíos en la aplicación de la imprescriptibilidad de bienes inmuebles estatales en los procesos de prescripción adquisitiva de dominio?

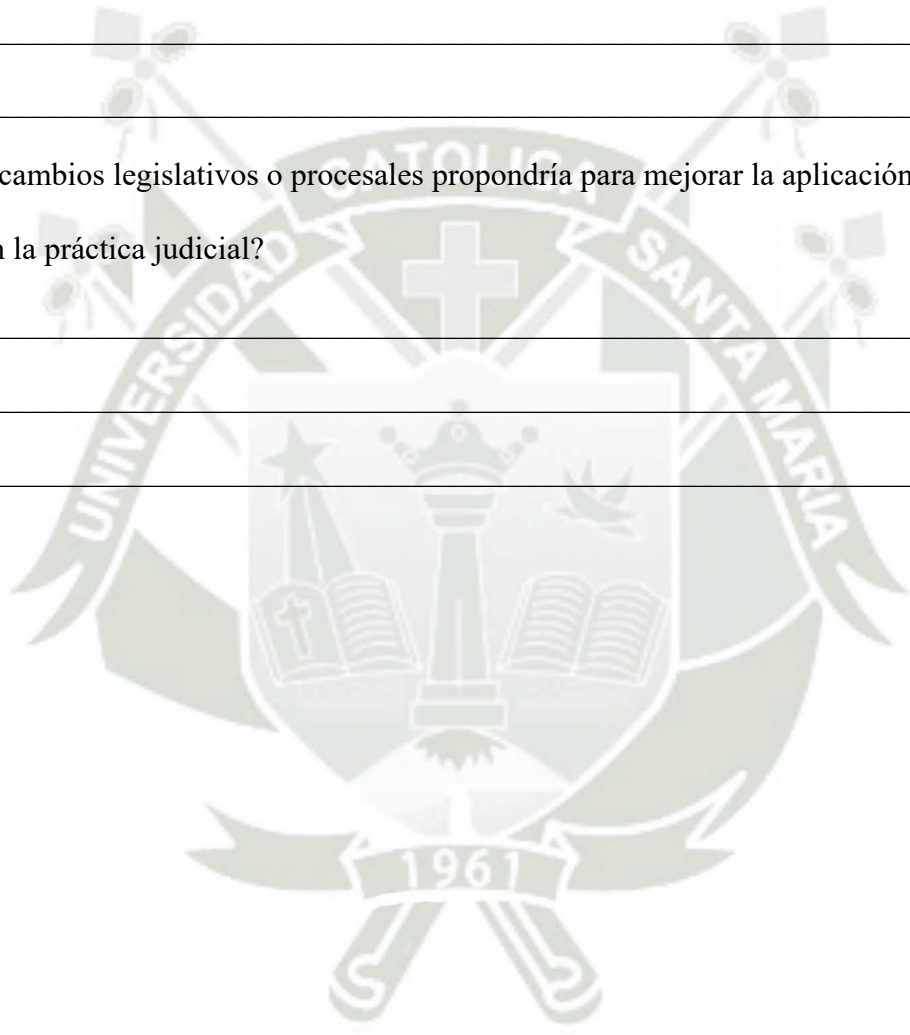
2. ¿Qué tan frecuentes son estos casos de imprescriptibilidad en su sala?

3. ¿Considera que la normativa actual permite una resolución adecuada de estos casos?

4. ¿Qué aspectos de la jurisprudencia han sido más relevantes para resolver estos conflictos?

5. ¿Cree que la imprescriptibilidad cumple su objetivo de proteger los bienes inmuebles de propiedad estatal?

6. ¿Qué cambios legislativos o procesales propondría para mejorar la aplicación de esta figura en la práctica judicial?



Anexo 4:

Validación de la ficha de observación

CONSTANCIA DE VALIDACIÓN POR EXPERTO

INSTRUMENTO N°1: FICHA DE OBSERVACIÓN DOCUMENTAL

ESTRUCTURADA

El que suscribe, **Dr. José Francisco Néstor Carreón Romero**, identificado con DNI N° **29524459**, de profesión **Abogado y docente universitario** en la **Universidad Católica de Santa María**, hago constar que he revisado y dado el juicio de experto al instrumento N° 1: **Ficha de observación documental estructurada** diseñada por la bachiller: **Magaly Puraca Alvis**, para su validación a fin de ser aplicado en la investigación titulada: ***“Incidencia de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de propiedad privada estatal en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio, en la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018 – 2024”***.

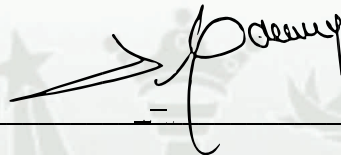
Los criterios a evaluar son:

Criterios	Indicadores	Deficiente	Aceptable	Bueno	Excelente
		0-50	51-70	71-90	91-100
1. Coherencia	El ítem tiene relación lógica con los objetivos tanto general como específicos que está desarrollando.				x
2. Claridad y precisión	El ítem se comprende fácilmente, es claro para obtener la información requerida.				x
3. Organización	Existe una organización lógica.				x

4. Metodología	La estrategia responde a una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.				x
-----------------------	--	--	--	--	---

El instrumento N° 1: Ficha de observación documental estructurada **CUMPLE** con los requisitos; por ende, **ES APLICABLE**.

En Arequipa, a los 14 días del mes de diciembre del 2024



Dr. José Francisco Nestor Carreón Romero

Colegiatura C.A.A. 00638

DNI N° 29524459

Anexo 5:

Validación del cuestionario

CONSTANCIA DE VALIDACIÓN POR EXPERTO

INSTRUMENTO N°2: CUESTIONARIO

El que suscribe, **Dr. José Francisco Néstor Carreón Romero**, identificado con DNI N° **29524459**, de profesión **Abogado y docente universitario** en la **Universidad Católica de Santa María**, hago constar que he revisado y dado el juicio de experto al instrumento N°2: **Cuestionario** diseñado por la bachiller: **Magaly Puraca Alvis**, para su validación a fin de ser aplicado en la investigación titulada: ***“Incidencia de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de propiedad privada estatal en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio, en la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018 – 2024”***.

CRITERIOS	INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL INSTRUMENTO	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Está formulado con lenguaje comprensible.													X
2. OBJETIVIDAD	Está adecuado a las leyes y principios científicos.													X

Anexo 6:

Validación de la ficha de la guía de entrevista

CONSTANCIA DE VALIDACIÓN POR EXPERTO

INSTRUMENTO N°3: GUÍA DE ENTREVISTA

El que suscribe, **Dr. José Francisco Néstor Carreón Romero**, identificado con DNI N° **29524459**, de profesión **Abogado y docente universitario** en la **Universidad Católica de Santa María**, hago constar que he revisado y dado el juicio de experto al instrumento N° 3: **Guía de Entrevista** diseñado por la bachiller: **Magaly Puraca Alvis**, para su validación a fin de ser aplicado en la investigación titulada: *“Incidencia de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de propiedad privada estatal en los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio, en la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2018 – 2024”*.

Los criterios a evaluar son: Suficiencia, Relevancia, Coherencia, Claridad y Redacción:

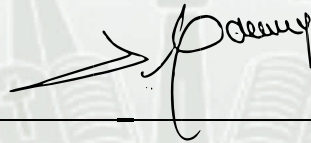
Crterios	Descripción	D	M	B	MB	Observaciones
1. Suficiencia	Los ítems que pertenecen a una misma dimensión bastan para obtener la medición de esta				x	
2. Relevancia	El ítem es esencial o importante, es decir debe ser considerado.				x	
3. Coherencia	El ítem tiene relación lógica con el indicador que está midiendo				x	

4. Claridad y precisión	El ítem se comprende fácilmente, es claro para obtener la información requerida.				x	
5. Redacción	Si la ortografía es correcta y hace buen uso de la semántica y la sintaxis.				x	

Calificación: **MB**= Muy Bueno, **B**= Bueno, **M**= Mejorar, **D**= Deficiente

El instrumento N° 3: Guía de Entrevista **CUMPLE** con los requisitos; por ende, **ES APLICABLE**.

En Arequipa, a los 14 días del mes de diciembre del 2024



Dr. José Francisco Néstor Carreón Romero

Colegiatura C.A.A. 00638

DNI N° 29524459

Anexo 7:

Tabulación de los resultados de la entrevista

Juzgados entrevistados	1. Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales desafíos en la aplicación de la imprescriptibilidad de bienes inmuebles estatales en los procesos de prescripción adquisitiva de dominio?	2. ¿Qué tan frecuentes son estos casos de imprescriptibilidad en su juzgado?	3. ¿Considera que la normativa actual permite una resolución adecuada de estos casos?	4. ¿Qué aspectos de la jurisprudencia han sido más relevantes para resolver estos conflictos?	5. ¿Cree que la imprescriptibilidad cumple su objetivo de proteger los bienes inmuebles de propiedad estatal?	6. ¿Qué cambios legislativos o procesales propondría para mejorar la aplicación de esta figura en la práctica judicial?
1er juzgado	En los procesos judiciales de prescripción adquisitiva de bienes estatales, lo que determinamos es la fecha en la que habría cumplido	Nuestro despacho, como juzgado civil llevamos una gran cantidad de materias, pero se han presentado varios casos, no podría darle un	Considero que sí, porque tenemos la norma que establece la imprescriptibilidad, además que nos basamos en la jurisprudencia, en las	La Casación N° 1673-2015 Moquegua , que establece que: <i>“Solo resultan prescriptibles los bienes de dominio privado del Estado cuando el</i>	Considero que sí, porque existe una naturaleza especial, porque si son bienes del Estado tiene que protegérseles, deben existir políticas públicas	Bueno, en este caso cuando existe imprescriptibilidad, considero de que el Estado tiene que establecer, por

<p>el plazo prescriptorio, para determinar si ha sido antes de la vigencia de la Ley Nro. 29618, Ley que establece la imprescriptibilidad de los bienes del Estado, o si el plazo se cumplió después de la vigencia de la citada ley. Considero que la prescripción como figura no puede desaparecer. La necesidad de toda persona es la de tener una vivienda, un lugar donde vivir y estar, si ha pasado el transcurso del tiempo, ha construido y le ha dado</p>	<p>porcentaje exacto, porque en todo caso eso tendría que verse con el área de estadística, pero se han presentado varios procesos en los que se pretende prescribir bienes de propiedad del Estado, generalmente se podría decir que todos los años se tiene este tipo de pretensiones.</p>	<p>ejecutorias, existe una casación de la Corte Suprema en la que se establece que debe determinarse el plazo, cuándo se cumplió el plazo, antes o después de la entrada en vigencia de la Ley Nro. 29618.</p>	<p><i>requisito de ejercicio de la posesión por un periodo de diez años sea cumplido antes de la entrada en vigencia de la Ley Nro. 29618</i>”.</p>	<p>para la repartición de esos bienes en todo caso o para el uso o el destino que se le van a dar a esos bienes.</p>	<p>ejemplo, hay ciertas normas para las prescripciones que se establecen, así como para el saneamiento de propiedades que son del Estado; sin embargo, considero que dado que existe una gran cantidad de tierra que se pretende prescribir que es del Estado y que es ocupa por particulares, como tenemos nosotros sistemas</p>
---	--	--	---	--	---

utilidad a un terreno de propiedad estatal, creo que se justifica que lo adquieran por prescripción; sin embargo no estoy de acuerdo en que aquellos terrenos que son de dominio público o que en las partidas registrales aparezcan como proyectos de intervención, destinados a la prestación de un servicio (gaseoducto, molinos, represa, petroquímica) como áreas intangibles y que no deben tocarse. El Estado debe fomentar



informáticos avanzados a los cuales todos tenemos acceso y sobre todo que en las entidades estatales deben existir, el Estado debe establecer políticas más estrictas sobre personas o familias que pueden acceder a la prescripción, el tiempo de posesión que debe existir, y cuidar mucho **que no sea con un fin**

programas de subasta pública para la venta de los terrenos de dominio privado estatal, teniendo en cuenta las normas de planeamiento urbano.



de enriquecimiento, porque muchas veces se ha visto esto, en casos de adjudicaciones que existen y que posteriormente hay procesos de desalojo o reivindicación de personas que se han visto beneficiadas con terrenos, pero que tienen otras propiedades; entonces se debe cuidar que estos

						terrenos puedan beneficiar a aquellas personas que no tienen las posibilidades de acceder a una vivienda.
3er juzgado	<p>Aplicación de los años requeridos para la adquisición de la propiedad por prescripción. En los casos que hemos visto, nosotros hemos venido aplicando que antes de la Ley 29618, si es que antes de esa fecha reunía todos los requisitos para acceder a la</p>	<p>En el presente año, que recuerde no hemos tenido este tipo de casos. En el año 2024 ha sido mínima la cantidad. En los años 2021 al 2023 si ha habido bastantes casos de demandas de prescripción adquisitiva de bienes inmuebles de dominio privado del</p>	<p>Lo mío es más que todo una apreciación académica, evidentemente hoy hay que apuntar el tema desde una perspectiva social su connotación jurídica. Hoy en día advertimos que la población aumenta, las necesidades de vivienda son un efecto de ello y, la</p>	<p>Inicialmente, se tuvo que hacer un análisis de si los terrenos del Estado una vez dada la norma (Ley Nro. 29618) se podían prescribir o ya no. La segunda era, que si todos los que habían reunido los requisitos antes de la dación de esta ley, podían prescribir o no; por lo que</p>	<p>Como ya lo indiqué anteriormente, la norma debe existir, se ha publicado y se presume que todo ciudadano conoce la ley; sin embargo, la realidad supera a la norma, hoy en día vemos que, pese a la existencia de esta regulación, se siguen</p>	<p>Considero que la prescripción como figura no puede desaparecer. La necesidad de toda persona es la de tener una vivienda, un lugar donde vivir y estar, si ha pasado el transcurso del</p>

<p>prescripción adquisitiva, se declaraba fundada la demanda; porque a partir de esa ley se puso como límite que estos bienes o la posesión se presumía que era del Estado. Consecuentemente, nosotros podríamos tener al demandante como poseionario porque por norma legal, el demandante no podía ostentar una posesión legítima. En los casos seguidos contra el Banco de Materiales, hemos tenido como obstáculo,</p>	<p>Estado. Los casos que hemos visto han sido incoados contra el Gobierno Regional.</p>	<p>ausencia de programas sociales que tiendan a cubrir estas necesidades de vivienda, lo que hace que las personas ocupen y ejerzan una posesión informal. También por otro lado, está el hecho que el Estado, como ente jurídico ficticio, no está en todos los sitios, en todos los ámbitos territoriales para cautelar su derecho, es casi imposible que el Estado esté presente en todas las partes del territorio nacional y, eso hace que muchas personas</p>	<p>se ha recurrido a las sentencias emitidas por la Corte Suprema y aunque a veces no han sido criterios uniformes, porque las Salas varían en sus criterios en diferentes casos, sin embargo, se han encontrado criterios que señalan que si el accionante ha cumplido con los requisitos de la prescripción antes de la entrada en vigencia de la referida norma, procede estimar la demanda de prescripción adquisitiva. Lo que se tiene que buscar</p>	<p>suscitando ocupaciones informales. Entonces, no es una respuesta la sola existencia de la Ley 29618, sino que debe promoverse una intervención mucho más activa y dinámica de las instituciones del Estado, como el Gobierno Regional, municipalidades, Ministerio de Justicia e inclusive el Ministerio Público, para salvar las áreas de terrenos estratégicos que van a garantizar el</p>	<p>tiempo, ha construido y le ha dado utilidad a un terreno de propiedad estatal, creo que se justifica por prescripción; sin embargo no estoy de acuerdo en que aquellos terrenos que son de dominio público o que en las partidas registrales aparezcan como proyectos de intervención,</p>
--	---	---	--	---	---

<p>está referido a las resoluciones contractuales administrativas que ejecutada vía publicación en el diario; entonces, nosotros no podíamos tener como un poseedor con ánimo de propietario, cuando aún existía un vínculo contractual. A partir del día siguiente de la fecha de publicación de la resolución contractual, es que computamos el plazo prescriptorio.</p>		<p>o dirigentes tiendan a organizar y ocupar espacios o terrenos del Estado. Si es que existen algunos programas sobre los cuales se va a desarrollar infraestructura destinados a cubrir los servicios públicos y que por ende esas parte de los terrenos ser destinados a cubrir estas necesidades, definitivamente normativamente se deben proteger y no tolerar que los ocupen; empero, si existen áreas con asentamientos poblaciones</p>	<p>es la seguridad jurídica, porque qué es lo que puede pasar, si el criterio de un juez señala que sí cumpliría con los requisitos antes de la dación de la Ley y le ampara la demanda y va a una estancia donde señala que los bienes estatales son imprescriptibles y, la otra parte va a ha recurrir a la Corte Suprema y va a la Sala que tiene el mismo criterio que el juez, entonces hacemos transitar las expectativas de los litigantes por gran</p>	<p>desarrollo económico y social.</p>	<p>destinados a la prestación de un servicio (gaseoducto, molinos, represa, petroquímica) como áreas intangibles y que no deben tocarse. El Estado debe fomentar programas de subasta pública para la venta de los terrenos de dominio privado estatal, teniendo en cuenta las normas</p>
--	--	--	--	---------------------------------------	---

			<p>que son contiguos y si es que hay una ausencia del Estado, va originar este tipo de invasiones y la proliferación de demandas judiciales de prescripción adquisitiva; es por ello que urge una regulación por la cual el Estado a efectos de evitar o restringir el uso de la violencia y la ocupación informal, pues el Estado genere programas sociales.</p>	<p>cantidad de años sin darle una seguridad jurídica; por todo ello urge la necesidad sobre esto exista un Pleno Casatorio de carácter vinculante.</p>		<p>de planeamiento urbano.</p>
4to juzgado	<p>Identificar el bien, dado que el Estado no cuenta con fondos para pagar a los peritos, las diligencias</p>	<p>Son poco frecuentes.</p>	<p>No, debería complementarse con otra norma o bien un pleno casatorio.</p>	<p>La temporalidad del período de prescripción ha determinado si procede o</p>	<p>No cumple, dado que no se protege.</p>	<p>Determinarse con una legislación adecuada que señale qué sucede</p>

	demoran. Dado que existen diversos criterios, sobre el periodo de prescriptibilidad, debería asumirse una postura uniforme.			no, si es que es antes del 2010 o después.		con las situaciones actuales, o bien un pleno casatorio de obligatorio cumplimiento.
7mo juzgado	Hay normas que establecen cómo se pueden adquirir las propiedades del Estado, en tanto éstas sean de dominio privado y dentro de ello la prescripción adquisitiva no era una forma de adquirir; sin embargo, la costumbre ha originado que por la vía judicial se declare la	Lo que pasa que hay un tipo de caso muy recurrido, son de un grupo de gente que compró un bien del Estado (como ejemplo el Banco de Materiales), sin embargo, no pagó y sin pagar quiere adquirir la propiedad; esos son la mayoría de casos. Entonces la pregunta es	Considero que la finalidad es evitar invasiones, ya que eso trae problemas de tipo económico y de seguridad ciudadana. La intención de la norma (Ley N° 29618) es decirles, oye por gusto has invadido porque no vas a ser declarado propietario, cosa que no pasaba anteriormente, ya que la	Bueno, la tendencia de reconocer que las ocupaciones en curso a la vigencia de la norma (Ley Nro. 29618 publicada en el diario Oficial El Peruano el 24/10/2010) o que sean con posterioridad de la norma, ya no van a terminar siendo objeto de estimación de la pretensión de declaración	Ayuda, pero no es un tema solamente legal, sino que implica un aspecto social.	Simplemente es ser firmes en el cumplimiento de la Ley Nro. 29618 y no proponer cambios legislativos. No es un problema de la ley, sino que es un problema de las instituciones. Las instituciones se

<p>propiedad de bienes de dominio privado estatal. Entonces ¿qué hay que hacer?, dentro del ordenamiento jurídico que funcione, que aquel poseedor que quiera ser dueño de algún bien del Estado utilice los mecanismos administrativos para adquirir la propiedad.</p>	<p>¿el derecho podrá amparar a estas personas?, la respuesta es que es no. Esto es más allá de si existe una norma que prohíbe la prescripción de bienes del Estado, porque simplemente en estos casos revisamos el cumplimiento de una relación contractual y nadie puede beneficiarse de un cumplimiento. Además de ello, en esos casos, los demandantes no estuvieron poseyendo el bien inmueble a título</p>	<p>consigna de las personas era invadamos, nos nos movamos y con el tiempo seremos declarados propietarios; sin embargo, ello no cambia la naturaleza de la adquisición de la propiedad estatal, porque antes de la Ley 29618, siempre habido la posibilidad de adquirir la propiedad estatal pero pagando o comprando o adjudicación mediante programas de sociales vivienda y, no imponer al Estado la obligación de</p>	<p>de propiedad por usucapión. Creo yo, que el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil, del 8 de julio del 2016, ha sido una herramienta idónea para ser empleada en la evaluación de los casos donde el demandante había cumplido con los requisitos de la prescripción antes de la entrada en vigencia de la norma y que conllevaron a que sean estimadas las demandas en este tipo de situación y, en los casos</p>	<p>forman, no me refiero a personas jurídicas, sino que las instituciones jurídicas se forman en la medida política y socialmente. Entonces no creo que sea un tema legislativo, sino que es un tema que nace de la política y se está ante la ausencia de políticas públicas de desarrollo que promuevan la</p>
---	--	--	---	--

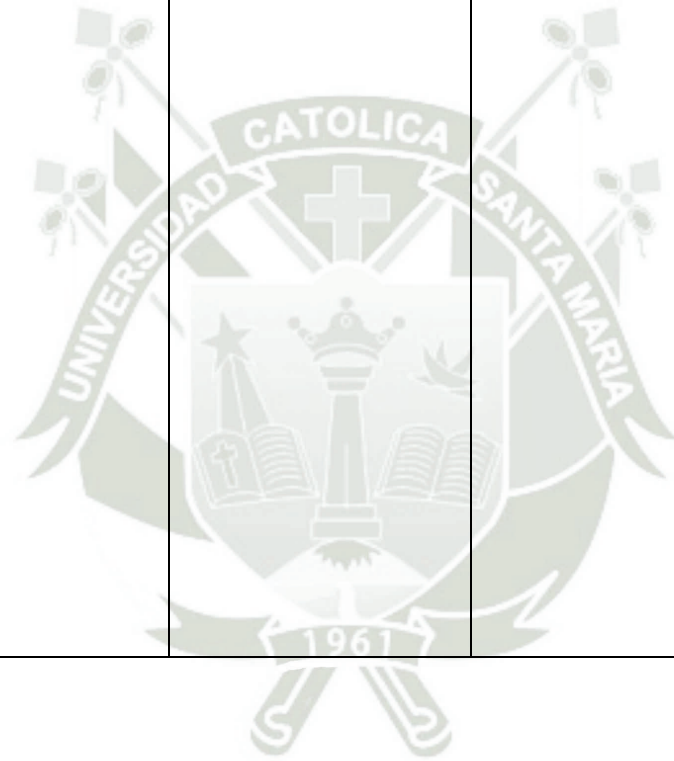
		<p>de propietario, ya que en muchos de esos contratos se tenía la cláusula de reserva de la propiedad que se mantenía hasta que se cumpla con pagar todas las cuotas del monto total del precio. Entonces, es complicado sostener y decir: “sabes que yo te compro el bien, no lo pago y luego con el tiempo me hago el dueño del bien”, eso definitivamente el derecho no puede amparar.</p>	<p>perder la propiedad porque simplemente el accionante está violando la ley (usurpación).</p>	<p>que los requisitos fueran cumplidos con posterioridad a la norma, sean desestimadas las demandas (aplicación de la norma en el tiempo).</p>		<p>ocupación de la propiedad inmueble de manera planeada y en concordancia con la zonificación y el tipo de uso de suelo. El Estado debe promover la realización de Programas de Vivienda, Complejos Habitacionales, que permitan a la ciudadanía a poder acceder de manera formal a la</p>
--	--	---	--	--	--	---

						<p>propiedad y así desincentivas las invasiones y el tráfico ilícito de grandes extensiones de terrenos de dominio privado del Estado. Un crecimiento poblacional ordenado y debidamente planificado, así como la dación de políticas públicas y programas sociales de acceso a la</p>
--	--	--	---	--	--	--

8vo juzgado	La realidad que viven muchos ciudadanos, principalmente la informalidad, ello en la necesidad de lograr un lugar para vivienda y, otro sería ya de índole penal, en cuanto a la venta de terrenos por gente inescrupulosa.	En el juzgado se revisan demandas de prescripción adquisitiva. Ha habido declaraciones de improcedencias de demandas de prescripción adquisitiva cuando tienen que ver con bienes inmuebles de dominio privado estatal, siendo que no son tan frecuentes.	Sí, como son el artículo 2° de la Ley N° 29618 y artículo 23° de la Ley N° 29151.	No he revisado casos en el que se pueda advertir mayor discusión al respecto, basta la normativa existente en concordancia con la Constitución.	Según los casos revisados, considero que sí, ello en aplicación de las normas pertinentes como las leyes N° 29151 y 29618.	Ninguno
9no juzgado	No hablamos de desafíos, sino del cumplimiento del ordenamiento jurídico.	Es relativo, se han visto de tres a cuatro casos al año.	Sí	La que establece que los poseedores que han cumplido los requisitos de la prescripción adquisitiva antes de la vigencia de la	Sí, en la actualidad desde la vigencia de la Ley N° 29618.	Ninguno

				Ley N° 29618, adquirirán la propiedad.		
10mo juzgado	Al inicio, de ponerse de acuerdo respecto al cómputo de plazo; sin embargo la jurisprudencia uniforme se encargó de superar ese problema (aplicación en el tiempo de la Ley N° 29618), porque existían dos criterios distintos: No importando la fecha desde la cual los accionantes ingresaron en posesión, consideraban que emitida la norma,	Relativamente no tan frecuentes, sin embargo, se han visto los casos del Banco de Materiales.	Por supuesto que sí, con el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil, del 8 de julio del 2016.	Criterios uniformes jurisprudenciales, antes del Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil, del 8 de julio del 2016.	Podría decirse que sí, sin embargo, se establece una ficción jurídica de la posesión, dado que la posesión es una situación de hecho.	No considero que se tenga que realizar una modificatoria.

debería aplicarse sin distinción alguna la imprescriptibilidad; no obstante, con criterio razonado y fundamentado, actualmente se considera que el prescribiente antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, si cumplió el plazo previsto en el artículo 950° del Código Civil, corresponde acceder a la prescripción.



Anexo 8:

Propuesta de modificación normativa



Proyecto de Ley

La Congresista _____, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22° del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 8° DE LA LEY N° 29151 Y QUE
INCORPORA Y MODIFICA A LA LEY N° 29618, LEY QUE
ESTABLECE LA PRESUNCIÓN DE QUE EL ESTADO ES POSEEDOR
DE LOS INMUEBLES DE SU PROPIEDAD Y DECLARA
IMPRESCRIPTIBLES LOS BIENES INMUEBLES DE DOMINIO
PRIVADO ESTATAL**

Artículo Primero. Modificación del artículo 8° de la Ley N° 29151

Se incorpora la disposición complementaria final segunda a la Ley N° 29618, ley que establece la presunción de que el estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, con el siguiente texto:

“Artículo 8.- Entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, en cuanto administran o disponen bienes estatales, son las siguientes:

- a) La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, como todo rector.
- b) El Gobierno Nacional integrado por el Poder Ejecutivo, incluyendo a los ministerios y organismos públicos descentralizados, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.
- c) Los organismos públicos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- d) Las entidades, organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas legalmente otorgadas.
- e) Los gobiernos regionales.
- f) Los gobiernos locales y sus empresas.
- g) Las empresas estatales de derecho público y de derecho privado.

Artículo Segundo. Incorporación de la disposición complementaria final segunda a la Ley N° 29618

Se incorpora la disposición complementaria final segunda a la Ley N° 29618, ley que establece la presunción de que el estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, con el siguiente texto:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[...]

Segunda. - Excepción del ámbito de aplicación de lo dispuesto en el artículo 2°

Se exceptúa del ámbito de aplicación de lo dispuesto artículo 2° a las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de la entrada de vigencia de la presente Ley, hayan cumplido con las exigencias del artículo 950° del Código Civil, pueden recurrir judicialmente a que reconozcan sus derechos en vía de proceso abreviado - prescripción adquisitiva de dominio”.

Artículo Tercero. Modificación de la única disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29618

Se modifica el primer párrafo de la única disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29618, ley que establece la presunción de que el estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, con el siguiente texto:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. - Aplicación de la Ley núm. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento

Las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren ocupando inmuebles de propiedad estatal, con excepción de bienes municipales y aquellos que hayan cumplido con los requisitos previstos en el artículo 950° del Código Civil con anterioridad a la presente ley, que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley núm. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento pueden acogerse a los mecanismos de compraventa a valor comercial establecidos en dichas normas.

[...]”

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... de dos mil veinticinco.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS

El Estado Peruano con el fin de brindar protección legal de sus bienes, dictó la Ley N° 29151 – Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, publicada en el diario Oficial El Peruano el 14 de diciembre de 2007 y que entró en vigencia el 15 de marzo de 2008, fecha en que se publicó su Reglamento mediante el Decreto Supremo N°007-2008-VIVIENDA, asimismo con la dación de dicha norma y su reglamentación buscaba establecer un cuerpo normativo único por medio del cual se rijan los bienes estatales.

El hecho que las empresas estatales de derecho privado fueron constituidas por la ley de sociedades, ello no puede conllevar que dentro de su patrimonio los bienes inmuebles si sean objeto de usucapión, ya que su constitución no puede cambiar la naturaleza esencial de sus bienes inmuebles.

Al estar bajo el SBNE, las empresas estatales de derecho privado estarían sujetas a mayores controles y supervisión por parte de la SBN, lo que podría mejorar la transparencia en la gestión de sus bienes, asimismo, se podría ayudar a optimizar la gestión de los bienes estatales, evitando duplicidades y asegurando una gestión más eficiente.

Ante la imperante necesidad del Estado de brindar protección a los bienes de su propiedad, dado que los mismos eran objeto de ocupaciones ilegales, invasiones; teniendo como consecuencia el tráfico de terrenos de propiedad estatal a diestra y siniestra, lo que generaba un grave perjuicio económico en contra del Estado, a su vez que mermaba en el patrimonio predial del Estado. Es así que el Poder Ejecutivo, en uso de su capacidad de iniciativa legislativa, presentó mediante Oficio N° 106-2008-PR ante el Poder Legislativo el Proyecto de Ley N° 2412-2007-PE108 que disponía que el Estado sea considerado poseedor de los inmuebles que no sean de titularidad de terceros y que duplicaba el plazo de posesión para la prescripción adquisitiva de propiedad estatal.

Por otro lado, la Casación N° 15470-2014, expedida por la Corte Suprema establece al pie de letra que: “Nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, consagrada en el artículo 103° de nuestra Carta Magna (...) Asimismo, el artículo III del Título Preliminar del Código Civil indica que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones jurídicas existentes”

Sin embargo, pese a tener fundamentos constitucionales sobre la aplicación de esta norma, existen -aún en la actualidad- interpretaciones judiciales dispares que se generan por una presunta falta de claridad que ostenta el texto normativo aprobado a través de la Ley N° 29618. En ese entender, el mecanismo integral de defensa de bienes del Estado por cual fue motivado la Ley hace más de quince años, ha cambiado en la actualidad por cuanto los poseedores que han cumplido, de manera fehaciente, con los requisitos previstos para la prescripción adquisitiva extraordinaria antes de la entrada en vigor de la Ley N° 29618 (25 de noviembre de 2010), no pueden acceder a esta forma de adquisición de la propiedad recurriendo al órgano jurisdiccional y generándose inseguridad jurídica y falta de predictibilidad en las resoluciones judiciales.

En ese entender, resulta completamente necesario, el permitir taxativamente que los poseedores que hayan adquirido sus derechos de propiedad por el paso del tiempo, antes del 25 de noviembre de 2010, fecha de la entrada en vigor de la Ley N° 29618, puedan acudir a la vía judicial para que puedan reconocer sus derechos vía prescripción adquisitiva de dominio.

Finalmente, cabe precisar que los propietarios no podrían hacer reconocer su derecho en vía notarial por cuanto el Notario Público, a diferencia de un Magistrado, no puede ejercer su derecho discrecional interpretativo sobre la norma.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El proyecto de ley expuesto no irrogará ningún gasto para el Estado, lo cual permitirá contar con un texto claro, coherente y uniforme sobre la aplicación de la Ley N° 29618, contribuyendo a que exista una disminución de la carga procesal, en donde aquellos justiciables se veían obligados a recurrir hasta las instancias más altas de los órganos jurisdiccionales con tal de ver sus derechos tutelados. En consecuencia, los justiciables no incurrirán en gastos adicionales por deficiencias o poca claridad en la ley.

Por otro lado, la modificación del artículo 8° de la Ley N° 29151, que regula cuáles son las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, tampoco tendrá repercusión alguna en el erario estatal, siendo que, con la presente modificatoria se busca cautelar los bienes estatales que forman parte del patrimonio de las empresas del Estado tanto de derecho público como de derecho privado, permitiendo a su vez que los operadores de justicia tengan una apreciación idónea sobre la naturaleza de los bienes inmuebles de las empresas estatales de derecho privado.

EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la presente iniciativa legislativa será la modificación del artículo 8° de la Ley N° 29151, señalándose que las empresas estatales de derecho privado también forman parte del SBNE, de igual manera se prevé la incorporación de una segunda disposición complementaria final de la Ley N° 29618, y no implica la modificación de alguna otra norma jurídica, muy por el contrario hace expreso lo ya desarrollado por el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil desarrollado los días 8 y 9 de julio de 2016 en Lima, la Corte Suprema y el TC en años anteriores, incluyendo un nuevo supuesto que amerita uniformidad por parte del órgano jurisdiccional.