

# **Identificación de soluciones legales para mejorar el procedimiento de elaboración de las propuestas de ACR a nivel nacional**

**Informe legal**

# **Identificación de soluciones legales para mejorar el procedimiento de elaboración de las propuestas de ACR a nivel nacional**

**Informe legal**



**Edición:**

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

**Autores:** Silvana Baldovino, Katherine Sánchez, Melissa Sánchez y Shiomara Yabar.

Cita sugerida:

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2022).**  
*Identificación de soluciones legales para mejorar el procedimiento de elaboración de las propuestas de ACR a nivel nacional*

*Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación,  
sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando  
cite correctamente a los autores.*

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino

Director de Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Director de Gobernanza Marina y de Conservamos por Naturaleza: Bruno Monteferri

Director de Justicia Ambiental: Jean Pierre Araujo

Director de Administración: Miguel Mazuelos

Director de la Unidad de Comunicaciones: Jimmy Carrillo

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición digital, febrero 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional  
del Perú Nº 2022-01830

ISBN: 978-612-4261-72-5

Libro electrónico de acceso abierto en:

[www.repository.spda.org.pe](http://www.repository.spda.org.pe)

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

# Introducción

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), en el marco del proyecto “Áreas Protegidas del Perú: Construyendo un Contexto más Favorable para Asegurar la Biodiversidad del Perú”, financiado por Andes Amazon Fund, y de acuerdo con lo requerido por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), ha elaborado este informe legal, **Identificación de soluciones legales para mejorar el procedimiento de elaboración de las propuestas de ACR a nivel nacional**, que recoge el análisis de cuatro supuestos vinculados con el procedimiento de diseño de la propuesta para el establecimiento de áreas de conservación regional (ACR):

- la condición, tratamiento y naturaleza jurídica de los centros poblados y caseríos incluidos en las propuestas de ACR, quienes por poseer derechos preexistentes en el ámbito del ACR se les solicitará Cartas de Consentimiento, a través de las cuales se identifiquen los mecanismos para el ejercicio de sus derechos,
- la relevancia de la aplicación de las inscripciones de dominio y preventivas, con relación a lo que dispone el Decreto Supremo 130-2001-EF, de manera que se pueda asegurar el dominio del área propuesta como ACR, la situación de las tierras rurales expropiadas durante la reforma agraria, que fueron registradas a favor del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego<sup>1</sup> (Midagri), y que se encuentran superpuestas a las propuestas de ACR, y
- la validez y los alcances de las publicaciones en medios de comunicación, tales como periódicos y diarios locales, requeridos para comunicar la propuesta de establecimiento de ACR.

Este informe busca identificar alternativas de solución a los vacíos legales, o “cuellos de botella” que se producen durante el establecimiento de un ACR, a través de recomendaciones derivadas de la interpretación de la normatividad vigente en beneficio de la protección de la biodiversidad y sus valores agregados.

---

<sup>1</sup> Ley 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, promulgada en el diario oficial “El Peruano” el 24 de noviembre de 2020.

## **“Artículo 2.-Cambio de denominación**

A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Riego se denomina Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. Toda referencia normativa al Ministerio de Agricultura o al Ministerio de Agricultura y Riego debe ser entendida como efectuada al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego”.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>4</b>
<b>Antecedentes.....</b>	<b>5</b>
<b>Base legal.....</b>	<b>6</b>
<b>Cuestiones previas.....</b>	<b>7</b>
1. Sobre el régimen legal de las ACR en el Perú .....	7
2. Los derechos reales a la luz de nuestro Código Civil.....	9
3. Sobre el procedimiento de establecimiento de las ACR.....	11
<b>Análisis.....</b>	<b>13</b>
4. El caso de la posesión informal: los centros poblados y caseríos, y las cartas de entendimiento en la creación de ACR.....	13
5. El caso de los predios de titularidad del Estado: la situación legal de las tierras rurales expropiadas durante la reforma agraria y registradas en favor del Midagri.....	21
6. Los predios bajo posesión o de propiedad del GORE no inscritos en los registros públicos o que requieren rectificaciones: la relevancia de la aplicación de las inscripciones de dominio y preventivas en relación con lo que dispone el Decreto Supremo 130-2001-EF.....	28
7. Términos de validez de la documentación requerida por el Sernanp en la evaluación de propuestas para la creación de áreas de conservación regional.....	33
<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>36</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>42</b>

## Glosario

Área de conservación privada	ACP
Área de conservación regional	ACR
Área natural protegida	ANP
Dirección de Desarrollo Estratégico	DDE
Gobierno regional	GORE
Instituto Nacional de Estadística e Informática	INEI
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Midagri
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal	Cofopri
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	Sernanp
Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	Sinanpe
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	SPDA
Superintendencia de Bienes Nacionales	SBN
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Sunarp
Zona de protección estricta	ZPE
Zona silvestre	ZS

## Antecedentes

1. Mediante Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, firmado en 2016 y vigente por cinco años, entre el Sernanp y la SPDA, las partes se comprometieron a sumar esfuerzos y recursos para conseguir avances, principalmente, en tres aspectos: 1) el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe); 2) la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad biológica en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de administración nacional, local y de iniciativas privadas; y, 3) promover y desarrollar actividades de ecoturismo y desarrollo sostenible.
2. El Convenio señala que se aprobarán, de manera conjunta, Planes de Trabajo Anuales que contengan las actividades que deberán ejecutarse, de manera prioritaria, de acuerdo con el objeto del Convenio. Estos documentos pueden variar eventualmente, de acuerdo con las necesidades que surjan durante su ejecución. Así, el Plan de Trabajo Anual 2020, en el numeral destinado al trabajo entre la Dirección de Desarrollo Estratégico (DDE) y la SPDA, contempla, entre las actividades identificadas para el cumplimiento de los compromisos asumidos, una actividad dirigida a brindar apoyo legal para la identificación de soluciones a problemáticas identificadas en los procesos para el establecimiento de ACR.
3. En ese contexto, durante el segundo taller descentralizado de Socios Andes Amazon Fund, “Avances en el establecimiento de las áreas de conservación en Cajamarca, Amazonas, Huánuco, Pasco, Ucayali, San Martín y Cusco”, sostenido los días 15 y 16 de mayo de 2019, los participantes de las seis ONG invitadas, entre las que se encuentra la SPDA, compartieron sus experiencias, las lecciones aprendidas y los principales obstáculos encontrados en la ejecución de sus proyectos relacionados con los procesos de establecimiento de áreas de conservación. A partir de las presentaciones de los socios en aquella ocasión, la SPDA identificó algunos obstáculos transversales y se comprometió a trabajar en ellos a través de los siguientes mecanismos: i) análisis e implicancias legales para resolver los casos de los predios expropiados en la reforma agraria e inscritos a favor del Midagri; ii) análisis de centros poblados y caseríos en relación con el consentimiento requerido y de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Sernanp; iii) análisis legal para identificar la necesidad de plazos o vigencia de los documentos dentro de un

procedimiento; y, iv) análisis de la pertinencia de la aplicación de las inscripciones preventivas e inscripciones de dominio.

4. En ese sentido, en el marco del proyecto “Áreas Protegidas del Perú: construyendo un contexto más favorable para asegurar la biodiversidad del Perú”, financiado por Andes Amazon Fund, nos reunimos con la DDE en las oficinas del Sernanp el 3 de diciembre de 2019 para que nos brinde mayores alcances sobre el abordaje de los obstáculos identificados durante el taller de socios que requerían de un análisis legal de la SPDA, que es el que ahora presentamos.

## **Base Legal**

1. Constitución Política del Perú de 1993
2. Decreto Legislativo 295, Código Civil
3. Decreto Legislativo 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.
4. Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada
5. Ley 28611, Ley General del Ambiente
6. Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas
7. Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
8. Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley 27902
9. Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
10. Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales
11. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
12. Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos
13. Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de la Ley 29151
14. Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales
15. Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible

16. Decreto Supremo 032-2008-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales y su Reglamento
17. Decreto Supremo 130-2001-EF, "Dictan medidas reglamentarias para que cualquier entidad pública pueda realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de inmuebles de propiedad estatal"
18. Decreto Supremo 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial
19. Decreto Supremo 013-99-MTC, Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI
20. Decreto Supremo 032-2008-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales
21. Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, Reglamento del Título I de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos
22. Resolución Ministerial 0556-2015-MINAGRI, "Resolución Ministerial que aprueba los lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio"
23. Resolución Presidencial 144-2015-SERNANP, Disposiciones Complementarias para la evaluación de propuestas para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional

## Cuestiones previas

1. Sobre el régimen legal de las áreas de conservación regional en el Perú

De acuerdo con nuestra normativa vigente, las ANP pueden pertenecer a alguno de los siguientes ámbitos de gestión: a) áreas de administración nacional, que conforman el Sinanpe, b) ACR, y c) áreas de conservación privada (ACP).

Las ACR son áreas de uso directo en las que se permite el aprovechamiento o extracción de los recursos, prioritariamente por las poblaciones locales. La finalidad de establecer un ACR es la conservación de la diversidad biológica existente en su ámbito. El interés de creación de estas zonas protegidas es de

carácter regional y local, y siempre ayuda a fortalecer la identificación cultural del poblador local con su entorno, y lo invita a proteger estas zonas, a las que puede llegar a considerar, incluso, como suyas.

Por ello, aunque las ANP se caracterizan por ser de dominio público y, por lo tanto, no pueden ser adjudicadas en propiedad a particulares, sí puede suceder lo contrario: que se declaren ANP (ya sean de administración nacional o regional) que contengan predios de propiedad privada.

En estos casos, el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos antes del establecimiento del ANP debe realizarse en armonía con los objetivos y fines para los cuales estas fueron creadas, tal como señala el artículo 5 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas<sup>2</sup>, y el artículo 54 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada<sup>3</sup>. Por ello, es posible que se establezcan restricciones al uso del derecho de propiedad de dichos predios, así como medidas compensatorias tal como lo disponen los artículos 3 y 4 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Esta disposición, contenida en una ley especial y específica, regirá cualquier método de interpretación e integración de las normas de menor rango que se han aprobado para materializar la creación de las ACR en nuestro país.

Sin embargo, para entender debidamente el alcance de esta premisa, es necesario interpretar sistemáticamente lo señalado en estas leyes y en nuestro Código Civil sobre lo relacionado con los derechos reales.

---

**<sup>2</sup> Artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.**

"El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil".

**<sup>3</sup> Artículo 54 de la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.**

"La calidad de área natural protegida solamente puede otorgarse por decreto supremo que cumple con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las áreas naturales protegidas pueden ser nacionales, regionales o locales, según el Gobierno que las administre, lo que será determinado en el Decreto de su creación. Las políticas de manejo de dichas áreas las fijará el Gobierno Nacional.

El establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas".

## 2. Los derechos reales a la luz de nuestro Código Civil

De acuerdo con Jorge y Francisco Avendaño (2017), la característica central de los derechos reales es que son absolutos, es decir, oponibles a terceros. Esta característica, a su vez, les confiere los siguientes atributos: el derecho de persecución y el derecho de preferencia. El primero implica que el titular del derecho puede recuperar el objeto sobre el que este recae; por su parte, el segundo hace referencia a que, en caso de conflicto frente a otro derecho de distinta naturaleza, prevalece el derecho real.

Los derechos reales pueden clasificarse en principales y de garantía/accesorios. Debido a que los primeros son los que interesan para efectos del presente análisis, pasaremos a desarrollar más respecto de ellos.

Los derechos reales principales son aquellos que no dependen de otro derecho para existir, como ocurre con la posesión, la propiedad, el usufructo, el uso y habitación, el derecho de superficie y las servidumbres. Para Jorge y Francisco Avendaño (2017), el usufructo, así como el uso y habitación constituyen las llamadas desmembraciones de la propiedad.

A continuación, explicaremos en los alcances sobre los conceptos de posesión y propiedad:

- La posesión

De acuerdo con artículo 896 del Código Civil, la posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad. Estos son los de usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien<sup>4</sup>, y el poseedor puede ser o no el propietario. Jorge y Francisco Avendaño (2017) señalan que es posible clasificar la posesión de la manera siguiente:

### *Posesión mediata e inmediata*

De acuerdo con el artículo 905 del Código Civil, se considera poseedor inmediato a aquel que es poseedor temporal en virtud de un título, y corresponde la posesión mediata a quien se lo confirió. De esta manera, el usufructuario y el arrendatario, al tener una relación contractual con el propietario del bien durante un tiempo determinado, son poseedores

---

<sup>4</sup> Artículo 923 del Código Civil.

inmediatos. Por su parte, el poseedor mediato es normalmente el propietario del bien o quien posee como dueño porque no reconoce al propietario del bien que está poseyendo.

#### *Posesión legítima e ilegítima. Posesión ilegítima de buena fe y de mala fe*

El poseedor legítimo es aquel que tiene derecho a poseer. En consecuencia, el poseedor ilegítimo no tiene un título que le confiera derecho. De acuerdo con el artículo 906 del Código Civil, la posesión ilegítima es de buena fe cuando el poseedor cree en su legitimidad, ya sea por ignorancia, o por error de hecho o de derecho sobre el vicio que invalida su título. En contraposición, la posesión ilegítima será de mala fe cuando el poseedor esté al tanto de su posesión ilegítima.

#### *Posesión precaria*

De acuerdo con el artículo 911 del Código Civil, la posesión precaria es la que se ejerce sin título o cuando el que se tenía ha fallecido, lo que asemeja esta figura a la de la posesión ilegítima. Jorge y Francisco Avendaño (2017) señalan que, de acuerdo con el derecho francés, el poseedor precario es quien reconoce la propiedad de otro, es decir, no tiene real ánimo de poseer.

De acuerdo con el Código Civil, el poseedor debe ser considerado propietario mientras no se pruebe lo contrario<sup>5</sup>, lo que le confiere la potestad de repeler la fuerza que se emplee contra él o contra el bien y recobrarlo, si fuere desposeído, a través de la figura de la defensa posesoria extrajudicial. La presunción de posesión tiene, sin embargo, dos limitaciones: i) no puede oponerla el poseedor inmediato al poseedor mediato, y ii) no puede oponerse al propietario con derecho inscrito. Asimismo, no procede la defensa posesoria contra el propietario de un inmueble, con excepción de los casos en los que haya operado la prescripción adquisitiva.

- La propiedad

El artículo 923 del Código Civil define la propiedad como el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Es decir, es el derecho más amplio, el derecho real por excelencia. Jorge y Francisco Avendaño

---

<sup>5</sup> Artículo 912 del Código Civil

(2017) señalan que la propiedad es un derecho absoluto, al conferir todas las facultades a su titular. Su única limitante es que debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

Asimismo, es un derecho perpetuo, es decir, no se extingue por el solo uso, como en el caso del usufructo o la servidumbre. Se trata, además, de un derecho exclusivo, en el sentido que no permite otra titularidad, excepto en los casos de copropiedad o comunidad, que a continuación mencionaremos brevemente.

En el caso de la copropiedad, es decir, cuando un bien pertenece a dos o más personas, se presume, salvo prueba de lo contrario, que las cuotas de los propietarios son iguales. De acuerdo con el artículo 971 del Código Civil, las decisiones sobre el bien común se adoptan por unanimidad, mientras que los actos de administración ordinaria se adoptan por mayoría absoluta. Cada copropietario tiene derecho a servirse del bien común, sin alterarlo y sin perjudicar el interés de los demás, y puede disponer y gravar su cuota ideal, así como de los frutos de esta.

En el caso de las comunidades, el Código Civil (Libro I: Derecho de las Personas; Sección Cuarta: Comunidades Campesinas y Nativas) establece que se presume que son propiedad comunal las tierras poseídas de acuerdo con el reconocimiento e inscripción de la comunidad. Estos territorios son imprescriptibles de acuerdo con la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, si bien el derecho de propiedad es el derecho real principal, la posesión recubre mayor importancia en nuestro país como consecuencia de la aún pendiente tarea de saneamiento de la propiedad rural, contexto que no es ajeno a los procedimientos de creación de ACR.

### 3. Sobre el procedimiento de establecimiento de las ACR

Los gobiernos regionales, en busca de fomentar el desarrollo regional integral sostenible, ven en la creación de ACR una oportunidad para incentivar acciones económicas al interior de su jurisdicción, ya que esto promueve, entre otras acciones, la protección de la biodiversidad biológica y el turismo interno.

En este sentido, y de conformidad con sus competencias, los gobiernos regionales (GORE) podrán crear ACR con la finalidad de preservar la diversidad

biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, con lo que contribuirán al desarrollo sostenible del país en el marco de lo señalado en el artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

La Resolución Presidencial 144-2015-SERNANP, que aprueba las Disposiciones complementarias para la evaluación de propuestas para el establecimiento de áreas de conservación regional, es la herramienta que utiliza el Sernanp en la evaluación de las propuestas y expedientes elaborados por los GORE para el establecimiento de un ACR.

Su artículo 7 (numeral 7.5) establece algunas consideraciones que deben tener en cuenta los GORE durante la elaboración de propuestas para el establecimiento de ACR, en caso existan áreas que se superpongan con derechos adquiridos. Dichas consideraciones a tener en cuenta son los siguientes:

- a. Realizar una publicación en el diario oficial *El Peruano* y en un diario de circulación local, donde se consignen la ubicación política, la extensión y el mapa del área propuesta donde se establecerá el ACR con el listado de coordenadas UTM, Datum WGS84, así como la información de contacto para el acceso a la información y las consultas respectivas.

Quienes tengan derechos adquiridos podrán solicitar su incorporación en la lista georreferenciada de los derechos reales existentes y títulos habilitantes existentes al interior de la propuesta de ACR, en un plazo de 30 días a partir de la publicación.

- b. Promover la suscripción de cartas de entendimiento entre los titulares de derechos y el GORE cuando se pretenda establecer un ACR sobre predios de propiedad privada o espacios donde exista algún otro derecho real. La carta de entendimiento determinará la manera en la que los referidos titulares ejercerán sus derechos adquiridos una vez se establezca el ACP; es vinculante para las partes y formará parte del expediente técnico.

- c. En caso no se logren acuerdos entre el titular de derechos existentes (en el área donde se establecerá el ACR) y el GORE, éstos deben constar en una carta de entendimiento suscrita por las partes. En esos casos, el GORE deberá justificar técnicamente por qué estas áreas no deberían ser

excluidas de la propuesta de ACR. En caso de que el titular decida no firmar la carta, el GORE debe presentar un informe de la situación.

- d. Se deben respetar los derechos adquiridos al establecimiento del ACR, los que deben ejercerse en armonía con los objetivos y fines del ACR.
- e. La zonificación del ACR debe considerar que no se pueden establecer Zonas de Protección Estricta y Zonas Silvestres sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes, salvo consentimiento escrito del titular del derecho.

En este sentido, a la luz de la premisa recogida en el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, resulta primordial una correcta determinación de los titulares y derechos reales adquiridos para salvaguardarlos. Si bien los GORE, en el marco de sus competencias, ejecutan las acciones pertinentes para cumplir con este mandato, existen supuestos especiales que podrían dificultar esta tarea.

## Análisis

### 4. El caso de la posesión informal: los centros poblados y caseríos, y las cartas de entendimiento en la creación de áreas de conservación regional (ACR)

El Perú se encuentra conformado por áreas mayoritariamente urbanas. El último censo nacional, realizado en octubre de 2017 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), arrojó una población total de 31 237 385 habitantes. La población censada en los centros poblados urbanos del país fue de 23 311 893 habitantes, que representa el 79,3 %, mientras que la población censada en los centros poblados rurales fue de 6 069 991 personas, que representa el 20,7 %. Entre los años 2007 y 2017 (periodo intercensal), la población urbana se incrementó en 3 434 540 personas, con un promedio de crecimiento anual de 1,6 %, mientras que la población rural disminuyó en 1 464 813 personas, lo que representa un promedio decreciente anual de 2,1 %.

Para definir área urbana y área rural, y diferenciarlas entre sí, el INEI utilizó dos criterios cuantitativos:

- De acuerdo con el número de viviendas: se considera como área urbana de un distrito la conformada por centros poblados urbanos (como mínimo, 100 viviendas agrupadas contiguamente) y todos aquellos que son capitales de distrito. Por su parte, el área rural de un distrito sería la conformada por centros poblados rurales (menos de 100 viviendas agrupadas contiguamente) y ciudades que no son capitales de distrito.
- De acuerdo con el tamaño de la población: el área urbana de un distrito sería la conformada por uno o más centros poblados urbanos que, en conjunto, tienen 2000 y más habitantes, con viviendas que se agrupan de forma contigua y forman manzanas y calles. Por su parte, el área rural de un distrito está conformada por centros poblados con menos de 2000 habitantes y, por lo general, tiene como principal característica que sus viviendas se distribuyen de forma dispersa o diseminada, y, por lo tanto, no forman manzanas.

Sostener que los centros poblados rurales representan únicamente alrededor del 20 % de la densidad poblacional del país nos sitúa en un escenario de viviendas ubicadas en lugares geográficamente alejados, con acceso probablemente insuficiente a servicios básicos y sin un aparato político-administrativo suficientemente descentralizado como para atender las demandas de esta población. En ese sentido, parece lógico pensar que la propiedad privada no consiga los niveles de seguridad jurídica necesarios para oponerse a terceros sin que medie un procedimiento administrativo o un proceso judicial. Ello torna especialmente relevante la discusión de qué requisitos considerar al momento de incluir a titulares de derechos en el listado que se adjunta al expediente de creación de una ACR.

### **Los centros poblados y los caseríos según nuestra legislación**

La Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, incorpora en nuestra legislación definiciones, criterios técnicos y procedimientos para el tratamiento de la demarcación territorial, a la que se entiende como “[...] el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional [...]”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

En el marco de este proceso técnico, se introduce formalmente en nuestra legislación el concepto de centro poblado que –de acuerdo con el artículo 8 de la ley antes mencionada– se clasifica en caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli. Los GORE son los encargados de su categorización y recategorización. Es importante resaltar que son los GORE quienes, además, se encargan de elaborar los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) y de los expedientes únicos de saneamiento y organización territorial (SOT) de las provincias de su ámbito<sup>7</sup>.

Por su parte, el literal a) del artículo 4 del Reglamento de la Ley, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2003-PCM, define a un centro poblado como “todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico. Dichos centros poblados pueden acceder, según sus atributos, a categorías como: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli”.

Las características y los requisitos mínimos para ser considerado un caserío, de acuerdo con el Reglamento citado, son los siguientes: i) contar con una población concentrada de entre 151 y 1000 habitantes; ii) estar conformado por viviendas ubicadas en forma continua o parcialmente dispersa; iii) contar con un local comunal de uso múltiple; y iv) tener un centro educativo en funcionamiento.

De las normas expuestas, se concluye que un caserío es un tipo de centro poblado, pero, aún más importante, es que son figuras que han sido definidas en el contexto de la necesidad de avanzar con el ordenamiento territorial del país, cuyo fin –entre otros– es ordenar las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones, en ese sentido, forman parte de un intento por incluir a los pequeños predios que se van asentando de manera dispersa a lo largo del territorio nacional. No son conceptos que se basen o siquiera contemplen derechos reales u otros análisis similares que acrediten la posesión o propiedad sobre los predios que formen parte de ellos.

### **¿Cómo se evalúan los derechos adquiridos de los centros poblados?**

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP debe realizarse en armonía con los objetivos y fines

---

<sup>7</sup> Artículo 5 de la Ley 27795, modificado por el artículo 2 de la Ley 30918.

para los cuales estas fueron creadas<sup>8</sup>. El artículo 54 de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada<sup>9</sup> precisa, además, que el establecimiento no tiene efectos retroactivos ni afecta derechos adquiridos.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece de forma expresa que el establecimiento de las ACR respeta los derechos adquiridos.

Así, pese a que no queda duda de que el establecimiento de una ACR no se contrapone con la existencia de derechos reales en el área, ninguna de las normas citadas precisa a qué se refiere con derechos adquiridos, concepto que resulta necesario si se toma en consideración los distintos supuestos en los que el GORE y Sernanp podrían encontrarse.

Pese a ello, la Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP determina un procedimiento en el que, a partir de una publicación, los actores que cuenten con derechos adquiridos podrán solicitar su incorporación en la lista georreferenciada de los derechos reales existentes al interior de la propuesta de ACR. Posteriormente, se suscribirán cartas de entendimiento entre los actores mencionados (por ser titulares de derechos adquiridos) y los GORE respectivos.

La norma no hace distinción entre los distintos derechos reales, es decir, no limita la suscripción de cartas de entendimiento (por ejemplo, únicamente a la propiedad), lo que resulta apropiado considerando lo dispuesto en la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento. Tampoco señala criterios para incluir o excluir a determinados poseedores con base en las características de

---

<sup>8</sup> **Artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas:**

“El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil”.

<sup>9</sup> **Artículo 54 de la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada:**

“La calidad de área natural protegida solamente puede otorgarse por Decreto Supremo que cumple con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las áreas naturales protegidas pueden ser nacionales, regionales o locales, según el Gobierno que las administre, lo que será determinado en el Decreto de su creación. Las políticas de manejo de dichas áreas las fijará el Gobierno Nacional.

El establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas”.

su posesión o el tiempo de posesión. Es decir, esta norma establece un mandato general que es el de respetar cualquier derecho adquirido sobre predios comprendidos en la propuesta.

De acuerdo con la doctrina, los derechos adquiridos son entendidos como “[...] aquellos que han entrado en nuestro dominio, que hacen parte de él, y de los cuales ya no puede privarnos aquel de quien los tenemos”<sup>10</sup>. Asimismo, se sostiene que es necesario distinguir los derechos adquiridos de las facultades y expectativas. Se entiende a las facultades como “[...] atribuciones genéricas para actuar de acuerdo con el Derecho y, en tanto tales, no son derechos y no pueden ser adquiridos”<sup>11</sup> mientras que las expectativas son “previsiones no protegidas jurídicamente de que yo pueda, eventualmente, llegar a tener tal bien o cosa [...] lo que tengo es una expectativa, no un derecho y, consiguientemente, no puedo adquirirlo”<sup>12</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional precisó que por derechos adquiridos debe entenderse a aquellos que han sido incorporados en el patrimonio jurídico de las personas, es decir, aquellos que ya han entrado en el dominio de las personas<sup>13</sup>.

En este sentido, es posible concluir que aquellos derechos reales adquiridos que son considerados por la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento son aquellos que han entrado en el dominio de quien lo invoca y de los cuales no puede ser privado o restringido.

Dicho ello, es objeto de consulta la situación de los centros poblados y caseríos, considerando que al no ser una figura que constituyan derechos reales, nos lleva a concluir que el análisis que realizará el GORE sobre la titularidad de derechos adquiridos se rige por la regla general descrita, esto es que los derechos reales adquiridos son aquellos que han entrado en el dominio de quien lo invoca y de los cuales no puede ser privado o restringido.

---

<sup>10</sup> (Areco, 1948, como se citó en Rubio, 2008).

Rubio Correo, Marcial. (2008). *El Título Preliminar del Código Civil*. Décima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Pág. 53.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Morales Luna, Félix F. *La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos*. En *Derecho y Sociedad Asociación Civil N° 23*. Pág. 278.

Sin embargo, existe un supuesto que puede dificultar este análisis y que resulta característico cuando se habla de centros poblados: la posesión informal.

### **La posesión informal y su acreditación en el procedimiento de elaboración de la propuesta de ACR**

Si bien la posesión, de acuerdo con lo señalado en el Código Civil, es entendida como un derecho real, la Ley 28687, “Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos” define, en su artículo 5, las posesiones informales como los asentamientos humanos, pueblos jóvenes, centros poblados y cualquier otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, siempre que cumplan con las características establecidas en el artículo 4 del Reglamento de Formalización de la Propiedad, Decreto Supremo 013-99-MTC, y que son las siguientes: i) tratarse de agrupaciones de personas o familias que hayan entrado en posesión al 31 de diciembre del 2001; ii) haber destinado los terrenos ocupados principalmente a fines de vivienda y actividad comercial o similar, sobre los cuales se ejerza posesión individual; iii) ejercer posesión sin contar con un título de propiedad, o contar con documentos que no acrediten fehacientemente dicha propiedad, o que no reúnan las condiciones para acreditar la adquisición de dicho derecho.

Esta Ley que declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal con su respectiva inscripción registral, reconoce la situación particular de posesión “ilegítima”, caracterizada por no encontrarse vinculada con un título de propiedad, y establece la competencia exclusiva y excluyente de las municipalidades provinciales correspondiente a la formalización de la propiedad informal<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> **Artículo 4 de la Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal: “Entidades competentes del proceso de formalización”**

4.1 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 concordancia con lo dispuesto por el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley Nº 27972.

4.2 Las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, 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, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

4.3 Corresponde al alcalde provincial, en el ámbito de su circunscripción territorial, suscribir los títulos de propiedad y los demás instrumentos de formalización”.

Este marco normativo especial introduce medios de prueba específicos para acreditar este tipo de posesión, como puede verse a continuación:

***Artículo 84 del Decreto Supremo N° 006-2006-Vivienda,  
Reglamento del Título I de la Ley N° 28687.- Prueba de la  
Posesión***

*Para efectos de acreditar la posesión continua, pacífica y pública como propietario, durante 10 (diez) o más años de un lote, podrán presentarse los siguientes documentos:*

*84.1 Constancia o Certificado de posesión otorgado por organismo competente;*

*84.2 Declaración Jurada escrita que acredite los derechos del peticionario y, en su caso, de su cónyuge o conviviente, de al menos una de las siguientes categorías de testimoniales:*

*a) Seis (6) Vecinos.*

*b) Contrato de préstamo celebrado entre el solicitante o, en su caso, el anterior poseedor que le transfirió el predio, y cualquier entidad bancaria, financiera o de servicios públicos, con el fin de financiar la instalación de servicios básicos, realizar obras comunales, adquisición de materiales, construcción, ampliación o remodelación de la vivienda. Este contrato deberá contener los datos que permitan identificar el lote objeto de prescripción.*

*c) Recibos de pago de los servicios de agua o luz recabados por el titular del derecho o por el anterior poseedor que le transfirió el lote.*

*d) Declaraciones Juradas para el pago del Impuesto al Valor del Patrimonio Predial.*

*e) Certificado domiciliario expedido por la Policía Nacional o por el Juez de Paz o por Notario Público.*

*f) Constancia emitida por la Organización de pobladores, parroquias, club de madres, comité de vaso de leche, comedores populares o similares, registradas ante la autoridad competente, que permitan identificar al poseedor y al predio que ocupa.*

*g) Contrato en que conste la transferencia de posesión plena o mediata a favor del solicitante.*

*Las pruebas a que se refiere la relación anterior son enunciativas. Las pruebas que se presenten deben, verosímil y razonablemente, acreditar la posesión del lote en las condiciones exigidas en el presente reglamento.*

Si bien estos criterios pueden ser orientadores para los GORE durante la etapa de determinación de derechos adquiridos en las zonas objeto de la propuesta de ACR, principalmente ante la presencia de una constancia de posesión emitida por la municipalidad competente, no es menos cierto que, en aplicación del principio de impulso de oficio y del criterio de colaboración recogidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, el GORE puede verificar la información proporcionada por quien alega este tipo de posesión, todo ello para salvaguardar el respeto irrestricto de los derechos adquiridos que rigen para las ANP en nuestro país y, con ello, el principio de legalidad.

Por ello, es posible (e incluso recomendable) incluir en la Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP, “Disposiciones Complementarias para la Evaluación de Propuestas para el Establecimiento de Áreas de Conservación Regional”, una fórmula legal que precise que podrán ser considerados, al momento de recibirse un expediente para la creación de un ACR, todos los derechos adquiridos que se aleguen, siempre que estos puedan ser probados, ya sea con el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley y Reglamento antes mencionados, o con instrumentos similares emitidos por la municipalidad provincial competente. Asimismo, es recomendable dejar establecida la posibilidad del GORE de verificar esta información con las autoridades pertinentes.

### **Sobre las cartas de entendimiento**

Si bien consideramos que pueden generarse dudas sobre quiénes deben suscribir las cartas de entendimiento, más aún en un contexto como el de los caseríos y centros poblados, donde el acceso a la formalización de derechos de propiedad es aún escaso, la Ley de Áreas Naturales Protegidas es clara al señalar que, cualquiera sea la forma del derecho real que se alega, este deberá ser anterior a la creación del ACR.

Por ello, sería correcto señalar que quien tenga un derecho adquirido, en el sentido de lo ya expuesto, podrá solicitar su inclusión en la lista georreferenciada de derechos contenidos al interior del ACR propuesta, de encontrarse debidamente acreditada la posesión informal, hasta un momento determinado del procedimiento de elaboración de la propuesta, aspecto sobre el que ahondaremos en el punto 4 de este apartado.

Cabe resaltar que toda persona que considere vulnerados sus derechos podrá ejercer el derecho de denuncia y de petición de acuerdo con lo establecido en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y asimismo podrá recurrir a la vía judicial respectiva.

## 5. El caso de los predios de titularidad del Estado: la situación legal de las tierras rurales expropiadas durante la reforma agraria y registradas en favor del Midagri

De acuerdo con lo señalado en el artículo 1 del Decreto Ley 17716, Ley de Reforma Agraria, este fue “[...] un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los régímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico de la Nación [...]”.

Este proceso consistió en “[...] la expropiación de tierras rústicas sujetas a las causales de afectación previstas en la Ley, con el objeto de adjudicarlas a los beneficiarios de la reforma agraria; incorporándose al dominio del Estado las tierras rústicas abandonadas y revirtiéndose igualmente al Estado las tierras eriazas, para ser dedicadas también a los fines de la reforma agraria”<sup>15</sup>. De acuerdo con el artículo 149 de este Decreto Ley, el proceso estuvo a cargo de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural del entonces

Ministerio de Agricultura y Pesquería, por lo que los predios rústicos expropiados o incorporados al dominio del Estado y los eriazos revertidos también al dominio del Estado fueron inscritos en los Registros Públicos a nombre de la referida Dirección General, que en realidad lo hacía a nombre del Ministerio de Agricultura y Pesquería, del que dependía.

Este proceso tuvo modificaciones en el tiempo<sup>16</sup> hasta su derogación a través de la Ley 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades

---

<sup>15</sup> Considerando 1 de la Resolución Ministerial 0181-2016-MINAGRI

<sup>16</sup> Derogadas las leyes recogidas en el Texto Único Concordado del Decreto Ley 17716, Ley de Reforma Agraria, aprobado por Decreto Supremo 265-70-AG, sus ampliatorias y conexas, en virtud de la Primera Disposición Final de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, establecida por el Decreto Legislativo 653, en esta aún subsistieron algunas causales de expropiación de predios rústicos con fines de reforma agraria, así como incorporación al dominio del Estado de tierras abandonadas y eriazas, las que finalmente fueron derogadas por la Ley 26505, “Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras

económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, publicada el 18 de julio de 1995.

Durante estos casi 26 años, y debido a los cambios normativos vinculados, la desactivación de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural generó que “[...] los predios rústicos adquiridos por el Estado, en aplicación del Decreto Ley N° 17716, ampliatorias y conexas y del Decreto Legislativo N° 653, fueron inscritos indistintamente a nombre de otros órganos, como Dirección General de Agricultura, Zonas Agrarias, Direcciones Regionales Agrarias, Sub Direcciones Regionales Agrarias o Unidades Agrarias Departamentales, todas ellas pertenecientes a la estructura de este Ministerio, que de su antigua denominación de Ministerio de Agricultura y Pesquería (Decreto Ley N° 17533), pasó a denominarse Ministerio de Agricultura (Decreto Ley N° 21022), luego Ministerio de Agricultura y Alimentación (Decreto Ley N° 22232), nuevamente Ministerio de Agricultura (Decreto Legislativo Nos. 21, 424 y 565, Decreto Ley N° 25902 y Decreto Legislativo N° 997) y ahora Ministerio de Agricultura y Riego (Ley N° 30048)”<sup>17</sup>.

Por ello, a través de la Resolución Ministerial 0181-2016-MINAGRI, “Disponen que el Ministerio de Agricultura y Riego asume la titularidad de dominio respecto de los terrenos inscritos a nivel nacional en el registro de la propiedad inmueble de los registros públicos, adquiridos por este Ministerio en aplicación de Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria y del Decreto Legislativo N° 653”, el Midagri asume la titularidad del dominio de aquellos predios que no fueron transferidos a los beneficiarios de la reforma agraria y que, por ello, se encontraban inscritos a nombre de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y, en algunos casos, a nombre de los distintos órganos señalados en el considerando anterior.

Lo señalado en la mencionada Resolución Ministerial deja en claro dos puntos relevantes: (i) existe un número de predios que no culminaron el proceso de reforma agraria en tanto no fueron adjudicados a los beneficiarios de esta; y (ii) estos predios son de titularidad del Estado como consecuencia de las expropiaciones culminadas, motivo por el que se encuentran inscritos en los registros pertinentes como de titularidad del Midagri.

---

del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas”, publicada el 18 de julio de 1995.

<sup>17</sup> Quinto considerando de la Resolución Ministerial 0181-2016-MINAGRI.

## **Los predios inscritos a favor del Midagri y la publicidad registral**

En este escenario, es posible que, durante la etapa de elaboración de un expediente de propuesta de un ACR, el GORE proponente encuentre predios de titularidad del Midagri inscritos en los registros públicos.

Sobre ello, lo primero que se debe afirmar es que la información contenida en el registro se presume pública y cierta de acuerdo con los principios de publicidad y de legitimación, respectivamente<sup>18</sup>. Por ello, cualquier acto vinculado con la determinación de derechos reales sobre los predios que integran el área de la propuesta de ACR debe utilizar como primera fuente de información lo determinado en el sistema registral para salvaguardar lo dispuesto en la legislación sobre ANP respecto de los derechos reales adquiridos.

En efecto, el GORE proponente tiene la obligación de observar y garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y el artículo 54 de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, y así salvaguardar el respeto irrestricto de los derechos reales adquiridos con anterioridad a la determinación del área. No olvidemos que todas las entidades públicas, entre las cuales se encuentra el GORE<sup>19</sup>, dirigen sus procedimientos a la luz del principio de legalidad<sup>20</sup>, el cual conmina a todas las

---

<sup>18</sup> **Artículo 2012 de Código Civil. Principio de publicidad**

“Se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones”.

**Artículo 2013 del Código Civil. Principio de legitimación**

“El contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme.

El asiento registral debe ser cancelado en sede administrativa cuando se acredite la suplantación de identidad o falsedad documentaria y los supuestos así establecidos con arreglo a las disposiciones vigentes.

La inscripción no convalida los actos que sean nulos o anulables con arreglo a las disposiciones vigentes”.

<sup>19</sup> **Artículo I de la Ley del Procedimiento Administrativo General. - Ámbito de aplicación de la ley**

“La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

[...]

4. Los Gobiernos Regionales [...]”.

<sup>20</sup> **Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Principios del procedimiento administrativo**

“1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

entidades a actuar de conformidad con la Constitución y demás leyes; en consecuencia, deberán cumplir con lo establecido en las leyes citadas.

Esto nos lleva a preguntarnos si resulta necesario realizar acciones adicionales a la verificación en el registro correspondiente, esto es al encontrarse predios inscritos a nombre del Midagri en el marco de la elaboración del expediente de propuesta del ACR.

De la interpretación literal de lo señalado en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento<sup>21</sup> y la Ley Marco para el Crecimiento de Inversión Privada, todos los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del ACR son respetados, sin excepción. Por ello, que el Midagri represente al Estado no resulta una causal que exima al GORE de incluir y considerar este derecho.

Siendo ello así, es necesario observar el procedimiento de elaboración de la propuesta de ACR a cargo de los GORE, aprobado por Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP, “Disposiciones Complementarias para la evaluación de propuestas para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional”.

Si bien el artículo 7 (literal a. del numeral 7.5) establece la obligación de realizar una publicación con el fin de convocar, al procedimiento administrativo iniciado para la elaboración de la propuesta de ACR, a todo aquel que tenga derechos adquiridos, no es menos cierto que no es posible obviar lo recogido en los registros públicos.

En efecto, en virtud del principio de publicidad registral, se entiende que estas inscripciones son conocidas por todos; por ello, de no apersonarse al

---

**1.1. Principio de legalidad.-** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

<sup>21</sup> **Artículo 68 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.- Administración de las Áreas de Conservación Regional**

“68.1 Las Áreas de Conservación Regional son administradas por los Gobiernos Regionales. A las Áreas de Conservación Regional, le son aplicables en lo que le fuera pertinente, las normas establecidas para las Áreas de Administración Nacional.

68.2 Las Áreas de Conservación Regional forman parte del Patrimonio de la Nación. Su establecimiento respeta los derechos adquiridos. El ejercicio del derecho de propiedad al interior de un Área de Conservación Regional debe ser compatible con su carácter de Patrimonio de la Nación. Para su inscripción registral es aplicable en lo pertinente lo establecido en el Artículo 45 del Reglamento”.

procedimiento una entidad o persona con un derecho inscrito en registros públicos, el GORE deberá realizar acciones adicionales para dar cumplimiento al principio de impulso de oficio que rige en todos los procedimientos administrativos<sup>22</sup>.

### **Predios inscritos a favor del Midagri, pero adjudicados a terceros: cuando el registro no refleja la realidad**

Debe tenerse en cuenta que, estas acciones adicionales resultan aún más relevantes si se toma en consideración (i) que es posible que algunas adjudicaciones de los predios inscritos a nombre del Midagri no hayan sido inmatriculadas, y (ii) que es el Midagri quien otorga dichos títulos de propiedad o emite las resoluciones de adjudicación sobre los predios expropiados en el marco de la reforma agraria, por lo que posee información privilegiada sobre dichos actos.

Al respecto, la Ley del Procedimiento Administrativo General (artículo 76) establece que las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, por lo que son sus responsabilidades, entre otras, proporcionar los datos e información que posean sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley; brindar una respuesta gratuita y oportuna a las solicitudes de información formuladas por otra entidad pública en el ejercicio de sus funciones; y prestar, en el ámbito propio, la asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> **Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Principios del procedimiento administrativo**

“1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
[...]

**1.3. Principio de impulso de oficio.**- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”.

<sup>23</sup> **Artículo 76 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Colaboración entre entidades**

“76.1 Las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley.

76.2 En atención al criterio de colaboración las entidades deben:

76.2.1 Respetar el ejercicio de competencia de otras entidades, sin cuestionamientos fuera de los niveles institucionales.

76.2.2 Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la

Esta misma Ley establece que “todas las entidades tienen la obligación de permitir a otras, gratuitamente, el acceso a sus bases de datos y registros para consultar sobre información requerida para el cumplimiento de requisitos de procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad”<sup>24</sup>.

Se puede afirmar, con base en lo expuesto, que no solo existen mecanismos suficientes para recabar la información necesaria, sino que también existe la obligación legal de implementarlos en el procedimiento administrativo de elaboración de la propuesta para salvaguardar los derechos reales adquiridos, todo ello a la luz de los principios de legalidad, de publicidad y de veracidad registral, y, principalmente, de lo dispuesto en la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento.

Si estas medidas adicionales no son observadas, existe la posibilidad de que, en cualquier etapa del procedimiento de aprobación de la propuesta, surjan impugnaciones administrativas, a la luz del derecho de petición<sup>25</sup>, o acciones

---

interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares.

76.2.3 Prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones, salvo que les ocasione gastos elevados o ponga en peligro el cumplimiento de sus propias funciones.

76.2.4 Facilitar a las entidades los medios de prueba que se encuentren en su poder, cuando les sean solicitados para el mejor cumplimiento de sus deberes, salvo disposición legal en contrario.

76.2.5 Brindar una respuesta de manera gratuita y oportuna a las solicitudes de información formuladas por otra entidad pública en ejercicio de sus funciones.

76.3 En los procedimientos sujetos a silencio administrativo positivo el plazo para resolver quedará suspendido cuando una entidad requiera la colaboración de otra para que le proporcione la información prevista en los numerales 76.2.3 y 76.2.4, siempre que ésta sea indispensable para la resolución del procedimiento administrativo. El plazo de suspensión no podrá exceder el plazo dispuesto en el numeral 3 del artículo 132 de la presente Ley.

76.4 Cuando una entidad solicite la colaboración de otra entidad deberá notificar al administrado dentro de los 3 días siguientes de requerida la información”.

<sup>24</sup> Artículo 39-A de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>25</sup> **Artículo 117 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Derecho de petición administrativa**

117.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

117.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

117.3 Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

judiciales que, a través de medidas cautelares, paralicen el procedimiento. Asimismo, en virtud del principio de responsabilidad, las entidades, así como sus funcionarios, podrían responder por los daños ocasionados como consecuencia de la omisión<sup>26</sup>.

Si bien el Sernanp no es la entidad que conduce el procedimiento para elaborar la propuesta de ACR, sí tiene la competencia para promover la coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas del gobierno central, regional y local que actúan en el desarrollo de las ANP<sup>27</sup>. Por ello, y en aplicación de su función normativa, le es posible precisar el uso de estos mecanismos de colaboración entre entidades, establecidos en la Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP, “Disposiciones Complementarias para la evaluación de propuestas para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional”, incorporando una fórmula legal parecida a la siguiente, en el numeral 7.5. de su artículo 7:

*De encontrarse inscritos derechos a favor de privados o entidades públicas y estos no hayan solicitado su incorporación en la lista georreferenciada en el plazo señalado en el literal a de este numeral, el GORE podrá remitirles una comunicación con la información pertinente para que manifiesten su interés de incorporarse en la mencionada lista o precisen información respecto del derecho inscrito.*

Esta fórmula puede también ser aplicada a privados de acuerdo con la misma lógica expuesta en los párrafos anteriores.

Finalmente, es importante señalar que asegurar la participación de entidades del gobierno central, en la etapa de diseño de la propuesta, contribuirá al proceso de aprobación encabezado por el Sernanp y que, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, culminará con la publicación de un Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros y refrendado por el ministro de Agricultura.

---

<sup>26</sup> Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Principios del procedimiento administrativo “[...]

**1.18. Principio de responsabilidad.** - La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.

<sup>27</sup> Literal K del artículo 8 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Cabe resaltar que, al ser este un requisito establecido en una norma con rango de ley no puede ser inobservada por ningún funcionario, autoridad o servidor en virtud del principio de legalidad, recogido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>28</sup>.

## 6. Los predios bajo posesión o de propiedad del GORE no inscritos en los registros públicos o que requieren rectificaciones: la relevancia de la aplicación de las inscripciones de dominio y preventivas, en relación con lo que dispone el Decreto Supremo 08-2021-VIVIENDA

Mediante el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, se aprueba el Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, que tiene por objeto regular las actuaciones y procedimientos que permitan una eficiente gestión de los predios estatales, maximizando su aprovechamiento económico y/o social sostenido en una plataforma de información segura, confiable e interconectada, y contribuyendo al proceso de descentralización y modernización de la gestión del Estado.

Al respecto, en el ítem 8 del numeral 3.1 de su artículo 3 establece que un predio estatal bajo titularidad del Estado o de una entidad que conforma el SNBE, pueden ser terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público. Incluye los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados, que no forman parte del SNA, es decir, que no se encuentran bajo administración de alguna entidad estatal, independientemente del título jurídico en virtud del cual lo ejercen; ni tampoco están destinados al cumplimiento de sus fines, tales como sedes institucionales, archivos, almacenes, depósitos, oficinas, entre otros, independientemente de su uso efectivo dictan las medidas reglamentarias para que cualquier entidad pública pueda realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de inmuebles de propiedad estatal, si se encuentran dentro de estos los predios tales como terrenos, áreas de playa, islas y otros de dominio privado y de dominio

---

<sup>28</sup> **Artículo I de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Principio de legalidad**

“Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas”.

público que tienen como titular al Estado o a cualquier otra entidad pública, en concordancia con lo establecido en el artículo 3<sup>29</sup>.

El objetivo del saneamiento físico legal de inmuebles estatales es lograr que “[...] que se inscriba en los Registros Públicos la situación real y derechos reales que ejercen el Estado y de las entidades públicas sobre los predios e inmuebles estatales, el cual se efectúa, a través de los mecanismos ordinarios de inscripción o mediante el procedimiento especial de saneamiento físico legal”<sup>30</sup>; es decir, busca sanear la situación de los predios de titularidad del Estado para que estos se vinculen con la realidad.

Así, es posible que durante la etapa de elaboración de una propuesta de ACR, o antes de su inicio, el GORE active este mecanismo legal para sanear sus propios derechos reales sobre alguno de los predios incluidos en esta propuesta.

### **Sobre las inscripciones preventivas**

Durante el desarrollo del procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales, surge la figura de “anotación preventiva”, cuyo efecto puede ser observado por el Sernanp en la etapa de revisión de esta. Para entender mejor este aspecto, es necesario conocer cómo se mecaniza dicho procedimiento y enfocarnos en la etapa de oposición:

---

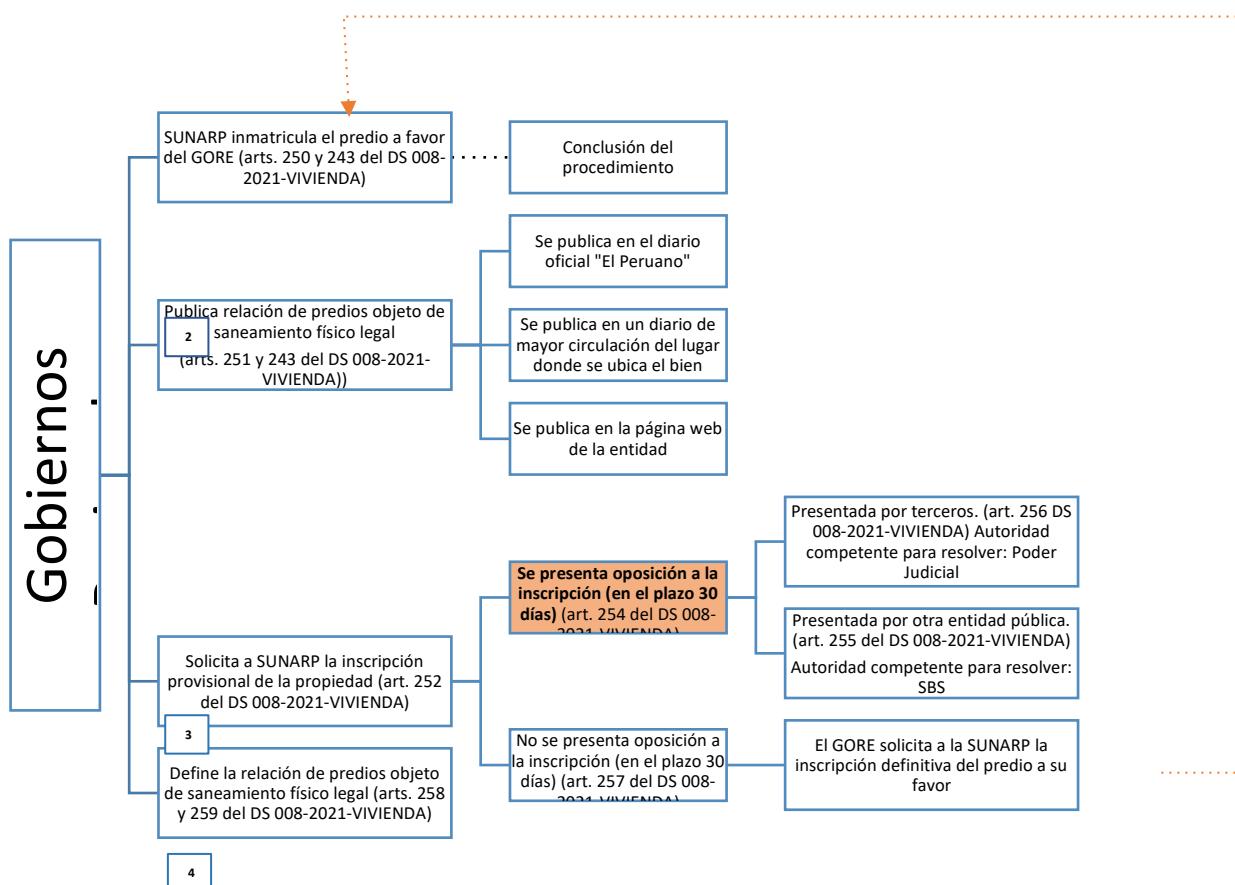
**29 Numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA. Para los efectos del presente Reglamento se entiende por:**

**“8. Predio estatal:** Es una superficie cerrada por un polígono que comprende el suelo, subsuelo y sobresuelo, bajo titularidad del Estado o de una entidad que conforma el SNBE, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público. Incluye los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados, que no forman parte del SNA, es decir, que no se encuentran bajo administración de alguna entidad estatal, independientemente del título jurídico en virtud del cual lo ejercen; ni tampoco están destinados al cumplimiento de sus fines, tales como sedes institucionales, archivos, almacenes, depósitos, oficinas, entre otros, independientemente de su uso efectivo”.

**30 Numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA. Para los efectos del presente Reglamento se entiende por:**

**“10. Saneamiento físico legal:** Comprende todas las acciones destinadas a lograr que se inscriba en el Registro de Predios la situación real y los derechos reales que ejercen el Estado y las entidades sobre los predios e inmuebles estatales, el cual se efectúa, a través de los mecanismos ordinarios de inscripción o mediante el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en el TUO de la Ley y el Reglamento”.

**Figura 1: Procedimiento para la inscripción registral de los actos de saneamiento físico legal a favor del GORE**



Durante el paso 3, la entidad solicita a la SUNARP la inscripción provisional del proceso de saneamiento físico legal del bien inmueble. Entendemos a la inscripción provisional como una reserva de prioridad frente a otros, sin embargo, esta solo se materializará con la inscripción definitiva de propiedad. Hasta entonces, terceros u otras entidades estatales tendrán la posibilidad de oponerse. En caso se presente oposición<sup>31</sup>, esta suspende el proceso de inscripción definitiva hasta que se resuelva.

<sup>31</sup> La interposición de oposiciones se dará en un plazo que inicia con la publicación de la relación de bienes y actos materia de saneamiento en los diarios y página web hasta antes de la conversión en inscripción definitiva de la anotación preventiva del procedimiento ante el Registro de Predios, según el precedente de observancia obligatoria expedido por el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal de la Superintendencia de Bienes Nacionales, aprobado mediante la Resolución 002-2019/SBN-ORPE, que fue publicada el 4 de abril del 2019 en el diario oficial *El Peruano*.

Cuando la oposición es presentada por otra entidad estatal, esta se tramita ante la Superintendencia de Bienes Nacionales, quien resuelve en un plazo máximo de 30 días hábiles. La Resolución expedida tiene mérito suficiente para la inscripción registral<sup>32</sup>. Sin embargo, cuando la oposición es presentada por terceros (aquellos que no forman parte del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>33</sup>), esta se tramita ante el Poder Judicial<sup>34</sup>.

En ambos casos, se debe tomar en cuenta que el artículo 257 del Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales<sup>35</sup> indica que solo se convierten en inscripciones definitivas si es que no medió oposición; en consecuencia, si un título de esta naturaleza es incluido dentro del expediente de propuesta, el Sernanp deberá verificar si en el procedimiento registral vinculado existió o no una oposición para los fines pertinentes.

### **Sobre las inscripciones que se puede realizar: la inscripción de dominio**

De no mediar oposición a la inscripción provisional en un plazo de 30 días calendario, la entidad estatal solicita a la SUNARP la inscripción definitiva del predio a su favor.

De acuerdo con lo señalado en el numeral 22.1 del artículo 22<sup>36</sup> del Reglamento

---

<sup>32</sup> Artículo 255 del Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA

<sup>33</sup> Mediante Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales, se crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales, a los que define como el conjunto de bienes muebles e inmuebles que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública, en sus tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

<sup>34</sup> Artículo 256 del Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA

<sup>35</sup> Artículo 257 del Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA "257.1 En los casos en que se haya extendido la anotación preventiva, a partir del día siguiente de vencido el plazo para la oposición a que se refiere el artículo 254 del Reglamento, sin que se haya presentado ésta, la entidad solicita que la anotación preventiva se convierta en inscripción definitiva. Al solicitar dicha inscripción la entidad debe adjuntar el cargo de notificación o publicación, según corresponda e indicar el número de CUS del predio o inmueble, lo cual debe ser verificado por el registrador del Registro de Predios correspondiente, quedando fuera de la calificación otros aspectos formales y de contenido de la notificación.

257.2 La inscripción de los actos de saneamiento físico legal que requieran de la aplicación de la prevalencia de la información catastral, se extiende en mérito a la declaración jurada referida en el literal a) del artículo 249 del Reglamento y la resolución que aprueba la prevalencia.

<sup>36</sup> **Artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales**

de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales, el GORE podrá requerir a la SBS la inscripción de dominio del inmueble estatal respectivo. Algunos de los supuestos que pueden resultar relevantes en el caso de estudio de este informe son los siguientes:

- **Inmatriculación:**

El proceso de inmatriculación se dará cuando el GORE no encuentre derechos reales en un área determinada.

Cuando se configure esta situación, el GORE deberá iniciar las acciones correspondientes para lograr que en el registro de predios figure inscrito por primera vez el derecho de propiedad sobre la superficie determinada. A este proceso se le llamará inmatriculación, que, “[...] en el derecho registral, significa el ingreso de una finca en el registro, es decir, se trata del inicio de la vida o historia registral de las titularidades jurídicas referidas a un predio”<sup>37</sup>.

---

“22.1 El procedimiento especial de saneamiento físico legal de los bienes inmuebles estatales que se realiza al amparo de la presente norma, comprenden los siguientes actos:

- a) Primera inscripción del dominio.
- b) Inscripción y/o aclaración de dominio.
- c) Asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación en uso en favor de la entidad que se encuentra en posesión.
- d) Inscripción y/o independización de áreas de portes reglamentarios, vías y otras áreas otorgadas a favor del Estado en el proceso de habilitación urbana, conforme a la respectiva resolución y plano que aprueba la habilitación urbana, aprobadas con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones.
- e) Aclaración del destino de los aportes reglamentarios.
- f) Inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas, así como de sus coordenadas, de corresponder.
- g) Declaratoria o constatación de fábrica, así como ampliaciones o aclaraciones de la descripción de fábrica y/o demolición.
- h) Subdivisión, desmembración, fraccionamiento, acumulación e independización.
- i) Constitución de servidumbres activas y pasivas.
- j) Cancelación de cargas, gravámenes, limitaciones u otras restricciones al uso de la posesión y/o propiedad que conforme a ley se encuentran extinguidas y que afecten el libre uso y disponibilidad de los inmuebles.
- k) Aclaración y rectificación de los asientos registrales que lo ameriten.
- l) Cualquier otro acto cuya inscripción sea necesaria para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad estatal”.

<sup>37</sup> Gunther Gonzales y Rosa Quintana (2014).

Para ello, en concordancia con lo establecido en el artículo 36<sup>38</sup> de Texto Único Ordenado de la Ley 29151, el GORE deberá realizar la investigación de antecedentes dominiales y verificar que el predio (i) no sea de propiedad de particulares, ni de comunidades nativas ni campesinas; (ii) no cuente con inscripción registral; y (iii) no se encuentre en proceso de formalización y titulación de la propiedad rural, sin distinguir el ámbito urbano o rural.

- **Inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas**

El proceso de inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas tendrá lugar cuando el GORE (o cualquier otra entidad del Estado) cuente con el derecho de propiedad inscrito en Sunarp y, sin embargo, este no concuerde con la realidad física del predio. En este caso el saneamiento del inmueble deberá corregir las discrepancias y demás datos físicos existentes reemplazándolos con los datos del nuevo levantamiento catastral.

## 7. Términos de validez de la documentación requerida por el Sernanp en la evaluación de propuestas para la creación de ACR

Considerando que entre el momento en que el GORE prepara la documentación y el momento de presentación del expediente al Sernanp pueden haber transcurrido varios años, y dado que los cambios en el territorio son dinámicos y el número de personas asentadas en una zona determinada varía en el tiempo, surge la duda respecto a la vigencia que deberían tener los documentos presentados para acreditar derechos preexistentes.

De manera general, partiremos de que la Ley del Procedimiento Administrativo General aplica para todas las entidades de la administración pública y regula todos los procedimientos administrativos de estas, de manera que se proteja el

---

<sup>38</sup> **Artículo 36.- Titularidad de los predios no inscritos:**

"Los predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares, ni de las Comunidades Campesinas y Nativas, son de dominio del Estado, cuya inmatriculación compete a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN; y en las zonas en que se haya efectuado transferencia de competencias, a los gobiernos regionales, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por normas especiales a otras entidades y de las funciones y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales".

interés general y se garantice la protección de los derechos de los administrados.

En ese sentido, las normas especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la Ley: estas normas deberán cumplir los principios administrativos allí contenidos<sup>39</sup>. Uno de ellos es el principio de predictibilidad, que implica que la autoridad conducte del procedimiento debe proveer información para que el administrado tenga certeza sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener de determinado procedimiento administrativo<sup>40</sup>.

El artículo 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General señala, además, que no solo los actos administrativos, es decir, las declaraciones de las entidades que están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los administrados, se sujetan a la Ley, sino que sujetos a las disposiciones de su Título Preliminar, señaladas en el párrafo precedente, incluso los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios.

---

<sup>39</sup> **Artículo II de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Principios del procedimiento administrativo. Contenido:**

- “1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.
3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley”.

<sup>40</sup> **Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Principios del procedimiento administrativo:**

“[...]

**1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.** - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables”.

En el caso del procedimiento establecido en la Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP, si bien se señalan los requisitos generales que los GORE deberán tener en cuenta al elaborar un expediente, el único plazo que la norma menciona es el de 30 días a partir de la publicación, que además contenga la ubicación y extensión del área propuesta, para que quienes acrediten otros derechos adquiridos puedan solicitar su incorporación a la lista de derechos reales y títulos habilitantes existentes.

En ese sentido, la norma resulta insuficiente y no dota de predictibilidad el procedimiento, más aún si tenemos en cuenta que, entre el momento en que el GORE prepara la documentación y el momento en que se presenta el expediente al Sernanp, podrían haber transcurrido algunos años. Resultaría necesario, entonces, incluir aclaraciones de ese tipo en la norma para determinar la vigencia de los documentos presentados, así como la duración de cada etapa del procedimiento.

En el caso de las cartas de consentimiento y la publicación de la lista georreferenciada de derechos y títulos existentes, estos documentos tienen como objeto la protección de derechos, por lo que la inclusión de plazos asegura un corte en el tiempo para iniciar una siguiente etapa del procedimiento, de manera que no se dilate la duración total de este y no se generen incentivos perversos para la modificación de la lista. Ello no significa, tal como se mencionó en el punto 4.1, que aquella persona que sienta afectado su derecho esté impedida de iniciar un procedimiento o de continuar con un procedimiento de reconocimiento de un derecho real.

Por el contrario, los plazos aseguran que la tramitación de un procedimiento administrativo sea adecuada y que la prestación de servicios a cargo de la Administración se ejecute de manera eficiente. Asimismo, dota de herramientas al administrado para interponer una queja si estos plazos no se cumplen, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en la que podría incurrir el funcionario.

En el sentido de lo expuesto, el procedimiento debe proponer plazos, como mínimo, para las siguientes etapas: i) plazo que deberán respetar los GORE para la elaboración del expediente; y ii) plazo en el que Sernanp deberá tramitar el expediente y determinar su aprobación o no aprobación. Estos plazos permitirán asegurar la predictibilidad y funcionalidad del procedimiento.

Finalmente, los funcionarios que participen del procedimiento sin observar lo dispuesto en la norma incurrirán en falta administrativa, lo cual deberá ser comunicado a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Sernanp, para que en el marco de sus funciones adopten las acciones que correspondieran.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### **El caso de la posesión informal: los centros poblados y caseríos, y las cartas de entendimiento en la creación de áreas de conservación regional (ACR)**

- A. De la interpretación literal y sistemática de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo 019-2003-PCM, se concluye que un caserío es un tipo de centro poblado, pero aún más importante, es que son figuras que han sido definidas en el contexto de la necesidad de avanzar con el ordenamiento territorial del país, cuyo fin –entre otros– es ordenar las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones, en ese sentido, forman parte de un intento de incluir a los pequeños predios que se van asentando de manera dispersa a lo largo del territorio nacional. No son conceptos que se basen o siquiera contemplen derechos reales u otro análisis similar que acrediten la posesión/propiedad sobre los predios que formen parte de ellos.
- B. La Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas no precisan a qué se refieren con “derechos adquiridos”, un concepto que resulta necesario si se consideran los distintos supuestos en los que el GORE y Sernanp podrían encontrarse. No obstante, con base en el análisis doctrinario y jurisprudencial, es posible concluir que aquellos derechos reales adquiridos, que son considerados por estas leyes, son aquellos que han entrado en el dominio de quien lo invoca y de los cuales no puede ser privado o restringido.
- C. La Ley 28687, “Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos”, reconoce la situación particular de posesión “ilegítima” caracterizada por

no encontrarse vinculada con un título de propiedad; establece la competencia exclusiva y excluyente de las municipalidades provinciales correspondiente a la formalización de la propiedad informal y, asimismo, designa criterios para acreditar este tipo de posesión. Si bien estos criterios pueden ser orientadores para los GORE en la etapa de determinación de derechos adquiridos en las zonas objeto de la propuesta de ACR, principalmente ante la presencia de una constancia de posesión emitida por la municipalidad competente, no es menos cierto que, en aplicación del principio de impulso de oficio, así como del criterio de colaboración recogido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, el GORE puede verificar la información proporcionada por quien alega este tipo de posesión, con la intención de salvaguardar el respeto irrestricto de los derechos adquiridos que rigen para las ANP en nuestro país y, con ello, del principio de legalidad.

- D. Por ello, es posible y recomendable precisar en la Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP, “Disposiciones Complementarias para la evaluación de propuestas para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional”, una fórmula legal que precise que podrán ser considerados, al momento de recibirse un expediente para la creación de un ACR, todos los derechos adquiridos que se aleguen, siempre que estos puedan ser probados, ya sea mediante el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley y el Reglamento antes mencionados, o mediante un instrumento similar emitido por la municipalidad provincial competente. Asimismo, debe dejarse establecida la posibilidad del GORE de verificar esta información con las autoridades pertinentes.

**El caso de los predios de titularidad del Estado: la situación legal de las tierras rurales expropiadas durante la reforma agraria de los setenta y registradas en favor del Midagri**

- E. De acuerdo con la Resolución Ministerial 0181-2016-MINAGRI, “Disponen que el Ministerio de Agricultura y Riego asume la titularidad de dominio respecto de los terrenos inscritos a nivel nacional en el registro de la propiedad inmueble de los registros públicos, adquiridos por este Ministerio en aplicación de Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria y del Decreto Legislativo N° 653”, (i) existe un número de predios que no culminaron el proceso de reforma agraria en tanto no fueron adjudicados a los beneficiarios de esta; y (ii) estos predios son de titularidad del Estado como consecuencia de las expropiaciones culminadas, motivo por el que

se encuentran inscritos en los registros pertinentes como de titularidad del Midagri.

- F. La información contenida en el registro se presume pública y cierta de acuerdo con los principios de publicidad y de legitimación, respectivamente. Por ello, cualquier acto vinculado con la determinación de derechos reales sobre los predios que integran el área de la propuesta de ACR debe utilizar como primera fuente de información lo determinado en el sistema registral para salvaguardar lo dispuesto en la legislación sobre ANP respecto de los derechos reales adquiridos.
- G. De la interpretación literal de lo señalado en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento y la Ley Marco para el Crecimiento de Inversión Privada, todos los derechos adquiridos antes del establecimiento del ACR son respetados sin excepción. Por ello, el que el Midagri represente al Estado no resulta una causal que exima al GORE de incluir y considerar estos derechos.
- H. La Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP, “Disposiciones Complementarias para la Evaluación de Propuestas para el Establecimiento de Áreas de Conservación Regional” (artículo 7, numeral 7.5, literal a) establece la obligación de realizar una publicación con el fin de convocar a todo aquel que tenga derechos adquiridos al procedimiento administrativo iniciado para la elaboración de la propuesta de ACR. Sin embargo, aun con esta precisión, no es posible obviar lo recogido en los registros públicos.
- I. En efecto, en virtud del principio de publicidad registral, se entiende que estas inscripciones son conocidas por todos por lo que, de no apersonarse al procedimiento de una entidad o persona con un derecho inscrito en registro públicos, el GORE deberá realizar acciones adicionales para dar cumplimiento al principio de impulso de oficio que rige en todos los procedimientos administrativos, más aún si se toma en cuenta (i) que es posible que algunas adjudicaciones de los predios inscritos a nombre del Midagri no hayan sido inmatriculadas, y (ii) que es el Midagri quien otorga dichos títulos de propiedad o emite las resoluciones de adjudicación sobre los predios expropiados en el marco de la reforma agraria, por lo que posee información privilegiada sobre dichos actos.

- J. Al existir mecanismos de colaboración establecidos en nuestra legislación y la obligación legal de implementarlos en el procedimiento administrativo de elaboración de la propuesta para salvaguardar los derechos reales adquiridos, todo ello a la luz de los principios de legalidad, de publicidad y de veracidad registral, y, principalmente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento, el Sernanp, en el marco de su función normativa, puede precisar el uso de estos mecanismos de colaboración entre entidades si introduce, en la Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP (“Disposiciones Complementarias para la evaluación de propuestas para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional”), una fórmula legal parecida a la siguiente en el numeral 7.5. de su artículo 7:

*De encontrarse inscritos derechos a favor de privados o entidades públicas y estos no hayan solicitado su incorporación en la lista georreferenciada en el plazo señalado en el literal a de este numeral, el GORE podrá remitirles una comunicación con la información pertinente para que manifiesten su interés de incorporarse en la mencionada lista o precisen información respecto del derecho inscrito.*

- K. Si estas medidas adicionales no son observadas, existe la posibilidad de que, en cualquier etapa del procedimiento de aprobación de la propuesta, surjan impugnaciones administrativas, sustentadas en el derecho de petición, o acciones judiciales que, a través de medidas cautelares, paralicen el procedimiento. Asimismo, en virtud del principio de responsabilidad, las entidades, así como sus funcionarios y/o autoridades administrativas, están obligadas a responder por los daños ocasionados como consecuencia de la omisión.

**Los predios bajo posesión o de propiedad del GORE no inscritos en los registros públicos o que requieren rectificaciones: la relevancia de la aplicación de las inscripciones de dominio y preventivas, en relación con lo que dispone el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA**

- L. El Decreto Supremo 130-2001-EF dicta las medidas reglamentarias para que cualquier entidad pública pueda realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de inmuebles de propiedad estatal. El objetivo principal de este decreto supremo es lograr que “[...] en los Registros

Públicos figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles de las entidades públicas, en relación a los derechos reales que sobre los mismos ejercitan las respectivas entidades”; es decir, busca sanear la situación de los predios de titularidad del Estado para que estos se vinculen con la realidad. Así, es posible que durante la etapa de elaboración de una propuesta de ACR, o antes de su inicio, el GORE active este mecanismo legal para sanear sus propios derechos reales sobre alguno de los predios incluidos en esta propuesta.

- M. Durante el desarrollo de este procedimiento especial de saneamiento, surge la figura de “anotación preventiva”, cuyo efecto puede ser observado por el Sernanp en su etapa de revisión. Entendemos a la inscripción provisional como una reserva de prioridad frente a otros; sin embargo, esta solo se materializará con la inscripción definitiva de propiedad. Hasta entonces, terceros u otras entidades estatales tendrán la posibilidad de oponerse.
- N. De presentarse una oposición contra este tipo de inscripción, se debe tomar en cuenta que el artículo 11 de este Decreto Supremo indica que solo se convierten en inscripciones definitivas cuando no medió oposición. En consecuencia, si un título de esta naturaleza es incluido dentro del expediente de propuesta, el Sernanp deberá verificar si en el procedimiento registral vinculado existió o no una oposición para los fines pertinentes.
- O. La aplicación de este procedimiento puede ser relevante en zonas escogidas para una propuesta de ACR que no tengan un titular de derechos o, inclusive, para aclarar y rectificar predios inscritos a nombre del GORE. La determinación adecuada de los derechos reales existentes en el área propuesta puede disminuir la posibilidad de conflictos dentro de esta etapa del proceso.

#### **Términos de validez de la documentación requerida por el Sernanp en la evaluación de propuestas para la creación de ACR**

- P. En el caso del procedimiento establecido en la Resolución de Presidencia 144-2015-SERNANP, si bien se señalan los requisitos generales que los GORE deberán tener en cuenta al elaborar un expediente, el único plazo que la norma menciona es de 30 días a partir de la publicación que contenga la ubicación y extensión del área propuesta, para que quienes acrediten otros

derechos adquiridos puedan solicitar su incorporación a la lista de derechos reales y títulos habilitantes existentes.

- Q. En ese sentido, la norma resulta insuficiente y no dota de predictibilidad al procedimiento, más aún si tenemos en cuenta que, entre el momento en que el GORE prepara la documentación y el momento en que se presenta el expediente al Sernanp, podrían haber transcurrido algunos años. Resultaría necesario, entonces, incluir aclaraciones de ese tipo en la norma para determinar la vigencia de los documentos presentados, así como la duración de cada etapa del procedimiento.
- R. En el sentido de los expuesto, el procedimiento debe proponer plazos, como mínimo, a las siguientes etapas del propio procedimiento para asegurar su predictibilidad y funcionalidad: i) plazo que deberán respetar los GORE para la elaboración del expediente; y, ii) plazo en el que Sernanp deberá tramitar el expediente y determinar su aprobación o desaprobación.
- S. Cabe resaltar que toda persona que considere vulnerados sus derechos podrá ejercer los derechos de denuncia y de petición, de acuerdo con lo establecido en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y asimismo podrá recurrir a la vía judicial respectiva.

## Bibliografía

Avendaño, J. y Avendaño, F. (2017). *Derechos reales*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.

Gonzales, G. y Quintana, R. (2014). *La primera inscripción o matriculación en el Registro de Predios*. Lima, Jurista Editores EIRL.

García, R. (2007). *El valor de la seguridad jurídica*. México, Fontamara.

Herrero, M. (2006). *La inmatriculación por título público*. Madrid, Editorial Dykinson.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú. Resultados definitivos. Tomo I*. Lima, Perú.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Glosario de términos del Compendio Estadístico 2018*. Lima, Perú.

Ramírez, E. (2007). *Tratado de derechos reales. Tomo III: Derechos reales de goce sobre bien ajeno (usufructo, uso, habitación, superficie, servidumbre)*, Lima, Perú: Editorial Rodhas S.A.C.

Rubio Correa, Marcial. (2008). *El Título Preliminar del Código Civil*. Décima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Corte Suprema de Justicia de la República (2011). Tercer Pleno Casatorio Civil: Indemnización en el proceso de divorcio por causal de separación de hecho. (Casación 4664-2010-Puno). Lima. Obtenido de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/45efab0047ebd8ee8b59ef1f51d74444/44/TERCER+PLENO+CASATORIO+CIVIL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=45efab0047ebd8ee8b59ef1f51d74444>



**SPDA**

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

(511) 612 4700

[info@spda.org.pe](mailto:info@spda.org.pe)

Prolongación Arenales 437,  
San Isidro, Lima - Perú