



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0014-2015-PI/TC  
COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN  
MARTÍN

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0014-2015-PI/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10 de setiembre de 2019

COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN MARTÍN

C.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Ley 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

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



**TABLA DE CONTENIDOS**

<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>3</b>
A. Petitorio constitucional .....	3
B. Debate constitucional.....	3
B.1. Argumentos de la demanda .....	3
B.2. Contestación de la Demanda .....	4
<b>II. FUNDAMENTOS .....</b>	<b>6</b>
§ 1. Bienes del Estado .....	6
A. Bienes estatales de dominio Público .....	6
B. Bienes estatales de dominio privado.....	7
§ 2. Normatividad relativa a la protección de los Bienes del Estado.....	8
§ 3. Imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado .....	10
3.1. Interpretación en sentido contrario del artículo 73 de la Constitución .....	10
3.2. Actividad empresarial pública y dominio privado estatal.....	11
3.3. Derecho de propiedad, bien común y los deberes primordiales del Estado .....	12
3.4. Igualdad, bienes estatales de dominio privado y regulación.....	15
§ 4. Presunción de la posesión del Estado sobre sus bienes .....	17
<b>III. FALLO .....</b>	<b>18</b>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de setiembre de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini (presidente), Miranda Canales (vicepresidente), Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

El Colegio de Notarios de San Martín, con fecha 22 de mayo de 2015, presenta demanda de inconstitucionalidad que cuestiona los artículos 1 y 2 de la Ley 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", publicada el 24 de noviembre de 2010 en el diario oficial *El Peruano*. Con fecha 29 de diciembre de 2015, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad de las normas objetadas que, resumidamente, se presentan a continuación:

##### B.1. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante alega que mediante los artículos cuestionados de la referida ley se establece la imposibilidad de adquirir ciertos bienes estatales de dominio privado mediante la adquisición prescriptiva de dominio. La referida ley ha creado por consiguiente una "situación de privilegio" en favor del Estado, contradiciendo el artículo 60 de la Constitución, y además está excluyendo al Estado de la obligación de usar sus bienes en armonía con el bien común, transgrediendo el artículo 70 de la Constitución.

Argumenta, adicionalmente, que la norma contraviene el artículo 73 de la Constitución, de cuya interpretación en sentido contrario se derivaría que solamente los bienes de dominio público son inembargables e imprescriptibles, privilegio que no se extendería a los bienes del Estado de dominio privado.

También menciona que los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público. En el caso de los primeros, el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado, en contraste con los segundos, en donde el Estado ejerce una administración de carácter tuitivo y público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Colegio de Notarios de San Martín pone de relieve que en el caso de la ley cuestionada el legislador ha excluido a los bienes estatales de dominio privado del instituto de la usucapión, por lo que tales bienes no podrían ser adquiridos mediante la posesión continua, pacífica y pública. Ello contraviene el artículo 60 de la Constitución, que establece la igualdad de la actividad empresarial pública y privada.

Más aún, el hecho de que los bienes de dominio privado no puedan ser adquiridos por prescripción genera una situación de desigualdad, ya que el individuo privado que abandona su propiedad puede ser pasible de un proceso prescripción adquisitiva de dominio. Así, el privado pierde su derecho de propiedad en beneficio de quien ha incorporado el bien a la actividad económica, lo que no ocurriría si es que el Estado abandona tierras bajo su dominio privado.

Por último, indica que el Estado, tiene “más recursos que el privado para conservar la posesión” y más oportunidades para evitar la prescripción adquisitiva de dominio, es decir, goza de una ventaja frente al privado. Así, si se toma en cuenta que la actividad económica debe ser regida con las mismas condiciones, no puede el Estado tener ventajas y privilegios.

El Estado debe estar obligado a invertir tiempo y recursos en “darle a su propiedad la finalidad que la Constitución prescribe”, y no puede mantenerse al margen de los riesgos de la actividad económica. En todo caso, finaliza la entidad demandante, si es que el Estado quiere tener privilegios, debe señalar la necesidad social para legitimarlos.

## B.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El demandando contradice la demanda argumentando que la normativa cuestionada está referida a la imposibilidad de adquirir bienes estatales de dominio privado mediante la posesión continua, pacífica y pública por el mero paso del tiempo. En tal sentido, no se trata de una norma que regule la actividad empresarial del Estado, ya que los artículos cuestionados no están referidos a “la acción organizada para la provisión de bienes y servicios, con fines de lucro” (Sentencia 7644-2006-PA/TC, fundamento 10). Por tanto, no es sostenible alegar que la normativa cuestionada contravenga el artículo 60 de la Constitución, que ordena igual tratamiento a la actividad empresarial pública y no pública.

En contra del argumento expuesto por la demandante respecto a la violación del artículo 70 de la Constitución, la demandada afirma que la normativa no prohíbe “usar” los bienes inmuebles estatales de dominio privado mientras estén “abandonados”. Más aún, la normativa cuestionada no exime al Estado del deber de ejercer el derecho de propiedad de sus bienes inmuebles de dominio privado “en armonía con el bien común”, lo que prohíbe la regulación es la adquisición de propiedad de tales bienes a través de la prescripción adquisitiva de dominio.



Señala también que la norma tampoco impide que se adquieran a título oneroso los bienes inmuebles estatales de dominio privado, pues ello permite generar recursos que van a ser asignados al presupuesto del sector público, lo cual va a redundar en el cumplimiento de los deberes estatales que la Constitución establece, y que tiene relación con el autofinanciamiento del Estado para cumplir con sus finalidades.

Agrega a ello que los intereses individuales dirigidos a adquirir bienes inmuebles estatales de dominio privado a través de la prescripción adquisitiva de dominio no pueden excluir los intereses de la sociedad, representados en la protección de bienes para destinarlos al cumplimiento de los deberes que tiene el Estado. En tal sentido, los individuos deben armonizar sus pretensiones con el principio de solidaridad, por lo que deben aportar con su actividad para conseguir un fin común a favor de la sociedad.

En la contestación de la demanda se añade que es “constitucionalmente posible” que el legislador regule la transferencia de propiedad de los bienes estatales de dominio privado, pues, si bien en el Expediente 006-1996-AI/TC, el Tribunal Constitucional señaló que en esta clase de bienes “el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado”, también precisó en la sentencia emitida en el Expediente 005-2013-CC/TC que existen límites en el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre los bienes indicados.

En tal sentido, en el fundamento jurídico 5 de esta última sentencia se establece que en los bienes de dominio privado los titulares pueden ejercer el derecho de propiedad con todos sus atributos, lo cual no implica su regulación por el derecho civil, en tanto existen límites establecidos en las propias normas de descentralización.

En cuanto al argumento referido a que se estaría otorgando un privilegio al Estado, el Congreso de la República alega que la situación de los bienes inmuebles estatales de dominio privado no es equiparable a la de los bienes inmuebles de propiedad de particulares. Así, el término de comparación propuesto por la parte demandante no resulta válido debido a que los bienes inmuebles del Estado de dominio privado no pueden ser equiparados a los bienes inmuebles de los privados, pues se encuentran en situaciones jurídicamente distintas.

A diferencia de los particulares, el Estado debe utilizar todos sus bienes para cumplir con los deberes que le impone el artículo 44 de la Constitución. La legislación cuestionada hace posible que el Estado pueda efectuar los actos con la finalidad de que sean usados para el cumplimiento de los deberes estatales. A su vez, la ley impugnada permite que tales bienes puedan ser adquiridos a título oneroso, generándose recursos que van a ser asignados al presupuesto de la nación.

En relación con esto último, menciona que el Estado no puede desperdiciar recursos realizando actos posesorios respecto de cada uno de los bienes inmuebles de su dominio privado, sino que, al contrario, sus recursos deben ser maximizados para la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El demandado afirma que la ley cuestionada no contraviene el artículo 73 de la Constitución, ya que este no debe ser interpretado de manera restrictiva, más aún si es que la disposición constitucional no establece que solamente los bienes de dominio público sean inalienables e imprescriptibles. En tal sentido, el Congreso de la República ha legislado en virtud de sus funciones.

Afirma que las referencias realizadas a las Sentencias 0006-1996-AI/TC y 0015-2001-AI/TC (y acumulados) no resultan apropiadas, puesto que estas se refieren a la inembargabilidad de los bienes estatales de dominio privado y no a su imprescriptibilidad. En estas sentencias se determinó la afectación del derecho a la tutela jurisdiccional, ya que limita el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

En tal sentido, no es posible equiparar la imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado con la inembargabilidad de tales bienes. Por último, señala que la prescripción es un derecho legal, en contraste con la tutela cautelar que constituye una manifestación implícita del derecho consagrado en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución.

## II. FUNDAMENTOS

1. En el presente caso corresponde resolver si los artículos 1 y 2 de la Ley 29618, que establecen la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad e imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal, publicada el 24 de noviembre de 2010 en el diario oficial *El Peruano*, contravienen los artículos 60, 70 y 73 de la constitución como alega el recurrente.

2. Es decir, se debe analizar si considerar que los bienes estatales de dominio privado también son imprescriptibles contraviene el texto expreso de la Constitución, la igualdad en la actividad empresarial entre el Estado y los particulares, y además quita al Estado la obligación de ejercer su derecho de propiedad en armonía con el bien común.

### § 1. BIENES DEL ESTADO

3. En el presente caso deberá analizarse el régimen de los bienes que pertenecen al Estado, los cuales pueden ser de dominio público o de dominio privado, pues sobre ellos surge la controversia planteada respecto a su presunción de posesión e imprescriptibilidad conforme a la Ley 29618.

#### A. BIENES ESTATALES DE DOMINIO PÚBLICO

4. En esta primera categoría se hace referencia a aquellos bienes de propiedad del Estado que están destinados a un uso o servicio público, como es el caso de las carreteras, vías férreas, parques o playas, entre otros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Es debido a esa finalidad que estos bienes se rigen por las normas de derecho público y además tienen la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles, por lo que se encuentran fuera del tráfico jurídico. Sin embargo, estos pueden ser cedidos a particulares para su aprovechamiento económico, tal como establece el artículo 73 de la Constitución.

6. Esto ha sido anteriormente señalado por este Tribunal en la STC acumulados 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, precisando que: "Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el *nomen* de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos". También se ha definido al dominio público como: "(la) forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas (...)"(fundamento 29).

7. Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo 2.2.a del Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, define el concepto de "bienes de dominio público" de la siguiente manera:

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 palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.

**B. BIENES ESTATALES DE DOMINIO PRIVADO**

8. Esta clase de bienes de propiedad del Estado también tienen una utilidad social, aunque de forma indirecta o mediata, puesto que no están destinados al uso público.

9. En otras palabras, esta clase de bienes también están destinados a conseguir el bienestar general al igual que los bienes de dominio público, puesto que al pertenecer al Estado deben servir para dicha finalidad conforme al artículo 44 de la Constitución, pero son útiles para la comunidad de forma indirecta.

10. Cabe precisar que, en la sentencia emitida en el Expediente 006-1996-AI/TC, se señaló que la diferencia entre los bienes del Estado de dominio privado y los de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominio público consiste en que sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado, mientras que sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público.

11. Sin embargo, este Tribunal precisa que si bien el Estado puede ejercer el derecho de propiedad sobre sus bienes de dominio privado, ello no implica su regulación exclusiva por el derecho civil, puesto que estos bienes se rigen por el derecho administrativo<sup>1</sup>. Ello se debe a que el Estado tiene una sola personalidad jurídica y es de derecho público, por lo que es éste el que regula los actos de sus órganos administrativos respecto a la competencia, voluntad y forma, entre otros<sup>2</sup>. Solo subsidiariamente se rige por el derecho común ante los vacíos que puedan existir en la ley de la materia<sup>3</sup>.
12. Coincidentemente con lo expuesto, la Quinta Disposición Complementaria Final del mencionado Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA, establece que: "ante los vacíos de las normas contenidas en el Reglamento, son de aplicación supletoria las normas y principios del derecho administrativo, y las del derecho común, atendiendo a la naturaleza de los actos y fines de las entidades involucradas".
13. Es por ello que el Tribunal Constitucional considera, en contraste con lo que argumenta la parte demandante, que no es correcto afirmar que los bienes estatales de dominio privado estén regidos exclusivamente por el Código Civil.
14. Todos los bienes del Estado deben estar destinados al bien común por ser uno de sus deberes conforme al artículo 44 de la Constitución, lo cual es concordante con el artículo 1 de la Constitución. Es la utilidad de estos bienes para cumplir dicho objetivo lo que justifica que sean de propiedad del Estado.
15. Ambas clases de bienes están destinados a obtener un fin social. Existe, entonces, solo una diferencia de matiz, ya que en el caso de los bienes de dominio público este fin social se aprecia de forma directa, mientras que en los bienes de dominio privado se lo advierte de forma indirecta<sup>4</sup>.

**§ 2. NORMATIVIDAD RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO**

16. La población del Perú experimentó por décadas un proceso de migración del campo a la ciudad y en este contexto se produjeron invasiones de terrenos que posteriormente serían urbanizados, constituyendo asentamientos informales.

<sup>1</sup> VÁSQUEZ REBAZA, Walter. "Acerca del dominio público y dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estales y su Reglamento". En *Derecho y Sociedad* N° 30, p. 276.

<sup>2</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Teoría General del Derecho Administrativo*. Tomo 8. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013, p. 118.

<sup>3</sup> VÁSQUEZ REBAZA, Walter. "Acerca del dominio público y dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estales y su Reglamento"...*Óp.cit.*, p. 277.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, pp. 275-276.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Dicha situación intentó ser regulada por el Estado a efectos de evitar que esta práctica se siga extendiendo, pues se estaba afectando la propiedad de bienes inmuebles, tanto pertenecientes a particulares como al Estado.
18. La regulación de la materia a la que se refiere la norma impugnada comenzó a desarrollarse a partir de la Ley 13517, publicada el 14 de febrero de 1961, la cual reconoció los asentamientos humanos que existían cuando dicha norma fue promulgada, dándoles la posibilidad de formalizar sus posesiones, pero con la condición de que se adecúen a la formalidad establecida en el ordenamiento peruano. Además, prohibió la realización de futuras invasiones, puesto que les imposibilitaba recibir un reconocimiento oficial.
19. Sin embargo, dichas medidas no pudieron evitar que se sigan produciendo invasiones de predios, e incluso dicha práctica se multiplicó con el transcurso de los años, pues los ocupantes se valían de las normas que permitían adquirir la propiedad de estos bienes por medio de la figura de la prescripción adquisitiva de dominio, la cual se encontraba prevista desde el Código Civil de 1852.
20. Como consecuencia de ello, a efectos de darle una mayor protección a los bienes inmuebles que son de propiedad del Estado, se estableció en el artículo 73 de la Constitución de 1993 un régimen particular para que los bienes de dominio público resulten imprescriptibles.
21. Sin embargo, dado que la disposición constitucional no hacía mención de los bienes estatales de dominio privado, ello generó que se siga declarando propietarios por prescripción adquisitiva a las personas que invadían esta clase de bienes del Estado cumpliendo los requisitos previstos en esta modalidad de adquisición de la propiedad.
22. Mediante la ahora impugnada Ley 29618, publicada el 24 de noviembre de 2010, se estableció que se presume que el Estado se encuentra en posesión de todos los bienes inmuebles que sean de su propiedad, y que los bienes estatales de dominio privado también son imprescriptibles, extendiendo hacia ellos la protección con la que contaban los bienes del dominio público.
23. Por último, cabe mencionar que también se han regulado los bienes del Estado por medio de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento, el Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA, el cual establece que los bienes de dominio privado del Estado estarían regulados supletoriamente tanto por el derecho común como por el derecho administrativo. Esta concepción resulta coherente con la que este Tribunal Constitucional ha desarrollado en los fundamentos previos.



### § 3. IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES ESTATALES DE DOMINIO PRIVADO

#### 3.1. INTERPRETACIÓN EN SENTIDO CONTRARIO DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN

24. El Colegio de Notarios de San Martín alega que, de acuerdo con una interpretación en sentido contrario del artículo 73 de la Constitución, el artículo 2 de la ley cuestionada es inconstitucional, pues atribuye la imprescriptibilidad a los bienes estatales de dominio privado, aun cuando la Constitución solo otorga tal calidad a los bienes de dominio público.
25. El demandante argumenta que, si en la jurisprudencia del Tribunal se había determinado que los bienes estatales de dominio privado no podían tener la calidad de inembargables, de igual forma debía ocurrir con la característica de la imprescriptibilidad. No obstante, es claro que no se trata de situaciones que conlleven las mismas consecuencias.
26. Si bien es correcto lo señalado por la parte demandante respecto a que en la Sentencia 0006-1996-AI/TC se indicó lo siguiente: “El artículo 73 de la Constitución Política del Estado establece, que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, deduciéndose de ello, que no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado”, ello no puede ser interpretado en el sentido de que se excluya la posibilidad de que se introduzca la protección a esta clase de bienes por medio de la legislación ordinaria, más aún que dicha sentencia, versaba básicamente sobre asuntos vinculados a la “inembargabilidad” de bienes.
27. Efectivamente, conforme a la legislación vigente cuando se emitió la citada sentencia, la única norma que hacía referencia a la imprescriptibilidad de los bienes era el artículo 73 de la Constitución, y solo hacía mención a los bienes del Estado de dominio público, por lo que solo estos bienes gozaban de esa inmunidad, tal como se indicó en esa sentencia. Sin embargo, dicha norma no excluía la ampliación de dicha protección a otra clase de bienes, como los del dominio privado del Estado.
28. Sobre el particular, cabe mencionar que la interpretación en sentido contrario (también referida como *contrario sensu*), consiste en obtener el sentido tácito de una norma como resultado de la negación del antecedente y consecuente de una disposición. Si se examina el artículo 73 de la Constitución, cuando establece que “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles”, no se puede inferir que dicha disposición, a *contrario sensu*, implica que los bienes de dominio privado no sean inalienables ni imprescriptibles.
29. Tal artículo 73 no ha establecido expresiones como “sólo” o “únicamente” para que de alguna forma ello se pueda asumir. Simplemente la Constitución no ha asumido

declaración sobre los bienes de dominio privado, de modo que un pronunciamiento sobre tales bienes se encuentra dentro del ámbito de competencia del legislador.

30. En otras palabras, de la redacción del artículo 73 de la Constitución se interpreta que dicha disposición no otorga la condición de imprescriptibles a otros bienes que no sean los bienes estatales de dominio público, pero no establece que solo ellos puedan gozar de esta protección. Por lo tanto, sólo está enfatizando que las inmunidades de los bienes estatales de dominio público no pueden ser modificadas por el legislador ordinario, mas no prohíbe que este pueda establecer la imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado.
31. Es claro que la intención de la Constitución era proteger los bienes de dominio público y no prohibir que el Estado pueda reconocer la imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado. El reconocimiento de características a nivel constitucional no excluye necesariamente que tales características no puedan ser reconocidas a otros objetos o situaciones jurídicas mediante la legislación ordinaria cuando ello no se encuentre constitucionalmente prohibido expresa o implícitamente.
32. En suma, la referencia a las atribuciones establecidas expresamente en tal artículo acerca de los bienes estatales de dominio público no genera, por sí misma, un mandato constitucional de exclusión de reconocer la característica de imprescriptibilidad a los bienes estatales de dominio privado.
33. Sumado a ello, a pesar de que en la Sentencia 0006-1996-AI/TC se indicó que el artículo 73 no señalaba que la protección de inembargabilidad debía extenderse a los bienes del Estado de dominio privado, ello no significa que por el hecho de que puedan ser objeto de medidas cautelares resulte inconstitucional la prohibición de que sean adquiridos por prescripción.
34. En dicha sentencia se declaró inconstitucional consagrar la inembargabilidad de los bienes estatales de dominio privado porque ello vulneraba la tutela jurisdiccional efectiva, ese era el objeto que se buscó enfatizar con dicha sentencia, y, por consiguiente, la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad. Y es que se le estaba dando un privilegio ilegítimo al Estado, pues generaría que aquel que obtenga una sentencia favorable en contra del Estado no podría ejecutarla, promoviéndose así la inestabilidad y la inseguridad jurídica, argumento que no es aplicable al presente caso.

### 3.2. ACTIVIDAD EMPRESARIAL PÚBLICA Y DOMINIO PRIVADO ESTATAL

35. El Colegio de Notarios de San Martín ha argumentado en su demanda que, mediante los artículos cuestionados, se estaría contraviniendo, además, el artículo



EL CONSTITUCIONAL

60 de la Constitución, en específico, la disposición que establece lo siguiente: “La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal”.

36. Así, ha argumentado que la propiedad predial se obtiene con el producto de la riqueza y es también un medio para producir riquezas, cumpliendo una función social y económica. Alega, además, que el hecho de que el Estado tenga bienes estatales de dominio privado implica que actúa como privado realizando actividad empresarial.

37. A fin de abordar la cuestión, es importante determinar, previamente, si es que el Estado está realizando actividad empresarial por ser poseedor de bienes que pertenezcan a su dominio privado.

38. En tal sentido, este Tribunal ya ha establecido lo siguiente sobre la actividad empresarial del Estado:

[...] denota la acción organizada para la provisión de bienes y servicios con fines de lucro. Este fin de lucro consiste en el propósito de obtener utilidades cuyo único destino es la satisfacción del interés personal del titular de la actividad empresarial” (Sentencia 07644-2006-PA/TC, fundamento 10).

39. El ejercicio de la propiedad de bienes estatales de dominio privado no implica, entonces, que el Estado esté necesariamente realizando actividad empresarial por el mero hecho de administrar sus bienes de dominio privado. Y, si bien el derecho de propiedad y su regulación tienen un impacto directo e indirecto en los mercados, ello no significa que el derecho de propiedad sea equivalente al ejercicio de la actividad empresarial.

40. En efecto, este Tribunal estima que el solo ejercicio de la tenencia o la presunción de la posesión de los bienes estatales de dominio privado no implica el ejercicio de actividad empresarial.

41. Por tanto, dado que el artículo 60 de la Constitución está referido a regular la actividad empresarial estatal en virtud del principio de subsidiariedad, no se aprecia contradicción alguna entre la normativa cuestionada y la disposición constitucional. Por lo que este punto de la demanda también debe ser rechazado.

**3.3. DERECHO DE PROPIEDAD, BIEN COMÚN Y LOS DEBERES PRIMORDIALES DEL ESTADO**

42. La demandante alega, igualmente, que al abstraer los bienes estatales de dominio privado del desarrollo de la propia economía nacional el Estado deja de ejercer su derecho de propiedad en armonía con el bien común, ya que los despoja “de su



AL CONSTITUCIONAL

utilidad mientras los tiene abandonados” (fojas 11 del Cuadernillo del Tribunal Constitucional).

43. Al respecto, el Congreso de la República respondió que no existe afectación al bien común por cuanto no se está prohibiendo la utilización de los bienes abandonados por el Estado, sino la adquisición de estos inmuebles por medio de la usucapión.
44. Sobre el particular, cabe mencionar que este Tribunal ya ha señalado anteriormente que, conforme al artículo 58 de la Constitución, el régimen económico del Estado se ejerce en una economía social de mercado, lo cual es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. En base a ello, el Estado debe buscar el bienestar social, por lo que debe garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social.
45. En concordancia con ello, el derecho a la propiedad debe ser interpretado no solo a partir del inciso 16 del artículo 2 de la Constitución sino también a la luz del artículo 70 del mismo cuerpo normativo, en cuanto establece que la propiedad se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley, lo cual a su vez permite reconocer la función social que el orden constitucional reserva a la propiedad.
46. En efecto, desde la perspectiva constitucional, el derecho fundamental a la propiedad, como los demás derechos, posee un doble carácter: de derecho subjetivo y, a su vez, de institución objetiva valorativa. Es decir, en nuestra Constitución se reconoce a la propiedad no solo como un derecho subjetivo o individual, sino también como una institución objetiva portadora de valores y funciones.
47. El derecho de propiedad no puede ser considerado como absoluto, sino que tiene limitaciones que se traducen en obligaciones y deberes a cargo del propietario, las cuales se encuentran previstas legalmente. Ello obliga, por un lado, a que el Estado regule su goce y ejercicio a través del establecimiento de límites fijados por ley; y, por otro, impone al titular del derecho el deber de armonizar su ejercicio con el interés colectivo. La función social es, pues, consustancial al derecho de propiedad, y su goce no puede ser realizado al margen del bien común, el cual constituye, en nuestro ordenamiento constitucional, un principio y un valor constitucional.
48. Con relación a ello, este Tribunal ha señalado en la Sentencia 008-2003-AI que:

“(…) La propiedad no sólo supone el derecho del propietario de generar con la explotación del bien, su propio beneficio individual. Tampoco se restringe a aceptar la existencia de límites externos que impidan al titular de los bienes utilizarlos en perjuicio de terceros. Acorde con la Constitución, es fundamental que el propietario reconozca en su propiedad la funcionalidad social que le es consustancial (…)”.



49. Por otra parte, corresponde tener presente que el artículo 70 de la Constitución también establece que solo por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago de justiprecio, procede la expropiación. Esto implica una visión específica del derecho de propiedad, en la que este derecho no puede ser ejercido teniendo en cuenta únicamente el interés particular. Por tanto, el bien común tiene por propósito delimitar el ejercicio de la propiedad.

50. Esto último también ha sido señalado por este Tribunal en la Sentencia 0048-2004-AI/TC, pues se precisó en dicha sentencia: "Cuando nuestra Constitución garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada y señala que debe ser ejercida en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, no hace más que referirse a la función social que el propio derecho de propiedad contiene en su contenido esencial" (fundamento 78).

51. En suma, este artículo constitucional protege a los particulares de interferencias estatales ilegítimas y también contiene obligaciones de ejercer el derecho de propiedad sin contravenir la función social de la propiedad, por lo que apunta a que este derecho sea ejercido armonizando la perspectiva individual, y los valores jurídicos y sociales relevantes para la sociedad en general.

52. El demandante asume que el Estado no estaría ejerciendo el derecho propiedad de conformidad con el bien común al no permitir que terceros puedan explotar tierras abandonadas y al no permitir adquirir tales bienes mediante la prescripción adquisitiva de dominio. Dicho de otro modo, el bienestar general se vería afectado al no permitirse que los privados puedan *acceder a la propiedad* de los bienes estatales de dominio privado mediante la prescripción adquisitiva de dominio. Indica que la razón que sustenta ello descansa en que no se estaría permitiendo que los *bienes abandonados sean utilizados* y explotados por terceros.

53. El artículo 70 de la Constitución se aplica a los bienes estatales de dominio privado y tiene dos finalidades centrales; de un lado, exponer que el derecho de propiedad es delimitado por el bien común y, de otro lado, establecer los criterios por los cuales un bien privado puede ser expropiado.

54. Como es evidente, lo primero se aplica a la propiedad pública y privada, mientras que lo segundo solo a esta última, ya que la expropiación no es una cuestión de la cual estos bienes tengan que ser protegidos, puesto que ya están bajo el dominio del Estado y son regulados por la Ley 29151, General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

55. El Estado debe actuar siempre con miras a satisfacer el bien común, y es que no debe pasar desapercibido que el artículo 44 de la Constitución establece que son "deberes primordiales" del Estado peruano el "promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

56. Si bien la norma cuestionada establece la imposibilidad de adquirir bienes estatales de dominio privado mediante la prescripción, aun cuando se posibilite su uso de buena fe, ello no significa que la omisión de ocupar físicamente un bien o no darle un uso productivo inmediato y directo implique ejercer el derecho de propiedad en contra del interés público.
57. Debe tomarse en cuenta, en todo caso, que los bienes estatales de dominio privado pueden estar destinados a la planificación del desarrollo urbano o productivo o a la simple conservación de espacios naturales, entre otras actividades.
58. Asimismo, corresponde advertir que tales bienes de dominio privado pueden ser adquiridos por otros medios, por ejemplo, a título oneroso, lo cual generará que el Estado reciba una contraprestación por la transferencia de tal propiedad.
59. Por último, no son ajenos al Tribunal Constitucional los efectos sociales que ha producido y producirá el impugnado artículo 2 de la Ley 29618, sobre imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal. Tal como se ha detallado en las consideraciones iniciales de la presente sentencia, el fenómeno de la informalidad en las invasiones de terrenos ha venido siendo afrontada por el Estado mediante un proceso de legalización, formalización o institucionalización de tales bienes inmuebles. Pese a la positiva actividad del Estado en ese sentido, no se puede obviar que muchos de los ciudadanos que forman parte de estas invasiones de terrenos, son personas de condición económica de pobreza o extrema pobreza. Por ello, el Tribunal Constitucional, tomando en consideración el principio de igualdad, específicamente la igualdad material (que exige tratar desigual a situaciones desiguales), estima que debe ordenarse a los respectivos entes estatales: gobierno nacional, gobiernos regionales o gobiernos municipales, etc., para que en el ámbito de sus competencias y normatividad, otorguen condiciones especiales que posibiliten la adquisición de la propiedad inmueble por parte de dichos ciudadanos.
60. Por las razones expuestas, este punto de la demanda también debe ser rechazado.

**3.4. IGUALDAD, BIENES ESTATALES DE DOMINIO PRIVADO Y REGULACIÓN**

61. El Colegio de Notarios de San Martín ha sugerido en varias secciones de su demanda que la ley impugnada vulnera el principio de igualdad por cuanto impone cargas más gravosas a los propietarios particulares que al Estado.
62. El inciso 2 del artículo 2 de la Constitución establece que "(...) toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".



63. Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal de dicha norma, se trata de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino de que sean tratadas de igual modo a quienes se encuentran en una misma condición (Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC, fundamento 59). No supone, pues, el tratamiento idéntico de todos los casos.

64. En concordancia con ello, el principio de igualdad constitucionalmente garantizado no impone el trato idéntico de todos los sujetos, sino un trato igualitario de los que se encuentran en la misma condición, lo cual implica que quien invoca la afectación del principio debe demostrar dos cosas:

i. el trato diferente; y

ii. que se encuentra en la misma condición que quien recibió el trato diferente.

65. En tal sentido, este Tribunal afirmó que para determinar la existencia de una diferenciación jurídicamente relevante debe constatarse que se aplica diferente trato a quienes se encuentran en condiciones iguales, o un trato homogéneo a quienes se encuentran en diferente situación, lo que vendría a constituir una violación del principio de igualdad por indiferenciación (Sentencia 02437-2013-PA/TC, fundamentos 25 y siguientes).

66. En otras palabras, la identificación del tratamiento diferenciado debe realizarse mediante la comparación entre el objeto, el sujeto, la situación o la relación que se cuestiona y otro identificable desde el punto de vista fáctico o jurídico, pero al que se le asigna diferente consecuencia, que viene a constituir lo que se denomina término de comparación (*tertium comparationis*).

67. Este término de comparación debe presentar una situación jurídica o fáctica que comparta una esencial identidad, en sus propiedades relevantes, con el trato que se denuncia.

68. La inexistencia de caracteres comunes entre el trato que se cuestiona y la situación que se ha propuesto como término de comparación impide que se pueda determinar una intervención sobre el principio-derecho de igualdad.

69. Debido a ello, conforme a lo anteriormente expuesto, debe analizarse si existe un término de comparación válido entre los bienes estatales de dominio privado y aquellos de propiedad privada.

70. Al respecto, se advierte que existen diferencias en el ejercicio, origen, extensión y regulación del derecho de propiedad entre ambas clases de bienes, como ya se pusiera de relieve *supra*. Con relación a la propiedad privada, es evidente que su ejercicio está impregnado por el interés individual, y que, si bien debe ser ejercido



AL CONSTITUCIONAL

en armonía con el bien común, no está sujeto a la satisfacción inmediata de finalidades colectivas.

71. La propiedad del dominio público y privado del Estado, en cambio, debe estar orientada a promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, de conformidad con el ya citado artículo 44 de la Constitución.

72. Por otra parte, los bienes estatales de dominio privado, precisamente por estar bajo el dominio del Estado, se someten a la regulación del derecho privado solamente de manera subsidiaria, a diferencia de los bienes de propiedad privada.

73. Ello se debe, como se señaló anteriormente, a que el Estado tiene una sola personalidad jurídica y es de derecho público, por lo que el derecho común solo es de aplicación supletoria para aquellos casos en los que su actuación no tenga el carácter de acto de autoridad.

74. Estas características determinan que los bienes bajo el dominio privado del Estado tengan una regulación diferente respecto de aquellos que son de propiedad privada y por lo tanto, se debe concluir que el demandante no ha ofrecido un término de comparación válido.

75. Por consiguiente, al tratarse de dos situaciones jurídicas que no son jurídicamente equiparables, este extremo de la demanda también debe ser rechazado.

**§ 4. PRESUNCIÓN DE LA POSESIÓN DEL ESTADO SOBRE SUS BIENES**

76. La parte demandante también cuestiona la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley 29618, el cual establece que se presume la posesión del Estado respecto a los bienes inmuebles de su propiedad, sin distinguir si son de dominio público o privado.

77. Se señala que ello afecta el derecho de igualdad respecto de los particulares, porque se libera al Estado de la obligación de “invertir tiempo y recursos para darle a la propiedad la finalidad que la Constitución prescribe”, y ello a pesar de que cuenta con más recursos que el privado para conservar la posesión.

78. Al respecto, corresponde remitirse a los fundamentos previos referidos a que no existe un término de comparación válido entre los bienes bajo el dominio privado del Estado con los del derecho de propiedad privada, por lo que no se afecta el derecho a la igualdad, y corresponde también declarar infundada este extremo de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

#### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

LEDESMA NARVÁEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

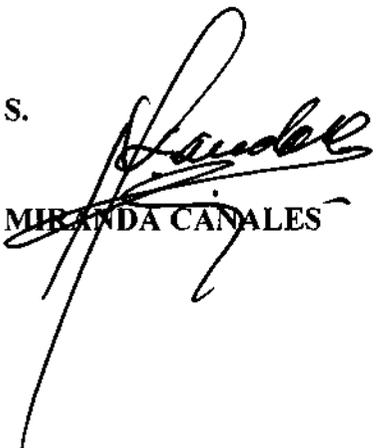
EXP. N.º 0014-2015-PI/TC  
COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN  
MARTÍN

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

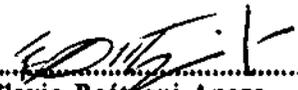
Si bien estoy de acuerdo con el sentido del fallo, considero pertinente expresar argumentos adicionales a los expresados en la sentencia:

1. Considero pertinente incidir en los efectos sociales que puede producir la disposición impugnada, sobre todo en lo referente a la legalización y formalización de la propiedad. Al respecto, debe destacarse que las personas que son beneficiarias de dicho procesos de formalización, en su momento llevado a cabo "invasiones", y tenían una condición de personas de condición económica de pobreza o extrema pobreza.
2. En este sentido, apoyo la presente ponencia bajo el entendido de que nada de lo dicho en la presente sentencia le resta efectividad a la legislación especial relativa a la formalización de la propiedad.

S.

  
MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

  
.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido por la mayoría de mis colegas, considero necesario efectuar algunas apreciaciones adicionales.

Se ha decidido confirmar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas a través de una interpretación del artículo 73 de la Constitución según la cual no resultaría posible inferir que los bienes de dominio privado no sean inalienables ni imprescriptibles.

Sobre ello, estimo importante recordar que la Constitución se erige como la norma jurídico-política suprema en nuestro ordenamiento. De este modo, dentro del esquema de fuentes del derecho, no existe ninguna otra que pueda superponérsele. En el terreno político, ella refleja un elevado nivel de consenso al cual arribaron nuestros constituyentes durante los distintos debates que dieron origen a la carta. Este acuerdo mínimo significa que ellos han decidido los grandes trazos de la sociedad y del Estado, y, por ello mismo, que han dejado distintas cuestiones sin respuesta, sea por tratarse de materias no abordadas en su momento o porque deseaban que, en cada momento histórico, las distintas generaciones se responsabilicen de precisar aquellos escenarios no pensados inicialmente por nuestros constituyentes.

Es así que aquellas materias que no hayan sido objeto de alguna orden o prohibición directa en la Constitución gozan de un importante margen de maniobra por parte de los poderes constituidos, particularmente del Congreso de la República. Esto supone, evidentemente, que es tan válida la decisión de regular como de no regular una materia que se encuentre dentro de dicho ámbito.

En este caso, es tan válido que el legislador opte por declarar que los bienes de dominio privado no son inalienables ni imprescriptibles como decidir no hacer ninguna mención de ello, y optar, así, porque solo los bienes de dominio público ostenten tal carácter. En consecuencia, bien puede el legislador retornar a la fórmula anterior a la Ley 29618 y su accionar también se encontraría dentro de lo constitucionalmente posible.

En efecto, no es tarea de este Tribunal indicar al legislador qué fórmula normativa es o no, desde el punto de vista político, la más conveniente o técnica. Nuestra labor radica en determinar si es que la decisión finalmente adoptada por el poder constituido respeta (o no) la Constitución.

El artículo 73 de nuestra norma suprema dispone que los “bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”. En este caso, los demandantes han sostenido que existen disposiciones de la ley 29618 que serían contrarias a dicha disposición constitucional, ya que las mismas reconocen la imprescriptibilidad de



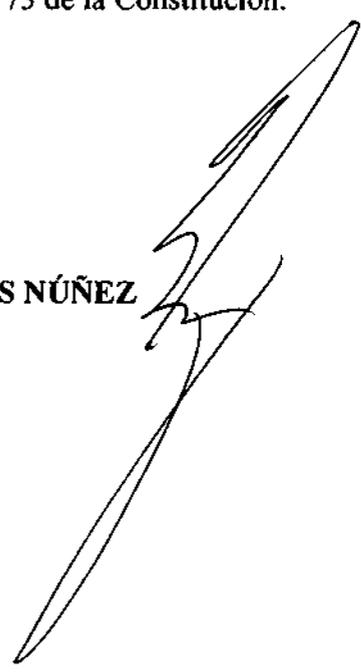
EXP. N.º 00014-2015-PI/TC  
COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN MARTÍN

los bienes inmuebles de dominio privado estatal. Del mismo modo, cuestionan que reconozcan una presunción, a favor del Estado, de ser poseedor respecto de los mismos.

Comparto la decisión de la mayoría de mis colegas de reconocer que estas disposiciones no son contrarias a los derechos cuestionados en el escrito de demanda. Sin embargo, formulé este voto con el propósito de precisar que la declaración de constitucionalidad que hemos efectuado no supone dejar sin efecto la fórmula anterior, en caso el legislador deseara volver a implementarla. Esto obedece a la amplia lectura que es posible extraer del artículo 73 de la Constitución.

S.

RAMOS NÚÑEZ



**Lo que certifico:**



.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00014-2015-PI/TC  
COLEGIO DE  
NOTARIOS DE SAN  
MARTÍN

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA  
BARRERA**

Estoy de acuerdo con el sentido de lo resuelto, pero considero pertinente señalar lo siguiente:

1. El problema que se plantea a propósito de la Ley 29618 puede circunscribirse a una pregunta muy específica: ¿Es constitucional que los bienes del Estado de dominio privado sean imprescriptibles? Planteo la pregunta en estos términos pues se trata este de un tema que no solo involucra al Derecho Constitucional sino a otras disciplinas como el Derecho Administrativo o la Economía. En consecuencia, en la solución del problema es posible perderse en consideraciones que escapan a lo que corresponde evaluar a un juez constitucional.
2. Y es que como jueces no podemos adivinar los alcances de cualquier tema no puesto a cabalidad en nuestro conocimiento, y con mayor razón si todavía es ajena a nuestra competencia. Nos corresponde resolver conforme a la Constitución, acotando nuestro pronunciamiento a concretizar el parámetro constitucional y garantizar la protección de sus principios y valores. La conveniencia política o económica de una alternativa u otra del legislador no corresponde, en principio, ser evaluada en esta sede, salvo que ella pueda desprenderse de la opción acogida mediante consecuencias constitucionales debidamente verificadas.
3. En ese sentido, es necesario recordar que toda norma aprobada goza de una presunción de constitucionalidad, lo cual nos lleva a encontrar razones fuertes para declarar la inconstitucionalidad de determinada norma, prefiriéndose así una interpretación que permita la subsistencia de la disposición impugnada.
4. Con estos recaudos, paso ahora sí a realizar el análisis que corresponde a la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 29618, en tanto la parte demandante señala que se contravienen los artículos 60, 70 y 73 de la Constitución
5. En cuanto a los bienes del Estado, la doctrina ha transitado por diversas formas de regular esta materia. Es así como en nuestro país se instaló la idea de que así como a los bienes del Estado de dominio público corresponde un régimen de derecho público al que se le adscribe las características típicas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad; de la misma forma, a los



EL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00014-2015-PI/TC  
COLEGIO DE  
NOTARIOS DE SAN  
MARTÍN

*[Handwritten signature]*

bienes estatales de dominio privado le correspondería un régimen de propiedad privada gobernado por las normas de Derecho Civil.

6. Esta visión tradicional de los bienes del Estado, sin embargo, no responde a la realidad en la que el derecho público y el privado se encuentran en continua interrelación. Y es que si se pasa del plano conceptual a una aplicación práctica de las categorías del Derecho constitucional y del Derecho administrativo, podrá notarse que aun los bienes estatales de dominio privado se encuentran sujetos a una serie de normas y principios de Derecho público que difícilmente se asimilan a lo que se entiende por propiedad, Si se piensa, por ejemplo, en la potestad de disponer de los bienes, ya encontramos que aun los bienes de dominio privado se encuentran sujetos a reglas de derecho administrativo que hacen imposible considerar que estas transacciones se configuren libre y abiertamente en el mercado.
7. Se trata, por tanto, de bienes que en principio no responden a un interés público inmediato, como sucede con los de dominio público, ni que se encuentran reservados a un servicio público, pero que encuentra un interés público en la misma vinculación estatal. Ahora bien, tradicionalmente se ha contemplado como características de los bienes estatales de dominio público la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, que es lo que finalmente genera esta controversia al asimilar la calidad de bienes imprescriptibles a los bienes estatales de dominio privado.
8. Para analizar si estamos dentro del margen de lo constitucionalmente posible, basta en este caso revisar lo que señala la disposición constitucional en cuestionamiento. El artículo 73 recoge el siguiente texto: “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles”.
9. De dicha disposición es posible extraer diversas normas, mas todas ellas referidas a los bienes públicos.
10. Sin embargo, una interpretación que permita acoger la regla de la imprescriptibilidad de bienes de dominio privado no necesariamente debe ser aceptada por tres razones: a) los bienes de dominio privado no están contemplados expresamente en el texto constitucional; b) la interpretación realizada antes de la Ley 29618 parte de una división estricta entre bienes de dominio público y privado que ya no se sostiene, y c) una lectura conjunta de la Constitución no cierra la posibilidad de extender la regla de imprescriptibilidad a bienes de dominio privado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. Nº 00014-2015-PVTC  
COLEGIO DE  
NOTARIOS DE SAN  
MARTÍN

11. El punto a) mencionado en el párrafo anterior es evidente en sí mismo. La interpretación literal de la norma en comento nada nos dice sobre los bienes de dominio privado, por lo que, en principio, el legislador tiene un margen libre de regulación en ese aspecto. En cuanto al punto b), como hemos explicado, ya no se puede asumir que los bienes de dominio privado se encuentran en un régimen de propiedad como la aplicable a personas naturales o sociedades. Por el contrario, estos se encuentran sujetos a un régimen de derecho administrativo.
12. El punto c) nos obliga a mirar si existen otras normas en la Constitución que lleven a una interpretación que haga la imprescriptibilidad de bienes estatales de dominio privado una regla necesaria y concordante con la Constitución en su conjunto. En ese sentido, el demandante ha hecho referencia al principio de subsidiariedad en la actividad empresarial del Estado.
13. Al respecto, cabe precisar que la definición de los alcances del principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado no es pacífica, y, además, en rigor, no se encuentra zanjada en la sentencia a la que se refiere el fundamento 38 de la sentencia (07644-2006-PA/TC). Y es que si bien el fin lucrativo es uno de los elementos importantes para definir cuando estamos frente a una actividad empresarial, en el contexto del análisis del principio de subsidiariedad, lo cierto es que no se trata del único factor a tomar en cuenta.
14. Dicho esto, es discutible considerar que la regla de la imprescriptibilidad genere un efecto pernicioso hacia lo que se pretende comprender como ejercicio de actividad empresarial, ello en la medida de que la prescripción en sí misma no evita la concurrencia de los bienes de dominio privado en el mercado. En consecuencia, no resulta, en abstracto, aplicable el artículo 60 de la Constitución al presente proceso, lo cual no quiere decir que ante casos concretos puedan presentarse elementos que permita evaluar la actuación del Estado en los mercados como actividad empresarial.

Por lo expuesto, considero que la demanda debe declarar **INFUNDADA**

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**Lo que certifico:**

Flavio Reategui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0014-2015-PI/TC  
COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN  
MARTÍN

### VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS BLUME FORTINI, SARDÓN DE TABOADA Y FERRERO COSTA

Discrepamos de lo resuelto por la sentencia de mayoría porque, al establecer la imprescriptibilidad de los predios estatales de dominio privado, vulnera el régimen constitucional del derecho de propiedad establecido en el artículo 2, inciso 14, y en el Capítulo III del Título III de la Constitución.

De una lectura conjunta de estas normas se colige que la propiedad es el derecho económico por excelencia. La Constitución permite establecer límites a su *ejercicio*, pero no a su *acceso*. La Constitución solo restringe el *acceso* a la propiedad de “los bienes de dominio público” —como las calles y plazas—, estableciendo que son, ellos sí, imprescriptibles.

Inconstitucionalmente, la Ley 29618 extiende tal imprescriptibilidad a los inmuebles estatales de dominio privado —como las casas y los terrenos. Lamentablemente, la sentencia valida tal extensión, afirmando que, aunque no se les dé uso, los predios estatales de dominio privado:

*pueden estar destinados a la planificación del desarrollo (...) o a la simple conservación de espacios naturales [cursivas añadidas].*

¿Y qué ocurre si tales predios estatales abandonados no están destinados a la planificación del desarrollo o a la conservación de espacios naturales? La sentencia no dice nada al respecto. Dicha posibilidad es una mera conjetura.

Además, ¿cómo así los predios estatales abandonados por más de diez años —tiempo requerido para que opere la prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos— pueden estar “destinados a la planificación del desarrollo”? La sentencia transmite temor y desconfianza por la propiedad y la iniciativa privadas que la Constitución protege.

Por esta razón, nuestro voto es por declarar la demanda **FUNDADA**; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1 y 2 de la Ley 29618.

SS.

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Roategui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL