

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



¿Playas privadas? Análisis sobre la obtención de títulos de playas a través de prescripción adquisitiva previa a la regulación de 1997

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE
BACHILLER EN DERECHO**

AUTOR

Huaman Vega, Joselyn Mariana

ASESOR

Ortiz Caballero, Rene Elmer Martin

2020

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
Introducción	4
Capítulo I: Marco Teórico	6
1.1 Los Bienes del Estado	6
1.1.1 Características propias de los bienes de dominio público.....	8
1.2 Las Playas	10
1.2.1 Características de la playa como bien público	11
1.2.2. Bien como objeto de protección: Ente Competente de supervisión de las playas	12
1.2.3 Los recursos naturales como elementos de las playas.....	13
1.2.4 Normativa anterior a la regulación de 1997	14
1.2.5 Sobre la Ley de playas.....	16
1.3 Actos de la administración Pública.....	17
1.3.1 Actos por lo cual se han obtenido bienes públicos	18
1.4 Prescripción adquisitiva de dominio en bienes del Estado	19
1.4.1 Requisitos para la prescripción	19
1.4.2 Nulidad de prescripción adquisitiva	21
Capítulo 2: Problema	22
2.1 Titularidad De Predios En La Playa.....	22
2.2 Incongruencias de la Naturaleza del Bien.....	24
2.3 Goce o disfrute como características esenciales.....	24
2.4 Los Requisitos De Prescripción Adquisitiva En Las Playas.....	25
Capítulo 3: Soluciones	26
3.1 Cuestionamiento de Ilegalidad de Otorgamiento	27
3.2 Recuperación de Áreas.....	29
3.2.1 Recuperación de áreas sin Título	29
3.2.2 Recuperación de Áreas con título.....	30
CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFÍA.....	34

RESUMEN

En la actualidad existen construcciones, casas, estructuras o condominios en áreas cercanas al mar de las playas, lo cual en la actualidad se encuentra prohibido taxativamente, debido a que es un derecho de todos los ciudadanos poder disfrutar, usar y gozar de las playas por ser bienes del Estado; sin embargo, antes de 1997, año en el que se emitió la "Ley de Playas", particulares obtuvieron títulos de esas áreas por prescripción adquisitiva, que es una figura jurídica con la cual se puede obtener titularidad de áreas determinadas por ejercer derecho de posesión en ellas. No obstante, se considera que a pesar de que no existía una ley que limitaba las prescripciones adquisitivas expresamente antes de 1997, si habían herramientas jurídicas, como la Constitución de 1919, el Código civil de 1936, la ley de 1924, las cuales categorizaban las playas como bienes del Estado y se les otorgaba una protección especial. Asimismo, los requisitos de la prescripción adquisitiva no podían ser cumplidos en estos bienes, debido a su naturaleza relacionada al uso común, las excluye del mercado de bienes. Por esto, se considera que las prescripciones adquisitivas otorgadas deberían ser nulas debido a que se desnaturalizó el bien para otorgarlas, como también se omitieron normas legales que regían ese momento. Con este análisis realizado, se procura emitir posibles soluciones dependiendo del estado en el que se encuentran las áreas ocupadas; a la vez corroborar que las playas son bienes del Estado por su naturaleza misma y por eso no se encontraban pasibles a acciones civiles.

ABSTRACT

At present there are constructions, houses, structures or condominiums in areas near the sea of the beaches, which is currently strictly prohibited, because it is a right of all citizens to enjoy, use and enjoy the beaches as state property; however, before 1997, when the "Law of Beaches" was issued, individuals obtained titles to these areas by acquisitive prescription, which is a legal figure with which you can obtain ownership of areas determined by exercising the right of possession in them. However, it is considered that even though there was no law expressly limiting acquisitive prescriptions before 1997, there were legal tools, such as the 1919 Constitution, the 1936 Civil Code, the 1924 law, which categorized beaches as State property and granted them special protection. Also, the requirements of the acquisitive prescription could not be fulfilled in these goods, due to its nature related to the common use, it excludes them from the market of goods. For this reason, it is considered that the acquisitive prescriptions granted should be void due to the fact that the property was denatured to grant them, as well as legal norms that governed that moment were omitted. With this analysis, we try to issue possible solutions depending on the state in which the occupied areas are located; at the same time we try to corroborate that the beaches are State property by their very nature and that is why they were not subject to civil actions.

Introducción

El Estado, como ente soberano, tiene la obligación de tutelar sus bienes para garantizar la satisfacción de necesidades públicas de los habitantes a través de ellas; es así que mediante los artículos 70¹, artículo 73² y artículo 88³ de la Constitución Política los enmarca en un régimen de protección especial y los declara imprescriptibles, inalienables e inembargables para su cautela.

Sin embargo, no todos los bienes que en la actualidad forman parte de su dominio eran reconocidos expresamente en instrumentos jurídicos, de modo que algunos bienes se encontraban a disposición del uso de particulares sin garantía de cuidado por una inadecuada interpretación de las normas. Para enfrentar lagunas jurídicas, el marco normativo sobre los bienes del Estado fue modificándose a lo largo de los años y se pudo normar con exactitud cuáles son los bienes que forman parte de su propiedad.

Antes de que se establezca el marco normativo actual, las personas naturales o jurídicas obtuvieron territorios que colisionaban con bienes que por su naturaleza pública, que comprende el uso común, deberían ser del Estado; sin embargo, no se encontraba expresamente determinado, lo que generó que bienes de uso común no puedan ser utilizados, disfrutados ni gozadas por toda la comunidad.

Este conflicto de titularidad de los bienes, que han sido adquiridos por particulares antes de una regulación específica, sucede con las playas, que son bienes públicos que se encuentran en el litoral peruano y que a través de figuras jurídicas, como la prescripción adquisitiva, particulares han obtenido su titularidad, a pesar de reconocer que son bienes de uso común.

La figura de prescripción adquisitiva reconoce “el derecho propiedad de un bien sin propietario a los que se encuentran poseyéndolo” (Arribas 2011: 152), es así que particulares han usado y disfrutado las playas de forma privada como poseedores para luego obtener su titularidad

¹ Artículo 70° El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

² Artículo 73°.- 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

³ Artículo 88°.- El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

por la figura mencionada, alegando que el bien no era de nadie por tanto era posible privatizarlo.

Sin embargo, los bienes del Estado, en este caso las playas, por su naturaleza de uso común, que es lo que garantiza su protección, los limita a ser pasible de acciones de adquisición; de modo que, si el bien no se encuentra disponible a la comercialización, las figuras jurídicas privadas, como es la prescripción adquisitiva, no pueden producir efectos sobre estos bienes.

En adicción a esa imposibilidad, existe una línea normativa en la cual Constituciones y Códigos Civiles pasados, de forma indirecta y muchas veces específica, determinan que las playas o sus elementos, son bienes del Estado; asimismo disponen que para poder otorgarlas a un particular es necesario utilizar figuras administrativas en las cuales es el mismo Estado el que autoriza el traspaso de propiedad. Considerar que se han obtenido titularidades de un bien a través de prescripción adquisitiva sería desnaturalizar el bien al no tomar en cuenta su finalidad.

En ese sentido, el problema que se quiere afrontar es cuestionar si esas prescripciones adquisitivas pueden considerar válidas, teniendo como premisa que son incongruentes con la naturaleza de las playas por ser recursos naturales, además de ser bienes de uso común que el Estado había reconocido por varios instrumentos jurídicos antes de una normativa específica; a la vez, cuestionar los requisitos de la prescripción adquisitiva en las playas, si son bienes que se encuentran fuera del comercio y por su uso común, no se podría cumplir con el requisito de continuidad de posesión para su otorgamiento.

Capítulo I: Marco Teórico

1.1 Los Bienes del Estado

Los bienes del Estado son necesarios para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones del Gobierno. Estos bienes, forman parte de la esfera pública⁴ y por su finalidad deben de ser utilizados en base del interés común; en consecuencia se encuentran destinados al uso común y “no pueden ser afectados por algún particular de forma exclusiva, debido a que son propiedad del Estado”, (D.S. 154-2001-EF, artículo 111 de su Título Preliminar:) quien debe de administrarlos de forma adecuada.

Respecto a estos bienes, el Estado ejerce una doble personalidad⁵ en cuanto a su uso y a su administración, una de Derecho Público y otra de Derecho Privado, de modo que, cuando asume un rol tuitivo y regulador respecto de sus bienes estará ejerciendo su *ius imperium*; pero cuando celebra un acto jurídico sobre el bien se someterá a las del derecho de propiedad, pero con limitaciones que se desprenden de las características propias de la naturaleza del bien.

Como se menciona, las acciones de naturaleza civil, realizadas por el Estado, son restrictivas cuando se trata de bienes de naturaleza pública, por esa particularidad se considera al Estado como el titular de facto de los “bienes de dominio público, su accionar es como una variante del derecho de propiedad dependen de los fines públicos a los cuales se orientan estos bienes” (Parada: 2011). Las acciones sobre ellos son limitadas y se encuentran en relación al interés general, lo cual restringe el derecho de propiedad a solo percibir frutos o afectarlos a un destino que tenga relación con el bien común.

Los bienes del Estado generan doble impacto respecto a su uso: por una parte, en los ciudadanos debido a que a través de ellos se garantiza el uso y disfrute de bienes naturales; y por otra parte, al ser utilizados por el propio Estado “son considerados como medios o instrumentos para cumplir una función pública”. (Parejo 1983:33), lo que proporciona una atención eficiente a los ciudadanos por parte del aparato estatal. Con esto se presume que el Estado tiene derechos y obligaciones con los bienes y sus ciudadanos, lo cual genera dependencia entre ellos, es así que para que la función pública se desarrolle de manera adecuada es necesario la utilidad de estos bienes.

⁴ Se hace referencia a la esfera pública porque son bienes que se encuentran supeditados a las decisiones del Estado, que deben de basarse en satisfacer el interés común de los habitantes.

⁵ Esto significa que el Estado no “solo realiza acciones de naturaleza pública sino también de naturaleza civil” con los bienes que posee. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011: 218)

En ese sentido, respecto al uso, que es el *ius utendi*, Martínez (2000) menciona que los bienes del Estado son de uso directo por la Administración Pública, pero también de uso común por los administrados o de uso particular e individualizado cuando se desafecta; de modo que siempre el uso será de manera igualitaria para todos y solo de manera individual si la administración otorga su concesión a un particular.

Es así, que los bienes del Estado mantienen un régimen denominado exorbitante⁶, en el cual su finalidad es el aseguramiento de la satisfacción del destino que es el interés común. Esta protección tiene fundamento en los beneficios que le proporciona al Estado quien mantiene “su conservación porque son fuente de los ingresos reales”. (Parejo 1983, pág. 2385); es decir, el Estado no solo proporciona derechos a los particulares con sus bienes sino, también genera ingresos es por esto que es necesario que sean protegidos de manera especial.

En cuanto a su naturaleza, el bien de dominio público proviene de los conceptos de “la *res publicae in uso público* que es la *res publicae* propiamente dicha ⁷ y la *res comunes* constituida por los bienes de la naturaleza como los mares y el aire, lo que en la actualidad puede constituir el dominio público natural o por naturaleza por estar al disfrute de todos “(Biondi 1961: 277); por tanto, los bienes de dominio público son los bienes de uso público, los bienes naturales y los se encuentran al disfrute de todos, en adición a los que el mismo Estado considera afectarlo a su dominio.

Desde el punto de vista de la construcción del marco jurídico, los bienes del Estado no han sido definidos específicamente, por tanto es necesario partir de una noción histórica que se ha articulado, durante los años, sobre su concepto, y se basa en una analogía de pertenencia por el uso, así se inició considerando que los bienes del Estado eran los *al populus*⁸, luego los pertenecientes al soberano, sucesivamente los bienes de la nación y después del Estado, Ccopa (2004). Este factor de pertenencia utilizado se relaciona en el grado de utilidad del bien con respecto al titular, de modo que se reafirma que la naturaleza de los bienes públicos se vincula estrechamente a su uso común.

Por otro lado, son dos las clases de bienes del Estado: los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado, en ambas categorías el Estado es el titular del bien, pero se diferencian en que a los bienes de dominio privado son administrados por un particular, luego de que el Estado le otorga ciertos derechos sobre ellos, para que pueda realizar diferentes

⁶ El Régimen exorbitante es un régimen peculiar con dos vertientes en el que existen limitaciones impuestas por la Administración para el manejo de sus bienes

⁷ La *res publicae* son las cosas públicas que implican la propia eliminación o exclusión de la idea de propiedad, por eso eran cosas fuera del comercio.

⁸ Se refieren a los bienes del pueblo que antes eran de dominio de la corona.

actividades que no vulneren el interés común. Esto se realiza mediante la desafectación del bien⁹ que se encuentra, en la actualidad, supervisado por la Superintendencia de Bienes Estatales; mientras que los bienes de dominio público son de uso común.

1.1.1 Características propias de los bienes de dominio público

Los bienes de dominio público, son bienes de titularidad del Estado con finalidad pública, debido a que se utilizan como herramientas para cumplir con las obligaciones que involucran la satisfacción del interés de los ciudadanos. Su naturaleza se basa en el cumplimiento de su finalidad relacionada con el interés común; es por esto, que los bienes de dominio público pueden ser utilizados para satisfacer una necesidad de los ciudadanos, por ejemplo, como estructura la cual se utiliza para el soporte de un servicio público o como bien en estricto, en el que los ciudadanos puedan gozarlo por su característica de ser de todos, como es el caso del mar o del río.

Para Bielsa (1956) los bienes de dominio público se definen como “el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad y no son susceptibles de apropiación privada”; es así, que las características de estos bienes son el goce, uso y disfrute colectivo, de modo que pueden ser aprovechados por los administrados individualmente al mismo tiempo o en grupo. No obstante, el titular del bien siempre será el Estado quien administra que los efectos de su propiedad, que ha permitido que los ciudadanos aprovechen, como el goce y uso, no propicien a que el particular pueda tener autonomía sobre ellos.

El uso público es lo esencial de los bienes del Estado, todo ciudadano tiene el derecho de poder disfrutar el bien sin limitaciones en el goce y disfrute¹⁰, sin embargo, el uso público implica deberes: como el respeto al bien; por tanto quien lo use debe de cuidarlo y protegerlo con la misma intensidad con la que el Estado lo hace; a la vez, implica el deber de respeto hacia el derecho del otro ciudadano, a quien le corresponde de igual forma utilizar el bien; de esta manera cada sujeto debe de convivir de forma pacífica para poder utilizarlos de forma adecuada.

Por otro lado, según Benjamín (1991) los bienes de dominio público se contrastan con los bienes privados por poseer la cualidad de la oferta conjunta, es decir, estos bienes se

⁹ La desafectación es el acto administrativo mediante el cual se despoja a un predio de su condición de dominio público, incorporándolo al dominio privado del Estado - SBN (https://www.sbn.gob.pe/callao/material_callao/afectacion_en_uso_aportes.pdf)

¹⁰ El derecho de gozar o disfrutar o ius fruendi, es aquel por el cual el dueño obtiene para sí el aprovechamiento del bien, se trate de sus frutos como de sus productos e incluye su consumo, cuando el bien es consumible. Baudry Lacantinerie señala que disfrutar de la tierra importa recoger las cosechas de la misma. (Arias Schreiber Pezet 2011, p. 190)

disfrutan de sus privilegios en conjunto o incluso de padecen los perjuicios que estos ocasionan en conjunto, por eso depende uno y de otros para que el bien conserve su finalidad. Es así que la protección de estos bienes siempre será más exhaustiva para evitar perjudicar el uso y disfrute de otros ciudadanos.

Para Parejo (1983) una distinción entre cosas privadas o en el tráfico jurídico privado y las cosas públicas o fuera de ese tráfico, es que estas últimas tienen un régimen jurídico diferente que es el de la *res publicae exorbitante*¹¹ que propone la protección de las cosas a través de las reglas de la inalienabilidad e imprescriptibilidad.

En ese orden de ideas, para garantizar que la finalidad de estos bienes se cumpla, mantienen una protección especial por parte del Estado, la cual es consecuencia de su naturaleza es decir, se relaciona que la protección que le otorga el Estado se debe a que es un bien de dominio público, si no fuera un bien de esta categoría no merecería esa protección. Esto se debe a que el “dominio público no interesa como propiedad, sino como justificación para que se le atribuya determinados usos y para que el Derecho Privado no llegue a absorberlo”. (MARTÍNEZ VÁSQUEZ 2000: 268). Como se expresa, el Estado aparta del mercado a los bienes que se encuentran bajo su tutela, para que no sean pasibles a acciones de particulares sin su consentimiento, por este motivo se los enmarca en una protección especial la cual les otorga las características de Inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La característica de la inalienabilidad deriva del ámbito público, es por este motivo que “se puede afirmar que todos los bienes públicos son inalienable en tanto mantengan su destino”. (CCOPA ALMERCOS 2004: 37). Siempre que un bien sea público será inalienable, debido a que su finalidad es el uso público, esto lo imposibilita a que particulares se apoderen de ellos; a menos que el mismo Estado desafecte el bien, para otorgarle autorización de uso propio a un particular; sin embargo, en ese escenario deja de ser público y se vuelve bien del Estado de dominio privado por tanto pierde su característica de inalienabilidad.

La imprescriptibilidad del dominio público “tiene una clara, elemental, e indiscutida aplicación debido a que el particular no puede nunca ganar dominio público en cuanto tal”. (GARCÍA DE ENTERRÍA 1974: 48), es decir, no se puede individualmente obtener un bien de dominio público mediante acciones privadas. Los bienes de dominio público no pueden cambiar su naturaleza porque fueron creadas para ese fin, por eso, no puede una sola persona o un grupo de personas ser las beneficiarias exclusivas del bien, puesto a que la característica de imprescriptibilidad limita esa posibilidad.

¹¹ La *res publicae exorbitante* propone un régimen de protección más exhaustivo a los bienes debido a que estos sirven para el desarrollo del Estado.

La prescriptibilidad es una acción civil por la cual un privado obtiene una titularidad, alegando que es poseedor y que se encuentra actuando como propietario por muchos años sobre la cosa; esto le genera el derecho de volverse un propietario por actuar como uno. No obstante, esta acción civil no puede realizarse sobre un bien de dominio público, debido a que el régimen exorbitante garantiza que ningún particular pueda alegar que se comportó como propietario durante años para que pueda obtener ese derecho, de esta manera “mientras estos bienes mantengan esta protección, no pueden adquirirse particularmente de modo alguno “. (CCOPA 2004: 45)

Finalmente, un bien es inembargable cuando se encuentra excluido de las acciones de garantía, para otorgarle esa clasificación se analiza la naturaleza del bien y su relación con los derechos fundamentales, en ese sentido, los bienes de dominio público no pueden ser embargables debido a que “se encuentran afectos a un servicio público, además de ser necesarios para el ejercicio de la acción de poder público”. (GASCON Y MARIN 1952: 380). Así mismo, las acciones sobre estos bienes siempre se encontraran limitadas a la afectación del interés común, de modo que ejecutar acciones de garantía para satisfacer un fin individual puede afectar de forma significativa los derechos colectivos de los ciudadanos.

1.2 Las Playas

Los bienes de uso público pueden ser bienes naturales que se encuentran en el estado puro en los que la naturaleza los proporcione, como son los parques naturales o las playas; y los bienes de uso público artificiales, que su creación depende de hechos humanos, como las calles, plazas y puentes¹².

En ese sentido, las Playas son bienes naturales de uso público que forman parte de los bienes del Estado de “dominio público y constituyen un tesoro de inapreciable valor para los ciudadanos, los cuales habitan en las costas o para los visitantes nacionales o extranjeros que acuden a ellas” (SBN 2012: 6).

A diferencia de los bienes del Estado de uso público artificial, la playa es un activo ambiental importante entre los recursos costeros, debido a que “que son un bien económico escaso y complejo ecológica y ambientalmente” (Iñiguez 2007,3) lo cual requiere una protección diferente, de modo que no solo es necesario proteger al bien propio, sino también se debe tener en cuenta la calidad ambiental, lo que genera una preocupación mayor en su cuidado por tener que enfrentar problemas que surjan ante situaciones climáticas, los cuales puedan

afectar el bien. Debido a esto, el estándar de cuidado de las playas abarca más aspectos por formar parte de recursos naturales.

Por otro lado, las playas peruanas también tienen una función de proveer beneficios económicos al Estado o los ciudadanos que imparten actividad, con autorización, para aprovechar los recursos naturales que se encuentran dentro de estas; pero a la vez, son espacios los cuales sirven para la recreación, en consecuencia el disfrute de estas son “beneficios que forman parte de los derechos establecidos constitucionalmente de distintas maneras para los ciudadanos peruanos”. (Pérez 2017:14)

Por su importancia, en el Perú, se consolidó su protección a través de un marco normativo específico que protege el litoral, a partir de 1997, el año en el que se emitió la ley N° 26856 la “Ley de Playas”, y se aprobó su reglamento mediante el Decreto Supremo 050-2006-EF, en estos se desarrolla “el concepto de Zona de Playa Protegida, que comprende el área de playa propiamente dicha y la Zona de Dominio Restringido”.(Cordero 2012:25). Con esto se dividieron las áreas de la playa para otorgarle una protección exclusiva a cada área, con autoridades competentes específicos para supervisar que se cumpla con el adecuado uso de estas.

Además de esto, por ser un bien que contiene recursos naturales, la legislación sobre su uso es expresa; en este marco normativo se regula la utilización, el mantenimiento, el cuidado del agua y animales marinos a través de la Ley N° 26620, Ley de Control y Vigilancia de Actividades Marítimas y Lacustres y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 028-DE-MGP; también la Ley N° 27943 que es la Ley del Sistema Nacional Portuario y su reglamento que fue aprobado por Decreto Supremo N° 003- 2004-MTC; los cuales son supervisados por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales bajo la Ley N° 29151, la Ley General del Sistema de Bienes Estatales y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA.

1.2.1 Características de la playa como bien público

Los bienes de dominio público tienen como esencial característica el interés común por su naturaleza¹³; Según lo dispuesto en la sentencia Exp_0090_2004_AA_TC “el interés común se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil”.Ese

¹³ La naturaleza de las playas se relaciona a su finalidad, como la naturaleza de todos los bienes de dominio público; en este caso particular por ser un bien natural en un espacio abierto su finalidad es el uso común.

interés es tan relevante de satisfacer que se necesita la titularidad del Estado para que le proporcione la característica de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

En el caso de las playas, son un bien utilizado para servicios como la recreación, distracción y actividades económicas. Por tanto, su uso público resulta “un factor crucial en su papel como herramienta de desarrollo regional, debido a que se han transformado en el ámbito preferido por la mayoría de los turistas de todo el mundo” (Dadon, 2011: 20), lo cual permite que más lugares costeros del Perú sean visitados.

En correspondencia a la utilización del bien, las playas son “de uso común, igual para todos los ciudadanos indistintamente del modo de uso, pero siempre teniendo en cuenta que el uso de unos no impida el uso de los demás interesados” (Parada 2010: 59). La naturaleza de las playas refiere a este uso común, por tanto, si se limita y se otorga exclusividad a un solo particular o a un grupo determinado, se vulneraría su finalidad que es el uso y disfrute colectivo.

En ese sentido, las playas como bienes de dominio público garantizan el interés común¹⁴ que debe de ser comprendido como “el interés genuino de toda la comunidad y no como el interés simulado de una élite o minoría con objetivos de utilidad propia” (Pérez 2017), y debe de ser garantizado por el Estado, por tener la obligación de velar por el ejercicio adecuado de los derechos de cada ciudadano de forma igualitaria.

1.2.2. Bien como objeto de protección: Ente Competente de supervisión de las playas

El Ente competente para la supervisión de los bienes del Estado es la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), la cual se encarga “de normar, supervisar, dirigir, las acciones de administración, disposición y registro de los bienes del Estado”¹⁵. En particular, en relación de las playas, es la SBN quien se encarga de garantizar el acceso público a las playas de todo el litoral; para esto, es necesario la colaboración de diferentes Instituciones para que la garantía de los derechos de los ciudadanos se proporcione de manera adecuada.

¹⁴ Garantizar el interés común es uno de los fines de la función pública porque proporciona el desarrollo integral de los ciudadanos.

¹⁵ Función De La Superintendencia Artículo N° 8 De La Ley N° 29151, Ley General Del Sistema Nacional De Bienes Estatales

En la normativa actual, en la que se hace referencia a la zona de dominio restringido¹⁶ y al área de playa¹⁷; la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú – DICAPI, Autoridad Nacional del Agua – ANA, Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, tiene competencia para supervisar la Zona de Playa. “La ANA tiene competencia sobre los afluentes que llegan al mar, mientras que la DIGESA evalúa el nivel de salubridad de nuestras playas, a la vez la PROINVERSIÓN promueve las inversiones ordenadas y planificadas en el litoral, y la Autoridad Nacional Portuaria evalúa y fiscaliza el funcionamiento de los puertos, por otro lado, la DICAPI, que es la institución adscrita al Ministerio de Defensa, señala cual es la línea de alta marea y también da permiso sobre el uso de la playa y del área acuática hasta las 200 millas.(SBN 2012:30).

Asimismo, las Municipalidades¹⁸ forman parte de las instituciones que colaboran con la SBN en la supervisión de las playas, debido a que otorgan licencias para realizar actividades en las áreas de cercanía a las playas, como también tienen la obligación de verificar que existan accesos a estas, con el fin de fomentar el uso por parte de todos los ciudadanos por ser bienes de dominio público. Asimismo, por su compromiso con el fomento al acceso a las playas en los casos en el existan construcciones que dificulten el acceso, tienen la potestad de generar una servidumbre, según en el marco normativo de las playas, en el cual se dispone que “por lo menos por cada mil metros debe haber un acceso a la playa con la finalidad de facilitar a la población el acceso a las playas”.(SBN 2012: 29

1.2.3 Los recursos naturales como elementos de las playas

Las playas no solo son bienes que deben de ser protegidos por ser parte del uso común de los habitantes; sino también, porque dentro de este bien se encuentran recursos naturales los cuales deben de ser protegidos con más cautela.

Los recursos naturales siempre han sido protegidos a través de instrumentos jurídicos, debido a que son recursos necesarios para la sobrevivencia de las sociedades, por tanto es necesario que se encuentren al cuidado de un Ente con las capacidades de protección eficaces para realizarlo; de esta manera según la Casación SC7784-2016, reafirma que “al

¹⁶ Se considera zona de dominio restringido la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros,

¹⁷ el área donde la costa se presenta como plana descubierta con declive suave hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea

¹⁸ Esto se debe a que de acuerdo a su jurisdicción tienen la competencia “otorgar licencias de funcionamiento, autorizaciones para la colocación de avisos publicitarios, autorización para la realización de actividades de carácter permanente y otras actividades” (Subdirección de Normas y Capacitación: 2011: 21)

Estado le pertenecen las playas marítimas, las cuales llegan hasta cuando cambia el suelo o inicia la vegetación permanente” (14 de junio de 2016).

No obstante, desde las primeras Constituciones¹⁹ se dictamina que los recursos naturales son bienes del Estado los cuales merecen protección; más aún la “Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, dispone que es el Estado el responsable de la gestión de los recursos y debe de incorporar mecanismos de protección que se encuentre en coordinación con los otros sectores, con el fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere degradación de los recursos naturales.

Asimismo, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 dispone en su artículo 89 que “constituyen áreas públicas inalienables e imprescriptibles, los espacios abiertos de uso público como vías, calles, plazas, alamedas, parques, playas y otros espacios naturales o semi naturales, dentro del entorno urbano. Cualquier autoridad o funcionario que contravengan estas disposiciones, será sancionado conforme a ley”; Este artículo atribuye el la definición de áreas públicas a la relación de estas con los recursos naturales, los cuales deben de ser protegidos por un ente capaz, en este caso el Estado, y por ser de trascendencia la vulneración a su disfrute genera consecuencias.

Finalmente, la Constitución Política de 1993, contiene elementos de una Constitución Ecológica²⁰, la cual busca la protección del medio ambiente y de sus recursos naturales, por eso en su artículo 66 dispone que “los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la Nación, en el que el Estado es soberano en su aprovechamiento, a través de la ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares”; y en su artículo 67 afirma que “el Estado determina la política nacional del ambiente y es quien promueve su uso sostenible²¹”.

1.2.4 Normativa anterior a la regulación de 1997

El marco normativo de las playas surge a partir de 1997, pero eso no significa que no se haya propiciado una protección sobre ellos. Desde años anteriores aparecen los primeros conceptos de dominio público y dominio privado que se relaciona con la evolución de los bienes del Estado²². En diferentes instrumentos jurídicos peruanos se consideró a los

¹⁹ Desde la Constitución 1919 hasta la de 1993 garantiza el cuidado especial a los recursos naturales como las aguas o las tierras.

²⁰ Una Constitución Ecológica" se encuentra conformada por el conjunto de disposiciones que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

²¹ Constitución Política de 1993, Artículo 67 y 66

²² En el siglo XIX, en Francia, a partir del Tratado de Dominio que se propició el concepto de los bienes de dominio público por Víctor Prud'homme,

recursos naturales como parte de los bienes que administra el Estado por ser necesarios para su funcionamiento, debido a los beneficios que proporcionan como también por su uso, es así que en las Constituciones Políticas y los Códigos civiles pasados, se ha apreciado la mención que se realiza a los bienes naturales, como las playas como bienes de uso común y del Estado.

Por ejemplo, desde la Constitución de 1919, en su artículo 41²³ precisaba que los bienes de propiedad del Estado, son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley; en correspondencia a la relación de los bienes con el uso para los titulares, en este caso el Estado, se puede presumir que se refieren a estos bienes a los recursos o bienes de uso común, los cuales solo podrán ser trasferidos por acciones administrativas como es el título público. A la vez, en el artículo 38²⁴ especifica que las cosas públicas de uso de todos, como los ríos y caminos públicos, no pueden ser propiedad privada.

A la vez, en el año 1924, se emitió la Ley N° 4940 en la que se concedían un régimen de protección específico a las playas: “Tratándose de ventas de terreno a que se refiere esta Ley, sólo podrá enajenarse las situadas a distancia no menor de 50 metros de la línea de alta marea, de tal modo que queda, entre la zona edificada y el mar, una faja de terreno destinada para malecones. Esta norma presume que las playas son bienes de dominio público de modo que para su utilización o modificación es necesario realizarlo por instrumentos públicos.

Años después en el cambio Constitución a la del año 1933, también se evidencia que el Estado protegía sus bienes, en el artículo 41 garantiza que “los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público”. Es decir, lo que es propiedad del Estado no puede ser pasible de prescripción y solo mediante título público lo que significa que solo es el Estado el que tiene la potestad de determinar a quien se le transfiera el bien y cuál de todos sus bienes.

De igual forma en 1969 con el Decreto Ley N° 17752 que es Ley General de Aguas establece que las playas son propiedad inalienable e imprescriptible del Estado, a la vez que su

²³ Artículo 41 de la Constitución Política del Perú 1919- Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley

²⁴ No pueden ser materia de propiedad privada las cosas públicas cuyo uso ese todos como los ríos y caminos públicos. Se prohíbe las vinculaciones, y de toda propiedad es enajenable en la forma que determinen las leyes.

“extensión comprendía entre la baja y la alta marea, más una faja no menor de 50 metros paralela a la línea de más alta marea”.²⁵

El Código Civil de 1936 en su artículo 850 indica que “el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien se debe de ejercerse en armonía con el interés social”, a la vez, el artículo 822 en el inciso 3, dispone que son bienes de uso público: el mar territorial y sus playas y la zona anexa; esto evidencia que existe un límite de los privados en su accionar con los bienes además de que las playas y lo que está alrededor e de uso público por lo que no es pasible a las acciones de privados.

De igual forma, la constitución de 1979, en su artículo 118 dispone que los recursos renovables y no renovables son de la Nación, lo que significa que el titular es el Estado. Además de esto, en su artículo 128 determina que los bienes públicos cuyo uso es de todos no son objetos de derechos privados; esto garantiza su protección ante privados que desean obtener los bienes del Estado por alguna figura civil.

Finalmente, en la Constitución Política del Perú de 1993, vigente antes del marco normativo específico de las playas, en su artículo 73 establece que “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y pueden ser concedidos a particulares conforme a ley para su aprovechamiento económico”. Por ese motivo, los bienes públicos, incluidos las playas son una “forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional” Rebaza (2000); es decir, que está destinada a la satisfacción de interés y finalidades públicas.

Con esta identificación de normas importantes relacionadas con las playas se puede evidenciar que existían instrumentos jurídicos que determinaban la protección especial de las playas, pero sobre todo se puede inferir que siempre se ha reconocido al Estado como titular de estos bienes.

1.2.5 Sobre la Ley de playas

Para una mayor protección, más específica, en 1997 se promulgó la Ley N° 26856 en la cual declaran que las playas de litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles; y se establece que todo lo que se regula se realiza con la intención de garantizar el uso público, y a la vez establecer las causales y procedimientos para la desafectación y adjudicación de los terrenos cuya finalidad de la norma no es que la playa quede sin uso

²⁵ San Martín López, Análisis del régimen de playas: desafectación e intangibilidad de las mismas

alguno, sino que armonicemos los intereses económicos, sociales y públicos”. (Cordero 2012: 28).

El régimen planteado, establece una distinción entre áreas que conforman la playa y propone la definición de una zona de dominio restringido y otra zona de playa. La zona de playa la define como bienes de dominio público que se encuentran en la costa que presenta una topografía plana y con un declive suave hacia el mar, hasta una franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea.²⁶ Por otro lado, comprende la zona de dominio restringido, como la franja de 200 metros ubicada a continuación de la playa, “siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área y no existan terrenos de propiedad privada excluidos de su ámbito, la cual se destinará a playas públicas para el uso de la población”. (Cordero 2012: 27)

Asimismo, en la Ley de Playas se indica que la zona de playa es tanto de “dominio restringido” como de “uso público”, a diferencia de la zona de dominio restringido, a la cual el Reglamento establece que estas se destinarán al “uso público”.(SUNARP 2019:20). Lo que se interpreta de esta norma es que en el área de dominio restringido no es posible que se realice una desafectación y si ha sido afectado antes, es necesario que se realice una servidumbre para que se permita el acceso a la playa. La zona de dominio restringido, tiene como finalidad “ampliar los espacios donde la población puede recrearse y así mismo proteger la playa”. (Cordero 2012:29), mientras que en el área de playa si se permite la desafectación pero solo con autorización para aprovechamiento de bien como recurso.

1.3 Actos de la administración Pública

La administración es el ente materializado del Estado cuya finalidad es realizar actos relacionados a sus bienes; es así que todas sus “declaraciones surgen en el marco de normas de derecho público que se encuentran destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”. (Moscol 2016 :4). En ese sentido, en el caso de los bienes de dominio público, las acciones del Estado deben realizarse considerando su uso, su relación con los administrados y su derecho en conjunto.

La administración tiene la competencia para disponer de los bienes que sirven para la satisfacción de los fines públicos que tienen asignados cada uno, lo que significa que el régimen jurídico de titularidad de los bienes respecto al Estado, sin perjuicio a la relación

²⁶ Artículo 4 Ley 26856 “Ley en la que declaran que las playas de litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles”

conceptual con el derecho civil, “se asemejan a un régimen de derecho administrativo, de rogativo y exorbitante respecto al derecho privado”: (Parada 2010: 20), por ser su primordial fin cumplir con la ciudadanía.

Para realizar sus funciones, la administración puede restringir o limitar al administrado de sus acciones debido a que “la dialéctica autoridad-libertad del Estado se evidencia en una habilitación legal, a través de expropiaciones, actos sancionadores o expropiatorios puede delimitar la libertad”. (García Treviajano 1986:223). Sin embargo, eso siempre dependerá de la justificación por la cual actúa la administración.

1.3.1 Actos por lo cual se han obtenido bienes públicos

Los bienes del Estado, durante la historia, han sido otorgados de diferentes maneras, según Atienza (2009) la administración puede realizar sobre sus bienes acciones relacionadas a “dominio y uso, o servicio público a través de la afectación, que consiste en adscribir o vincular un bien, o derecho sobre un bien privado, a una finalidad de interés general para la población que es un uso público general o prestación de un servicio público”; esto significa que por necesidad del interés común, un bien obtiene las características del dominio público.

Por otro lado, también a través de “la desafectación se puede desvincular o extinguir las potestades demaniales de un bien o derecho sobre un bien privado, de tal forma que el camino o servidumbre pública demanial deja de formar parte del dominio público integrándose en el patrimonio privado de la Administración²⁷”; este acto administrativo no le quita la titularidad del bien al Estado sino faculta a otros a que puedan administrarlo y generar servicios que de igual forma tendrán como prioridad no afectar el interés común.

La desafectación consiste en una declaración de voluntad de un órgano del Estado o de un hecho que trae como consecuencia perder la característica del dominio público para ingresar en el dominio privado del mismo (RESOLUCION N° 961-2018/SBN-DGPE-SDDI); pero este debe de respetar la naturaleza del bien, a pesar de que se desafecte para realizar una concesión. De este modo, Avendaño (1994) señala que la doctrina admite que se realice actos de desafectación de bienes para la constitución de derechos a favor de terceros mediante concesiones administrativas, pero estas solo sucederán de manera legal cuando las concesiones sean compatibles con el ejercicio de la función a la cual está destinado el bien”

Por tanto, toda la actividad de la Administración se encuentra destinada a la satisfacción de los intereses generales, de modo que, su condición de titular se legitima en razones de interés

²⁷ Ccopa Almerco (2004) “El Dominio Público, Su Desafectación”

público” (Peñaranda 2013: 25); es por esto, que a pesar de que los bienes pueden desafectarse o afectarse solo se realizan por un motivo: el interés común, y solo el titular puede ser la administración debido a que tiene las facultades para poder proteger el bien de manera adecuada.

Sin embargo, otra manera de obtener la titularidad de los bienes del Estado, antes que se genere el marco normativo estricto, los particulares a través de acciones civiles, como la prescripción adquisitiva, obtenían estos bienes alegando el cumplimiento de los requisitos de la figura mencionada y se volvía propietario sin autorización del Estado.

1.4 Prescripción adquisitiva de dominio en bienes del Estado

La prescripción adquisitiva es una acción de naturaleza civil en la cual una persona se convierte en propietario por efecto de una posesión autónoma en la que se debe de cumplir requisitos mínimos los cuales no vulneren otros derechos.

Según Cuevas (2001) mediante la prescripción adquisitiva se adquieren “aquellas cosas corpóreas susceptibles de propiedad privada, no pudiendo en consecuencia ser materia de usucapión las cosas extra commercium, tales como las cosas divini juris, las cosas públicas, los hombres libres, los fundos provinciales, las cosas robadas”. Esta herramienta jurídica solo permite el apropiamiento de bienes que se encuentran en el mercado que sean reales y pasibles a acciones de los privados.

Sin embargo, ante bienes de dominio público su imprescriptibilidad “tiene una clara, elemental, e indiscutida aplicación: el particular no puede nunca ganar dominio público en cuanto tal. (GARCIA DE ENTERRÍA 1974: 48). No es inscribible “un mandato judicial que determine derechos privados sobre bienes de dominio público por inadecuación del título con una realidad dominical que proviene de la ley”. (SUNARP 2019:13), de esta manera los mandatos que otorgan propiedad por prescripción adquisitiva deben de ser congruentes y respetar a las garantías dispuestas en las leyes.

1.4.1 Requisitos para la prescripción

La prescripción adquisitiva refleja la realidad de la propiedad debido a que su fin es comprobar algo que es certero” (Gonzales 2013); el fin supremo es el uso y disfrute del bien para aprovecharlos completamente, pero debe ser ese dominio el que predomine ante la inactividad del propietario.

Esta figura jurídica debe realizarse solo en bienes que se encuentran en el mercado por el motivo que no es posible generar la intención de apropiarse de algo no disponible. La prescripción se encuentra en correspondencia a la inalienabilidad que es “la indisposición del dominio público en ese mismo sentido, por lo que la prescriptibilidad que se realiza sobre las cosas que están fuera del comercio no demuestra una posesión útil” (MARIENHOFF 1970: 126)

Asimismo, Según Papaño (2007) “los actos posesorios, por todo el término legal, deben de realizarse con la intención de someter la cosa al ejercicio del derecho de propiedad”; esto se debe a que no solo basta que se posea el bien, sino se tenga la intención de quedárselo y tenerlo para largada duración; si solo se tuviera la intención de someter la cosa a un derecho de usufructo, de uso, de habitación o de servidumbre solo se estaría demostrando el derecho que se tiene sobre este bien pero no el dominio.

El poseedor debe de actuar como un verdadero propietario por eso “debe estar totalmente convencido de que es el legítimo poseedor en esa relación de poder, este debe de tener la creencia de ser el exclusivo señor de la cosa y de tener un poder absoluto sobre la misma”, (JIMENEZ: 2016). Y a la vez, tener buena fe, lo que significa que no debe tener conocimiento que la propiedad es de otra persona, si se apodera de algo que no es suyo y actúa como si fuera suyo lo haría de mala fe.

Por esto, es necesario la posesión sea pública para que sea oponible ante un posible titular y así la conducta no se acompañe de la mala fe. El poseedor debe de hacer pública su actuación como propietario y así todos sean testigos de su intención de querer el derecho.

De igual forma, la posesión debe de ser continua, es decir debe de transcurrir un tiempo en el que se encuentre el poseedor cercano o en el bien sin distanciarse. Esta continuidad no se pierde si el poseedor se aleja del bien por una temporada; por ejemplo se conservaría el tiempo de posesión aunque su ejercicio esté impedido por hechos pasajeros” (Gonzales 2005:37): sin embargo, si existe un alejamiento de forma real sin intención de volver, es cuando la posesión deja de ser continua, todo depende de la intención.

Finalmente, la posesión debe de ser pacífica, es decir el acto posesorio debe de haberse desarrollado libre de violencia, además que es necesario que durante el lapso en el que se encuentre en posesión, no hayan habido perturbaciones de por medio, como reclamos procesos judiciales o administrativos (Ortiz: 2014)

1.4.2 Nulidad de prescripción adquisitiva

Cuando se incumplen los requisitos de la prescripción adquisitiva se genera un vicio que puede ser de fondo o de forma. De esta manera, se transgrede la correcta utilización de la acción de prescripción cuando se apropia de un bien que no se encuentra en el mercado, como es el caso de bienes públicos que se encuentran destinados al uso de todos, debido a que “ninguna parte de ellos puede estar ocupado legítimamente con uso exclusivo por los usuarios generales, la que determina que ninguna tenencia tenga jurídicamente valor de posesión, requisito esencial para usucapir”. (WASHINGTON 1993:155).

Asimismo, también se genera un vicio en el caso del incumplimiento del requisito de ser posesión pública, debido a que es necesario que el real propietario sepa que su bien se encuentra ocupado y se oponga a las acciones de formalización que el poseedor se encuentra formulando; es decir, la finalidad de este requisito es que no se despoje por desconocimiento del estado de un bien y que solo se pueda apropiarse de bienes que no son de interés del verdadero propietario y si se trata de bienes abandonados, se debe de tener constancia que sea certero el estado de ese bien.

De igual forma sucede con los requisitos de continuidad y de posesión pacífica, los cuales tienen como finalidad que el poseedor actúe como tal y no perjudique a otras personas o restrinja derechos de otros en base a sus actuaciones; si el poseedor con violencia permanece en el bien se estaría vulnerando el requisito; Asimismo, se debe de certificar que se encuentra poseyendo un bien durante un tiempo prudente y esto se realizará mediante pruebas y testigos que lo corroboren, a la vez el área debe de delimitarse, debido a que no se puede poseer de manera continua espacios ilimitados y desconocidos.

En ese sentido, se puede plantear nulidad de prescripción adquisitiva cuando existe un vicio en sus requisitos; como también si no cumple con la finalidad de sus elementos que son el animus y el corpus. El poseedor debe de expresar su intención de propietario pero también la cosa debe de ser pasible a ser afectada, no puede realizarse ante bienes los cuales solo permitan el uso, más no la facultad para ser apropiadas, de modo que, el bien debe de ser real.

Capítulo 2: Problema

El problema se centra en las titularidades de las playas obtenidas por particulares antes de la regulación de 1997, año en el que expresamente se determina un marco regulatorio de estos bienes como se menciona en páginas precedentes. Sin embargo, se cuestiona como un bien de naturaleza pública, por su uso y disfrute de todos, ha sido obtenido por particulares, cuando no se encontraban disponibles en el mercado, sobre todo si existían herramientas jurídicas que anunciaban su utilidad pública.

Los entes competentes para supervisar los bienes del Estado, como son la Superintendencia de Bienes Nacionales y la Dirección de Capitanía y Guardacostas Peruana han realizado investigaciones sobre las construcciones que se encuentran alrededor o en las playas, las cuales son de particulares que consideraron por poseer el área eran propietarios, algunos alegaron que obtuvieron la titularidad por prescripción adquisitiva y otros solo reconocieron que construyeron en esa área porque no era de nadie.

Sin embargo, ¿Cómo fue posible que se otorgaran prescripciones adquisitivas de áreas no pasibles a acciones de privados?; si bien la regulación no era exacta, de modo que no existía un artículo expreso, como en la actualidad en el que dispone que las playas son bienes del Estado y por eso son imprescriptible, si habían instrumentos jurídicos los cuales protegían a las playas; además, la propia naturaleza del bien no permite que se cumplan los requisitos de prescripción adquisitiva por no encontrarse el bien en el mercado, así como también, por ser de conocimiento público que es del Estado quien supervisa el litoral, y porque su uso público limita a que el área sea totalmente privada debido a que es un lugar transitado por su finalidad.

2.1 Titularidad De Predios En La Playa

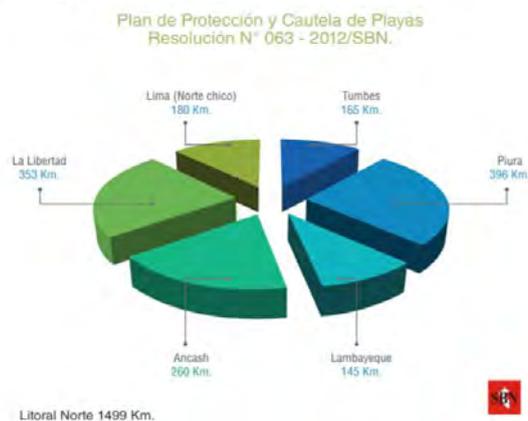
El problema planteado surge debido a que los particulares han obtenido las titularidades de las playas en diferentes zonas del litoral peruano, estas han sido adquiridas para el desarrollo de actividades económicas, las cuales requieren la explotación de un área cercana a la playa, por su atractivo turístico o por recreación de los ciudadanos; por ejemplo los hoteles, clubes o restaurantes que tienen popularidad de aprovechamiento por parte de los ciudadanos.

Según el último Fórum Internacional “Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social” realizado por la SBN, en el litoral del norte del Perú, de los 1499 Kilómetros de los que mide todo la costa, en el año 2012 aún existían ocupaciones de particulares en un 12%²⁸; los cuales

²⁸ Fórum Internacional Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social – SNB

se deben a prescripciones adquisitivas ilegales. Respecto al sur del país, la SBN aún se encuentra en actualización del plan de recuperación de playas, para determinar cuáles son las áreas se encuentran inscritas a nombre de particulares o las construcciones ilegales.

● Cuadro N° 1 - Ámbito del Plan



Plan de Protección y Cautela de Playas en el norte del país, desde la ciudad de Tumbes hasta el Norte Chico de Lima del año 2012, realizado

Esto ha sucedido , según Rebaza (2015) por la errada necesidad de los ciudadanos de acudir a las vías de hecho²⁹, así como la falta de coordinación entre entidades lo que causo que se reconociera propiedad privada sobre los bienes de uso público a través de la figura de prescripción adquisitiva.³⁰; sin embargo, considero que los motivos abarcan mucho más que eso, no solo se trata de una desorganización institucional, sino de un aprovechamiento de funciones públicas o negligencia en la realización de las funciones, desde las Municipalidades que no supervisaron las limitaciones en las playas de su jurisdicción, hasta los funcionarios que otorgaron las prescripciones adquisitivas teniendo conocimiento que son bienes del Estado.

En ese sentido, la problemática se origina porque las playas han sido adquiridas por terceros, supuestamente en procesos de prescripción, que permiten que por el paso del tiempo y la posesión de la tierra se convierta el poseedor en propietario. De ese modo “particulares que han alegado posesión de lo que no poseen, han adquirido la propiedad de grandes extensiones de terrenos.”³¹

²⁹ Las vías de hecho son las intervenciones de cualquier que se realizan a pesar de existir un procedimiento legal establecido.

³⁰ SBN Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social pág. 83

³¹ SBN Playas, Desarrollo Económico e Inclusión Social pág. 33

2.2 Incongruencias de la Naturaleza del Bien

Según el análisis de las páginas precedentes, las playas son bienes de dominio público cuya naturaleza se relaciona con su finalidad que es el uso en común, lo que significa que todos los ciudadanos de una jurisdicción determinada, en este caso el Perú, pueden disfrutar del bien. De esta manera, las acciones privadas que son limitativas y de uso particular no pueden afectar a un bien con una finalidad propia, debida a que se estaría contradiciendo su función de utilidad común,

La naturaleza de las playas, según García De Enterría, se expresa en la dependencia del dominio público natural que se encuentra en relación con determinadas circunstancias físicas o naturales, y sin necesidad, de declaraciones singulares de afectación para cada caso.³² De modo que, el Estado al ser titular de las playas desde tiempos inmemoriales, no tiene la necesidad de publicitar dicha situación jurídica en los Registros Públicos³³ por tanto, la propia naturaleza del bien crea la relación de titularidad con el Ente Soberano.

En ese sentido, la naturaleza de las playas que se refiere al uso común por sus características asimismo por el aprovechamiento de los elementos naturales que contiene por parte de los habitantes; es contraria la lógica de la apropiación individual cuyo accionar se basa en el interés propio, limitarlo a un solo interés vulneraría su función natural y pública.

2.3 Goce o disfrute como características esenciales

Es así que la utilización de las playas es de uso común, debe de ser igual para todos los ciudadanos indistintamente del modo del uso; siempre teniendo en cuenta que el uso de unos no impida el de los demás. Y esto se debe a que su finalidad se satisface con su destino de en este caso su uso común, que es lo que le da sentido a su creación.

Asimismo, por sus componentes del mar y la costa, las playas son recursos destinados al uso de la sociedad para su sobrevivencia; el aprovechamiento del goce de los frutos de las playas para la recreación o alimentación permite que los habitantes puedan desarrollarse. Permitir solo que una parte de la sociedad pueda disfrutar de lo que proporcionan las playas sería infringir el derecho de igualdad, debido a que se les otorgarían derechos a pocos, que en un principio, son de todos. En instrumentos jurídicos mencionados, se evidencia que se reconoce

³² GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Dos estudios sobre la usucapión en derecho administrativo, Editorial Tecnos, Madrid, 1974, pág. 117.

³³ Vásquez Rebaza (2015) Apuntes sobre la recuperación de bienes estatales en la Zona de Playa Protegida: Análisis de las ocupaciones en la Playa Pocitas

el derecho de utilización de los recursos naturales por parte de todos los habitantes, sin exclusión a ninguna persona; es solo el propio Estado quien puede limitar los recursos si es que existe una afectación a ellos.

Por eso, el uso de las playas debe de ser pleno, en el que no puedan limitarse el tránsito, el uso o la estadía momentánea, se debe de garantizar el uso social, colectivo³⁴ y multifuncionalidad” (Borja 2000); el cual solo puede ser posible si es un ente soberano es quien las supervisa.

De esta manera, las playas por su propia naturaleza, son materia de protección del Estado, de modo que su uso y goce es un derecho de los ciudadanos el cual no puede ser restringido por un grupo de particulares porque se atentaría la naturaleza del propio bien, los derechos de los habitantes y las competencias del Estado. Más aun su naturaleza no permite que acciones privadas recaigan sobre ellas.

2.4 Los Requisitos De Prescripción Adquisitiva En Las Playas

En relación al análisis precedente, si los requisitos de la prescripción adquisitiva son la posesión pacífica, continua y pública sobre un bien que se encuentra en el mercado; no es posible alegar esta figura sobre los bienes públicos. Como se ha especificado en parte de este trabajo, las acciones de los particulares no son pasibles sobre bienes del Estado, porque estos no se encuentran disponibles en el mercado, de modo que un particular no puede obtener posesión sobre ellos sin que solicite autorización por parte del Estado; estos bienes solo son pasibles a acciones administrativas debido a que su naturaleza requiere que las decisiones sobre ellos se basen en el bien común.

En ese sentido, las playas al ser un bien de dominio público no se encuentran disponibles en el mercado³⁵ para que los particulares puedan poseer el bien y alegar prescripción adquisitiva. Asimismo, era de conocimiento público, a través instrumentos jurídicos, como la Ley N° 4940 o las Constituciones Políticas pasadas mencionadas, que el Estado protegía sus bienes, como a las playas o sus recursos que contiene; y los excluía de acciones de los particulares como lo expresaba; por lo tanto, si el requisito de publicidad fomenta que el poseedor anuncie

³⁴ Es de uso común debido a que es un conjunto de elementos naturales, destinados por su naturaleza a satisfacer necesidades urbanas colectivas

³⁵ Las acciones jurídicas privadas solo pueden realizarse sobre bienes disponibles, estos son los que se encuentran en el comercio.

ante los terceros que se encuentra utilizando el bien, el Estado se oponía directamente mediante las disposiciones que emitía³⁶. Asimismo, las normas al ser públicas los ciudadanos tienen la obligación de respetarlas, por tanto poseer un bien sabiendo que se encuentra limitado por las normas jurídicas es actuar de mala fe.

Por otro lado, respecto a la característica de continuidad, el poseedor debe de mantenerse en el lugar sin perder la posesión, pero ¿cómo puede mantenerse en un lugar que es de uso común? Solo se lograría utilizando la fuerza o artimañas para que otros ciudadanos no utilicen el lugar³⁷, de modo que por mantener la posesión continua implica que la posesión deje de ser pacífica.

De todo lo anterior se desprende que, no es posible que se hayan cumplido con todos los requisitos de la prescripción adquisitiva cuando se trataba de bienes públicos, como son las playas, por lo que se intuye que estas han sido otorgadas de manera fraudulenta, de forma y de fondo. De forma debido a que al ser el titular el Estado, implícito, este tendría que emitir autorización para otorgar derechos sobre los bienes a particulares; y más aún en el proceso de prescripción adquisitiva la notificación ha tenido que dirigirse también hacia este ente por ser titular supremo³⁸. Por otro lado, al no cumplirse con los requisitos en conjunto se presume que estos bienes han sido otorgados de manera ilícita ya que el cumplimiento de los requisitos es la única manera de poder obtener el título por prescripción adquisitiva.

Capítulo 3: Soluciones

Las soluciones planteadas abarcan diferentes enfoques del problema que dependen del contexto en el que se encuentra cada caso. La solución general se encuentra relacionada a la recuperación de las playas debido a que por su naturaleza deben de encontrarse disponible para toda la ciudadanía y con protección del Estado.

En el análisis de las páginas precedentes se pudo verificar que las playas siempre fueron del Estado por su naturaleza y también que habían normas³⁹ que las protegían, de modo que las playas son bienes que no se encontraban en el mercado, por tanto no son ni eran pasibles a

³⁶ Todas nuestras Constituciones, tal como lo hace la vigente, regularon la forma de publicación de las leyes por tanto las normas son obligatorias para todos.

³⁷ Se reportaron casos de clubs y hoteles que restringen el paso e ingreso a las playas por tener construcciones en el lugar sin aun tener título.

³⁹ Las constituciones de 1919 hasta la de 1993, el Código Civil de 1936 y de 1984 además de normas especiales como la Ley N° 4940, estas herramientas jurídica certifican que el Estado siempre fue el propietario de las playas el mar y los recursos que se encuentran dentro de ella.

prescripción adquisitiva. Es así que como primer punto es necesario cuestionarnos porqué se formalizaron esas acciones civiles para poder analizar las soluciones⁴⁰; como segundo punto para obtener el camino indicado para la recuperación de estos bienes, se debe de reconocer todas las opciones de las diferentes situaciones, por este motivo se plantearan soluciones en el caso de las áreas en las que se encuentran poseedores ilegales que se consideran propietarios y en áreas en las que se encuentran los poseedores con título.

3.1 Cuestionamiento de Ilegalidad de Otorgamiento

Para proponer soluciones ante el problema de las titularidades de las playas por medio de prescripciones adquisitivas se debe de enfocar un cuestionamiento sobre la ilegalidad de las mismas. Debido a que siendo, de conocimiento jurídico mediante normas que han sido mencionadas en los capítulos precedentes⁴¹, que las playas son parte de los bienes del Estado, evidencia que los jueces o notarios, que son las autoridades que garantizan la legalidad, permitieron que se valide las prescripciones adquisitivas de bienes no disponibles.

De modo que, pensar que un juez o un notario otorgue una prescripción adquisitiva, sin cumplir con todos los requisitos, es intuir que se trata de negligencia en sus funciones, debido a que teniendo las herramientas jurídicas para analizar objeto que son las playas, el posible titular, que en este caso es el Estado, y el poseedor, que es el que alega la prescripción adquisitiva, fallaron a favor de otorgarlas a pesar de que las normas lo prohibían.

Esta negligencia que puede que no solo ser un error, dado que si se considera que de 1910 a 1997 se han sido adquiridas tierras por prescripción adquisitiva, se estaría asumiendo que durante 87 años no hubo ninguna normativa que protegiera a las playas, ni a los bienes del Estado; pero como se analiza en capítulos precedentes desde el año 1921 ya existía normativa que especificaba que los bienes del Estado son las playas, los mares, y asimismo, la utilización de estos bienes por parte de los gobernadores siempre ha sido evidencia, desde antes de 1921; por tanto, se presume dolo de por medio en las acciones de los jueces o notarios.

Estas sospechas pueden corroborarse según lo analizado en la Resolución N° 562-2012-SUNARP-TR-T, Resolución N.° 457-2018-SUNARP-TR-T y Resolución N° 036-2019-

⁴⁰ Es necesario saber que el otorgamiento de prescripción adquisitiva fue ilegal debido a que no se cumplió con los requisitos por la naturaleza del bien, con esto se puede reconocer que existen personas que han abusado de su poder.

⁴¹ Desde la Ley N° 4940 de 1929 hasta la Constitución de 1993 protegen a las playas.

SUNARP-TR-T⁴², en las cuales se solicita inscripción a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos de las áreas que se encuentran en la zona de la playa y se han obtenido su titulación mediante prescripción adquisitiva antes de 1977; se puede evidenciar, que en la actualidad los solicitantes desean independizar lotes del área principal alegando su titularidad sin embargo, se identifica un patrón en las tres pretensiones, primero el área total que fue obtenida por prescripción no se puede determinar, es decir se otorgaron áreas ilimitadas⁴³; asimismo, también se puede evidencia que las actas notariales, en esos casos, no constan de verificación de la posesión ni manifestación de los testigos ⁴⁴; de esta manera se presume que han sido otorgadas de manera ilícita porque los requisitos no han sido ni observados de cumplidos.

Casos como este, relaciona estos actos por parte de los jueces o notarios a la corrupción, debido a que la normativa ya se encontraba predispuesta a ser acatada pero era ignorada o interpretada de mal manera por estas autoridades, además de que no se cumplían los requisitos porque el mismo bien no era pasible a la figura jurídica, por tanto su opción era otorgarlas omitiendo los requisitos.

Por otra parte, las Municipalidades también tienen parte de responsabilidad por no supervisar de forma adecuada los sucesos que acontecen en su jurisdicción, es así que durante años permitieron que se individualicen tierras sin permiso de ellos, siendo su competencia otorgar licencias permisos y autorizaciones de todo lo que necesiten los administrados con la finalidad de supervisar que no se vulnere el interés común.

En ese sentido, los funcionarios fueron puntos fundamentales para que el problema surja, es así que la desnaturalización de las playas es consecuencia de su accionar, de modo que la responsabilidad del perjuicio al Estado y a la sociedad debe de ser evaluada. Asimismo, el perjuicio se reparara al recuperar las áreas de las playas para que se encuentren en cautela adecuada.

⁴² Estas Resoluciones son emitidas por el Tribunal Registral de la SUNARP, en estos se requiere la inscripción de áreas dentro de la playa y fundamentan su derecho posesorio en actas de prescripción adquisitiva.

⁴³“No se adjunta plano del área remanente del predio matriz, solicitando el prescribiente su acogimiento a la quinta disposición complementaria y final del RIRP. Sin embargo, el Área de Catastro no ha indicado si es posible determinar el área remanente”. RESOLUCIÓN N° 562-2012-SUNARP-TR-T

⁴⁴ “2.2.4. En el acta notarial de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva ni en inserto alguno se ha dejado constancia del acta de presencia donde conste aparte de las características del bien y de la verificación de la posesión por parte del prescribiente, el dicho o manifestación de los colindantes y la declaración de los testigos” RESOLUCIÓN N° 562-2012-SUNARP-TR-T

3.2 Recuperación de Áreas

La finalidad de la recuperación de las playas es poder obtener el máximo de áreas que han sido invadidas de forma ilegal, lo cual se relaciona con conocer la naturaleza de las playas, debido a que esto permite visualizar el argumento que Estado siempre ha sido titular de las playas desde años anteriores a la norma que los protege ante acciones de privados, por lo que no era posible que las prescripciones adquisitivas se puedan configurar además de que no se cumplieran con los requisitos de esta figura por la naturaleza de las playas.

Es así que el litoral se encuentra invadido de mala fe por poseedores y falsos propietarios los cuales han realizado construcciones y no permiten el uso común a las personas que quieren disfrutar de las playas.

3.2.1 Recuperación de áreas sin Título

Según lo analizado por la Superintendencia de Bienes Estatales en las playas también existen construcciones de particulares que no han obtenido esas áreas por prescripción adquisitiva, pero han ejercido un falso derecho de propiedad al creer o considerarse propietarios; sin embargo son poseedores ilegítimos⁴⁵ que en muchos casos son de mala fe porque como se indica en las páginas anteriores era de conocimiento público que las playas eran bienes del Estado.

Las investigaciones realizadas⁴⁶ han determinado que existe una gran cantidad de tráfico de terrenos en el área de las playas, en el que poseedores de mala fe han vendido las áreas de forma ilícita a personas que consideraban que ellos eran los titulares, bajo un título falso o bajo un contrato ilegal.

Es así que, hay construcciones que se encuentran alrededor de las playas y no tienen título de propiedad en la actualidad, por tanto la Superintendencia de Bienes Estatales deberá solicitar a través de una acción reivindicatoria la demolición las construcciones para garantizar el uso común,

⁴⁵ Los poseedores ilegítimos son los que han poseído en virtud de título inválido por razón de forma o de contenido del mismo pero consciente de dicha invalidez, el usurpador, o todo aquel que nunca tuvo título; y quien posea en virtud de justo título que ha fenecido ⁴⁵(Palacios: 2020)

⁴⁶ La SNB se encarga de realizar investigaciones sobre los predios que se encuentran aún en propiedad de particulares

3.2.1.1 Acción Reivindicatoria

La Superintendencia de Bienes Estatales desde su creación ha inscrito la mayoría de las áreas que se encuentran alrededor de las playas, no porque es necesario inscribir todo el litoral peruano para que las playas sean bienes del Estado, sino para poder recuperarlas debido a los requisitos de la acción reivindicatoria lo solicita.

La acción reivindicatoria es la recuperación de lo propio luego del despojo o de la indebida posesión o tenencia por quien carecía de derecho de propiedad sobre la cosa (Palacios Pareja: 2002), para que se configure es necesario que quien lo solicite, el reivindicante, en este caso la SBN como ente supervisor de los bienes estatales, sea propietario de la cosa y la segunda es que no sea el poseedor de la cosa, es decir que la haya dejado de poseer.

Las playas siempre han sido del Estado, pero la posesión se ha encontrado en predisposición de la sociedad en común, cuando han sido individualizadas han perdido la posesión común, la cual es propia de su naturaleza, por lo que en este momento la posee el particular.

Al momento que la SBN inscribió las áreas, se volvió titular para el registro lo cual lo faculta a requerir que se demuela las construcciones de los particulares. Esta pretensión de restitución por el propietario contra el precario, es imprescriptible, pues nace del derecho de propiedad que es perpetuo (Palacios Pareja: 2002) De esta manera, la SBN puede recuperar las áreas que se encuentran ocupadas por poseedor ilegítimos.

3.2.2 Recuperación de Áreas con título

En el caso de las áreas de las playas en el que particulares tengan título porque han sido obtenidos por prescripción adquisitiva, se debe evaluar cada caso en concreto, debido a que la recuperación coaliciona con derechos de terceros, que no en todos los casos puede abordarse de la misma manera por el tiempo del título; de modo que, en los casos en los que la sentencia ha tomado calidad de cosa juzgada, se debe de plantear nulidad del proceso, mientras que en los casos en los que no se puede configurar esa solución se deberá de expropiar las áreas; a la vez, como última solución en un futuro se plantea una revisión judicial, figura jurídica que se encuentra en la reforma del Código Procesal Civil.

3.2.2.1 Nulidad de cosa juzgada fraudulenta

La nulidad de cosa juzgada fraudulenta es considerada un medio impugnatorio el cual se utiliza como instrumento para las partes procesales o terceros legitimados para que soliciten al juez, que él mismo u otro de jerarquía superior, realice un nuevo examen de un acto

procesal o de todo el proceso, a fin de que se anule o revoque éste total o parcialmente. (Monroy Gálvez 1995: 302).

Este es un proceso autónomo, distinto al que dio lugar a la sentencia principal que se cuestiona, con el propósito de solicitar la revisión de la decisión final que adquirió la autoridad de cosa juzgada y del proceso en que se emitió por presentarse un supuesto de fraude. (CASACIÓN N° 476-2003 CAJAMARCA)

El fraude procesal hace referencia a una conducta procesal dolosa destinada a obtener una decisión jurisdiccional en apariencia legal, pero que, en realidad, encierra un provecho ilícito, esto es cuando media toda conducta activa u omisiva, unilateral o concentrada, proveniente de los litigantes, de terceros, del oficio o de sus auxiliares que produce el apartamiento (Apud. Morales 2002)

Lo que importa es la finalidad dolosa que implica una violación al principio de la buena fe procesal (Garrote 1997: 155), lo que sucede en este caso debido a que se otorgaron prescripciones adquisitivas de un bien que no cumple los requisitos del proceso civil que declaraba la titularidad además de que vulneraba el principio de legalidad. Se debe de enfrentar las resoluciones que han otorgado las prescripciones adquisitiva y que han tomado cosa juzgada⁴⁷ sin embargo, la finalidad de la cosa juzgada es otorgar seguridad jurídica, pero como se puede considerar que en los procesos culminados con fraude, como es el caso de las prescripciones adquisitivas, no se resquebraja la seguridad jurídica que brinda la cosa juzgada, ya que la misma sería irregular por haber sido obtenida con medios ilícitos. (Tantalean Odar: 2004)

Con la nulidad de cosa juzgada fraudulenta que busca justiciar como fin supremo del derecho, en este caso del interés común al proteger las playas, se encontraría una solución para enfrentar las sentencias consentidas.

3.2.2.2 Expropiación Del Bien

En los casos en los cuales no sea favorable el proceso de nulidad de cosa juzgada se propone como otra medida la utilización de la expropiación, la cual sería de última opción por sus características y también porque se estaría tratando de obtener la propiedad de algo que ya era del Estado desde siempre.

⁴⁷ no deviene en absoluta y necesaria, de modo que cabe admitir su revocación cuando ello es imprescindible para impedir los efectos de sentencias intolerablemente injustas.

Así el artículo 70 de la Constitución de 1993 señala lo siguiente: “El derecho de propiedad es inviolable, el Estado lo garantiza, se debe de ejercer en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. Asimismo, a nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio”.

De modo que, la expropiación actúa por un estado de necesidad, y que habitualmente se ha ligado con la construcción de importantes obras de infraestructura, bienes y servicios públicos que redundan en el bienestar de la comunidad en general, es decir de una necesidad pública⁴⁸. En ese sentido por su utilidad de las playas y para salvaguardar los recursos que posee como el mar, los animales marinos, las especies y ecosistemas dentro del mar, es necesario que se encuentre bajo dominio del Estado y si es posible utilizar la expropiación.

3.2.2.3 Proyecto del nuevo código procesal civil: revisión judicial

Finalmente, una medida de solución a futuro se relaciona con lo que dispone la reforma del Código Procesal Civil el cual plantea la figura de la revisión judicial. Esta figura jurídica reemplaza lo que sería en este momento la nulidad de cosa juzgada, dándole un sentido más específico, de modo que cuestiona una sentencia con calidad de cosa juzgada o, en todo caso, una resolución que haya puesto fin al proceso con la finalidad de remediar una injusticia grave.

La revisión judicial puede tener un efecto nulificante o revocatorio del proceso en el que se originó la decisión cuestionada. Las causales giran en torno del fraude procesal, aparición de un medio probatorio nuevo, representación defectuosa, falta de emplazamiento, incompetencia de los tribunales y violación manifiesta de norma jurídica.

De una manera más específica la revisión judicial plantea que las sentencias de prescripción adquisitiva puedan ser revisadas por el fraude procesal en el que sucedieron o por la violación de normas jurídicas que amparaban la protección de las playas. Es así que se podrá recuperar las áreas de playas que se encuentran ocupados por un título supuestamente legal.

⁴⁸ el concepto de “necesidad pública” es un concepto dinámico que debe superar el contenido decimonónico que se le dio, entendiéndose que la necesidad pública incluye también razones de interés social.

CONCLUSIONES

- Los bienes del Estado como las playas, se encuentran protegidos en la actualidad por una normativa específica sin embargo, por ser bienes de aprovechamiento y de disfrute común, su protección se encontraba prevista desde normas legales anteriores a la Ley de 1997, las cuales prevén que para su utilización o modificación de titularidad son necesarios instrumentos públicos, debido a que no son pasibles a acciones privadas. Con esto se puede inferir que el Estado siempre ha sido titular de las playas y a pesar de que no existía una regulación taxativa no se puede negar la protección que el ordenamiento les otorgaba.
- Las playas son bienes de dominio público por su uso común y por los elementos naturales que contiene; si se utilizan solo por particulares determinados que restringen el uso, goce y disfrute de todos los demás ciudadanos, se estaría vulnerando su finalidad y su naturaleza. Por tanto, el uso de las playas debe de ser pleno y no puede limitarse a grupos reducidos.
- Las playas no son pasibles a ser objeto de prescripciones adquisitivas debido a que son bienes que se encuentran fuera del comercio por su propia naturaleza de uso común; además, la posesión pública sobre ellas sería de mala fe debido a que por los preceptos legales anteriores de 1997 que disponía que eran del Estado y por ser estas de respeto obligatorio para todos, se estaría poseyendo un bien de otro. Finalmente los requisitos de una posesión pacífica y continua no serían posible en estos bienes debido a que se presume un tránsito y uso de las playas por más de una persona porque su naturaleza lo propicia; y ante la prohibición de uso por otros se estaría utilizando la fuerza.
- Las playas han sido otorgadas de manera fraudulenta, de forma y de fondo por jueces o notarios, debido a que no son bienes pasibles de comprobación de los requisitos de la prescripción adquisitiva, por tanto no era posible corroborarlo o demostrarlo con pruebas, lo cual es necesario para otorgar títulos mediante esta figura jurídica. De igual forma se evidencia que hubo negligencia por parte de estas autoridades debido a que las normas legales se encontraban a disposición de ellos y decidieron omitirlas o interpretarlas de manera que perjudicaba el interés común.
- Las soluciones a este problema se emiten en relación a la situación de las áreas de playas. En áreas sin título la acción reivindicatoria es la herramienta jurídica

correspondiente para la recuperación del bien, en los casos en los que hay poseedores con título obtenido través de las prescripciones adquisitivas y la sentencia ha adquirido calidad de cosa juzgada, es necesario interponer nulidad de cosa juzgada debido a que se resquebraja la legalidad por un fraude, finalmente la expropiación, como última opción, en base a la necesidad de salvaguardar los recursos que poseen las playas como el mar, los animales marinos, las especies y ecosistemas dentro del mar.

BIBLIOGRAFÍA

Normas:

Código Civil de 1936

Código Civil de 1984

Constitución Política del Perú 1919

Constitución Política del Perú 1979

Constitución Política del Perú 1993

Decreto Legislativo N° 1147 (11-12-2012) Autoridad Marítima Nacional - DICAPI.

Decreto Supremo 154-2001-EF, artículo 111 de su Título Preliminar

Decreto Supremo N° 010-2008-VIVIENDA (15-03-2008) Supervisión de la Zona de Playa Protegida.

Decreto Supremo N° 050-2006-EF (25 y 26-04-2006) Reglamento de la Ley N° 26856.

Ley N° 26856 (08-09-1997) Ley de Playas

Ley N° 4940 (Promulgada el 13/02/1924) se autoriza vender terrenos ribereños al mar

Doctrina

AGUIRRE I FONT, JOSEP MARÍA (2013) Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente. Madrid. Marcial Pons.

Alessio, Miguel (2001) Posesión. En: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/3/cnt/cnt2.pdf> 35 Berastain, Claudio, Op.cit.

Arribas Irazola, G., & Lau, E. (2011). Acerca de la prescripción adquisitiva: ¿saliendo de la "caverna"? THĒMIS-Revista De Derecho, (60), 149-166. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9063>

Avendaño Valdez. Jorge. "El derecho de Propiedad en la Constitución" Pág. 117-122, EN THEMIS, 2da. Época, Lima N° 30. 1994

Benjamín, Roger (1991). Los límites de la política. España, Alianza.

Borja, J. (2000). Laberintos urbanos en América latina. Espacio Público y ciudadanía. Quito: Abi-yala.

Castro de Ulloa. Ana Lucia. (1980) De los bienes del Estado y especialmente de los bienes del Uso Público. Bogotá.

Ccopa Almerco Sara(2004) "El Dominio Público, Su Desafectación" Magister En Derecho Con Mención En Derecho Civil Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/83/CCOPA_ALMERCOSARA_DOMINIO_PUBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CÉSARE SIFUENTES JOSE. (2005) Prescripción adquisitiva de dominio : doctrina y jurisprudencia. Trujillo: Normas Legales.

Dal Bo, Ernesto (2006) Bienes públicos y bienes club: el espacio de acción colectiva en las economías descentralizadas. Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Biblioteca "Alfredo L Palacios". Argentina
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0182_DalBoE.pdf

Delgado Duncan (2017) "Entre yates y anchovetas: La disputa por la apropiación del espacio público en Ancón de 1970 a la actualidad". Tesis para optar el Título de Licenciada en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9547/DELGADO_DUNCAN_ARIANA_ENTRE_YATES.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Diez Manuel, José María (1940) Dominio Público. Buenos Aires. Tomo IV.

Fraga Gabino (2013) Derecho Administrativo. 48 Ed. Pd. Porrua.

GARCÍA DE ENTERRÍA, DUARDO (1954) SOBRE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DEL DOMINIO PÚBLICO. [Revista de administración pública](#), ISSN 0034-7639, [Nº 13, 1954](#), págs. 11-52

García-Trevijano, Jose (1986). "*Los actos administrativos*". Madrid: Civitas García-Trevijano,

GASTAÑADUÍ RAMÍREZ, SANTIAGO "La Búsqueda De Un Equilibrio Entre El Desarrollo Económico Del Litoral Peruano Y El Libre Acceso A Las Playas".

Germán Serkovic G (2016) ¿Existen los derechos adquiridos?

GONZALES BARRÓN, GUNTHER (2017) La usucapión : fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio. Lima : Gaceta Jurídica.
<https://m.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/02/25/las-playas-son-bienes-que-pertenece-a-la-nacion-toda/>

Gonzales, Gunther (2005) La prueba de la Prescripción Adquisitiva de Dominio. En: http://www.gunthergonzalesb.com/GGB.%2017.05.2011/articulos_juridicos_GGB/la-pruebaprescripcion.pdf

JIMENEZ MURILLO, R. (2005). El estudio de los bienes de propiedad estatal enentorno del derecho administrativo. Revista Taller de Derecho. N° 1, 960.

JIMENEZ MURILLO, R. (2013). Comentario al artículo 73. En W. GUTIERREZ CAMACHO, La constitución comentada (pág. 271). Lima: Gaceta Jurídica.

MARTINEZ ESCUDERO, L. (1985). Playas y Costas - Su régimen jurídico administrativo. Madrid: Editorial Montecorvo S.A.

Martínez Vázquez, F. (2000). ¿Qué es el dominio público?. THĒMIS-Revista De Derecho, (40), 263-276. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10212>

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, FRANCISCO.(2000) ¿Qué es el dominio público?. THEMIS 40. 2000 <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10212/10655>.

Mc Coy Cador (2015) Causas y efectos de un destino no sustentable: Caso playas públicas de Cancún, Quintana Roo. El Periplo Sustentable, núm. 31, 2016 Universidad Autónoma del Estado de México <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1934/193449985007/193449985007.pdf>

Meilán Gil Jose Luis (2011) Categorías jurídicas en el derecho administrativo. 1a ed. Madrid : lustel, 319 p.

Moscol Alejandro (2016) “El acto administrativo”. Curso de Especialización en Derecho Administrativo Organizador: Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos - Ministerio de Justicia.

Nava Cesar (2009) “La privatizacion de las Zonas Costeras en Mexico”. Universidad Autonoma de Mexico, Instituto de investigaciones Juridicas. Mexico.

NEYRA CRUZADO CÉSAR (2016) Proyectos De Inversión Pública Y Privada Sobre Bienes Demaniales. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho de la Empresa. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ortega Ruiz, Luis Germán (2018) “El acto administrativo en los procesos y procedimientos”.Bogotá : Universidad Católica de Colombia, 168 pp.

ORTIZ SÁNCHEZ, IVAN (2010) “El derecho de propiedad y la posesión informal” Solvima Graf SAC.Lima

ORTIZ SÁNCHEZ, IVAN (2014) “Propiedad, posesion y prescripción adquisitiva de dominio” FUERO REGISTRAL N.º 12 SUNARP

Osorio, Victor (2015) Las playas son bienes que pertenecen a la nación toda. Chile, el mostrador. 25 de febrero.

Parada José (1991). "Derecho administrativo. 3, Bienes públicos, derecho urbanístico". Madrid: Marcial Pons.

PARADA VÁSQUEZ, R. (1991). Derecho Administrativo. Tomo III. Madrid: Marcial Pons Juridico. PEÑARANDA RAMOS, J. (2013). Los bienes de dominio público. Universidad Carlos III de Madrid, 11.

Parada, Ramón. Derecho Administrativo. T. III. Bienes Públicos- Derecho Urbanístico. 4ta. Ed. Madrid. 1991

Parejo Alfonso (1983) Dominio Publico: Un Ensayo De Reconstrucción De Su Teoría. Revista de Administración Pública x Núms. 100-102.

Pérez Solano, Jimmy Antony (2016). Conceptualización de la función social de la propiedad en el derecho español y colombiano. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, VIII (16), pág 176-191.

Pérez-Palma Garreta, Milagros (2017) "Las Playas en el Perú: Los 50 metros de Línea de Alta Marea en la Costa Verde. Del Estado o de los Particulares". Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9910/PEREZ_PALMA_GARRETA_MILAGROS_PLAYAS_PERU.pdf?sequence=1&isAllowed=y

RICO PUERTA, LUIS ALONSO (2013) Derecho de propiedad del estado: noción, elementos, clasificación, defensa. Medellín: Sello Editorial, Universidad de Medellín. 301 p

Rodríguez de Santiago, José María. La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo. Madrid : Marcial Pons, 2000 177 p.

Sánchez Ramírez Fortunato (1995) Derecho administrativo económico: privatización". Ica: UNICA.

SEDESOL. (2010). Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos. A partir de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf

SUNARP (2019) Defensa De La Zona De Playa Protegida, Como Excepción A La Fe Pública Registral. Un Reto Estatal. Repositorio Cader.Lima <https://cader.sunarp.gob.pe/repositorio/cader/cader2019/jornadas/jornada2/docs/03P.pdf>

SUPER INTENDENCIA DE BIENES DEL ESTADO(2013) "Curso Taller Para La Gestión De La Propiedad Estatal". Lima

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (2013) "Memoria del Fórum Internacional Playas, Desarrollo Económico E Inclusión Social"

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (2016) Curso Gestión De Los Bienes Inmuebles De Propiedad Estatal. Subdirección de Normas y Capacitación Arequipa.

Tantaleán Odar Reynaldo (2016) Tipología De Las Investigaciones Jurídicas. Derecho y Cambio Social. ISSN: 2224-4131 Depósito legal: 2005-5822

Tantaleán Odar Reynaldo(2004) El triunfo de la nulidad de cosa juzgada fraudulenta Localización: Derecho y Cambio Social, ISSN-e 2224-413.

Torres Sánchez , AUGUSTO (2007) “La Prescripción Adquisitiva De Dominio Y El Papel Orientador Del Tribunal Registral”. Derecho y Cambio Social. https://www.derechocambiosocial.com/revista025/prescripcion_adquisitiva_de_dominio.pdf

Torres José(2009) “La Ocupación Del Dominio Público Marítimo-Terrestre En España” Instituto Universitario de Geografía Universidad de Alicante. Investigaciones Geográficas, nº 50 (2009) pp. 63-91 ISSN: 0213-4691

VÁSQUEZ REBAZA, Walter (2008). Acerca del dominio público y el dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la Nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento. Derecho & Sociedad, (30), 272-283. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17357>

Fuentes periodísticas:

El comercio “Disputa legal en la orilla de las playas de Tumbes y Piura”
Publicado el 05/10/2016 a las 08:00. <https://elcomercio.pe/peru/piura/disputa-legal-orilla-playas-tumbes-piura-266902-noticia/?ref=ecr>. Revisado: 06 de octubre del 2019 a las 3pm

Perú 21 “Residentes y clubes exclusivos se adueñan de playas del sur”. Publicado el 19/01/2014 a las 07:08. Revisado: 06 de octubre del 2019 a las 3pm <https://peru21.pe/lima/residentes-clubes-exclusivos-aduenan-playas-sur-141242-noticia/?ref=p21r>

Radio Programas del Perú “¿Qué es la propiedad privada en construcciones en playas”. Publicado el [16 de enero del 2016 - 3:30 PM](#). Revisado: 06 de octubre del 2019 a las 3pm. <https://rpp.pe/lima/actualidad/conoce-que-es-el-limite-a-la-propiedad-privada-en-construcciones-en-playas-noticia-930108?ref=rpp>

Resoluciones

RESOLUCIÓN, N° 915-2019/SBN-DGPE-SDDI

RESOLUCIÓN N° 0160-2016/SBN-DGPE-SDAPE

RESOLUCIÓN N° 562-2012-SUNARP-TR-T

RESOLUCIÓN N.° 457-2018-SUNARP-TR-T

RESOLUCIÓN N° 036-2019-SUNARP-TR-T