



El procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de dominio de bienes inmuebles ante las municipalidades provinciales

The administrative procedure of acquisitive prescription of property of real estate before the provincial municipalities

Miguel Ángel Tinajeros Arteta^[*]

Resumen: La informalidad de los bienes inmuebles en nuestro país es alta, existen mecanismos para formalizar la propiedad, como es el caso de la prescripción adquisitiva de dominio, la misma que puede tramitarse por vía judicial, notarial y administrativa. En este último caso, se puede realizar a través de un procedimiento especial tramitado ante las municipalidades provinciales, que tienen competencia exclusiva y excluyente en materia de formalización de la propiedad informal, el mismo que empieza con la petición por parte de los usuarios y concluye con la inscripción de los títulos de propiedad en los Registros Públicos.

Palabras clave: prescripción, posesión, propiedad, administrativa, municipal.

Abstract: The informality of real estate in our country is high, there are mechanisms to formalize property, such as the acquisition prescription of ownership, which can be processed through judicial, notarial and administrative channels, in the latter case it can be carried out at Through a special procedure processed before the provincial municipalities, which have exclusive and exclusive competence in matters of formalization of informal property, the same that begins with the request by the users and concludes with the registration of the property titles in the Public records.

Key words: prescription, possession, property, administrative, municipal.

[*] Abogado. Magíster en Derecho, doctorado en Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor Investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista. Profesor de la Facultad de Derecho y Unidad de Postgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor de la Universidad Católica de Colombia y de la Maestría en Investigación Jurídica en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en México. Investigador registrado en RENACYT PO140233, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464>

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por finalidad hacer un estudio del procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de dominio de bienes inmuebles ante las municipalidades provinciales. Pues, conforme sabemos, existen diversas formas de adquirir la propiedad de bienes muebles e inmuebles; entre ellas encontramos a la apropiación, la especificación y mezcla, la accesión, la transferencia y la prescripción.

El hombre, a lo largo del desarrollo de las civilizaciones, ha tenido relación con la naturaleza, de tal forma que la ha transformado con la finalidad de poder satisfacer y atender sus necesidades. Así, podemos decir que esta relación con la naturaleza y la utilización de los bienes ha traído consigo la necesidad de evitar las arbitrariedades, lo que genera la aparición del Derecho, y dentro de él, de forma específica, de los derechos reales, en cuya disciplina tiene un rol protagónico la propiedad.

El concepto de «propiedad» no solo tiene una importancia dentro del ámbito del derecho, sino también dentro de la economía, puesto que la propiedad implica una serie de relaciones de carácter económico, e inclusive de orden social, que tienen que ver con la utilización de los bienes, sobre todo de aquellos que tienen la calidad de escasos.

Según Villegas (2014), la propiedad no solo debe concebirse como un derecho individual, sino que tiene que tomarse en cuenta su función social, tal y conforme ya lo ha desarrollado el Tribunal Constitucional Español y el propio Tribunal Constitucional Peruano. En ese entender, la propiedad tiene una rentabilidad económica y una rentabilidad social^[1].

«La informalidad no es legal, porque no cumple con lo que la ley exige, pero para muchos peruanos es legítima, es decir, aceptada como necesaria» (Arellano, 2020, p. 16), y se podría decir que es generalizada y transversal; es decir, no se salva ningún sector, lo cual es preocupante, puesto que además no tiene una sola causa, sino por el contrario, son diversas las fuentes de la informalidad, empezando por los excesivos requisitos que establece la normatividad^[2].

A lo anterior se debe adicionar que tenemos un Estado poco eficiente en sus tres niveles de gobierno, además del bajo nivel educativo de las personas y otros factores sociológicos que ayudan a que la informalidad sea una estándar en nuestro país, o algo natural con lo cual debemos convivir diariamente.

En nuestro país, respecto al tema específico de la propiedad, se ha tratado de formalizarla a través de diversos intentos, los más conocidos en los últimos años están vinculados al PETT (Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural), COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal), las notarías a través de la Ley N.º 27157 (Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común). Las Municipalidades Provinciales también tienen facultades para la formalización de la propiedad; sin embargo, en este último caso, estos procedimientos se encuentran muy poco difundidos, y ese es precisamente el motivo de este análisis.

En efecto, existe un procedimiento administrativo al interior de las municipalidades provinciales, con el fin de declarar la prescripción

^[1] Para profundizar el concepto de función social de la propiedad se puede revisar la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad N.º 0048-2004-PI/TC.

^[2] Durante la Feria Expo Pyme 2021 de la CCL, la presidenta del Indecopi, Hania Pérez de Cuéllar, informó que, entre el 2020 y el 2021, el Indecopi eliminó e inaplicó 7 376 barreras burocráticas ilegales o irracionales que afectaban, de manera general, a empresas y agentes económicos; por lo que generó un ahorro estimado total de S/ 594.33 millones de soles (nota de prensa del Indecopi, 25 de junio de 2021).

adquisitiva de dominio de bienes inmuebles. Estas instituciones ediles asumen competencia exclusiva y excluyente en materia de formalización de la propiedad informal, inclusive hasta la inscripción de los títulos de propiedad en los Registros Públicos, en aplicación del Decreto Supremo N.º 006-2006-Vivienda.

Finalmente, es preciso indicar que cuando hablamos de formalizar la propiedad informal nos estamos refiriendo a todo el procedimiento, el cual concluye con la inscripción en el Registro de Predios de la SUNARP. Hacemos hincapié en este aspecto, pues consideramos que la inscripción en los Registros Públicos otorga seguridad jurídica a las personas respecto de los bienes que son inscritos.

II. ANÁLISIS

1. La propiedad

1.1. Concepto de propiedad

Según Arribas (2014), la propiedad no siempre ha sido como la concebimos hoy en día, pues esta ha pasado de ser posesión a propiedad, luego la propiedad se transformó en ley; y así llega al Código Civil, desarrollando un concepto legal que hoy estudiamos.

Cuando nos referimos a la propiedad, estamos frente al más importante de los derechos que forman parte de los derechos reales. En tal sentido, de forma general podemos decir que la propiedad es todo aquello que nos pertenece y que, por tanto, requiere de protección jurídica en favor de su titular.

«La propiedad es el derecho real por excelencia que una persona tiene sobre un bien, en virtud del cual puede ejercer el más amplio poder de goce, es decir, encierra todas las facultades que es posible tener sobre un bien» (Torres, 2016, p. 315). Los demás derechos reales, simplemente son inferiores en jerarquía y alcance respecto a la propiedad.

El derecho a la propiedad está garantizado desde la Constitución Política del Estado

(1993), es reconocido como un derecho fundamental al establecer en su artículo 2.16 que toda persona tiene derecho a la propiedad. Además, el mismo cuerpo normativo establece, en su artículo 70, que el derecho de propiedad es inviolable, que el Estado lo garantiza y que el mismo se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.

Nuestro Código Civil vigente (1984), cuando se refiere a la propiedad, prescribe en su artículo 923 lo siguiente: «La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley».

Muchas veces esta propiedad no está debidamente formalizada o tiene ciertas deficiencias, y son precisamente estas circunstancias las que convierten a la propiedad en incompleta, pues no otorga todos los beneficios que pudiera otorgar. Conforme señala Bullard (2011), «una propiedad que no cierra el círculo, genera incentivos incompletos y que por tanto derivan es una internalización imperfecta de las externalidades. Ello reduce los incentivos para invertir y motivar su uso razonable» (p. 72). Lo anterior nos muestra que la propiedad incompleta tiene implicancias jurídicas, pero también económicas; y, precisamente, la prescripción adquisitiva de dominio sirve para la formalización de la propiedad.

La realidad de nuestro país muchas veces nos muestra que la adquisición de la propiedad no siempre se realiza con todas las formalidades establecidas en la ley, cumpliendo los actos solemnes que impone el sistema jurídico. Muchas veces sucede lo contrario.

De acuerdo a Fernández (2020):

hoy en día, muchas personas y familias que adquieren una propiedad lo hacen de una manera muy diferente a la descrita en la sección precedente. No compran propiedad: compran posesión. No compran a un vendedor individual: compran a una asociación. (p. 2)

1.2. Atributos de la propiedad

Del concepto anterior, tenemos lo que se ha denominado «atributos de la propiedad», que vienen a ser el uso, el disfrute, la disposición y la reivindicación. Desarrollaremos brevemente cada uno de ellos:

- a. Usar el bien implica aquella facultad por el cual el titular puede utilizar un bien. Así como puede utilizarlo, también podría no utilizarlo, sin alterar su naturaleza:

El derecho de usar o *ius utendi* es aquel en virtud del cual el propietario utiliza el bien de conformidad con su naturaleza o destino. Este atributo presupone, desde luego, el derecho a poseer o *ius possidendi*, pues es la manera como el propietario ejercita los demás atributos y sin ella no puede beneficiarse del bien (Arias Schreiber, 2001, p. 190).

- b. El disfrute de un bien, tiene un sentido jurídico, pero también económico; puesto que implica no solo el usar, sino va más allá, pues implica gozar de los frutos y productos que pueda generar el bien.
- c. La disposición del bien, no solo implica la enajenación en sentido económico, puesto pueden presentarse casos en los cuales esta disposición se puede hacer a título gratuito como es el caso de la donación.

El derecho a disponer o *ius abutendi* es el más caracterizado y típico de los atributos del dominio dado que el uso y el goce son actos de administración, por cuya virtud el dueño tiene la libertad de disposición tanto material como jurídica, consumiéndolos, afectándolos, desmembrándolos o desprendiéndose de ellos a título oneroso o gratuito. (Arias Schreiber, 2001, p. 191)

- d. En cuanto a la reivindicación, esta debe ser entendida como la posibilidad de recuperar el bien que se ha perdido, reclamarlo para sí. Se ejerce contra un tercero

que ilegalmente lo mantiene bajo su dominio. Este atributo tiene que ver mucho con el derecho adjetivo, pues en sí implica una acción que se tiene que hacer valer ante la autoridad judicial.

1.3. Caracteres de la propiedad

La doctrina mayoritaria establece como caracteres de la propiedad las siguientes: es un derecho real, es un derecho absoluto, es un derecho exclusivo y es un derecho perpetuo (Torres, 2016; Avendaño, 2007).

- a. Es un derecho real, porque efectivamente existe una relación entre la persona que es el propietario o titular y el bien sobre el cual se ejerce los diversos atributos ya enumerados en los párrafos anteriores, y además por ser el derecho real por excelencia.
- b. Es un derecho absoluto, en la medida en que los atributos que le confiere el artículo 923 del Código Civil Peruano (1984) son todos los que se puede ejercer sobre un bien.
- c. Es un derecho exclusivo, pues la propiedad de un bien solo le puede pertenecer a una persona, sin permitir que un tercero pueda ejercerla, excepto autorización del titular del bien.
- d. Es perpetua, pues el derecho se extiende a lo largo del tiempo sin que este influya en su pérdida, es más, el no ejercicio de algunas de sus atribuciones no limita la titularidad del mismo, a tal punto que la acción reivindicatoria sobre un bien tiene la calidad de imprescriptible, salvo el caso de la prescripción adquisitiva de dominio.

Además de las características de la propiedad antes mencionadas, podemos mencionar otras desarrolladas por la doctrina, entre ellas tenemos: inviolable, de interés social, abstracta y elástica (Varsi, febrero 2019, p. 71). Sin embargo, sobre el particular no hay unidad de criterios.

2. Prescripción adquisitiva de dominio

2.1. Concepto

El paso del tiempo puede generar derechos, y también extinguirlos, uno de esos casos es lo que sucede con la prescripción adquisitiva de dominio, que es una forma de adquirir la propiedad para unos y de perderla para otros.

Para Arias Schreiber (1993), el Código Civil de 1984 sigue la misma línea del Código derogado de 1936, pues establece las dos formas de prescribir: la adquisitiva y la extintiva. La prescripción adquisitiva debe ser entendida como aquel modo de adquirir la propiedad de un bien por el transcurso del tiempo, en el cual una persona se ha comportado como su titular, ejerciendo la posesión del mismo.

El fundamento de la prescripción adquisitiva reposa en un principio de puro derecho. Se trata de una institución establecida con base en la equidad, e interesa a la sociedad conservar el principio de seguridad del dominio.

Conforme a Avendaño y Avendaño (2017):

La prescripción es una consecuencia de la protección de la posesión. Normalmente la propiedad vence a la posesión, pero cuando el propietario no ejercita su derecho, y en cambio un no propietario posee un bien durante un tiempo determinado, la posesión derrota a la propiedad. (p. 85)

De esta forma, la prescripción adquisitiva, también conocida como usucapión:

[E]s un modo originario de adquirir la propiedad mediante el ejercicio de la posesión provista de los requisitos de ley (posesión *ad usucapionem*), como medio de prueba de la propiedad en caso de falta, insuficiencia o imperfección de los títulos. (Torres, 2016, p. 428)

En cuanto se refiere a los tipos de bienes que pueden ser prescritos no existe limitación, puesto que las cosas y derechos, inmuebles o muebles que son objeto de posesión pueden ser susceptibles de prescripción adquisitiva.

La prescripción que analizamos es la de los bienes inmuebles. En ese orden de ideas, el artículo 950 del Código Civil vigente (1984) prescribe que «La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años. Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe». De lo anterior se tiene que la primera se denomina «prescripción larga» o extraordinaria, mientras que la segunda se conoce como «prescripción corta» u ordinaria.

La denominada prescripción larga requiere la posesión continua, y a título de propietario, además que esta debe de ser pacífica, de forma pública y por un tiempo superior a los 10 años. Mientras que la prescripción corta requiere todos los requisitos anteriores, excepto el plazo de 10 años que se reduce a 5 años, siempre y cuando se tenga un justo título y se ejerza de buena fe.

Es importante tener en cuenta que, para que sea procedente la prescripción adquisitiva de dominio tiene que existir el denominado elemento subjetivo; es decir, poseer como si fuese dueño: «numerosas son las ejecutorias que han establecido que, quien no posee [como dueño], esto es, con *animus domini*, no puede usucapir. La norma se aplica a titulares de derechos tanto reales como personales» (Ramirez, 2021, p. 218).

A lo anterior se debe adicionar que esta posesión debe ser pacífica; es decir, no debe mediar en su ejercicio ningún acto de violencia o de precariedad y, por el contrario, debe estar libre de conflictos. La posesión también debe ser pública, no subrepticia, tiene que estar a la vista de todas las personas. Además, debe ser continua; es decir, sin interferencias, sin periodos de no ejercicio de la posesión.

2.2. Tipos de prescripción adquisitiva de dominio

Cuando nos referimos a los tipos de prescripción adquisitiva de dominio, tomamos

como referencia al funcionario o persona competente para conocer el trámite. En ese entender, tendremos 3 tipos de prescripción: la judicial, la notarial y la administrativa.

Será judicial, cuando se sigue un proceso ante el órgano jurisdiccional, a través de un proceso abreviado y de conformidad con lo prescrito por el artículo 504 y siguientes del Código Procesal Civil^[3].

Es notarial cuando se recurre a una notaría pública y se activa el procedimiento no contencioso. «[C]omo sabemos la prescripción adquisitiva de dominio de inmuebles fue introducida como competencia notarial a partir del año 1999, con la Ley N.º 27157; trámite notarial cuyo procedimiento fue detallado posteriormente a través del D. S. 008-2000-MTC» (Galvez, 2014, p. 5). Sobre este particular, el procedimiento a seguir es el mismo que fue establecido para el proceso judicial regulado en el artículo 504 del Código Procesal Civil, lógicamente en lo que sea aplicable. Además, en su momento, se argumentó que tenía por finalidad bajar la sobre carga laboral de los juzgados^[4].

En tanto, la prescripción adquisitiva es administrativa cuando se recurre a un ente estatal que tiene competencias para dichos actos, como pueden ser COFOPRI (cuando se trata de intervenciones en centro poblados íntegros), los gobiernos regionales (para el caso de titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, con fines de formalización y titulación de la propiedad agraria), o las municipalidades provinciales (para el caso de asentamientos humanos y otros); siendo esta última la que nos interesa y es materia de comentario.

3. La prescripción adquisitiva de dominio en sede administrativa ante las municipalidades provinciales

3.1. El procedimiento administrativo

Según Bacacorzo (1997), «El procedimiento es la secuencia de actos que se ejecutan de modo legal, progresivamente dentro de la poliforme actividad del Estado, pero que se resuelven mediante acto administrativo (resolución), obteniendo un pronunciamiento» (p. 31).

Legislativamente en nuestro país, el procedimiento administrativo y todas las instituciones relacionadas con él, están regulados a través del TUO de la Ley 27444, y que fue aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Ley del Procedimiento Administrativo General.

El artículo 29 de la norma antes citada prescribe lo siguiente:

Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

Este procedimiento administrativo está regido por diferentes principios que garantizan el respeto al Estado de Derecho y que permiten lograr su finalidad; la Ley del Procedimiento Administrativo General, ha regulado los siguientes principios: de legalidad, del debido procedimiento, de impulso de oficio, de razonabilidad, de imparcialidad, de informalismo, de presunción de veracidad, de conducta procedimental, de celeridad, de eficacia, de verdad material, de participación, de simplicidad, de uniformidad, de predictibilidad y de privilegio de controles posteriores.

[3] Léase Marielena Ledezma Narváez, Comentarios al Código Procesal Civil, Gaceta Jurídica. Tomo II, p. 679.

[4] Iván Gálvez Aliaga en su Manual de Derecho Registral y Notarial (Editorial Normas Legales) desarrolla el procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio en vía notarial.

Los principios son de mucha importancia, y más aún, si son incluidos en la legislación. «Para el ordenamiento jurídico administrativo, la incorporación positiva de principios entraña el reconocimiento de postulados medulares y rectores dirigidos a servir de guías para la acción administrativa» (Morón, 2015, p. 61).

Pero también debe tenerse en cuenta que la reglamentación debe estar orientada a hacer más eficaz el Estado, pues a decir de Zegarra (2018) «el aparato institucional debe amoldarse a las necesidades de la estructura económica, mediante la flexibilidad y la eficacia (compatibles con la legalidad), para evitar entorpecer su buen funcionamiento» (p. 3). De esta forma, la intervención del Estado siempre debe estar orientada al respeto de los derechos de las personas.

La relevancia de conocer el procedimiento administrativo radica en el hecho de que esta prescripción adquisitiva de dominio se realiza ante las municipalidades provinciales y, por tanto, es de aplicación la ley del procedimiento administrativo general en todo el trámite al interior de la entidad edil.

3.2. Concepto

La prescripción en vía administrativa tiene como sustento los mismos fundamentos que regulan a la prescripción que se realiza en vía judicial. Es decir, para entenderla debemos recurrir al Código Civil, específicamente al artículo 950. Sin embargo, tiene algunas peculiaridades, conforme veremos más adelante.

Mediante Ley N.º 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básico (2006), se ha desarrollado el proceso de formalización de la propiedad informal, además del acceso al suelo para uso de vivienda de interés social destinado a sectores de menores ingresos económicos. De la misma forma, también se ha desarrollado el procedimiento administrativo para la ejecución de obras referidas a servicios básicos de agua, desagüe y electricidad para las áreas consoli-

dadas y en proceso de formalización, esto con el afán de permitir la formalización de la propiedad y dar mejor calidad de vida a la población.

La ley antes mencionada también ha declarado de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, hasta su inscripción registral, respecto a toda posesión, ocupación o titularidad informal.

Mediante Decreto Supremo N.º 006-2006-Vivienda se ha aprobado el Reglamento del Título I de la Ley N.º 28687, referido a la formalización de la propiedad informal en terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares. Esta norma regula la formalización de la propiedad por posesiones informales: centros urbanos informales y urbanizaciones populares y de toda forma de posesión u ocupación en terrenos de propiedad estatal con fines de vivienda, vivienda – comercio, casa huerta o similares; así como la conciliación y los procedimientos administrativos de declaración de propiedad que se realice a través de prescripción adquisitiva de dominio y regularización del tracto sucesivo en propiedad privada.

3.3. Facultad de las municipalidades provinciales

Tanto la Ley N.º 28687 como su reglamento han dejado establecidas en forma clara las facultades que tienen las municipalidades provinciales en materia de formalización de la propiedad informal, lo cual es concordante con lo establecido por los artículos 73 y 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972.

En ese entender, se ha dispuesto que las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad en los Registros Públicos. Adicionalmente, se ha establecido que deben planificar, organizar y coordinar, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada

localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios.

Para realizar los actos descritos en el párrafo anterior, se ha facultado al alcalde provincial suscribir los títulos de propiedad y los demás instrumentos de formalización en el ámbito de su circunscripción territorial. Así, la primera autoridad edil se encuentra legitimada para emitir y otorgar todos los actos jurídicos y administrativos destinados a la formalización de la propiedad.

De la lectura de las normas referidas, podemos apreciar que hay 5 procedimientos importantes:

- Los procesos de formalización de posesiones informales en propiedad estatal.
- La formalización de posesiones informales en propiedad privada.
- La permuta de terrenos.
- Los procedimientos administrativos de regularización del tracto sucesivo.
- La declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, de los cuales nos interesa este último.

4. Procedimiento de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio ante la municipalidad provincial

Para proceder con este trámite se debe tener en cuenta algunos aspectos generales. Así, tenemos que el ejercicio de la posesión deberá ser por un plazo de 10 años o más, que es igual al tiempo de posesión de la denominada prescripción larga; no se admite, por tanto, la prescripción corta que establece el Código Civil.

Adicionalmente, se debe cumplir con otros requisitos, como es el caso de que:

- a. Durante el plazo de 10 años se ejerza la posesión en forma continua y sin interrupciones^[5].
- b. La posesión debe ser pacífica, donde no haya mediado la coacción o la fuerza, independientemente de la forma como se originó la ocupación, incluso si la posesión tuvo como origen actos de violencia; la posesión se computará a partir de que dichos actos hayan cesado. No afectan a la posesión pacífica la existencia de denuncias o demandas, incluso procedimientos administrativos o notariales contra el poseedor, si en estos no se discute el derecho de propiedad.
- c. Ejercer la posesión en forma pública; es decir, reconocida por la colectividad. De modo tal, que sea identificada claramente por los vecinos del predio matriz o del lote.
- d. Ejercer la posesión como propietario; es decir, que los poseedores se comporten respecto del predio matriz o del lote individual como lo haría su propietario.

La norma ha establecido algunas peculiaridades que es importante mencionar. Por ejemplo, la presunción de continuidad en la posesión, por la cual, si quien está poseyendo prueba haber poseído anteriormente, se presume que poseyó en el tiempo intermedio, salvo que se pruebe lo contrario. Asimismo, en cuanto a la suma de plazos, se considera a efectos de alcanzar el plazo necesario para adquirir por prescripción adquisitiva de dominio que el poseedor actual puede sumar el plazo posesorio de quien le transfirió el bien, así como de los anteriores poseedores, siempre que se acredite la cadena de transmisión.

^[5] En caso de perder la posesión, esta no deberá ser superior a 1 año y deberá haber sido recuperado en el plazo antes mencionado.

Por otro lado, la norma ha establecido algunas prohibiciones. Así, no procede la prescripción sobre áreas que constituyan equipamiento urbano, como las destinadas para educación, salud, recreación, servicios comunales u otros fines, tampoco respecto de áreas de proyección de esquemas viales primarios y secundarios.

Dentro del trámite administrativo al interior de la municipalidad para declarar la prescripción adquisitiva de dominio, se tiene tres supuestos: el procedimiento en forma integral de posesiones informales y centros urbanos informales, el procedimiento en forma integral de urbanizaciones populares y el procedimiento en forma individual; cada uno de ellos con sus particularidades.

4.1. El procedimiento en forma integral de posesiones informales y centros urbanos informales

Este procedimiento se inicia a instancia de parte y contempla las siguientes etapas:

- a. Presentación de la solicitud, que viene a ser el acto formal con el cual se da inicio al procedimiento administrativo. A esta solicitud se acompañará la declaración jurada de que no existe acción pendiente contra el poseedor en que se discuta la propiedad. La solicitud y las declaraciones juradas deberán estar suscritas por no menos del cuarenta por ciento (40 %) de los pobladores que ocupan el área materia de la pretensión. Asimismo, debe adjuntarse la identificación del predio, la resolución de reconocimiento emitida por la autoridad competente u otros medios probatorios de fecha cierta que acrediten la posesión continua, pacífica y pública como propietario del predio matriz por un plazo no menor a diez (10) años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de propiedad mediante prescripción adquisitiva de dominio y el padrón de pobladores, con indicación de las generales de ley de cada uno de los poseedores y la indicación de los lotes que poseen.
- b. La calificación de la solicitud. Presentada la petición, la municipalidad provincial, tiene un plazo de 30 días calendarios para evaluar la solicitud. En caso de que la misma no cumpla con los requisitos de ley, se le otorgará a los peticionarios un plazo adicional de 20 días, a fin de que puedan subsanar las observaciones que se realice.
- c. El levantamiento de información, que es una etapa en la cual se realiza la visita a campo, lote por lote, tiene por objeto identificar a los poseedores individuales de cada uno de los lotes; las condiciones bajo las cuales se ejerce la posesión individual; recopilar la documentación personal de cada poseedor individual; identificar las áreas de circulación y de equipamiento urbano, e identificar los lotes no ocupados.
- d. El diagnóstico técnico y legal, que permitirá establecer de forma fehaciente los antecedentes de dominio del predio ocupado para determinar si se trata de propiedad privada y si existe superposición con otros derechos, mediante la evaluación de los antecedentes registrales y los títulos existentes, así como la verificación de la existencia de conflictos o litigios que influyan en el procedimiento.
- e. La asamblea ratificatoria de la solicitud, con lo cual se convalida la petición original. Además, en ella se designará a dos (02) representantes especiales que estarán a cargo del trámite de la solicitud, los que podrán ser o no los dirigentes vigentes o representantes por sectores.
- f. La anotación preventiva de la solicitud. La municipalidad provincial oficiará al registro de predios para que anote preventivamente la solicitud de declaración de propiedad. En el caso de que el predio no esté inscrito, se deberá presentar un plano perimétrico. Esta anotación preventiva se mantendrá vigente mientras dure el procedimiento.

- g. La notificación de la pretensión. La entidad formalizadora procederá a notificar la pretensión de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio al o los propietarios, adicionalmente se notificará mediante avisos que se publicarán por una (01) vez en el diario oficial «El Peruano» y en otro diario de mayor circulación de la provincia donde se ubique el predio matriz, a fin de que los terceros que pudieran verse afectados con dicha pretensión formulen su oposición, el cual puede presentarse dentro de los 20 días calendarios siguientes.
- h. La elaboración de planos, entre ellos el plano perimétrico; plano de trazado y lotización, para determinar el diseño de la lotización; vías y de las áreas correspondientes a equipamiento urbano; así como el destino asignado por los poseedores, que reconoce si constituyen áreas para vivienda, comercio, industria, equipamiento urbano, circulación y otros.
- i. La emisión de resolución e inscripción. Cumplidos los requisitos que establece la ley y su reglamento, y siempre que la oposición no sea amparada, se procederá a emitir la resolución respectiva, declarando fundada o fundada en parte la pretensión de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio a favor de la posesión informal o del centro urbano informal. Por lo que se dispondrá la inscripción en los Registros Públicos, de la independización del área prescrita. Esta inscripción se realizará a favor del Estado, representado por la municipalidad provincial; además de la aprobación del plano perimétrico y de trazado y lotización de la posesión informal o del centro urbano informal; la cancelación de cualquier derecho, carga, gravamen u otra

circunstancia u obstáculo registral que afecte el dominio del nuevo propietario, la cancelación de asientos registrales y/o el cierre de las partidas registrales involucradas, según corresponda, así como las respectivas anotaciones de correlación, que sean necesarias.

Según el artículo 75 del Decreto Supremo N.º 006-2006-Vivienda^[6] (en adelante D. S.) se concluye:

[U]na vez inscrita la resolución de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en el Registro de Predios, la Municipalidad Provincial procederá a transferir la propiedad de los lotes a favor de los poseedores de la posesión informal o del centro urbano informal.

4.2. El procedimiento en forma integral de urbanizaciones populares

En este procedimiento, según el artículo 76 del D. S. (2006):

Podrán solicitar la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio aquellas urbanizaciones populares que cuenten con un título de propiedad otorgado por quien no era titular registral del predio, siempre que la organización representativa de la urbanización popular cuente con personería jurídica.

Para iniciar el trámite, los representantes de la urbanización popular, cuya representación esté vigente, presentarán la solicitud con los mismos requisitos del procedimiento «en forma integral de posesiones informales y centros urbanos informales» desarrolladas líneas arriba, pero además deberá adicionar lo que indica el artículo 78 del D. S. antes mencionado; es decir:

[6] Aprueban Reglamento del Título I de la Ley N.º 28687, referido a «Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares»

El título y demás documentos que acrediten el plazo de posesión en el predio matriz, el padrón de asociados o socios, según corresponda, con identificación de sus generales de Ley, así como los datos de los lotes que poseen y el documento que acredite la personería jurídica de la organización representativa de la urbanización popular.

Una particularidad en este procedimiento es que se puede realizar objeciones al padrón de poseedores, luego del levantamiento en campo y en un plazo de 10 días calendarios, por lo demás se sigue el mismo trámite descrito para el procedimiento anterior.

4.3. El procedimiento en forma individual

En este procedimiento, según el artículo 80 del D. S. citado (2006):

Se tramitan en forma individual aquellas solicitudes de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de lotes individuales integrantes de posesiones informales, centros urbanos informales o urbanizaciones populares que hayan concluido su etapa de formalización integral. Debiendo estar el lote inscrito a favor de persona distinta de la entidad formalizadora. Adicionalmente, para el caso de lotes que formen parte de urbanizaciones populares, el trámite es procedente cuando la entidad formalizadora haya gestionado la inscripción de la habilitación urbana en el Registro de Predios.

El procedimiento individual de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, es similar al procedimiento «en forma integral de posesiones informales y centros urbanos informales» desarrollado líneas arriba, sin embargo, se elimina algunos trámites, por lo que comprende las siguientes fases:

- a. Presentación de la solicitud.
- b. Calificación.
- c. Inspección.

- d. Anotación preventiva de la solicitud.
- e. Notificación de la pretensión.
- f. Emisión de la resolución e inscripción.

Cada una de estas etapas ya fueron desarrolladas líneas arriba; sin embargo, debemos anotar algunas peculiaridades del procedimiento:

En la inspección, como señala el artículo 86 del D. S. (2006):

Cuando el informe sea favorable, se realizará la verificación del lote en la que se identificará a los titulares de la pretensión y se verificará las condiciones en las cuales ejercen la posesión, extendiéndose un acta en la que se indicará el lugar, fecha, nombres de los participantes, constatación de quienes vienen ejerciendo la ocupación pacífica y pública del lote, la descripción y características de éste, así como se tomará la declaración de los propietarios o poseedores de los predios colindantes. Dicha acta será suscrita por el verificador designado por la entidad formalizadora y los intervinientes. Puede suceder que en la inspección se advierta que el titular de la pretensión no ocupa la integridad del lote, sino sólo una sección diferenciada del resto del área, en este caso se emitirá un Informe Técnico que precise la factibilidad de independizar dicha sección, y un plano que grafique la independización, con precisión de su área, medidas perimétricas, linderos y colindancias, entre otros aspectos técnicos.

5. LA CALIFICACIÓN REGISTRAL

5.1. Concepto

La inscripción de un predio en Registros Públicos otorga diferentes beneficios, tanto de carácter jurídico como económico. A decir de Huerta (2011): «es con la inscripción registral que el derecho de propiedad trasciende de derecho subjetivo a garantía institucional, teniendo en cuenta no solo el aspecto jurídico sino la consecuencia económica» (p. 348).

De esta forma también se demuestra la importancia de la inscripción de un bien en los Registros Públicos.

En nuestro país, la inscripción registral de un predio no es obligatoria; sin embargo, realizarla otorga seguridad jurídica. Es decir, el objetivo final de una persona que recurre a la prescripción adquisitiva de dominio es poder acceder al registro. En palabras de Amado (2017): «lo que busca es no solo que se reconozca su situación de hecho y de derecho; sino lo que busca es que su derecho, ahora el de propiedad sobre el bien, sea público, conocido y oponible» (p. 1140). En tal sentido, son necesarios dos actos registrales: la anotación preventiva y la inscripción definitiva que desarrollamos en el acápite anterior.

«Trasladémonos por un instante, a una realidad paralela, aquella en la cual no exista una institución como los Registros Públicos en nuestro país, situación complicada en la cual la venta de un [non domino] es un riesgo» (Mendoza del Maestro, 2011, p. 117). En esta realidad, las estafas estarían a la orden del día, de allí la importancia de la inscripción registral y, consecuentemente, de la calificación registral.

En cuanto a la calificación registral, «puede definirse como el enjuiciamiento que el registrador realiza, sobre la legalidad de los documentos y sobre la validez y eficacia de los negocios jurídicos contenidos en ellos» (Amado, 2017, p. 173). Para González (2011) «es un examen técnico por cuanto la evaluación se circunscribe a determinados aspectos del título documental y estrictamente del acto inscribible según los parámetros del ordenamiento positivo» (p. 133).

En cuanto respecta al Reglamento General de los Registro Públicos (2012)^[7], este prescribe en su artículo 31 lo siguiente:

La calificación registral es la evaluación integral de los títulos presentados al registro que tiene por objeto determinar la procedencia de su inscripción. Está a cargo del Registrador y Tribunal Registral, en primera y en segunda instancia respectivamente, quienes actúan de manera independiente, personal e indelegable, en los términos y con los límites establecidos en este Reglamento y en las demás normas registrales. En el marco de la calificación registral, el Registrador y el Tribunal Registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados al registro.

5.2. Características de la calificación registral

De la lectura del artículo 31 del Reglamento General de los Registros Públicos, podemos identificar las características de la calificación registral, las cuales son:

- a. La evaluación integral, que implica el análisis de todos los documentos que forman el título. Esta evaluación debe realizarse en un solo acto; es decir, por una sola vez, y dentro del plazo establecido por la norma. Además deben evaluarse todos los actos o contratos inscribibles y sometidos a la calificación, salvo que haya reserva en la rogatoria.
- b. La independencia en el ejercicio de la función registral, que es una característica de la calificación, pero además es una garantía del sistema registral, expresada en el concepto autonomía de las funciones de los registradores y desde luego de los vocales del Tribunal Registral^[8], «lo cual implica de por sí la independencia de los mismos frente a cualquier injerencia interna o externa que busque influir —fuera de los cauces legales— en su decisión»

^[7] Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N.º 126-2012-SUNARP-SN.

^[8] Ley N.º 26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos.

(Amado, 2017, p. 191). Esta característica lógicamente tiene su límite en el Estado de derecho y en el ordenamiento legal.

- c. Es personal e indelegable, puesto que es el registrador o vocal del Tribunal Registral el único que puede realizar la labor de calificación de los títulos sujetos a evaluación; por tanto, tiene una condición *intuitu personae*, sin que ello signifique que no pueda ser apoyado por asistentes o practicantes en una labor que se ha denominado la precalificación.
- d. La calificación registral es obligatoria, en razón de que una vez que los títulos son entregados al registrador o vocal, no pueden sustraerse de su evaluación, salvo que medien razones justificadas, que pueden tipificarse como causales de abstención de carácter obligatorio o abstenciones voluntarias, supuestos en los cuales no se podrá realizar la calificación por dicha persona, y se habilitará a otro funcionario de igual jerarquía para que pueda realizar la evaluación del título.

A las 4 características anteriores algunos autores le adicionan la responsabilidad, en el entendido de que los registradores y vocales en el desarrollo de la calificación registral tienen responsabilidad administrativa, civil y penal; sin embargo, estas responsabilidades no son exclusivas del ámbito registral, sino que es la que le corresponde a cualquier funcionario público en el ejercicio de sus funciones, por tanto, es de carácter general y no particular.

5.3. Clases de calificación

El registrador o, en su caso, el vocal del Tribunal Registral, luego de la evaluación integral a la que nos referimos anteriormente, tiene dos derroteros: la calificación en forma positiva o en forma negativa de los títulos presentados al registro.

- a. Calificación Positiva. Este tipo de calificación implica que el título presentado

al registro ha cumplido con todas las exigencias y requisitos establecidos por la legislación vigente, y que además son compatibles con los asientos registrales que obran en la partida correspondiente. Esto último no se requiere cuando se trata de una primera inscripción. En ese entender, se procederá a la inscripción del título y, por tanto, su incorporación al registro, para lo cual se cumplirá con la elaboración del asiento correspondiente. Pero puede darse el caso de que, si bien el título ha cumplido con todos los requisitos, faltaría adicionar un monto de dinero por concepto de pago de tasas registrales conforme a las fórmulas que para los diversos registros maneja la SUNARP; en este caso el título accederá al registro previa cancelación de los montos pendientes (el cual recibe el nombre de «liquidación»); lo cual hace conocer al usuario que una vez pagado el monto liquidado se procederá a la inscripción.

- b. La Calificación Negativa. Esta implica el hecho de que el título no accederá al registro por tener defectos subsanables o insubsanables. En ese entender, la calificación negativa traerá consigo la observación o tacha del título.

Se entiende por observación, en palabras de Amado (2017), a «la indicación que hace el registrador público para que el usuario, interesado o presentante del título, presente, complete o subsane datos y/o documentos necesarios para que la inscripción del acto rogado siga su curso» (p. 201). Esta observación tiene la característica esencial de que puede ser subsanada; es decir que la observación puede ser levantada, para luego proceder a su inscripción.

En tanto, la tacha implica un defecto insubsanable y, por tanto, se niega la inscripción del título, puesto que adolece de requisitos que no pueden subsanarse. También procede la tacha porque los de-

fectos subsanables no han sido subsanados dentro del plazo legal, o porque el monto a pagar que se estableció en la liquidación no se cumplió con pagar.

5.4. La calificación registral de partes administrativas provenientes de la municipalidad provincial como consecuencia del trámite de prescripción adquisitiva de dominio

Previamente, debemos dejar en claro que los documentos que pueden acceder a la inscripción en Registros Públicos son los que tienen la condición de instrumentos públicos; y de forma excepcional, los instrumentos privados.

Cuando mencionamos los documentos administrativos, nos estamos refiriendo a todos aquellos documentos derivados de las instancias administrativas estatales, provenientes de los tres niveles de gobierno. En cuanto a su calificación, se tiene que realizar en el mismo sentido que se realiza respecto a los documentos notariales; eso se desprende de lo establecido en el artículo 32 del Reglamento General de los Registros Públicos (2012), cuando equipara los alcances de la calificación a la competencia del funcionario administrativo o notario.

Sobre el particular el Tribunal Registral se ha pronunciado en el siguiente sentido:

En la calificación de documentos administrativos, el Registrador puede y debe evaluar básicamente el carácter inscribible del acto, la adecuación de acto con los antecedentes registrales y las formalidades extrínsecas de la documentación presentada, aspectos que no suponen el análisis de la validez del acto administrativo. (Resolución N.º 276-2008-SUNARP-TR-A).

De lo anterior, podemos colegir que, en la calificación de los documentos administrativos, el registrador o vocal registral deberá verificar la competencia del funcionario administrativo,

la formalidad en emisión del acto, el carácter inscribible del acto, la existencia de adecuación con los antecedentes que obran en el registro, entre otros.

De forma específica, en cuanto se refieren a los documentos administrativos provenientes de la municipalidad provincial respecto a la prescripción adquisitiva de dominio, se tiene que tener en cuenta que la norma ha establecido que las resoluciones, actas de conciliación e instrumentos de formalización que se emitan en el marco de la formalización de la propiedad, darán mérito por sí solos para su inscripción en el Registro de Predios.

Además, según el artículo 5 del Decreto Supremo N.º 005-2005-JUS^[9] se ha precisado que:

En el caso de inmatriculaciones, independizaciones, acumulaciones, subdivisiones u otras modificaciones de los predios y demás actos inscribibles, en el marco del proceso de formalización, el Registrador no podrá solicitar documentos adicionales a los indicados en el párrafo que precede.

III. CONCLUSIONES

— La propiedad es un concepto jurídico que permite a las personas usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien, pero que además tiene una relevancia económica, y su formalidad permite gozar plenamente de sus atributos jurídicos y de sus beneficios económicos. El paso del tiempo genera derechos como es el caso de la prescripción adquisitiva de dominio, que es una forma de adquirir la propiedad y que puede tramitarse en la vía judicial, notarial y administrativa. En este último caso, una de las instituciones ante las cuales se puede solicitar este trámite es ante las municipalidades provinciales, cumpliendo los requisitos especiales establecidos en la legislación vigente.

^[9] Aprueban el Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos y modifican Reglamento aprobado por el D. S. N.º 013-99-MTC.

- El procedimiento administrativo es un conjunto de actos realizados por la administración pública, que concluyen con la emisión de una resolución, y que para su materialización cuenta con garantías que están materializadas a través de los principios que han sido incorporados a la legislación. La prescripción adquisitiva de dominio en vía administrativa es una modalidad para adquirir la propiedad, su declaración, por parte de la municipalidad provincial, es un trámite exclusivo y excluyente en materia de formalización de la propiedad informal dentro del ámbito de su jurisdicción.
- El procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, ante la municipalidad provincial, empieza a instancia de parte, a través de la presentación de una solicitud, la misma que luego de su evaluación y calificación terminará con la emisión de una resolución, para finalmente proceder a su inscripción en el Registro de Predios.
- La calificación registral es la evaluación integral de los títulos presentados al registro, tiene por objeto determinar la procedencia de su inscripción. En el caso específico de los documentos o partes administrativos, recibe un tratamiento especial similar al de los documentos notariales, pero con una peculiaridad, el registrador no podrá solicitar documentos adicionales a los indicados de manera expresa en la legislación.
- A pesar de la existencia de la legislación que permite utilizar la prescripción adquisitiva de dominio en sede administrativa, estas facultades de las municipalidades no son muy difundidas, y tampoco existe desarrollo doctrinario sobre el particular, lo cual hace de que este procedimiento no sea muy utilizado por el ente edil ni por los ciudadanos.

IV. REFERENCIAS

- Amado, E. D. (2017). *El Derecho Registral y Notarial en la Era Digital*. Ediciones Legales E. I. R. L.
- Arellano, R. (2020). *Perú: El País más empresario del mundo*. Arellano Investigación de Marketing S. A.
- Arias Schreiber, M. (1993). *Exégesis del Código Civil de 1984. Derechos Reales*. Tomo V. WG Editor.
- Arias Schreiber Pezet, M. (2001). *Exégesis al Código Civil Peruano de 1984. Derechos Reales*. Tomo III. Normas Legales.
- Arribas, G. (2014). Macondo: Propiedad y tragedias. *THEMIS Revista de Derecho*, (66), 183-194. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/12695>
- Avendaño, J. (2007). *Código Civil Comentado*. Gaceta Jurídica S. A.
- Avendaño, J., & Avendaño, F. (2017). *Derechos Reales*. Fondo Editorial PUCP.
- Bacacorso, G. (1997). *Derecho Administrativo*. Tomo II. Gaceta Jurídica Editores SRL.
- Bullard, A. (2011). La Propiedad Inconclusa. *Fuero Registral*, (8), 71-92. <https://scr.sunarp.gob.pe/repositorio/publicaciones/revista-fuero-registral/2011/FRegistral7-jun2011.pdf>
- Código Civil (1984)
- Decreto Supremo N.º 006-2006-Vivienda. Aprueban Reglamento del Título I de la Ley N.º 28687, referido a «Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares». Diario oficial *El Peruano*.
- Fernández, J. (2020). La Propiedad y el Común. Reflexiones sobre el valor de la comunidad en el presente de crisis. *El Derecho de los Desastres: Covid-19*, I, 451 - 468. <https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/noticias/derecho-los-desastres-covid-19/>
- Gálvez, I. L. (2014). *Manual de Derecho Registral y Notarial*. Ediciones Legales EIRL.

- Gonzales, G. (2011). *El Nuevo Derecho Registral*. Ediciones Caballero Bustamante S. A. C.
- Huerta, O. A. (2011). Posibilidad de Afectación del Derecho de Propiedad en el Saneamiento de Predios. *Fuero Registral*, (7), 335-374.
- Mendoza del Maestro, G. (2011). *Responsabilidad Civil del Registrador Público*. Gaceta Notarial.
- Morón, J. (2015). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.
- RAE Jurisprudencia. (2013). *CODIGO CIVIL*. ECB Ediciones S. A. C.
- Ramírez, E. M. (2021). *Prescripción Adquisitiva de Dominio*. Gaceta Jurídica S. A.
- Reglamento general de los Registros Públicos (2012). Diario oficial *El Peruano*. https://www.sunarp.gob.pe/viewdocument.asp?RutaFile=CONTENIDO_Documentos\DOCUMENTO_CONTENIDO\4225_302664&NombreFile=RGRP+%5Factualizado%2Epdf
- Torres, A. (2016). *Código Civil*. Tomo II. IDEMSA.
- Varsi, E. (2019). Propiedad y Derechos Reales. *Gaceta Civil & Procesal Civil*, (68), 71-79.
- Villegas, P. (2014). La servidumbre administrativa en la industria de electricidad. *Revista De Derecho Administrativo*, (14), 407-427. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/de-rechoadministrativo/article/view/13459>
- Zegarra, D. (2018). *Manual de Derecho Administrativo 2*.