



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de junio de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Rolando Salvatierra Paredes contra la resolución de fojas 1689, de fecha 25 de julio de 2014, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Auto del Tribunal Constitucional

Antes de entrar al análisis del presente caso, es preciso señalar que este Tribunal, mediante resolución recaída en el Expediente 856-2010-PA/TC, de fecha 12 de noviembre de 2010 (folio 255), dispuso la acumulación de los Expedientes 856-2010-PA/TC y 2553-2010-PA/TC por existir conexidad, y ordenó al juez de primera instancia que conoció la demanda más antigua que admita las demandas en ambos procesos y proceda a tramitarlas con arreglo a ley. Ello, debido a la necesidad de debatir en el marco del proceso constitucional del amparo las vulneraciones a los derechos alegados por el recurrente. Asimismo, mediante la Resolución 5, de fecha 1 de abril de 2011 (folio 460), y la Resolución 9, de fecha 22 de diciembre de 2011 (folio 776), se incorporaron como litisconsortes a once asociaciones.

Demanda en el Expediente 856-2010-PA/TC

Con fecha 20 de marzo de 2009, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Agricultura, con el objeto de que se dejen sin efecto y valor legal las Resoluciones Ministeriales 1171-2008-AG, 1172-2008-AG, 014-2009-AG, 015-2009-AG, 016-2009-AG y 017-2009-AG, así como todo lo actuado en los procedimientos administrativos en que se expidieron. Asimismo, solicita que se deje sin efecto la inscripción de las referidas resoluciones en la partida de inscripción del inmueble de su propiedad, inscrito en la Ficha 5324-PR, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Selva Central, Satipo, y que se aplique al caso de autos el artículo 8 del

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

Código Procesal Constitucional. Manifiesta que se han vulnerado sus derechos fundamentales a la cosa juzgada, debido proceso (*non bis idem*), debido proceso sustantivo, propiedad, irretroactividad de las leyes y libre contratación.

Sostiene que, en 1981 el Estado peruano le adjudicó, mediante contrato, entre otros, la Parcela 1 del Predio Sangani, por lo que desde dicha fecha ostenta la propiedad sobre ella, y que la entidad demandada revirtió áreas de su terreno al Estado para luego revocar dicha decisión a través de la Resolución Ministerial 0779-94-AG, de fecha 5 de diciembre de 1994. Posteriormente, mediante Resolución Suprema 113-98-AG, y por segunda vez, se revierten sus terrenos hacia el Estado, sin embargo y pese a que existe una resolución de la Corte Suprema que deja a salvo el derecho del Estado para demandar en la vía judicial la resolución del contrato de adjudicación, en el 2009, de manera retroactiva, la demandada emitió las cuestionadas resoluciones ministeriales en aplicación de la Ley 28259 y su reglamento.

Demanda en el Expediente 2553-2010-PA/TC

Con iguales argumentos y alegando la afectación de los mismos derechos constitucionales, mediante escrito de fecha 21 de agosto de 2009 (folio 121 del expediente acompañado), el demandante interpuso demanda de amparo contra el Ministerio de Agricultura, con el objeto de que se dejen sin efecto y valor legal las Resoluciones Ministeriales 0419-2009-AG, 0420-2009-AG, 0421-2009-AG, 0422-2009-AG y 0444-2009-AG, así como todo lo actuado en los procedimientos administrativos en el que se expidieron. Asimismo, solicita que se deje sin efecto la inscripción de las referidas resoluciones en la partida de inscripción del inmueble de su propiedad, inscrito en la Ficha 5324-PR, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Selva Central, Satipo, así como todas las transferencias posteriores que haya efectuado el Ministerio de Agricultura a favor de terceros. Finalmente, reitera su pedido de que se aplique al caso de autos el artículo 8 del Código Procesal Constitucional.

Contestación de la demanda

Con fecha 9 de junio de 2011 (folio 485), la demandada se apersona y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada, por cuanto la vía contenciosa administrativa es la vía procedimental específica para dilucidar el presente caso, además, porque está acreditado que el accionante transfirió con fines urbanos a terceros las extensiones de terrenos que fueron adjudicadas a su favor para efectos agrícolas, con lo que incumplió los compromisos asumidos en el contrato de

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

adjudicación, por ello se procedió a revertir los terrenos hacia el Estado dentro de un nuevo marco legal.

Según la parte demandada, no se puede hablar de cosa juzgada toda vez que en esta oportunidad la reversión al dominio del Estado de las diferentes extensiones de terrenos se produjo bajo un nuevo marco legal establecido en la Ley 28259, que facultó la reversión de predios rústicos que no hayan cumplido los fines para los que fueron otorgados en adjudicación gratuita. Asimismo, la causal invocada en la anterior Resolución Suprema 113-98-AG fue la de haber transferido a título oneroso parte del predio adjudicado sin autorización de la Dirección Regional Agraria; sin embargo, en esta oportunidad la causal es la de haber transferido con fines urbanísticos parte del predio adjudicado con fines agrarios, sin contar con la Resolución Ministerial que aprobara la expansión urbana, tal y como lo exigía la Ley 28259. Ello se aprecia de los contratos de compraventa entre los años 1997 y 1998.

Resolución de primera instancia o grado

El Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 16, de fecha 12 de junio de 2013 (folio 1075), declaró improcedente la demanda porque es un proceso complejo y porque el demandante no ha acreditado afectación a los derechos constitucionales alegados.

Resolución de segunda instancia o grado

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 28, de fecha 25 de julio de 2014 (folio 1689), confirmó la recurrida tras considerar que no se ha acreditado la afectación de derechos constitucionales, por cuanto, a la fecha, el actor, ya no es propietario del bien materia de litis, pues no cumplió con los fines de la adjudicación y con ello infringió su deber de armonizar el derecho a la propiedad con el bien común. Por la misma razón tampoco existe infracción del derecho a la intangibilidad de los contratos. En relación con la cosa juzgada, la sentencia de la Corte Suprema anuló la Resolución 113-98-AG por cuestiones formales y las resoluciones ministeriales cuestionadas tratan sobre hechos distintos; en el mismo sentido, tampoco se vulnera el debido proceso, ya que la decisión administrativa se fundamenta en hechos reconocidos por el demandante (venta a terceros de partes del bien) y porque se aplicaron correctamente la ley y los reglamentos.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

FUNDAMENTOS

1§. Delimitación del petitorio

1. La pretensión planteada en la presente demanda de amparo tiene por objeto dejar sin efecto y valor legal las siguientes Resoluciones Ministeriales:

- Resolución Ministerial 1171-2008-AG, de fecha 31 de diciembre de 2008
- Resolución Ministerial 1172-2008-AG, de fecha 31 de diciembre de 2008
- Resolución Ministerial 014-2009-AG, de fecha 9 de enero de 2009
- Resolución Ministerial 015-2009-AG, de fecha 9 de enero de 2009
- Resolución Ministerial 016-2009-AG, de fecha 9 de enero de 2009
- Resolución Ministerial 017-2009-AG, de fecha 9 de enero de 2009
- Resolución Ministerial 0419-2009-AG, de fecha 1 de junio de 2009
- Resolución Ministerial 0420-2009-AG, de fecha 1 de junio de 2009
- Resolución Ministerial 0421-2009-AG, de fecha 1 de junio de 2009
- Resolución Ministerial 0422-2009-AG, de fecha 1 de junio de 2009
- Resolución Ministerial 0444-2009-AG, de fecha 5 de junio de 2009

El demandante alega que estas resoluciones ministeriales han vulnerado sus derechos a la cosa juzgada, al debido proceso, a la propiedad, y a la libre contratación, así como el principio de irretroactividad en la aplicación de las leyes.

2. En ese sentido se solicita, como primera pretensión accesoria, que se deje sin efecto legal la inscripción de las mismas en la partida registral Ficha 5324-PR, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Selva Central, Satipo, así como las posteriores transferencias que haya efectuado el Ministerio de Agricultura a favor de terceros, y como segunda pretensión accesoria, la remisión de los actuados al Ministerio Público para los fines pertinentes, pues considera que en la expedición de las resoluciones administrativas cuestionadas se ha incurrido en el delito de abuso de autoridad por vulnerar el carácter de cosa juzgada de la sentencia de la Corte Suprema que le resultó favorable.

2§. Análisis del caso en concreto

3. Como se indicó anteriormente, en el caso de autos el Tribunal Constitucional, mediante resolución recaída en el Expediente 856-2010-PA/TC, de fecha 12 de noviembre de 2010 (folio 255), dispuso la acumulación de los Expedientes 856-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

2010-PA/TC y 2553-2010-PAITC por existir conexidad, y ordenó al juez de primera instancia que conoció la demanda más antigua que admita las demandas en ambos procesos y proceda a tramitarlas con arreglo a ley. En ese sentido, y teniendo en cuenta la edad del demandante (96), corresponde expedir un pronunciamiento de fondo.

4. De acuerdo a los argumentos expuestos en la demanda, este Tribunal considera oportuno circunscribir el análisis del presente caso a tres cuestiones fundamentales: i) Sobre la presunta vulneración del derecho a la cosa juzgada: Donde convergen los argumentos referidos a la presunta violación de las garantías del debido proceso, *non bis idem*, y libertad de contratación, pues se alega que las causas de la reversión fueron las mismas que las que dieron lugar a la expedición de anteriores resoluciones administrativas sobre las cuales existe ya un pronunciamiento judicial con carácter de cosa juzgada; ii) sobre la presunta vulneración del principio de irretroactividad en la aplicación de las normas; y iii) sobre la presunta vulneración del derecho a la propiedad.

Sobre la presunta vulneración del derecho a la cosa juzgada

5. La Constitución, en su artículo 139, inciso 2, establece que: “[N]inguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución”.
6. El Tribunal Constitucional ha establecido en forma reiterada que mediante el derecho a que se respete una resolución que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada se garantiza “el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas mediante medios impugnatorios, ya sea porque estos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla; y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó” (Cfr. STC N° 4587-2004-AA/TC, Fundamento 38).
7. En el presente caso, la parte demandante alega que las resoluciones ministeriales cuestionadas vulneran el carácter de cosa juzgada de la Sentencia 1975-2007, de fecha 11 de diciembre de 2007.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

8. Al respecto, este Tribunal verifica de autos lo siguiente:

- i) El demandante inició, años atrás, un proceso contencioso administrativo subyacente cuya finalidad era conseguir que se declare la invalidez y dejar sin efecto la Resolución Suprema 113-98-AG (fojas 77 del Expediente 10866-2009-0-1801-JR-CI-04, acompañado al presente amparo), de fecha 30 de diciembre de 1998. Esta resolución dispuso básicamente: a) la nulidad de la Resolución Ministerial N° 779-94-AG, de 2 de diciembre de 1994 (fojas 75 del mismo expediente), la cual en su oportunidad, dejó sin efecto la rescisión del referido contrato de adjudicación; y b) resolver el Contrato de Adjudicación a Título Gratuito 110-81-DR-XII-H, de fecha 2 de octubre de 1981, por haber incumplido la cláusula del contrato que prohibía la transferencia parcial o total del predio sin la autorización del órgano administrativo correspondiente. Dada la conexidad entre las indicadas resoluciones administrativas, cabe precisar que la causa que motivó la resolución del contrato de adjudicación en la Resolución Suprema 113-98-AG fueron, entre otras, las traslaciones de dominio efectuadas por Rolando Salvatierra Paredes a favor de la Asociación de Comerciantes Centro Comercial “Corazón de la Selva” el 18 de noviembre de 1991, y de la Asociación de Vivienda “El Porvenir” el 20 de noviembre del mismo año.
- ii) El proceso judicial mencionado culminó a través de la Sentencia 1975- 2007 (fojas 86 y siguientes del expediente antes indicado), de fecha 11 de diciembre de 2007, mediante la cual la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República declaró fundada la demanda contencioso administrativa y, en tal sentido, declaró la nulidad e ineficacia de la Resolución Suprema 113-98-AG, dejando a salvo el derecho del Estado para demandar, judicialmente, la resolución de la adjudicación que, en su momento, se realizó en favor de don Rolando Salvatierra Paredes, así como los derechos de posesión y propiedad que pudieran tener las partes en dicho proceso. El fundamento sétimo de la sentencia precisa como sustento de la declaración de nulidad el siguiente:

Sétimo.- “[...] se advierte que la autoridad administrativa mediante la Resolución Suprema número 113-98-AG se pronunció de oficio respecto a una materia que ya había sido resuelta por la autoridad

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

administrativa en última instancia, y sin tener en cuenta que a la fecha de su expedición, esto es al treinta de diciembre de 1998, el plazo de seis meses que tenía la entidad administrativa para declarar la nulidad de oficio, ya se había vencido en exceso, no estando en consecuencia facultada para declarar la nulidad de oficio; siendo así al expedirse la Resolución Suprema número 113-98-AG se ha infringido no sólo el debido procedimiento sino además el principio de cosa decidida [...]; tanto más si se tiene en cuenta que si la Autoridad Administrativa quería obtener la nulidad de la Resolución número 779-94-AG, debió impugnarla dentro del término que establece el artículo 10 del Decreto Supremo 002-94-JUS, recurriendo en vía de la acción contencioso administrativa ante el Poder Judicial”.

- iii) Posteriormente, en los años 2008 y 2009, el Ministerio de Agricultura expidió las once resoluciones ministeriales cuya nulidad se solicita en el presente proceso. De los actuados se aprecia un tenor similar en las referidas resoluciones, pues todas ellas dispusieron básicamente declarar infundados los recursos de apelación interpuestos por Rolando Salvatierra Paredes y otros contra las resoluciones directorales regionales agrarias expedidas por la primera instancia administrativa, y revertir al patrimonio del Estado distintas extensiones del predio denominado “Sangani”, el cual fue adjudicado al recurrente mediante el Contrato de Adjudicación a Título Gratuito 110-81-DR-XII-H, de fecha 2 de octubre de 1981.

La razón que sustentó el sentido de las resoluciones fue esencialmente que, con los contratos privados de compraventa de lotes de terrenos celebrados por Rolando Salvatierra Paredes a favor de terceros, ocurridos entre los años 1997 y 1998, se consideró acreditado que el ahora recurrente:

[...] transfirió con fines urbanos parte del predio rústico adjudicado con fines agrarios, sin disponer de resolución municipal que apruebe la habilitación urbana de la totalidad o parte del predio, lo cual, (...) constituye causal de reversión conforme a lo dispuesto por la Ley 28259, por lo que la resolución de primera instancia debe ser confirmada.

9. Tomando en cuenta estos elementos, y verificando lo discutido en el proceso contencioso administrativo subyacente, este Tribunal advierte que, en el marco de

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

dicho proceso —que concluyó con la expedición de la Sentencia 1975-2007— no estuvieron en debate las resoluciones ministeriales que el actor denuncia como lesivas de los derechos que invoca en el presente proceso de amparo. En efecto, en la referida sentencia se analizó únicamente la validez de la Resolución Suprema 113-98-AG, siendo incluso que el órgano jurisdiccional competente determinó su nulidad por vicios formales, esto es, tras verificar que dicha resolución administrativa no fue expedida dentro del plazo legal que tenía la Administración para tal efecto, y no así por vicios sustantivos. De lo que se desprende que, el sustento de las causales invocadas por la Administración para disponer la resolución del Contrato de Adjudicación a Título Gratuito 110-81-DR-XII-H no fueron materia de análisis o verificación en dicha oportunidad.

10. Así las cosas, no se advierte una vulneración del derecho a la cosa juzgada en el presente caso. Ello, por cuanto no puede afirmarse que las resoluciones ministeriales cuestionadas hayan contravenido un mandato judicial expreso, pues, como ya se indicó *supra*, el proceso contencioso administrativo no tuvo como objeto de debate las mismas, ni se pronunció respecto a la validez o no de las causales invocadas por la Administración para disponer la resolución del Contrato de Adjudicación a Título Gratuito 110-81-DR-XII-H en dicha oportunidad. Finalmente, debe tenerse en cuenta que las resoluciones ministeriales materia de este proceso fueron expedidas al amparo de un marco legal distinto (Ley 28259, Ley de reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito) de aquel que sirvió de sustento para la expedición de los actos administrativos que fueron cuestionados en el proceso contencioso administrativo previo.
11. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en este extremo, así como la segunda pretensión accesoria formulada por el demandante, al no verificarse en autos alguna causa probable de la comisión de un delito por parte de la entidad demandada.

Sobre la presunta vulneración del principio de irretroactividad en la aplicación de las normas

12. La Constitución en su artículo 103 establece que: "(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo (...)". En ese sentido, en nuestro ordenamiento jurídico las normas rigen a partir del momento de su entrada en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

vigencia y carecen de efectos retroactivos, a excepción de situaciones en las cuales se favorezca al reo en materia penal.

13. El recurrente alega que con la expedición de las resoluciones administrativas cuestionadas se ha incurrido en la aplicación retroactiva de la Ley 28259, pues si bien la precitada norma entró en vigencia a partir del año 2004 en adelante, la misma fue aplicada a las consecuencias jurídicas derivadas de unos contratos celebrados en los años 1997 y 1998.
14. Al respecto, de la revisión de actuados, este Tribunal Constitucional verifica que, como se dejó indicado *supra*, las once resoluciones ministeriales cuestionadas, expedidas en los años 2008 y 2009 por el Ministerio de Agricultura, dispusieron la reversión al patrimonio del Estado de distintas extensiones del predio denominado "Sangani", en aplicación de lo establecido en la Ley 28259. El sustento fue esencialmente que, con los contratos privados de compraventa de lotes de terrenos celebrados por Rolando Salvatierra Paredes a favor de terceros, ocurridos entre los años 1997 y 1998, se consideró acreditado que el ahora recurrente:

[...] transfirió con fines urbanos parte del predio rústico adjudicado con fines agrarios, sin disponer de resolución municipal que apruebe la habilitación urbana de la totalidad o parte del predio, lo cual, (...) constituye causal de reversión conforme a lo dispuesto por la Ley 28259, por lo que la resolución de primera instancia debe ser confirmada.

Es decir, se dispuso la reversión de los terrenos tras haberse verificado que Rolando Salvatierra Paredes transfirió -a terceros- parte del predio rústico con fines urbanos, con lo cual habría incurrido en una de las causales previstas en el artículo 2 de la Ley 28259: no haber cumplido con dar (al predio rústico) el fin para el cual le fue adjudicado.

15. Así las cosas, es posible concluir que en el caso de autos se ha vulnerado el principio de irretroactividad en la aplicación de las normas, toda vez que las resoluciones ministeriales cuestionadas han invocado la aplicación de la Ley 28259, Ley de reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito, publicada el 26 de junio de 2004 en el diario oficial *El Peruano*, respecto de situaciones jurídicas derivadas de contratos de compraventa celebrados por el recurrente en los años 1997 y 1998, esto es, en un margen temporal anterior a la entrada en vigencia de la referida norma.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

16. En esa misma línea, es necesario precisar que, desde la expedición del Decreto Ley 22175, en mérito al cual fue celebrado el Contrato de Adjudicación a Título Gratuito 110-81-DR-XII-H, de fecha 2 de octubre de 1981, hasta la entrada en vigencia de la Ley 28259, que le fue aplicada al demandante, se ha producido una serie de modificaciones normativas respecto a la regulación de la propiedad rústica en el país, concretamente en el ámbito referido a la libre disposición, intangibilidad y cambios de uso de la propiedad rústica, materias que se encuentran vinculadas con las causales de reversión reguladas en la Ley 28259, como es el caso de la reversión de aquellos “(...) predios cuyos adjudicatarios no hayan cumplido con darles el fin para el cual les fueron adjudicados”.

17. Así, por ejemplo, cabe destacar los siguientes cuerpos normativos:

i) El Decreto Legislativo 653, Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, publicado el 1 de agosto de 1991 en el diario oficial *El Peruano*, cuya Primera Disposición Final derogó la legislación sobre reforma agraria, y, si bien reconoció la posibilidad de la libre transferencia de la propiedad agraria (artículo 7), también estableció la intangibilidad de las tierras rústicas para fines de expansión y habilitación urbana (artículo 20), así como la calificación de “abandono” a aquellas tierras rústicas que sean destinadas para tales fines (artículo 22);

La nueva regulación de la propiedad establecida en la Constitución de 1993, que reconoce como únicos supuestos de su limitación los previstos en los artículos 70 (expropiación) y 88 (abandono de tierras agrarias), y;

iii) La Ley 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, publicada el 18 de julio de 1995 en el diario oficial *El Peruano*, que restringe la calificación del abandono a “(...) las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella” (artículo 5), y cuya Cuarta Disposición Final establece la derogación de “(...) todas las disposiciones sobre intangibilidad de áreas agrícolas periféricas y cambio de uso o propiedad de tierras agrícolas, así como toda otra norma que se oponga a la presente Ley”. Si bien este último cuerpo normativo fue derogado por el Decreto Legislativo 1064, publicado el

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

28 de junio de 2008, sin embargo, su vigencia fue restituida mediante Ley 29376, publicada el 11 de junio de 2009.

18. De ello se desprende que durante los años en que se produjeron los contratos de compraventa celebrados por el recurrente, 1997 y 1998, se encontraban vigentes tanto la nueva regulación de la propiedad establecida en la Constitución de 1993, como la Ley 26505.
19. De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución: “(...) Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.” Es decir que, corresponde al legislador, en ejercicio de sus facultades legislativas, definir bajo qué circunstancias puede considerarse a una tierra rústica como abandonada para efectos de disponer su reversión a favor del Estado. Es en ese sentido que la precitada Ley 26505, circunscribió la calificación del abandono a “(...) las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella” (artículo 5), y de otro lado, en su Cuarta Disposición Final derogó “(...) todas las disposiciones sobre intangibilidad de áreas agrícolas periféricas y cambio de uso o propiedad de tierras agrícolas, así como toda otra norma que se oponga a la presente Ley”.
20. De lo expuesto se colige entonces que, a la fecha de celebración de los contratos de compraventa por parte del recurrente a favor de terceros respecto de ciertas áreas del predio rústico que le fue adjudicado en 1981, no se encontraban vigentes las prohibiciones referidas a la intangibilidad de las tierras rústicas para fines de expansión y habilitación urbana, ni la calificación de "abandono" a aquellas tierras rústicas que sean destinadas para dichos fines, de modo tal que, la transferencia de parte del predio rústico con fines urbanos no se encontraba proscrita ni por la Constitución ni la ley vigente en ese momento, por lo que mal puede invocarse la aplicación de una Ley posteriormente expedida (Ley 28259) para disponer consecuencias jurídicas a actos de compraventa realizados con anterioridad a su entrada en vigencia.
21. En consecuencia, corresponde en este caso declarar la nulidad de las once resoluciones administrativas cuestionadas por haber vulnerado el principio de irretroactividad en la aplicación de las normas.
22. Ahora bien, teniendo en cuenta que, desde la expedición de dichas resoluciones a la fecha han transcurrido varios años, lo que ha conllevado a cambios relevantes

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

en la situación fáctica verificada en ese momento (como son: el hecho de que las áreas revertidas se encuentran en posesión de diversas asociaciones de vivienda y otros, así como lo referido por la propia parte demandante en su escrito de fecha 11 de enero de 2019, donde indica que la condición del predio habría variado de rústico a urbano), se hace necesario que la autoridad administrativa competente expida un nuevo pronunciamiento en el que regularice y defina la condición jurídica actual del predio. Ello a fin de dilucidar el marco normativo y las garantías específicas que le resultarían aplicables (en función a su condición de rústico o urbano), en caso el Estado opte por plantear nuevas medidas que limiten de fauna legítima y constitucional el derecho inscrito a favor de Rolando Salvatierra Paredes.

23. En ese sentido, la primera pretensión accesoria planteada por el demandante respecto a declarar la nulidad de los asientos registrales que inscribieron las resoluciones administrativas en la partida registral Ficha 5324-PR, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Selva Central, Satipo, corresponderá efectuarse una vez que se defina la condición jurídica del predio, así como las eventuales medidas que decida adoptar la entidad competente respecto del mismo, las cuales deberán ajustarse a las garantías reconocidas en la Constitución.

24. Por último, el Tribunal Constitucional deja en claro que, como se indicó anteriormente, el artículo 88 de la Constitución vigente ha reconocido al legislador la potestad para definir cuándo un predio rústico puede ser catalogado como “tierra abandonada” para efectos de su reversión al dominio del Estado. En tal perspectiva, la Ley 26505, desde 1995, ha establecido una definición general de “abandono”, y posteriormente, a partir de 2004 en adelante, la Ley 28259, ha reconocido que, en el caso de predios rústicos adjudicados a título gratuito, el incumplimiento de los fines para los cuales fueron adjudicados configura también un supuesto que habilita la reversión a favor del Estado. En consecuencia, resulta legítimo que la autoridad administrativa proceda a la aplicación de la Ley 28259 para aquellas situaciones jurídicas surgidas una vez entrada en vigencia dicha norma.

Sobre la presunta vulneración del derecho a la propiedad

25. La parte demandante alega en el presente caso que las resoluciones administrativas cuestionadas han vulnerado su derecho de propiedad, al haber confiscado las extensiones de terreno revertidas sin el pago de una indemnización justipreciada.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

26. La propiedad, como derecho fundamental, se encuentra previsto en el artículo 2, inciso 16, de la Constitución. A su turno, el artículo 70, establece que "El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio (...)".
27. En este tenor, el Tribunal Constitucional, ha entendido que este derecho es concebido "(...) como el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, la persona propietaria podrá servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y darle el destino o condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley; e incluso podrá recuperarlo si alguien se ha apoderado de él sin derecho alguno" (fundamento 26.a de la STC 0008-2003-AI/TC).
28. El ámbito concreto de la propiedad rústica o agraria, se encuentra recogido en el artículo 88 de la Constitución, según el cual: "El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta".
29. De lo expuesto se desprende que nuestra Constitución reconoce a la propiedad como un derecho fundamental, sin perjuicio de lo cual, también identifica supuestos excepcionales en los que su limitación se encuentra justificada. En el caso de la propiedad en general, se admite la posibilidad de la expropiación por causas de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. En cuanto a la propiedad rústica o agraria, se reconoce además la figura del abandono (cuya definición ha sido delegada al legislador), como supuesto válido en el que procede la reversión de un predio rústico a favor del Estado.

mr1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

30. Así las cosas, el Tribunal Constitucional entiende que, si bien la parte demandante alega como vulneración de su derecho de propiedad el que no se le haya aplicado las garantías establecidas en el artículo 70 de la Constitución, de autos se aprecia que la causal invocada para la reversión dispuesta en las resoluciones administrativas cuestionadas fue la de abandono y no la de expropiación. Es por ello que, como se indicó *supra*, es necesario que la autoridad administrativa competente verifique *in situ* la condición actual del predio (si su condición de predio rústico se ha mantenido o ha cambiado), y que defina si adoptará alguna medida que limite de forma legítima y constitucional el derecho inscrito a favor de Rolando Salvatierra Paredes, para con ello establecer si le corresponden las garantías referidas a la figura de la expropiación o el abandono, ambas admitidas como constitucionalmente legítimas en nuestro ordenamiento jurídico.
31. En consecuencia, corresponde declarar improcedente este extremo de la demanda, toda vez que existe controversia respecto a la condición jurídica y situación fáctica actual del predio involucrado en la presente *litis* (rústico o urbano), cuestión cuya dilucidación previa se hace necesaria a fin de establecer las garantías constitucionales que le resultarían aplicables frente a alguna medida limitativa que adopte el Estado. Una vez dilucidada dicha cuestión, quedará expedito el derecho de la parte demandante para que reclame el respeto de las garantías correspondientes a la condición de su predio en la vía que corresponda.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda, en el extremo referido a la vulneración del principio de irretroactividad en la aplicación de las normas. En consecuencia, se dispone la nulidad de las resoluciones administrativas cuestionadas en el presente proceso.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de nulidad de los asientos registrales en los que se inscribieron las resoluciones administrativas cuestionadas hasta que se proceda de conformidad con el fundamento 23 de la presente sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo referido a la vulneración del derecho a la cosa juzgada, e **IMPROCEDENTE** el pedido de aplicación del artículo 8 del Código Procesal Constitucional en el caso de autos.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** el extremo referido a la vulneración del derecho a la propiedad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

FERRERO COSTA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular, el mismo que se sustenta en las consideraciones siguientes:

1. El recurrente solicita que se deje sin efecto y valor legal las Resoluciones Ministeriales 1171-2008-AG, 1172-2008-AG, 014-2009-AG, 015-2009-AG, 016-2009-AG, 017-2009-AG, 0419-2009-AG, 0420-2009-AG, 0421-2009-AG, 0422-2009-AG y 0444-2009-AG, así como todo lo actuado en los procedimientos administrativos en que se expidieron. Asimismo, solicita se deje sin efecto la inscripción de las referidas resoluciones en la partida de inscripción del inmueble de su propiedad inscrito en la Ficha 5324-PR, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Selva Central-Satipo y que se aplique al caso de autos el artículo 8 del Código Procesal Constitucional. Manifiesta que se han vulnerado sus derechos fundamentales a la cosa juzgada, debido proceso (*non bis idem*), debido proceso sustantivo, propiedad, irretroactividad de las leyes y libre contratación.
2. En ese sentido, el accionante manifiesta que en 1981 el Estado peruano le adjudicó, mediante contrato, la Parcela 1 del Predio Sangani, entre otros, por lo que desde dicha fecha ostenta la propiedad sobre ella. Sin embargo, posteriormente, a pesar de que existe una resolución de la Corte Suprema que deja a salvo el derecho del Estado para demandar en la vía judicial la resolución del contrato de adjudicación, la demandada emitió las cuestionadas resoluciones ministeriales en aplicación de la Ley 28259 y su reglamento por las que revirtió sus terrenos al Estado.
3. Al respecto, se tiene que todas estas resoluciones tienen por objeto resolver en forma parcial el Contrato de Adjudicación a Título Gratuito 110-81-DR-XII-H; siendo que dichas resoluciones fueron emitidas con posterioridad a la fecha en la que la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema expidió la Sentencia 1975-2007 (11 de diciembre de 2007).
4. A partir de lo cual, y conforme a la cuestión controvertida en el proceso contencioso administrativo subyacente, este Tribunal advierte que, en el marco de dicho proceso - que concluyó con la expedición de la Sentencia 1975-2007 -,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

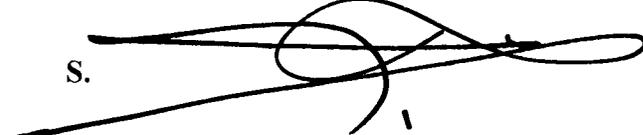
ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

no estuvieron en debate las resoluciones ministeriales que el actor denuncia como lesivas de los derechos que invoca en el presente proceso de amparo. En efecto, únicamente se pudo analizar en dicho proceso lo relativo a la Resolución Suprema 113-98-AG.

5. Por lo tanto, no se advierte la vulneración de los derechos que invoca el recurrente en su demanda. Ello, por cuanto no puede afirmarse que las resoluciones ministeriales cuestionadas hayan contravenido un mandato judicial expreso, pues, como ya se indicó *supra*, el proceso contencioso administrativo no tuvo como objeto de debate las mismas. Además, se debe tomar en cuenta que las mencionadas resoluciones ministeriales fueron expedidas al amparo de un marco legal distinto de aquel que sirvió de sustento para la expedición de los actos administrativos que fueron cuestionados en el proceso contencioso administrativo.

Por las razones expuestas, considero que se debe declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por la opinión vertida por mis colegas magistrados, me adhiero a lo opinado por la magistrada Ledesma Narváez, puesto que también considero que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA**.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00958-2015-PA/TC

LIMA

ROLANDO SALVATIERRA PAREDES

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto, me aparto de lo resuelto por mis colegas por las razones que a continuación expongo:

1. La sentencia de la Corte Suprema de la República, de fecha 11 de diciembre de 2007, analiza si el recurrente habría o no incumplido el contrato de adjudicación a título gratuito, de fecha 2 de octubre de 1981. Mediante este contrato se le permitió el uso, goce y usufructo de 533 hectáreas de un predio rural estatal, condicionado a causales de resolución, entre las que se destaca el punto 7, el cual impide la transferencia parcial del mismo a terceros (f. 43).
2. La sentencia de la Corte Suprema que cuestiona declaró nula e ineficaz la Resolución Suprema 111-98-AG, de fecha 30 de diciembre de 1998. En esta se sostuvo que el demandante incumplió el contrato de adjudicación celebrado ente la Dirección Regional XII de Huancayo y el recurrente, pues habría transferido a título oneroso partes del predio para fines no agrarios (f. 70). Por consiguiente, en la sentencia de la Corte Suprema no se discute el mejor derecho de propiedad del actor. Por el contrario, la discusión se centra en determinar si la Resolución Suprema 111-98-AG vulneró el derecho al debido procedimiento al cumplirse o no las causales de resolución contractual.
3. El actor plantea que las posteriores resoluciones ministeriales, que tuvieron como objeto la revocación de su propiedad, habrían vulnerado su derecho fundamental de propiedad y el principio ne bis in ídem, máxime si cuenta con una sentencia de la Corte Suprema de la República que tiene calidad de cosa juzgada. Así, se puede verificar que el objeto de la pretensión es distinto a lo resuelto en la resolución de la Corte Suprema de la República, de fecha 11 de diciembre de 2007, toda vez que el demandante alega la vulneración de su derecho propiedad producido por las resoluciones ministeriales 1171-2008-AG, 1172-2008-AG, 014-2009-AG, 015-2009-AG, 016-2009-AG, 017-2009-AG, 0419-2009-AG, 0420-2009-AG, 0421-2009-AG, 0422-2009-AG y 0444-2009-AG y el procedimiento administrativo en el cual fueron expedidas.
4. En este sentido, considero que dicho pedido debió haberse dilucidado en el proceso contencioso-administrativo, y no a través del presente proceso de amparo, puesto que la judicatura constitucional no es competente para determinar el eventual mejor derecho de propiedad del recurrente.

Por las razones expuestas, considero que debe declararse **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

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