



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 81/2023

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE
CASTILLO y CIA. S.C.R.L.

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 21 de febrero de 2023, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse (con fundamento de voto), Domínguez Haro, Monteagudo Valdez (con fundamento de voto) y Ochoa Cardich (con fundamento de voto) han emitido la sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse vulnerado el derecho de propiedad de la recurrente, producto de una expropiación indirecta.
2. **ORDENAR** al Ministerio de Educación que, en vía de regularización, dé inicio al procedimiento del pago del justiprecio respectivo a favor de la recurrente, conforme a lo desarrollado en la presente sentencia.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervenientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de febrero de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Villa Marina de Castillo y Cia. S.C.R.L., representado por don Marco Antonio Castillo Narrea, contra la resolución de fecha 18 de enero de 2022, a fojas 333, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La parte demandante, con fecha 4 de octubre de 2018 (f. 94), interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Educación (Minedu), con el objeto de que “se ordene realizar la expropiación, conforme se debió realizar, pagándonos el monto del valor justipreciado de la propiedad despojada al valor comercial actualizado a través de un proceso de expropiación. Así como la indemnización por la confiscación ilegal del cual mi representada ha sido empobrecida en su propiedad inmueble” (sic, f. 95). Denuncia la vulneración de sus derechos al debido proceso y a la propiedad.

Afirma ser propietaria del Lote I, ex Fundo Márquez de Córpac, el mismo que fue dividido en 13 parcelas, y que el colegio “Reyes Católicos 6092”, creado mediante Resolución Directoral Zonal 0326, de fecha 1 de marzo de 1976, se construyó en el terreno inscrito en la Partida 07062968, zona B y/o sección 13, de su propiedad, sin que medie para ello título, permiso, donación o algún medio por el cual se haya otorgado en uso esta propiedad al Ministerio de Educación; por lo que entiende que, en realidad, ha sido confiscada por el Estado.

Sostiene que en el año 2007, luego de una reunión con la encargada del área de regularización y transferencia de los bienes a nombre del Minedu, fueron “direcciónados a solicitar la permuta de propiedad” (f. 97). Así, refiere que con fecha 13 de febrero de 2008 inició el procedimiento a fin de que se lleve a cabo una permuta o venta respecto del terreno en el que funcionaba el colegio “Reyes Católicos 6092”, sin que se haya dado una solución definitiva al problema. Por el contrario, afirma que una vez que se realizaron tasaciones, informes, levantamientos topográficos y otros, la Superintendencia de Bienes Estatales, mediante Resolución 219-2016/SBN-DGPE-SDDI, de la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario de la citada superintendencia, declaró improcedente la solicitud de permuta del Minedu, con el argumento de que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

finalidad no era realizar proyectos con fines institucionales, sino una permuta con un particular.

Finaliza aduciendo que en realidad debió realizarse un procedimiento de expropiación, pues así lo reconocen las constituciones de 1933, de 1979 y la de 1993; sin embargo, el procedimiento de permuta al cual fueron direccionados los perjudica, pues los obliga a renunciar de áreas remanentes, a una futura demanda de indemnización por daños y perjuicios, al pago en efectivo del valor del terreno comercial, a pagos ya efectuados por tasaciones vencidas, pago de impuestos por transferencias de bien inmueble (alcabala), entre otros (f. 99).

El Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, con fecha 28 de diciembre de 2018, admite a trámite la demanda e incorpora a la Superintendencia de Bienes Nacionales como litisconsorte necesario pasivo (f. 126).

La procuradora pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación propone las excepciones de falta de legitimidad para obrar activa, de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda alegando que el titular para iniciar el procedimiento de expropiación es el Estado y no un particular mediante una solicitud al efecto, y tampoco es jurídicamente posible que en un proceso judicial se ordene al Estado iniciar el procedimiento de expropiación. Refiere que no se han vulnerado los derechos alegados puesto que el procedimiento de permuta fue solicitado por la parte demandante y el inicio de este no implicaba que vaya a ser favorable para la peticionante. Por el contrario, incluso la parte recurrente afirma, en su escrito del 30 de noviembre de 2010, que ha interpuesto una demanda de reivindicación en la Corte Superior de Justicia de Lima (Expediente 24204-2010), por lo que ya habría iniciado un proceso para que se revierta su derecho de propiedad. Finaliza manifestando que el actor no pretende que se respete o restituya su derecho de propiedad, sino que se le expropie y se le pague una suma dineraria (f. 141).

El procurador público de la Superintendencia de Bienes Nacionales propone la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva y contesta la demanda alegando que en los predios materia de *litis* no se identificaron predios estatales, por lo que es con el Minedu con quien tiene que desarrollarse el proceso, pues en dichos predios funcionan los colegios “Reyes Católicos 6092” y “Comunal Santa Teresa”. Además, señala que el presente caso debe verse en el proceso contencioso-administrativo (f. 212).

El Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, con fecha 2 de setiembre de 2019, declaró infundadas las excepciones propuestas (f. 228). Y, con fecha 12 de agosto de 2020, declaró fundada la demanda y ordenó que se pague el monto del valor justipreciado de la propiedad expropiada al valor comercial actualizado y también la indemnización por la confiscación ilegal sufrida, por considerar que se han afectado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

los derechos alegados por la parte demandante (f. 260).

La Sala superior revisora revocó la resolución apelada y declaró improcedente la demanda, por considerar que si bien se ha demostrado que la parte demandante es propietaria del predio materia de controversia y que el Minedu lo posee mediante los colegios citados, no existe pronunciamiento alguno respecto al tipo de posesión, la legalidad de la tenencia, su extensión, sus límites, por lo que este caso no puede ser discutido en un proceso de amparo. Aduce que la expropiación solo puede efectuarse mediante una ley del Congreso de la República, por lo que lo pretendido es manifiestamente infundado. Agrega que debe recurrirse, si se estima por conveniente y según sea el caso, a las acciones reivindicativas, posesorias e indemnizatorias por el uso del bien. Por otro lado, confirmó la resolución que desestimó las excepciones propuestas (f. 333).

La parte demandante interpuso recurso de agravio constitucional reiterando en esencia los argumentos vertidos en la demanda (f. 369).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. La recurrente solicita que se ordene al emplazado que realice el procedimiento de expropiación respecto de la parte de su propiedad ocupada por los colegios “Reyes Católicos 6092” y “Comunal Santa Teresa”, en el distrito de Chorrillos, inscrita en la partida registral 07062968, correspondiente a la zona B y/o sección 13, a fin de que se proceda con el pago del valor justipreciado de la propiedad despojada al valor comercial actualizado, así como a la indemnización por la confiscación ilegal sufrida, que le ha supuesto un empobrecimiento respecto de su propiedad inmueble.
2. En el presente caso, se aprecia que el presunto acto lesivo del derecho de propiedad radicaría en la posesión del Estado del predio que pertenecería a la recurrente, sin que exista un acto de transferencia del propietario que haya autorizado ello. Este acto de carácter continuado, básicamente, es la existencia de dos colegios públicos (“Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”) en dicho terreno.
3. Tal situación, en principio, por las circunstancias fácticas del uso del predio, no cuenta con una vía previa, así como tampoco cuenta con una vía procesal igualmente satisfactoria, por la voluntad de la recurrente de solicitar el inicio del proceso expropiatorio y no la restitución del bien; esto debido a que la posesión del Estado, a través de las mencionadas instituciones educativas, tiene más de 30 años. Tales circunstancias también evidencian la necesidad de tutela urgente, pues el periodo de tiempo que, según alega la recurrente, ha sido privada de su propiedad, ha impedido su uso y disposición. Por estas razones, el proceso de amparo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

constituye la vía idónea para la evaluación de la pretensión.

Análisis de la controversia

4. En primer lugar, es importante precisar que, de los actuados, queda claro que no existe discrepancia respecto de la titularidad del predio inscrito en la Partida 07062968 a favor de la demandante. Asimismo, tampoco existe discrepancia respecto a que parte de dicho predio se encuentra en posesión de los colegios “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, conforme se desprende de los siguientes documentos:
 - Informe 009-2016-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 20 de junio de 2016 (f. 79), emitido por don Mario Martín Cereceda Manrique, abogado de la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario del Minedu, en el que se reconoce que las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, se encuentran funcionando sobre un área de 6790.19 m², que pertenece a un predio mayor extensión de 32 488.50 m², inscrito en la Partida 07062968, perteneciente a Villa Marina de Castillo y CIA S.C.R.L.
 - Informe 212-2015-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL-MCM, del 28 de diciembre de 2016 (f. 56), emitido por don Mario Martín Cereceda Manrique, abogado de la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario del Minedu, en el que reitera la posesión de los citados colegios en la propiedad de la recurrente.
 - Informe 575-2017-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 24 de julio de 2017 (f. 58), emitido por don Mario Martín Cereceda Manrique, abogado de la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario del Minedu, en el que reitera la posesión de los citados colegios en la propiedad de la recurrente.
 - Oficio 1974-2015-MINEDU/VMGI-DIGEIE, del 29 de diciembre de 2015 (f. 86), dirigido por don Camilo Nicanor Carrillo Purín, director general de la Dirección General de Infraestructura Educativa del Minedu, al subdirector de Desarrollo Inmobiliario de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en el que solicita la desafectación de dominio público a priva estatal de predios del Ministerio de Educación para el trámite de permuta. En dicho documento también se reconoce que los citados colegios estatales se encuentran en posesión del predio de la recurrente.
 - Oficio 888-2016-MINEDU/VMGI-DIGEIE, del 11 de abril de 2016 (f. 88), dirigido por don Camilo Nicanor Carrillo Purín, director general de la Dirección General de Infraestructura Educativa del Minedu, al subdirector de Desarrollo Inmobiliario de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en el que absuelve observaciones para proseguir con el trámite de desafectación administrativa de predios. En dicho documento también se reconoce que los citados colegios estatales se encuentran en posesión del predio de la recurrente.
 - Resolución 219-2016/SBN-DGPE-SDDI, del 15 de abril de 2016 (f. 89), que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

resuelve declarar improcedente la solicitud de desafectación y trámite de dominio posterior para posterior permuta de predio de propiedad estatal del Ministerio de Educación. En dicho acto administrativo igualmente se da cuenta de que las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa” vienen ocupando propiedad de particulares.

- Oficio 1610-2016-MINEDU/VMGI-DIGEIE, del 1 de julio de 2016 (f. 78), dirigido a la demandante por doña María Susana Morales Loaiza, directora de la Dirección General de Infraestructura Educativa del Minedu, a fin de informarle de las acciones que se viene desarrollando para efectuar una permuta de predios. En dicho documento también se reitera que las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, ocupan el predio de propiedad de la recurrente.
 - Oficio 070-2018/SBN-DGPE-SDDI, del 10 de enero de 2018, dirigido por doña María del Pilar Pineda Flores, subdirectora de Desarrollo Inmobiliario de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales al director general de la Dirección General de Infraestructura Educativa del Minedu, en donde requieren mayor información para el trámite de desafectación administrativa de predios de propiedad pública. En dicho oficio, se reitera que las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, ocupan el predio de propiedad de la recurrente.
 - Memorando 2597-2019-SBN-DGPE-SDAPE, del 27 de junio de 2019 (f. 210), dirigido por don Carlos Reátegui Sánchez, subdirector de Administración Patrimonial Estatal de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales al procurador de dicha entidad, en el que se expresa lo siguiente “(...) respecto al área de 6790,19 m² que se ubica dentro de la Zona B y/o sección 13, del predio [inscrito en la partida 07062968] donde actualmente se encuentran las instituciones Educativas n.º 6092 ‘Reyes Católicos y ‘Comunal Santa Teresa’(...)’.
5. Asimismo, la parte emplazada en su contestación manifiesta que “al momento de emitir la Resolución Directoral Zonal N.º 0326, de fecha 01 de marzo de 1976, que crea el Colegio Reyes Católicos, le correspondía realizar una expropiación, sin embargo, omite que este acto administrativo se realiza en base a una solicitud presentada por la Asociación de propietarios de la Urb. San Juan Bautista de Villa, los miembros de Comité Central y vecinos del P.J. Santa Teresa de Chorrillos, y que en el referido acto administrado se indica que la Dirección Zonal N.º 04 ha establecido que después de efectuar los estudios técnicos correspondientes, existe las condiciones básica indispensable para la creación de Centros Educativos (...); en mérito a ello el Estado procedió a realizar las acciones para satisfacer la demanda del servicio de educación; asimismo debe tener en cuenta lo dispuesto por el Ministerio de Vivienda en la Resolución Suprema N.º 235-82-VI-5600, de fecha 29.12.1982, que resuelve otorgar la afectación en uso en vía de regularización de un área de 9,900.00 m², a favor del Ministerio de Educación, derecho de afectación en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

uso que recae sobre el área inscrita en la Partida Registral n.º 07062968, el cual implica los inmuebles donde viene funcionando la Instituciones Educativas ‘Los Reyes Católicos’ y ‘Comunal Santa Teresa’, lo cual demuestran que el Sector ha venido actuado dentro de los parámetros legales (...)” (sic, f. 141 y 142). Adicionalmente a ello, ha presentado los siguientes documentos:

- Resolución Suprema 235-82-VI-5600, de fecha 29 de diciembre de 1982 (137), de la que se desprende que el Ministerio de Vivienda afectó en uso, en vía de regularización, un terreno de 9900.00 m², en el distrito de Chorrillos, donde se encontraba funcionando el Centro Educativo 6092.
 - Oficio 739/88-Sec, del 8 de noviembre de 1988 (f. 140), dirigido a la Escuela Primaria 6092 A.H. Santa Teresa de Chorrillos, mediante el cual la Municipalidad de Chorrillos comunica la Resolución de Alcaldía 1110/88, del 31 de octubre de 1988, que, en atención a la Resolución Suprema 235-82-VI-5600, de fecha 29 de diciembre de 1982, reconoce que el terreno de 9900 metros cuadrados ubicado en la falda del cerro colindante al pueblo joven Santa Teresa de Chorrillos es de propiedad del Ministerio de Educación – Centro Educativo 6092, “entendiéndose que éste reconocimiento expreso, no implica título de propiedad que acredita el dominio del terreno, ya que el mismo deberá ser saneado conforme a ley por el órgano correspondiente” (sic, f. 140).
6. Adicionalmente, se aprecia que la transferencia de la propiedad a favor de la recurrente del predio materia de controversia, se efectuó por escritura pública de fecha 23 de noviembre de 1964, la misma que fue presentada a las oficinas de los Registros Públicos para su inscripción el 17 de diciembre de 1964, conforme consta de la Partida 0762968, tomo 1333, fojas 163, del registro de predios (fojas 8). En tal sentido, desde la fecha de su registro, la propiedad privada de la recurrente contaba con publicidad registral.
7. Todo este material probatorio evidencia que, aun cuando la propiedad de la recurrente se encuentra debidamente inscrita en los Registros Públicos desde 1964, aquella parte en la que vienen funcionando las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa” se encuentra en posesión del Estado; es decir, la titular del derecho de propiedad carece de la posesión del predio.
8. Al respecto, es importante precisar que la Constitución, en su artículo 70, consagra el derecho de propiedad en los siguientes términos:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

9. En anterior jurisprudencia, este Tribunal ha tenido la oportunidad de evaluar situaciones en las que se interviene en el derecho de propiedad sin despojar formalmente del título de propiedad a su titular. Así, en la sentencia emitida en el Expediente 00239-2010-PA/TC, se expuso que:

(...) la noción de expropiación indirecta o expropiación regulatoria se aplica tanto en derecho internacional como en derecho interno. Siguiendo múltiples pronunciamientos a través de resoluciones expedidas por tribunales internacionales se ha clasificado a las expropiaciones en dos tipos: directas, es decir, aquellos actos legislativos o administrativos que transfieren el título y la posición física de un bien, e indirectas, es decir, aquellos actos estatales que en la práctica producen una pérdida de la administración, el uso o el control de un recurso, o una significativa depreciación en el valor de los bienes. A su vez, se reconoce que las expropiaciones indirectas se subdividen en expropiación progresiva, que son aquellas donde se produce una lenta y paulatina privación de facultades del derecho de propiedad del inversionista titular, lo que disminuye el valor del activo; y las expropiaciones regulatorias que son aquellas donde la amenaza de vulneración al derecho de propiedad se produce a través de regulación estatal.

Así pues, a nivel interno debe entenderse por expropiación indirecta o expropiación regulatoria aquella en donde la Administración Pública a través de una sobreregulación priva (total o parcialmente) al propietario de un bien de uno o todos los atributos del derecho de propiedad (ya sea del uso, del disfrute o de la disposición). El derecho de propiedad de sobre bienes tiene sentido en tanto permite extraer un mayor provecho a los bienes. Si no se puede disponer, usar o disfrutar los bienes, gozar de su utilidad carece de relevancia.

Si bien la Constitución no hace mención expresa relativa a la proscripción de las expropiaciones indirectas, lo que no significa que la Constitución las tolere, una interpretación constitucional válida lleva a concluir que toda vez que la Constitución reconoce, respeta y protege el derecho de propiedad de los privados como parte del modelo de economía social de mercado al que se adscribe y al establecer la exigencia de un adecuado procedimiento expropiatorio que incluya un pago en efectivo de la indemnización justipreciada para intervenir sobre la propiedad de privados, las expropiaciones indirectas se encuentran proscritas. Al respecto, las bases constitucionales que fundamentan la protección contra las expropiaciones regulatorias o indirectas se encuentran en los artículos 70, 2, inciso 2, 63, 71 y 61 de la Constitución” (fundamentos 10, 11 y 12).

10. En esa misma línea, en la sentencia emitida en el Expediente 00834-2010-PA/TC, ha expresado lo siguiente:

(...) a juicio del Tribunal Constitucional, toda esta situación ha generado una nueva afectación respecto del derecho de propiedad respecto del derecho de propiedad de la actora sobre las instalaciones en la laguna Parón. A decir del Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual, ello genera una expropiación indirecta o regulatoria. En efecto, mediante el precedente vinculante recaído en el Expediente N.º 1535-2010/SCI-INDECOPI, publicado el 3 de junio de 2010, fundamento 12, dicha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

entidad ha dejado establecido que, además de las expropiaciones tradicionales, la protección que prevé el artículo 70 de la Constitución Política también alcanza a las expropiaciones regulatorias o indirectas, ‘es decir, a actos gubernamentales que afectan el valor de la propiedad, sin despojar formalmente al propietario de su título’.

De acuerdo a ello, se advierte que el hecho de que la Autoridad Nacional de Agua se mantenga en posesión de los activos de la empresa actora, a pesar de que ya transcurrió el plazo del estado de emergencia que la legitimaba para usar tales bienes, genera que en la práctica dicha empresa haya perdido la administración, el uso y/o control de sus bienes, es decir, que en forma indirecta ha sufrido una expropiación” (fundamento 40 y 41).

11. En el caso de autos, se advierte la existencia de un supuesto de expropiación indirecta materializada por actos de posesión de la propiedad privada por parte del Estado sin un justo título que así la justifique, pues, a pesar de que la emplazada admite la posesión del predio de la recurrente en la parte en la que vienen funcionando las instituciones educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, esgrime que tal actuación ha seguido los parámetros legales, sin haber probado la existencia de autorización de cesión en uso de parte de la propietaria a su favor, ni que exista un procedimiento de expropiación en curso, como manda la Constitución, y que justifique tal posesión. Cabe precisar que a la fecha de la emisión de la Resolución Suprema 235-82-VI-5600, del 29 de diciembre de 1982, la Constitución Política de 1979 (vigente en dicha fecha), en su artículo 125 también disponía que la privación de la propiedad privada solo podía producirse por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social, declarada conforme a ley y previo pago en dinero de una indemnización justipreciada; supuesto constitucional que tal resolución no cumple.
12. Siendo ello así, se advierte que, en el presente caso, las instituciones educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa” vienen funcionando en el predio de propiedad de la recurrente. Se aprecia además que estas instituciones cubren la necesidad educativa del distrito de Chorrillos, razón por la cual no puede disponerse la restitución del inmueble a su titular registral.
13. Sin embargo, en los hechos, la desposesión de dicha parte del predio de la recurrente ha cumplido con la finalidad de necesidad pública que exige el procedimiento de expropiación, sin que exista una ley que así lo haya declarado, conforme lo dispone el artículo 70 de la Constitución.
14. En tal sentido, aun cuando una sentencia de tutela de derechos emitida por el Tribunal Constitucional no constituye un mandato legal en la forma exigida por la Constitución, ello no impide que, atendiendo a las consecuencias producidas por la afectación del derecho de propiedad identificada en el presente caso, no pueda intervenir para disponer la restitución de la eficacia del derecho vulnerado. Así, este



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

Tribunal Constitucional considera que lo que corresponde en el caso es ordenar al Ministerio de Educación que, en vía de regularización, proceda a dar inicio a las gestiones necesarias para proceder con el pago de la indemnización justipreciada, que incluye el precio del bien expropiado y la compensación por el eventual perjuicio; esto de conformidad con el Decreto Legislativo 1192, a los efectos de restituir a la recurrente el valor del patrimonio afectado respecto de su propiedad, y así proceder con la trasferencia del título de propiedad a favor del Estado. Tal procedimiento, teniendo en cuenta la posesión de más de 30 años por parte del Estado del predio de la recurrente, debe efectuarse en un plazo no mayor a los 6 meses de notificada la presente sentencia.

15. Sin perjuicio de lo expuesto y de considerarlo pertinente, las partes quedan en libertad de proceder con las negociaciones correspondientes, si optaran por otros mecanismos para satisfacer la pérdida del patrimonio de la recurrente a favor del Estado; sea producto de permutas, novaciones, donaciones u otro mecanismo legal vigente.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse vulnerado el derecho de propiedad de la recurrente, producto de una expropiación indirecta.
2. **ORDENAR** al Ministerio de Educación que, en vía de regularización, dé inicio al procedimiento del pago del justiprecio respectivo a favor de la recurrente, conforme a lo desarrollado en la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Si bien estoy de acuerdo con los fundamentos y con lo resuelto en la resolución expedida en autos, considero necesario precisar lo siguiente:

1. La recurrente interpuso demanda de amparo contra el Ministerio de Educación (MINEDU) con el objeto de que “se ordene realizar la expropiación, conforme se debió realizar, pagándonos el monto del valor justipreciado de la propiedad despojada al valor comercial actualizado a través de un proceso de expropiación. Así como la indemnización por la confiscación ilegal del cual mi representada ha sido empobrecida en su propiedad inmueble” (sic, f. 95).
2. Por su lado, la demandada ha admitido en diversos documentos que se encuentra en posesión de parte del predio de la recurrente, como se aprecia a continuación:
 - Informe 009-2016-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 20 de junio de 2016 (f. 79), emitido por don Mario Martín Cereceda Manrique, abogado de la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario del Minedu, en el que se reconoce que las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, se encuentran funcionando sobre un área de 6,790.19 m², que pertenece a un predio mayor extensión de 32,488.50 m², inscrito en la partida 07062968, perteneciente a Villa Marina de Castillo y CIA SCRL. En dicho Informe, textualmente se indica:

“Las Instituciones Educativas N° 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, vienen funcionando sobre un área de 6,790.19 m² el cual forma parte de un predio de mayor extensión de 32,488.50 m² denominada Área Remanente Zona B (Sección 13) inscrito en la Partida N° 07062968 de la Oficina Registral de Lima a nombre de Villa Marina de Castillo y CIA S.C.R.L, situado en el distrito de Chorrillos, provincia y departamento de Lima.”
 - Con el Informe 212-2015-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL-MCM, del 28 de diciembre de 2016 (f. 56) y el Informe 575-2017-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 24 de julio de 2017 (f. 58) —emitidos por don Mario Martín Cereceda Manrique, abogado de la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario del MINEDU—, la parte demandada reitera la posesión de los citados colegios en la propiedad de la recurrente.
 - Oficio 1610-2016-MINEDU/VMGI-DIGEIE, del 1 de julio de 2016 (f. 78), dirigido a la demandante por doña María Susana Morales Loaiza, directora de la Dirección General de Infraestructura Educativa del MINEDU, a fin de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

informarle de las acciones que se viene desarrollando para efectuar una permuta de predios. En dicho documento también se reitera que las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, ocupan el predio de propiedad de la recurrente.

- Oficio 070-2018/SBN-DGPE-SDDI, del 10 de enero de 2018 (f. 91), dirigido por doña María del Pilar Pineda Flores, Sub directora de Desarrollo Inmobiliario de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales al director general de la Dirección General de Infraestructura Educativa del Minedu, en donde requieren mayor información para el trámite de desafectación administrativa de predios de propiedad pública. En dicho oficio, se reitera que las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, ocupan el predio de propiedad de la recurrente. Así, en este documento textualmente se indica:

“Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia a), el cual contiene la solicitud de desafectación administrativa de tres (3) predios que tienen la condición registral de aportes reglamentarios destinados para fines de educación (...); a fin posteriormente permutarlos con un predio de 6,790.00 m², ubicado en el distrito de Chorrillos, provincia y departamento de Lima, de propiedad de la empresa “Villa Marina de Castillo y CIA SRCL”, atendiendo a que este último predio viene siendo ocupado actualmente por las Instituciones Educativas “Nº 6092 Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”.

3. En base al material probatorio expuesto, queda claro que aun cuando la propiedad de la recurrente se encuentra debidamente inscrita en los registros públicos, una porción de ella se encuentra en posesión del Estado, donde vienen funcionando las Instituciones Educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”.
4. Asimismo, en autos también se observa que la demandada no ha probado la existencia de autorización de cesión en uso de parte de la propietaria a su favor, ni que exista un procedimiento de expropiación en curso, como manda la Constitución, que justifique tal posesión.
5. En tal sentido, considero relevante resaltar que, debido a que en el presente caso está clara la titularidad del derecho de propiedad de la parte recurrente, quien junto con el predio se encuentran identificados e individualizados, el proceso de amparo es la vía procesal adecuada para resolver la situación litigiosa planteada, pues no se requiere de una especial actividad probatoria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

6. Por lo demás, coincido con los fundamentos de la sentencia, en virtud de los cuales se declara FUNDADA la demanda, por haberse vulnerado el derecho de propiedad de la demandante.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido por mis colegas, no considero que este caso sea propiamente de una “expropiación indirecta”, como se indica en los fundamentos 9, 10, 11 y el punto resolutivo 1 de la sentencia.

En la jurisprudencia del Tribunal y en la jurisprudencia internacional, como lo indica la sentencia, la expropiación indirecta se asocia con aquellos actos estatales que en la práctica producen una pérdida de la administración, el uso o el control de un recurso, o una significativa depreciación en el valor de los bienes, como consecuencia de progresivas privaciones del derecho de propiedad e incluso actos regulatorios. La expropiación directa más bien se materializa en la transferencia del título o la posición física de un bien.

En el presente caso, la recurrente afirma ser propietaria del Lote I, ex Fundo Márquez de Córpac, el mismo que fue dividido en 13 parcelas, y que el colegio Reyes Católicos 6092, creado mediante Resolución Directoral Zonal 0326, de fecha 1 de marzo de 1976, se construyó en el terreno inscrito en la Partida 07062968 zona B y/o sección 13, de su propiedad, sin que medie para ello título, permiso, donación o algún medio por el cual se haya otorgado en uso esta propiedad al Ministerio de Educación; por lo que entiende que, en realidad, ha sido confiscada por el Estado.

Por ello, estimo que en este caso nos encontramos, propiamente, frente a un supuesto de expropiación directa, y ello en la medida en que ha operado una confiscación física total del denominado Lote I, ex Fundo Márquez de Córpac, la cual se ha prolongado durante una considerable cantidad de tiempo, ocasionando un severo perjuicio a la parte accionante. Esto ha generado, evidentemente, que se le prive de cualquier clase de disponibilidad del bien de su propiedad. En este sentido, entiendo que no nos encontramos, como lo indica la ponencia, frente a la denominada “expropiación indirecta” o “regulatoria”. En todo caso, coincido en que la vulneración del derecho a la propiedad ha quedado acreditada con la información que se advierte en autos.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Si bien mi voto aprueba la ponencia, conforme con lo resuelto en la presente sentencia, en la medida que declara fundada la demanda de amparo por vulneración al derecho fundamental de propiedad, debo precisar, con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, que discrepo en el planteamiento de que ello se haya producido a razón de una **expropiación indirecta**. Por tanto, me aparto de dicho sustento jurídico formulando el siguiente voto por las consideraciones que seguidamente paso a señalar.

1. El fundamento 11 de la sentencia, luego de hacer referencia a determinados antecedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, se concluye lo siguiente:
 11. **En el caso de autos, se advierte la existencia de un supuesto de expropiación indirecta materializada por actos de posesión de la propiedad privada por parte del Estado** sin un justo título que así la justifique, pues, a pesar de que la emplazada admite la posesión del predio de la recurrente en la parte en la que vienen funcionando las instituciones educativas 6092 “Reyes Católicos” y “Comunal Santa Teresa”, esgrime que tal actuación ha seguido los parámetros legales, sin haber probado la existencia de autorización de cesión en uso de parte de la propietaria a su favor, ni que exista un procedimiento de expropiación en curso, como manda la Constitución, y que justifique tal posesión. Cabe precisar que **a la fecha de la emisión de la Resolución Suprema 235-82-VI-5600, del 29 de diciembre de 1982, la Constitución Política de 1979 (vigente en dicha fecha), en su artículo 125 también disponía que la privación de la propiedad privada solo podía producirse por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social, declarada conforme a ley y previo pago en dinero de una indemnización justipreciada; supuesto constitucional que tal resolución no cumple.** [resaltado agregado]
2. Así, se sostiene que este caso recae en un supuesto de expropiación indirecta y que la Resolución Suprema N.º 235-82-VI-5600 no cumplió con lo establecido en el artículo 125 de la Constitución peruana de 1979.
3. Al respecto, es preciso mencionar que la llamada expropiación indirecta tiene sus antecedentes en el sistema jurídico estadounidense, en el que la expropiación (*takings*) no está acotada a un supuesto específico de privación de la propiedad por el Estado, declarada por ley y previo pago de una indemnización justipreciada, tal como lo establece nuestro ordenamiento jurídico.
4. Con lo cual, “[...] se admiten dentro del concepto de *takings* otras modalidades de afectación del derecho de propiedad, sin transferencia de dominio al Estado, pero con impacto económico equivalente a la expropiación (*regulatory*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

*takings)*¹. Cabe citar sobre el particular el caso *Lucas v. South Carolina Coastal Council* 505 U.S. 1003, 1019 (1992), en el que se afirmó que:

“[...] si la regulación estatal privaba al propietario permanentemente de la explotación económica del bien se trata de una expropiación total (categorical taking) que debe ser indemnizada. En este caso el señor David Lucas hizo una compra de dos lotes de terreno costero no edificados en Carolina del Sur. Lucas tenía el propósito de dedicar un lote a inversión inmobiliaria. Antes de que el actor iniciase cualquier construcción se aprobó una ordenanza que prohibía toda edificación entre la playa y ciertas líneas de construcción. Lucas reclamaba que la propiedad había sido privada de todo su valor económico. En la sentencia, se comienza el análisis advirtiendo que las apropiaciones físicas y permanentes de tierra requieren de una compensación justa «sin importar cuánto peso pueda tener el propósito público detrás de la regulación estatal». El fallo sustentado por el justice Antonin Scalia señaló que existía una expropiación cuando «la regulación niega todo beneficio económico o productivo de la tierra». Agregó que «existen buenas razones para nuestra creencia frecuentemente expresada de que cuando el propietario de un derecho real debe sacrificar toda utilización económicamente beneficiosa en nombre del bien común, esto es, dejar su propiedad sin uso económico, ha sufrido una expropiación». [resaltado agregado]-

5. Así, para la existencia de una expropiación indirecta se parte de la adopción de una decisión del Estado materializada en la emisión de una medida regulatoria específica que genera una afectación de tal magnitud que priva del contenido económico de la propiedad a un sujeto privado y que como consecuencia genera derecho a indemnización.
6. Por su parte, el Tribunal Constitucional, también cuenta con determinados pronunciamientos sobre la materia y que precisamente son citados en la sentencia del caso de autos [véase fundamentos 9 y 10]. En tal sentido, en el caso *Duke Energy* (Expediente 00834-2010-PA/TC), declaró que la situación de la parte demandante de encontrarse imposibilitada de operar sus instalaciones eléctricas por estar bajo la posesión de la Autoridad Nacional del Agua, o de no poder operar sino con un volumen de agua mucho menor al legalmente autorizado, había generado un detimento patrimonial equivalente a una expropiación; en esa línea expresó lo siguiente:

[...] mediante el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 1535-2010/SCI-INDECOPI, publicado el 3 de junio de 2010, fundamento 12, dicha entidad ha dejado establecido que, además de las expropiaciones tradicionales, la protección que prevé el artículo 70 de la Constitución Política también alcanza a las expropiaciones regulatorias o indirectas, es decir, a actos gubernamentales que afectan el valor de la propiedad, sin despojar formalmente al propietario de su título.

De acuerdo con ello, se advierte que el hecho de que la Autoridad Nacional de Agua se

¹ Kresalja, B. y C. Ochoa, *Derecho constitucional económico*. Tomo II, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2022, p. 331.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

mantenga en posesión de los activos de la empresa actora, a pesar de que ya transcurrió el plazo del estado de emergencia que la legitimaba para usar tales bienes, genera que en la práctica dicha empresa haya perdido la administración, el uso y/o control de sus bienes, es decir, que en forma indirecta ha sufrido una expropiación” [fundamento 40 y 41].

7. Considero que la precitada sentencia adolece de una deficiencia técnica, como lo señala en la doctrina Gonzales Barrón:

Ya hemos señalado que esta sentencia adolece de varios errores, pero aquí basta mencionar que un despojo de hecho, como el acontecido por la Autoridad Nacional del Agua, por el cual simplemente no devuelve las instalaciones de la empresa afectada, jamás puede constituir una “expropiación indirecta” (aun cuando esta fuese posible), ya que ello está relacionado con el marco normativo que regula el bien o la actividad, no con la simple pérdida de posesión por obra de la entidad pública²

8. Asimismo, cabe hacer referencia al caso de la demanda de amparo interpuesta por la empresa Promotora e Inmobiliaria Town House S.A.C contra la Municipalidad Metropolitana de Lima (Exp. 0239-2010-AA/TC), a fin de que se declare inaplicable la ordenanza 1099-MML que aprobó el reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo del distrito de Chaclacayo. La demandante era propietaria de terrenos y había obtenido la autorización municipal correspondiente para edificar; sin embargo, con la entrada en vigor de dicha ordenanza se le impidió realizar cualquier tipo de edificación en dichos predios al modificarse la zonificación del área declarándola zona de protección y tratamiento paisajista. Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló que:

[...] debe entenderse por **expropiación indirecta o expropiación regulatoria** aquella en donde la **Administración Pública a través de una soberregulación priva (total o parcialmente) al propietario de un bien de uno o todos los atributos del derecho de propiedad** (ya sea del uso, del disfrute o de la disposición). El derecho de propiedad de sobre bienes tiene sentido en tanto permite extraer un mayor provecho a los bienes. Si no se puede disponer, usar o disfrutar los bienes, gozar de su utilidad carece de relevancia.

Si bien la Constitución no hace mención expresa relativa a la proscripción de las expropiaciones indirectas, lo que no significa que la Constitución las tolere, una interpretación constitucional válida lleva a concluir que toda vez que la Constitución reconoce, respeta y protege el derecho de propiedad de los privados como parte del modelo de economía social de mercado al que se adscribe y al establecer la exigencia de un adecuado procedimiento expropiatorio que incluya un pago en efectivo de la indemnización justipreciada para intervenir sobre la propiedad de privados, las expropiaciones indirectas se encuentran proscritas. Al respecto, **las bases constitucionales que fundamentan la protección contra las expropiaciones**

² Gonzales Barrón, Gunther, *Derecho Urbanístico*, Volumen I, Ediciones Legales, Lima, 2013, p. 392.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03694-2022-PA/TC
LIMA
VILLA MARINA DE CASTILLO y CIA.
S.C.R.L.

regulatorias o indirectas se encuentran en los artículos 70, 2, inciso 2, 63, 71 y 61 de la Constitución

En consecuencia, se advierte una amenaza cierta o inminente de vulneración al uso o disfrute de la propiedad del recurrente puesto que las medidas adoptadas en la Ordenanza Municipal 1099-MML recortan las legítimas y reales expectativas del demandante, orientadas a darle el uso real y concreto para el cual fue adquirido el predio. [...]

(fundamentos 11, 12 y 13). [resaltado agregado].

9. En esa dirección, se entiende que para que una expropiación indirecta se configure es indispensable que, a modo de *conditio sine qua non*, esta devenga y previamente exista una **medida regulatoria expresa emitida por el Estado que limite o afecte sustancialmente el derecho fundamental de propiedad de una persona**, protegido por nuestra Constitución. Supuesto que no ocurre en el caso de autos, pues no se evidencia una regulación de por medio que haya materializado un acto del Ministerio de Vivienda con la finalidad de afectar el contenido económico de la propiedad del demandante, manteniendo su titularidad. Es preciso señalar que la Resolución Suprema N° 235-82-VI-5600, de fecha 29 de diciembre de 1982 (f. 137), emitida por dicho Sector no podría considerarse como una regulación que propiamente haya tenido tal finalidad, pues conforme a uno de los considerandos que tal norma, el bien inmueble bajo controversia fue concebido como un terreno de naturaleza eriaza y por tanto de propiedad fiscal, con lo cual, no se partía de la premisa que se trataba de un bien inmueble de propiedad privada sobre el cual establecer determinada restricción, regulación o afectación.
10. Con ello no pretendo plantear que no hubo vulneración al derecho a la propiedad en perjuicio del recurrente, lo que sostengo es que ello no se dio a razón de una expropiación indirecta (independientemente que la entidad estatal haya tomado posesión indebida del bien) pues no se ha configurado el supuesto para ello, esto es, la preexistencia de una medida regulatoria sino que se trataría de un despojo de hecho, proscrito por el artículo 70 de la Constitución.

S.

OCHOA CARDICH