

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO**



**PROGRAMA DE SEGUNDA ESPECIALIDAD EN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

**PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL MARCO DE LOS
PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

**TRABAJO ACADÉMICO PARA OPTAR EL TÍTULO DE SEGUNDA
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

AUTOR

JUAN CARLOS BARRIENTOS PANTIGOZO

ASESOR

FELIX ROBERTO JIMENEZ MURILLO

LIMA, 2021

Resumen

El presente trabajo académico tiene como objetivo analizar algunos procedimientos administrativos regulados en la legislación nacional que implican una afectación al derecho de propiedad privada haciendo énfasis en el marco de los principios del procedimiento administrativo general.

El análisis se extiende a los procedimientos administrativos de cierre de partidas por duplicidad incompatibles a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Público y al procedimiento de reversión y asunción de titularidad a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, así como una reflexión en torno a la causal de extensión de la propiedad por abandono regulado en el Código Civil vigente.

Al respecto, se observa como los procedimientos administrativos antes señalados pueden desencadenar en algunos casos en una afectación al derecho de propiedad de titulares que han confiado en la administración pública para cautelar su derecho al cerrar las partidas electrónicas donde consta inscrito su derecho.

En ese sentido, las afectaciones descritas en el presente trabajo denotan principalmente una pérdida de valor en el patrimonio como afectación principal a la propiedad privada al verse afectada en los procedimientos materia de análisis.

Finalmente, se realiza un análisis respecto de la importancia de la propiedad privada como impulsor de la generación de riqueza en el Estado al contar con una económica social de mercado.

Índice

1. Introducción.....	1
2. La propiedad privada en el derecho.....	2
2.1 Derecho de Propiedad.....	2
2.2 Características del Derecho de Propiedad.....	4
3. La propiedad privada en el Derecho Constitucional y la Constitución Política del Perú.....	4
4. La propiedad privada en el Derecho Civil y el marco del Código Civil.....	5
5. Límites de actuación de la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos vinculados con la tutela o protección de la propiedad privada.....	5
5.1 Primera disposición complementaria de la Ley 27333.....	5
5.1.1 Procedimiento administrativo de reversión y asunción de titularidad.....	6
5.2 Reflexión acerca de la extinción del derecho de propiedad por abandono, artículo 968 Código Civil.....	9
5.3 Procedimiento de cierre de partida con inscripciones incompatibles.....	11
5.4.1 Principales problemas jurídicos.....	13
5.4.1.1 Pérdida de valor pecuniario del inmueble cuya partida es cerrada.....	13
5.4.1.2 Pérdida de seguridad jurídica y oponibilidad del derecho de propiedad... ..	14
5.4.1.3 Perjuicio material a la transferencia de propiedad de inmuebles con duplicidad.....	14
6. El debido procedimiento administrativo.....	15
7. Responsabilidad patrimonial del Estado.....	16
8. Conclusiones.....	17
9. Recomendaciones.....	18
10. Bibliografía.....	18

1. Introducción

El presente trabajo académico se enfoca en analizar la afectación al derecho de propiedad que se genera como consecuencia de diversos procedimientos administrativos regulados en el ordenamiento jurídico nacional.

Se analiza cómo dichos procedimientos administrativos contravienen fuentes del Derecho administrativo y principios, como el de predictibilidad y de buena fe procedimental, como la jerarquía normativa y como afectan el Derecho de Propiedad de los administrados.

Se destacan las principales características de dichas afectaciones al Derecho de Propiedad y cómo repercuten directamente en los costos de transferencia, todo analizado desde la perspectiva del debido procedimiento, teniendo como resultado una pérdida, en algunos casos considerable de valor económico en el patrimonio de sus titulares.

Además, tiene por finalidad brindar una propuesta de solución a dichas afectaciones, para ello se parte de la base de exponer cómo los procedimientos administrativos bajo análisis pueden influir negativamente en la seguridad jurídica que se supone debe brindar el Estado Peruano pero que, sin embargo, en la práctica en ocasiones afecta.

2. La propiedad privada en el Derecho

El derecho de propiedad se constituye como una situación jurídica subjetiva¹ que se encuentra por su importancia protegido en la Constitución Política del Perú, así como en el código civil y variedad normas legales de diferentes jerarquías, esto como consecuencia de su gran valor económico, y el valor solo por debajo de la vida que como sociedad le damos, quizás constituye el derecho más importante patrimonialmente, que posee todo sujeto de derecho.

¹ Guzman, Napuri Christian. (2020). El derecho de propiedad y su importancia en el régimen económico. Edu.pe. Recuperado el 13 de noviembre de 2021, de <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-derecho-de-propiedad-y-su-importancia-en-el-regimen-economico>

Así pues, el derecho de propiedad faculta a quien sea su titular para que pueda emplear todos y cada uno de los atributos del bien del cual es propietario, contando con la facultad por tanto excluir de dicho ejercicio a aquellas personas que carezcan de dicho derecho, permitiéndole además usarlo, disfrutar de él, reivindicarlo en caso sea despojado del mencionado bien y también transferir la propiedad del mismo.

En este contexto, el último atributo genera la posibilidad de trasladar de forma libre el bien en el mercado, por ello es de gran importancia para la finalidad social que efectúa el derecho de propiedad en el mercado y contexto nacional, debido a que faculta que la misma se asigne a sus usos más eficientes que su titular encuentre.

Si queremos justificar quizás de forma más extrema la importancia del Derecho de propiedad podríamos alegar válidamente que, el origen de las sociedades jurídicamente organizadas Estado modernos, fue precisamente la protección al derecho de propiedad los primeros ciudadanos, pues aunque parezca frío cierto es que en los albores de las primeras civilizaciones era más valioso el oro que la vida, así pues, autores como Thomas Hobbes² y Jean-Jacques Rousseau³ en el Leviatán y en el contrato social respectivamente señalan que la protección de los derechos fundamentales se convierte en el sustento de la sociedad y sin duda en la razón de la existencia del Estado.

En ese sentido, es esa la protección más conveniente al derecho de propiedad que genera alicientes para un empleo eficiente de los recursos, pues el derecho de propiedad debe ser por tanto ejercido acorde al bien común. De una manera que los bienes generen el mayor beneficio a la sociedad en toda su colectividad y permita el desarrollo de la misma y de sus integrantes.

2.1 Definición del Derecho de Propiedad:

Considerando que el derecho de propiedad en buena cuenta es una situación jurídica subjetiva que posee todo sujeto de derecho y que está protegida constitucionalmente, facultando al titular a emplear todos los atributos del bien del cual se es propietario.

² Hobbes, T. (1989). Leviatán; La Materia Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil (1a. Ed.). Madrid: Alianza.

³ Rousseau, Jean-Jacques (1995). El Contrato Social O Principios De Derecho Político (Tr. M. J. Villaverde). Madrid: Técno.

Asimismo, se define como un derecho real que implica una relación jurídica inmediata y directa entre una persona y una cosa, es decir “todo derecho real es susceptible de posesión”.

Desde la época romana Justiniano definió que el *dominium* era una plena *in re potestas*, donde se considera que el derecho de propiedad brinda al poseedor tres facultades sobre el objeto o propiedad en cuestión, a partir de las facultades que la propiedad les otorga a sus titulares y nació la definición “*dominum est ius utendi abutendi re sua quatenus iuris ratio partitur*”⁴.

- *Ius utendi*.
- *Ius fruendi*.
- *Ius abutendi*.

Con el tiempo este concepto se convirtió en incompleto, por ello los juristas buscaron definir a la propiedad en base a su esencia, como tal.

El éxito de esta nueva orientación se debe a que las facultades dominicales son simples manifestaciones de esa plenitud de señorío general, de modo tal que el poder del dueño puede llegar a ese poco menos que la nada, sin que esa reducción llegue a destruir totalmente el vínculo de pertenencia que sujeta la cosa a la persona⁵.

Para Gaspar Ariño⁶, el presupuesto necesario para la libertad económica y por ende, para la libertad política es la propiedad, pues solo en esa medida podrá ejercerse el poder de ordenar la propia vida conforme a los propios deseos o ideales, que sería en todo caso la definición de libertad que debemos manejar.

En otras palabras, se trata del poder que los sujetos jurídicos tienen sobre los objetos y las propiedades para hacer con ellos lo que quieran, sin violentar la ley ni causar daños a terceros.

⁴ Se traduce en “El dominio es el derecho de usar, gozar y disponer de la propiedad hasta donde la razón y el derecho lo permiten”

⁵ Federico Puig Peña, compendio de Derecho Civil Español, Tomo II, Derechos Reales, 3º Edición, Ediciones Piramide, Madrid, 1976, pp. 26.

⁶ Gaspar Ariño Ortiz, Principios del derecho Público Económico, Capítulo II, Universidad Externado de Colombia.

2.2 Características del Derecho de Propiedad:

Es exclusivo: El titular es el único que puede ejercer sobre la cosa - objeto de derecho - las atribuciones que esta lleva consigo, son las siguientes.

- Es perpetuo.
- Es limitado.
- Abstracción y elasticidad.
- Interés social
- Absoluto
- Individual

3. La propiedad privada en el Derecho Constitucional y la Constitución Política del Perú:

Nuestra Constitución Política del Perú en el artículo 70 garantiza como derecho la inviolabilidad de la propiedad privada de todas las personas. Así el derecho de propiedad es el núcleo de todo sistema capitalista que, como el que se aplica en nuestro país es de una economía social de mercado que en la medida de las posibilidades promueve la libre competencia.

En ese sentido, además, la Constitución contiene principios en sus artículos 58 y 61. Es decir, la propiedad privada viene a ser el eje central de nuestro sistema económico que regula la Constitución.

Al respecto, como ya se mencionó el artículo 70 de la Constitución señala que el Estado sólo puede expropiar mediante un proceso judicial, previo mandato de la ley y previo pago de la indemnización.

En ese mismo sentido, la Constitución peruana en el artículo 2 numeral 16, en cuanto se refiere al derecho de propiedad, además que a la herencia.

En el artículo 2, inciso 16 se establece como derecho fundamental de la persona el del derecho a la propiedad, se encuentra más detallado en los artículos del 70 al 73, La constitución lo que fórmula es una aproximación directa al derecho de propiedad y a la protección jurídica que sobre ella recae, asimismo Enrique Bernales señala que

lo que se consagra es una posibilidad abierta a todos, un derecho formal que impide prohibiciones en el acceso de la propiedad y en la posibilidad de ser propietario⁷.

4. La propiedad privada en el Derecho Civil y el marco del Código Civil:

El Código Civil peruano define la propiedad como "... poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien"⁸, es así que se establece que el poder del propietario no es absoluto, sino que tiene como una limitación el interés social cuyo respeto transforma el derecho de propiedad en una obligación, asimismo debemos tener en cuenta que el derecho de propiedad es un conjunto de derechos o facultades que tiene el titular sobre el bien, lo que permite al propietario defender la propiedad.

El derecho a la propiedad debe cumplir con dos objetivos, el primero es que permita la máxima circulación de la riqueza y por ende que el ciudadano se vea beneficiado con dicho acto con el valor económico, y lo segundo es que en dicha actividad económica exista por lo menos seguridad jurídica en las operaciones que realicen los propietarios de los bienes.

5. Límites de actuación de la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos vinculados con la tutela o protección de la propiedad privada:

5.1. Primera disposición complementaria de la Ley 27333:

Haciendo un análisis histórico de procedimientos que afectaron el derecho de propiedad, debemos analizar a la primera disposición complementaria de la Ley 27333, que aunque como se analizó previamente, la constitución regula en su artículo 70 al derecho de propiedad, sin embargo, también se regula posibilidad de que se haga un proceso de expropiación como límite al mencionado derecho de propiedad, sin embargo como analizaremos en la primera disposición

⁷ Enrique Bernales Ballesteros, "La Constitución de 1993. Análisis Comparado", Primera Edición 1996, pág. 120.

⁸ Código Civil, Art. 923.- Definición: La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la Ley.

complementaria de la Ley 27333 a pesar de no tratarse de una figura regulada como la expropiación puede generaba la privación del derecho de propiedad de un titular valido bajo el proceso administrativo que determine el proceso de reversión.

Es importante considerar que, la primera disposición complementaria de la Ley 27333 fue derogada por la primera disposición complementaria de la Ley 30230 del 12 de julio del 2014, aunque el procedimiento administrativo de reversión que regulo la disposición derogada y que fuera regulado mediante Resolución N°043-2007-SBN a la fecha sigue empleándose sustentada en los articulo 43 y 44 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y las directivas N° 005-2013/SBN y N°001-2018/SBN.

5.1.1 Procedimiento administrativo de reversión y asunción de titularidad:

La reversión opera aún en el caso que no se haya establecido la sanción de reversión en la adjudicación a título gratuito. Tiene un plazo el señalado en el título de adjudicación. Cuando no se hubiera establecido el plazo de la transferencia, éste quedará reducido a 02 años, y debe estar indicada con precisión en el título de adjudicación o transferencia.

Se encontraba originalmente regulado en derogada Primera disposición complementaria de la Ley 27333, que señalaba:

PRIMERA. - Los terrenos eriazos de la República que conforme a las Leyes Especiales Núms. 11061, 14197, 17716, 18460, 19462, 19955, 19959 y demás disposiciones conexas y complementarias revirtieron al dominio del Estado, serán inscritos a nombre de éste en el Registro de la Propiedad Inmueble o, en su caso, en el Registro Predial Urbano, por el sólo mérito de lo dispuesto en esta disposición complementaria. Para esto último, se autoriza expresamente a la Superintendencia de Bienes Nacionales a expedir una resolución indicando los inmuebles revertidos. Igualmente, por el sólo mérito de dicha resolución y sin necesidad de una declaración específica, se procederá a cancelar los asientos, si los hubiera, extendidos a nombre de terceros, salvo en los casos en que ya exista resolución suprema declarando la reversión, en cuyo caso el dominio del Estado se inscribirá a mérito de esta última.

Actualmente se encuentra regulado en el artículo 121 y siguientes del Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA de fecha 11 de abril del 2021, que aprueba el reglamento de la Ley 29151, Ley general del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

En ese sentido es importante analizar la competencia de la Superintendencia de Bienes Nacionales para llevar a cabo el procedimiento bajo análisis ante de ahondar en como afecta el derecho de propiedad.

Así pues, el artículo 18 de la Ley 29151 señala que “(...) la SUPERINTENDENCIA DE BIENES NACIONALES asume la titularidad de dominio respecto de los bienes que las entidades del sistema, hayan puesto a disposición, por no resultarles de utilidad para la finalidad asignada en el marco de la aplicación de una política de uso racional de los bienes y gestión mobiliaria eficiente”.

En ese mismo sentido el MEMORANDO N° 029-2017/SUPERINTENDENCIA DE BIENES NACIONALES -DNR-SDNC dispone:

Se establecieron las condiciones específicas relacionadas al procedimiento de asunción de titularidad por puesta a disposición, el cual es vinculante para todas las entidades del SNBE, teniendo en cuenta lo siguiente:

a. Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales tienen la facultad de poner a disposición de la SUPERINTENDENCIA DE BIENES NACIONALES o de los Gobiernos Regionales con funciones transferidas, los predios de su propiedad o el que tenga bajo su competencia.

b. La puesta a disposición debe darse como consecuencia que los predios de propiedad de la entidad no resulten de utilidad para sus fines institucionales, lo cual deberá acreditarse con un informe técnico legal, debidamente sustentado que contenga la información sobre titularidad, identificación del bien, procesos judiciales o administrativos, cargas, ocupación u otra situación de similar naturaleza, que dificulte su uso, y así poder realizar los actos de administración o disposición que correspondan de manera eficiente, pues de otro modo, sin dicho sustento esta

Superintendencia o los GORES con funciones transferidas no podrían asumir los predios puestos a disposición.

c. En el caso que se verifique que en los predios materia de puesta a disposición existan duplicidad registral con propiedad de particulares legalmente inscritos, no se podría asumir la titularidad por parte de la SUPERINTENDENCIA DE BIENES NACIONALES y GORES con funciones transferidas. d. Una vez evaluada y verificada la información referida a la no utilidad del predio para la entidad, corresponde que la SUPERINTENDENCIA DE BIENES NACIONALES o los GORES con funciones transferidas, emitan la resolución asumiendo la titularidad a favor del Estado.

Sin embargo, este proceso puede llevar a la privación del derecho de propiedad de un titular legítimo, cuando mediante el procedimiento administrativo de reversión y asunción de titularidad se revierta a favor del estado un predio que tenga la condición de eriazos o aquel que habiendo sido otorgado a alguna entidad pública o persona privada no haya cumplido el fin para el cual se adjudicó.

Pues el procedimiento permite la cancelación del asiento de inscripción y la nueva inmatriculación a favor del Estado de los comprendidos dentro de su alcance.

Lo cierto es que este procedimiento faculta a una entidad como la Superintendencia de Bienes Nacionales a mediante una resolución administrativa cancelar un derecho de propiedad de quien válidamente ha inscrito de derecho en los Registros Públicos y de buena fe a confiado en el sistema registral peruano.

Al igual que en el cierre de partidas por duplicidad con inscripciones incompatibles nos encontramos ante un proceso a todas luces vulnera el derecho de propiedad.

En ese sentido es válido cuestionar, como un procedimiento podría vulnerar un derecho de propiedad si se encuentra enmarcado bajo la competencia de una entidad como Superintendencia de Bienes Nacionales y además de otras directivas internas, sin embargo, lo cierto es no existe un catastro a nivel nacional o al menos uno unificado que permita conocer el real estado legal de los predios que son materia del presente procedimiento y aun ese caso la discrecionalidad con la cuenta Superintendencia de Bienes Nacionales no corresponde sino al Poder Judicial.

En ese sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 3 de agosto de 2009, Exp. N° 022-2007-AA/TC, en el proceso de amparo seguido por Arenera La Molina SA y la Sucesión Aparicio Valdéz, al señalar que el derecho de propiedad es uno de rango constitucional que ninguna persona puede ser privada de su propiedad salvo por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por ley precio pago del justiprecio.

“3. (...) En este sentido, cabe señalar que el derecho de propiedad de los actores sobre el inmueble materia de autos se encuentra fehacientemente acreditado, conforme al título archivado N° 2569, que dio mérito a su inscripción a fojas 47 del tomo 1076, asiento 25 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima, continuando en el tomo 1132 y cuya última anotación está en la partida 11157386 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima. (...) 5. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 70° de la Constitución, el derecho de propiedad garantiza que ninguna persona puede ser privada de su propiedad y que tampoco pueda ser objeto de intromisión o afectación sino solo por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por ley, y previo pago de indemnización justipreciada”

En el caso ante citado la Superintendencia de Bienes Nacionales dispuso la cancelación del asiento de inscripción de un predio de 42,254 m² propiedad de la sociedad Arenera La Molina S.A. y la Sucesión Aparicio Valdez y que fue adjudicado a la Cooperativa de Vivienda “El Paraíso de la Molina”, razón por la cual los copropietarios tuvieron que recurrir al Tribunal Constitucional mediante un proceso constitucional de Amparo.

En ese sentido se advierte como el procedimiento bajo análisis vulnera el derecho de propiedad de los titulares que de buena fe han confiado en el sistema registral para salvaguardar su patrimonio y que además atenta principios del derecho administrativo.

5.2. Reflexión acerca de la extinción del derecho de propiedad por abandono, artículo 968 Código Civil:

Nos encontramos ante un artículo del código civil que recoge el espíritu de la fenecida constitución política del año 1979, que ha sufrido modificaciones desde su promulgación y que evidentemente se encuentra desfasado.

Nuestro vigente código civil del año 1984 contempla en su artículo 968, las causales de extinción de la propiedad:

Artículo 968°.-

La propiedad se extingue por:

- 1.- Adquisición del bien por otra persona.
- 2.- Destrucción o pérdida total o consumo del bien.
- 3.- Expropiación.
- 4.- Abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado.

En el presente trabajo vamos a analizar la incidencia del numeral 4 del artículo citado, que a primera vista contiene una limitación al derecho de propiedad privada.

El citado numeral 4 señala de forma expresa que el derecho de propiedad sobre un inmueble se pierde en caso que opere el abandono por 20 años, el código no detalla que tipo de bien inmueble se refiere, única y convenientemente señala que pasara a ser dominio del Estado.

Este artículo es contrario a lo señalado en los artículos 70 y 88 de la Constitución Política del Perú que protegen el derecho de propiedad, pero además que solo contemplan la pérdida de propiedad de tierras agrícolas que el propio Estado adjudique previamente haya adjudicado.

Además, el numeral 4 del citado artículo contraviene una de las características del derecho de propiedad que es la perpetuidad, al limitar a 20 años el periodo de tiempo que un titular puede dejar de usar su inmueble, como plazo máximo carece de toda la explicación.

En ese sentido, podemos concluir que el numeral 4 del artículo 986⁹ es una norma inconstitucional pues no podría limitarse al propietario la facultad de no ocupar su bien, el no usar o no hacer firma parte de las facultades de propietario.

⁹ ARIAS SCHREIBER PEZET, Max (2011). Exégesis del Código Civil peruano de 1984. Derechos Reales. Tomo III, Lima: Normas Legales

5.3. Procedimiento de cierre de partida con inscripciones incompatibles:

La duplicidad es una anomalía en el sistema que se genera por la apertura de más de una partida registral para el mismo bien inmueble, el proceso administrativo bajo análisis por regla general contempla el cierre de la partida de fecha más reciente, amparándose en el criterio de primero en el tiempo primero en el derecho.

Existe duplicidad¹⁰ de partidas cuando se ha abierto más de una partida registral para el mismo bien mueble o inmueble, la misma persona jurídica o natural, o para el mismo elemento que determine la apertura de una partida registral.

La afectación al derecho de propiedad que se genera como consecuencia del procedimiento administrativo registral de cierre de partidas por duplicidad con inscripciones incompatibles en el Registro de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX - Lima.

El procedimiento administrativo bajo análisis contraviene fuentes del Derecho administrativo como la jerarquía y principios como predictibilidad y de buena fe procedimental.

El Registro de Propiedad Inmueble se creó en el Perú el 02 de enero de 1888, dicho registro ha ido cambiando y modernizándose de acuerdo al avance de la tecnología, pasando de inscripciones en tomos y fichas a mano hasta llegar a las inscripciones realizadas en partidas electrónicas.

Para ello se parte por exponer como el procedimiento administrativo bajo análisis puede influir negativamente en la seguridad jurídica que se supone debe brindar la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y en consecuencia genera una devaluación en el valor de mercado de los inmuebles que son expulsados del registro por dicho procedimiento.

A pesar de la crisis económica, el sector inmobiliario sigue en desarrollo impulsado sin duda por el déficit de viviendas y la carencia de infraestructura en nuestro país,

¹⁰ Reyes Lossio, H. L. K. (2018). Duplicidad de partidas causados por las anomalías de los títulos y las deficiencias del Catastro General Regional Lambayeque 2016. Universidad Señor de Sipán.

por ello la importancia de estudiar la afectación a la seguridad jurídica en el tráfico de inmuebles que genera este procedimiento administrativo.

En los primeros años de existencia del Registro de Propiedad Inmueble para poder matricular un inmueble no era necesario presentar planos georeferenciados, bastaba en aquella época la descripción del inmueble y la única referencia era la geografía en torno al mismo debido a esta técnica registral en las inmatriculaciones, es que surgió en la duplicidad de partidas.

Con el pasar del tiempo y el empleo de técnicas modernas de georreferenciación de los inmuebles por parte de SUNARP, el procedimiento administrativo para solicitar la inmatriculación de inmuebles se hizo más exacto, sin embargo, persistió la aparición de nuevas duplicidades por errores humanos.

Frente a esta problemática se han establecido procedimientos de cierre de partidas por duplicidad, en principio esta solución solo se trata de un procedimiento administrativo registral, ya que el principal problema se encuentra en quien tiene el mejor derecho de propiedad y para esta determinación el órgano competente es únicamente el Poder Judicial.

El error es inherente al ser humano, por ello el derecho administrativo confiere mecanismos para que las entidades públicas puedan enmendar dichos errores u omisiones cometidos en el ejercicio de la función pública, sin embargo, el ejercicio de sus competencias o la aplicación de su normativa no puede generar daños y perjuicios a quienes intervienen – o no – en los correspondientes procedimientos administrativos. En síntesis, no es admisible que se extralimite en el ejercicio de sus facultades.

En ese sentido, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, a través de la Unidad Registral en primera instancia administrativa y la Dirección Técnica Registral en segunda y última instancia administrativa, al llevar a cabo el procedimiento administrativo de cierre de partidas por duplicidad, que tiene por finalidad expulsar del registro a partidas, no debe atribuirse facultades que corresponden al poder jurisdiccional, cuyo efecto es al afectar el derecho de propiedad de particulares (propietarios privados).

Al respecto, es importante considerar que existe duplicidad de partidas cuando se abre más de una partida electrónica registral para el mismo bien mueble o inmueble, la misma persona jurídica o natural, o para el mismo elemento que determine la apertura de una partida registral. Se considera también como duplicidad de partidas la existencia de superposición total o parcial de áreas inscritas en partidas registrales correspondientes a distintos predios

Con el procedimiento administrativo de cierre de partidas electrónicas por existencia de inscripciones incompatibles se vulnera el ejercicio del derecho de propiedad de quien válidamente ha inscrito su derecho de propiedad, en este tipo de duplicidad, el registrador público o el tribunal registral SUNARP en la práctica al emitir la resolución de cierre está privilegiando ponderando bajo el criterio de la prioridad en el tiempo el derecho de propiedad de un titular registral en sobre el derecho de otro u otros titulares, lo que conlleva analizar la legitimidad jurídica de tal “cancelación” de derecho de propiedad (en sede registral).

Estando publicitadas en las partidas electrónicas que contienen la duplicidad, no es posible que administrativamente se opte por una de ellas cerrando una o manteniendo abierta la otra, porque dicho acto no constituye en puridad una rectificación de la administración, sino que en la práctica declara tácitamente el mejor derecho de propiedad de un titular registral porque en la realidad extra registral si bien nuestro registro es declarativo y la inscripción de un derecho de propiedad no es constitutivo, el derecho de propiedad sobre un inmueble que no conste publicitado en el registro de predios de la SUNARP sufrirá un importante detrimento en su valor en el mercado.

5.4.1 Principales problemas jurídicos:

5.4.1.1 Pérdida de valor pecuniario del inmueble cuya partida es cerrada:

El cierre de partidas afecta directamente uno de los atributos del Derecho de la Propiedad, la disposición, debido a que en la práctica aquel propietario quien confió en el registro e inscribió su derecho de propiedad en una partida electrónica que luego fue cerrada en el proceso administrativo registral, genera que este propietario no pueda transferir en adelante su propiedad al valor que el mercado le asignaría si tuviese su derecho inscrito en una partida registral

Si bien el registro peruano es no constitutivo y la transferencia de propiedad es consensual no requiriendo como formalidad la inscripción del acto de compraventa, es una práctica usual que para transferencias de bienes de un valor considerable las personas realicen dicha formalidad como un proceso seguridad, de forma que al no poder realizar dicho proceso en el caso de cierre de partidas se generara que el propietario vendedor no pueda transferir su derecho o en todo caso el valor que el mercado asigne a su propiedad será menor ya que el comprador castigara el precio por el riesgo que le genera adquirir una propiedad sin su inscripción en registros públicos.

En ese sentido la ¹¹FAO en el artículo sobre la Medición del Incremento del valor de la propiedad señala que para poder medir el incremento de valor de la propiedad es directamente atribuible el efecto de la titulación.

5.4.1.2 Perdida de seguridad jurídica y oponibilidad del derecho de propiedad:

Aquel propietario que tenga su derecho de propiedad en una partida electrónica cerrada por la existencia de una duplicidad inmediatamente pierde la seguridad jurídica que le otorgan el sistema administrativo registral, sistema en el que confió y en donde diligentemente inscribió su derecho de propiedad.

Según lo indicado en el artículo N° 2014 y siguientes del código civil peruano, la inscripción en los registros públicos otorga a aquel que confió en el registro la oponibilidad de su derecho de propiedad frente a terceros, en el supuesto desarrollado la persona perdería este derecho de publicidad y vería susceptible la afectación a su derecho de propiedad de afectaciones frente a terceros.

5.4.1.3 Perjuicio material a la transferencia de propiedad de inmuebles con duplicidad:

¹¹ Jiron, A., Edouard, F., & Castejon, M. (2015). FICHA METODOLÓGICA MEDICIÓN DEL INCREMENTO DEL VALOR DE LA PROPIEDAD. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/3/av218s/av218s.pdf#page3>

Una partida que tenga una anotación de existencia de duplicidad o una partida cerrada, según lo puede disponer la unidad registral o la dirección técnica registral limita la posibilidad contratación del titular, afectando una de las atribuciones del derecho de propiedad “la disposición”, y aunque es factible transferir la propiedad fuera de registros.

¿En ese sentido es factible que alquilen tome conscientemente el riesgo de adquirir un inmueble que tenga una partida registral donde consta una anotación de inicio de cierre por duplicidad incompatible?

Para los potenciales contratantes la anotación de inicio será sinónimo de que dicha propiedad tiene una contingencia legal, incrementándose los gastos de transacción y el único camino de solucionar ese inconveniente es a mediante de un¹² litigio judicial a través del cual se declarará el mejor derecho de propiedad y por consecuencia se cancelará la partida duplicada.

6. El debido procedimiento administrativo:

Este principio se encuentra contenido, de forma expresa, en el artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante LPAG, por medio del cual se les otorgan una serie de derechos y garantías a los administrados y, de forma simultánea, se le imponen diversos deberes a la administración pública.

El numeral 1.2 del artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 (LPAG), establece lo siguiente:

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.2 Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a

¹² Esquivel León, L. D. (Octubre de 2020). *REDIB Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico*. Obtenido de https://redib.org/Record/oai_articulo2857891-los-efectos-de-la-duplicidad-de-partidas-registrales-en-la-contrataci%C3%B3n-inmobiliaria

obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

Esta regulación, catalogada discutiblemente como “principio” del procedimiento administrativo, no es otra que la del, comúnmente conocido entre nosotros como derecho fundamental al “debido procedimiento administrativo”, entendido como la aplicación del contenido del derecho fundamental al debido proceso en el ámbito de los procedimientos administrativos, es decir, en el escenario del ejercicio formal de la función administrativa.

En dicha línea el profesor MORÓN URBINA (2019)¹³ resalta que “este derecho implica afirmar que todos los administrados tienen el derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Correlativamente, la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento.”

El procedimiento administrativo es una institución jurídica que reduce la discrecionalidad en el ejercicio de las potestades administrativas. Cabe resaltar que las normas procedimentales, el modo y forma de actuación de las competencias asignadas a los órganos administrativos.

En ese sentido, en la medida que exista un procedimiento predeterminado, habrá un menor margen de discrecionalidad, lo que consiguientemente logra un mayor ajuste a la legalidad de las actuaciones administrativas.

7. Responsabilidad patrimonial del Estado:

La responsabilidad patrimonial del Estado con los ciudadanos tiene lugar tanto por los daños causados por actos lícitos como ilícitos.

¹³ MORÓN URBINA, 2019 Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 14a Edición, p. 84.

Es decir, la Administración no solo responde por actos antijurídicos, sino también por actos compatibles con el orden jurídico siempre que ocasionen perjuicios en los ciudadanos en un nivel que no sea exigible soportarlos, como se generan en los procedimientos analizados en el presente trabajo.

El fundamento, por tanto, del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración está en la protección y garantía de la esfera jurídica de quien sufre el daño. Tanto las actuaciones ilícitas como las lícitas, podrán ser susceptibles de cuestionamiento bajo el régimen de responsabilidad patrimonial. Centrándonos en el presente trabajo en las actuaciones lícitas ya que los procesos bajo análisis se encuadran procesos lícitos pero que sin embargo generan perjuicios a los administrados.

8. Conclusiones:

El procedimiento administrativo de cierre de partidas electrónicas por duplicidad y el procedimiento administrativo de reversión tiene como consecuencia una afectación al derecho de propiedad privada y un impacto negativamente en la económica de los titulares de dichos derechos.

Los procedimientos materia de análisis en el presente trabajo generan una afectación al tráfico inmobiliario y pérdida del valor económico en los inmuebles cuya partida electrónica ha sido cerrada como consecuencia de dichos procedimientos, generándose una afectación directa a los titulares quienes deberán impugnar dichas resoluciones mediante una acción contenciosa administrativa.

En ambos casos se configura una afectación al debido procedimiento administrativo y no se advierte la aplicación de principios que guían al procedimiento administrativo, como el de conducta procedimental indicado en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, en virtud del cual “la autoridad administrativa, y todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.

9. Recomendaciones

Considerando la situación y los problemas derivados de los procedimientos administrativos analizados, se debe implementar en ambos procedimientos el principio de conducta procedimental que impone a las entidades públicas la obligación de actuar de buena fe y proporcionar a los administrados la información necesaria de forma libre.

En este caso gratuita para que los administrados adopten todas las medidas a su alcance que les permitan alcanzar seguridad jurídica y cautelar su derecho de propiedad.

Una buena aplicación de la publicidad en el desarrollo de los procedimientos, por ejemplo, a través de los portales web de las entidades a cargos de los procedimientos en detrimento de únicamente realizar publicaciones en el diario El Peruano que en este tiempo carece de un real alcance, permitiría advertir a tiempo a los administrados y permitirles ejercer la defensa de su propiedad.

10. Bibliografía

Napurí, C. G. (2020). El derecho de propiedad y su importancia en el régimen económico. Edu.pe. Recuperado el 13 de noviembre de 2021, de <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-derecho-de-propiedad-y-su-importancia-en-el-regimen-economico>

Hobbes, T. (1989). Leviatan; La materia forma y poder de un Estado eclesiástico y civil (1a. ed.). Madrid: alianza.

Rousseau, Jean-Jacques (1995). El contrato social o Principios de derecho político (Tr. M. J. Villaverde). Madrid: Técnos.

Federico Puig Peña (1976), compendio de Derecho Civil Español, Tomo II, Derechos Reales, 3º Edición, Ediciones Pirámide, Madrid, pp. 26.

Gaspar Ariño Ortiz, Principios del derecho Público Económico, Capítulo II, Universidad Externado de Colombia.

Enrique Bernal Ballesteros (1996), “La Constitución de 1993. Análisis Comparado”, Primera Edición, pág. 120.

Gonzales, G. (2012), Derecho Registral y Notarial. Lima, Perú: Jurista Editores. Pag. 83.

Reyes Lossio, H. L. K. (2018). Duplicidad de partidas causados por las anomalías de los títulos y las deficiencias del Catastro General Regional Lambayeque 2016. Universidad Señor de Sipán.

Esquivel León, L. D. (Octubre de 2020). REDIB Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Obtenido de https://redib.org/Record/oai_articulo2857891-los-efectos-de-la-duplicidad-de-partidas-registrales-en-la-contrataci%C3%B3n-inmobiliaria.

Rimascca, A. (2015), El Derecho Registral en la Jurisprudencia del Tribunal Registral. Lima, Perú: Gaceta Jurídica. Pag. 226

Morón Urbina, Juan Carlos (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 14a Edición, p. 84.

Arias Schreiber Pezet, Max (2011). *Exégesis del Código Civil peruano de 1984. Derechos Reales*. Tomo III, Lima: Normas Legales