

# Antinomias en la posesión de bienes inmuebles privados del Estado peruano

*Antinomies in the possession  
of private real estate of the State  
Peruvian*

*por*

ALBERTO MENESES GÓMEZ  
*Abogado*

**RESUMEN:** Con la promulgación de la Ley 29618, que declaró imprescriptibles los bienes privados del Estado peruano se generaron varias antinomias con normas que el Estado peruano emitió para formalizar la propiedad informal y para la administración de sus bienes inmuebles, por lo que en el presente documento se analizará esta problemática y se proponen una solución a la misma.

**ABSTRACT:** *With the enactment of Law 29618, which declared the private property of the State Peruvian imprescriptible, several antinomies were generated with norms that the State Peruvian issued to formalize informal property and for the administration of its real estate, so this document will be analyzed in this document, problem and the solution to it is determined.*

**PALABRAS CLAVES:** Antinomias. Bienes del Estado peruano. Formalización de propiedad. Legislación peruana. Disposición de inmuebles. Imprescriptibilidad de bienes.

**KEY WORDS:** *Antinomies. State property. Formalization of property. Peruvian legislation. Disposition of real estate. Imprescriptibility of property.*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. ANÁLISIS DE LA LEY NÚMERO 29618.—III. MARCO GENERAL DE LAS ANTINOMIAS: 1. DEFINICIÓN. 2. PRESUPUESTOS. 3. CLASIFICACIÓN: 3.1. *Según la clásica doctrina.* 3.2 *Según su naturalidad.* 3.3 *Según el Tribunal Constitucional de Perú.* 4. CRITERIOS PARA RESOLVER LAS ANTINOMIAS: 4.1 *Principales criterios:* 4.1.1 Criterio de jerarquía. 4.1.2 Criterio cronológico. 4.1.3. Criterio de especialidad. 4.2. *Otros criterios citados por Prieto Sanchis:* 4.2.1 Criterio de competencia. 4.2.2 Criterio de prevalencia. 5. EN CASO LOS CRITERIOS SEAN INSUFICIENTES. 6. EN CASO DE CONFLICTOS DE CRITERIOS.—IV. REGULACIÓN SOBRE EL SANEAMIENTO Y FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD.—V. ANTINOMIAS GENERADAS. CASOS CONCRETOS DE LA LEY.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

En el 2010, se promulgó la Ley número 29618 estableciendo la presunción de que el Estado peruano era poseedor de todos los inmuebles de su propiedad y declarando la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal, buscando de esta manera desincentivar las invasiones y el tráfico de terrenos que se producían y producen en los predios estatales, y a la vez ejercer una efectiva defensa de estos.

No obstante, los graves cuestionamientos que se realizó a esta ley, y que generaron la interposición de una demanda de inconstitucionalidad por parte del Colegio de Notarios de San Martín - Perú, el Tribunal Constitucional de Perú por la sentencia del expediente núm. 0014-2015-PI/TC determinó la constitucionalidad de esta declarando infundada la demanda.

Así las cosas, la Ley 29618 se encuentra plenamente vigente, lo cual no se encontraría en concordancia con las normas de saneamiento y formalización de la propiedad; así como la normativa de los actos de disposición y administración de los propios bienes privados estatales.

En efecto, ambas regulaciones tienen como su principal sustento que el particular o administrado posea los bienes de dominio privado estatales por un cierto plazo antes de solicitar la formalización o adquisición de uno de

estos bienes, plazo que en la mayoría de los casos puede cumplirse incluso pasado el año 2010.

Vale decir, si a partir del 2010 se considera que el Estado peruano es el único poseedor de sus bienes privados como puede un particular o administrado alegar y acreditar posesión sobre dichos bienes para cumplir la regulación sobre saneamiento y formalización de la propiedad con la finalidad de regularizar o adquirir la propiedad del bien inmueble que están poseyendo.

En este sentido, en el presente documento analizaremos la presunción que ha establecido la Ley núm. 29618 (en adelante, «Ley») y si esta tiene una contradicción con las normas de saneamiento y formalización de la propiedad, determinando si existe antinomias y cómo deberían resolverse.

## II. ANÁLISIS DE LA LEY NÚMERO 29618:

La Ley emitida el 24 de noviembre del 2010, establece:

Artículo 1.— Presunción de la posesión del Estado respecto de los inmuebles de su propiedad

Se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad.

Artículo 2.— Declaración de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal

Declarárese la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

Por su parte, el artículo 36 de la Ley núm. 29151-Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales dispone que los predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan de particulares, ni de las Comunidades Campesinas y Nativas, son de dominio del Estado peruano (en adelante, Estado). Entonces, todos los bienes que no estén inscritos a favor de un particular son propiedad del Estado, lo cual genera, a su vez, que se presume que el Estado es poseedor de todos esos inmuebles no inscritos a favor de particulares.

Pues bien, debemos indicar que consideramos que no estamos ante una verdadera «presunción» sino ante una ficción legal, no debiéndonos dejar llevar por el solo texto de la norma de que «se presume».

En efecto, la norma establece que se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad, es decir parte de la premisa que todos los bienes del Estado son poseídos por el mismo, lo cual es un supuesto complicado de probar, salvo en el caso de una posesión mediata, pero que en este caso no se presenta, por cuanto se requeriría que el Estado hubiera entregado la posesión inmediata a un tercero, lo cual no sucede.

Veamos, los inmuebles de propiedad del Estado son todos aquellos lagos, ríos, minas, diques, suelos, subsuelos, sobresuelos, y todos los que los bienes que se consideran dentro del término inmuebles, a razón del artículo 885º del Código Civil. En la realidad poseer todo este bien es imposible, puesto que existen zonas en donde ni siquiera ninguna persona podría ejercer posesión. Por ello, al ser este supuesto uno que en la realidad de los hechos no se presenta no puede generarse una presunción legal, puesto que para esta se requiere que el supuesto si exista, que sea cierto.

Ahora bien, una ficción legal se presenta en el momento en que se requiere que una ley en un determinado caso cree un efecto jurídico, el cual proviene de un supuesto de inexistencia o de uno irreal. ZAVALA explica la diferencia entre presunción y ficción citando a tres grandes autores<sup>1</sup>, todos los cuales coinciden en indicar que la suposición o presunción está relacionado a la existencia de los hechos, en cambio, la ficción en hechos inexistentes que generan la creación de este.

Por ello, consideramos que esta norma es en realidad una ficción legal y no una presunción, aunque del texto literal de la misma podría considerarse como tal, en estricto, considerar que el Estado posee «todos» los inmuebles de su propiedad es algo que en la realidad no puede ni podría presentarse; es decir, es un hecho inexistente, lo que impide que cualquier persona pueda alegar la posesión sobre los bienes de dominio privado pese a que pudiera tener medios probatorios que respalden su afirmación, en tanto no se está ante una presunción.

Podemos concluir que, la Ley en realidad determina la ficción legal de que el Estado es poseedor de todos sus inmuebles, esto es, de todos los inmuebles de dominio privado que estén inscritos a su favor o que no estén inscritos en Sunarp a favor de un particular.

### III. MARCO GENERAL DE LAS ANTINOMIAS

Los sistemas normativos son el conjunto de normas que se encuentran unidas y relacionadas entre sí, teniendo como una de sus características el de tener la unidad y coherencia de normas que les permita relacionarse entre ellas. El Tribunal Constitucional de Perú se ha pronunciado en la sentencia del Expediente 0047-2004-AI/PI, sobre el ordenamiento jurídico definiéndolo como *una pluralidad sistemática de normas aplicables en un espacio y lugar determinado, y se caracteriza por su normatividad sistemática y su plenitud hermética*. Asimismo, señala que *el ordenamiento conlleva la existencia de una normatividad sistemática, pues el derecho es una totalidad, es decir, un conjunto de normas entre las cuales existe tanto una unidad como una disposición determinada. Por ende, se le puede conceptualizar como el*

*conjunto o unión de normas dispuestas y ordenadas con respecto a una norma fundamental y relacionados coherentemente entre sí.*

BOBBIO (2017) citando a KELSEN indica que se distinguen dos tipos de sistemas normativos, uno dinámico y otro estático:

(...) Por sistema estático KELSEN entiende aquel en el que las normas están relacionadas entre sí como las proposiciones en un sistema deductivo, (...) por tanto, que todas estas leyes forman un sistema en cuanto se deducen de la primera.

Sistema dinámico, en cambio, es aquel en el que las normas que lo componen se derivan unas de otras mediante una delegación sucesiva de poder, o sea, no por medio de su contenido sino de la autoridad que las ha creado: una autoridad suprema que no tiene ninguna otra autoridad sobre sí. En otras palabras, se puede decir que en este tipo de ordenamiento normativo la vinculación entre las diferentes normas no es material sino formal, 171-172.

En atención a esta distinción, el sistema jurídico es un sistema dinámico, dado que lo que lo caracteriza es el aspecto formal, la autoridad que emite las normas. Ahora bien, este sistema dinámico no impide que existan dos normas que se sean contrarias entre sí, lo que en principio daría lugar a la quiebra del sistema y la unidad y coherencia que este tiene; por ello se ha mencionado que:

(...) resulta perfectamente verosímil que un mismo sistema albergue normas contradictorias para la regulación de un mismo caso, como lo es también que se produzcan contradicciones entre las resoluciones judiciales. Otra cosa es que normativamente y en el plano de la aplicación del Derecho las contradicciones hayan de solucionarse, como han de colmarse las lagunas (PRIETO SANCHÍS, 2005, 131).

PRIETO SANCHÍS (2005) señala que la «existencia de normas contradictorias se explica por el carácter dinámico del Derecho y que, al mismo tiempo, el derecho es también un sistema estático, de modo que el contenido de sus normas no puede entrar en contradicción con otras superiores, y singularmente con la Constitución, resulta que la coherencia se convierte en un postulado esencial del sistema» (p. 132). Vale decir, nada impide que en el sistema normativo existan normas contrapuestas por cuanto la coherencia del sistema tiene verse como el objetivo de todo aquél.

Por tanto, el ordenamiento jurídico tiene como base fundamental a la unidad y a la coherencia normativa, sin que la contradicción entre dos normas signifique el quiebre del sistema, por el contrario, genera que se apliquen los criterios necesarios para dar solución y llegar al objetivo o fin de guardar una coherencia del sistema normativo.

## 1. DEFINICIÓN

Es común encontrar que se presenten dos normas que se contraponen, es decir que regulen un mismo supuesto de hecho con consecuencias jurídicas distintas, lo cual genera la existencia de la antinomia. Esta figura tiene sustento en la división de poderes que permite a las autoridades emitir distintas normas y al fin del propio legislador de querer regular de una u otra forma todos los distintos supuestos de hecho que se presentan en la realidad social, conforme a su mejor saber y entender.

Esta incompatibilidad de normas ha sido denominada antinomia, generándose que en doctrina se le defina de la siguiente manera:

— Para ALF ROSS, se imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas (MARTÍNEZ, 2015, 1310).

— Para BOBBIO es la situación en que dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento y tiene el mismo ámbito de validez imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas (MARTÍNEZ, 2015, 1310).

— PRIETO SANCHÍS (2005) «supone la existencia de una contradicción entre los enunciados deónicos o calificaciones normativas establecidas por dos normas pertenecientes al mismo sistema» (p. 132).

— HENRÍQUEZ VIÑAS siguiendo a HUERTA OCHOA indica que el conflicto normativo es aquel que se presenta cuando dos o más normas son formal o materialmente incompatibles. Precisando la distinción entre la incompatibilidad formal y material se habla de «infracción» cuando la incompatibilidad en comento sea formal, es decir, cuando no se hayan cumplido debidamente las normas procedimentales o existan vicios de competencia. Si, por el contrario, la incompatibilidad normativa es material corresponde hablar de «contradicción normativa», lo que generalmente se produce por contradicción en el carácter de las normas (contradicción deónica) o en su contenido (contradicción lógica) (HENRÍQUEZ, 2013, 461).

— GUARINONI prefiere utilizar el término: «incompatibilidades» antes que el más común de «contradicciones», dado que el de contradicción, si nos referimos a la lógica, es un concepto muy específico y excluiría, por ejemplo, a normas contrarias entre sí, que son incompatibles. Si una norma hace obligatoria una conducta y otra la prohíbe, son incompatibles, aunque no son contradictorias. Asimismo, señala que, el corolario es que solo hay una contradicción o incompatibilidad cuando se trata del mismo caso, o condición fáctica. Ello se corresponde con una concepción de las normas como enunciados condicionales, que establecen que una conducta deviene obligatoria, prohibida o permitida cuando se produce determinado antecedente, comúnmente llamado un caso (GUARINONI, 2001, 548-549).

— MARTÍNEZ ZORRILLA señala que existe un amplio acuerdo sobre este concepto: se dice que nos encontramos ante una antinomia siempre que a un mismo supuesto de hecho le sean aplicables dos o más normas que establezcan consecuencias jurídicas distintas o incompatibles para ese mismo caso (MARTÍNEZ, 2015, 1310).

— El Tribunal Constitucional de Perú la define como aquella situación en que dos normas pertenecientes al mismo ordenamiento y con la misma jerarquía normativa son incompatibles entre sí, por tener el mismo ámbito de validez (STC 0047-2004-AI/TC).

Así las cosas, podemos indicar que la antinomia es la existencia de dos o más normas que regulen un mismo supuesto de hecho con consecuencias jurídicas distintas, generando incompatibilidad o contraposición entre las normas, que tendrá que ser resuelta para obtener la coherencia que requiere todo sistema normativo.

## 2. PRESUPUESTOS

BOBBIO (2017) señala que «para que exista una antinomia deben darse dos condiciones: i) las normas deben pertenecer a un mismo ordenamiento y ii) las dos normas deben tener el mismo ámbito de validez, esto es, temporal, espacial, personal y material» (p. 182). Por su parte, el Tribunal Constitucional de Perú en la sentencia del expediente 0047-2004-AI/TC ha señalado que la existencia de una antinomia se acredita en función de tres presupuestos:

— Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad pertenezcan a un mismo ordenamiento; o que se encuentren adscritas a órdenes distintos, pero, sujetas a relaciones de coordinación o subordinación (como el caso de una norma nacional y un precepto emanado del derecho internacional público).

— Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad tengan el mismo ámbito de validez (temporal, espacial, personal o material).

— Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad pertenezcan, en principio, a la misma categoría normativa; es decir, tengan homologa equivalencia jerárquica.

Siguiendo a STRAWSON, AGÜERO-SAN JUAN (2015) indica que, por tal razón, «en la identificación de los enunciados y las inconsistencias se debe considerar si estos fueron: i) enunciados por la misma persona, ii) enunciados en el mismo tiempo, y iii) enunciados en el mismo lugar, entre otras consideraciones» (p. 42).

Visto estos presupuestos o requisitos como lo que se necesita para que aparezca una antinomia, que básicamente concuerdan en que las normas tienen que pertenecer a un mismo sistema normativo y que se encuentren en el mismo ámbito de validez, pasaremos a desarrollar que tipos de antinomias pueden generarse.

De otro lado, debemos considerar lo que manifiesta BOBBIO (2017), en tanto establece que, si definimos a las normas incompatibles como aquellas que no pueden ser al mismo tiempo verdaderas, las relaciones de incompatibilidad normativa se presentarán en estos tres casos:

1. Entre una norma que *manda* hacer alguna cosa y una norma que la prohíbe (contrariedad);
2. Entre una norma que *manda* hacer y otra que *permite* no hacer (contrariedad), y
3. Entre una norma que *prohibe* hacer y una que *permite hacer* (contrariedad) (p. 180).

En la misma línea de ideas, PRIETO SANCHÍS (2005) indica que:

(...) es preciso que las dos normas resulten aplicables simultáneamente, para lo cual es necesario que compartan su mismo ámbito de validez material, esto es, que regulen la misma conducta o situación respecto de los mismos sujetos (ámbito personal) y en el mismo ámbito espacio-temporal.

Por ejemplo, entre una norma que permite hacer huelga y otra que prohíbe esa misma acción solo existirá antinomia si se produce una superposición, al menos parcial, de los ámbitos de validez personal, temporal y espacial. Así, cabe que la norma permisiva se refiera a los trabajadores en general y la prohibitiva se dirija solo a los funcionarios o a una clase de funcionarios, y entonces la contradicción solo se producirá cuando la huelga sea promovida por tales funcionarios; o que la norma permisiva se refiera a cualquier actividad laboral y la prohibitiva tenga por objeto a quienes trabajen en servicios considerados esenciales, en cuyo caso solo respecto de estos últimos surgirá la antinomia, etcétera (pp. 132-133).

Adicionalmente, también se ha mencionado sobre algunos de los principales criterios para identificar las antinomias como:

- i. Que las leyes presenten igualdad de materia, identidad de destinatarios y una incompatibilidad entre los fines de la nueva y antigua ley;
- ii. Que se presente una incompatibilidad en los preceptos, sistema y criterios de las normas en cuestión;
- iii. Que la incompatibilidad se dé tanto entre los textos de las leyes como en los principios que las inspiran y se deduce de ellas;

iv. Que se aprecie una incompatibilidad sustancial entre los contenidos de la ley nueva y los contenidos de la antigua;

v. Que la inconsistencia sea de tal magnitud, que a partir del lenguaje específico de ambas no pueden ser obedecidas simultáneamente, es decir, que al confrontar las disposiciones se aprecie la imposibilidad de aplicar simultáneamente ambas normas;

vi. Que la incompatibilidad se produzca porque la política de las leyes hace imposible su aplicación conjunta;

vii. Que las leyes dispongan consecuencias jurídicas incompatibles para el mismo hecho específico (AGÜERO-SAN JUAN, 2015, 43-44).

En este sentido, las antinomias se presentarán en tanto dos normas regulen un mismo supuesto de hecho, pero le otorguen distintas consecuencias jurídicas, generándose de esta manera un conflicto en la aplicación de ambas y vulnerando con ello la propia seguridad jurídica.

### 3. CLASIFICACIÓN

Para empezar, debemos dejar en claro que, la teoría del derecho establece la diferencia entre lo que es la norma propiamente dicha y la disposición, siendo la norma el significado de la propia disposición, por ello, las antinomias se establecen entre las normas y no sobre las disposiciones.

(...) distinguir entre «disposición» y «norma». Las disposiciones normativas son entendidas como los textos o formulaciones lingüísticas promulgadas por una autoridad, mientras que las normas propiamente dichas serían el resultado de una interpretación de esos textos (MARTÍNEZ, 2015, 1316).

En esta línea de análisis, se ha mencionado que una antinomia se va a presentar en la propia norma y no en la disposición:

(...) En este sentido, se han desarrollado diversas situaciones de inconsistencia a partir de la negación, implicación, contrariedad y contradicción. Por ello, desde estas consideraciones y a partir de la noción de implicación, STRAWSON desarrolla un catálogo de términos de valoración lógica que puede ser utilizado para la identificación de antinomias entre enunciados normativos, de manera que es posible identificar con mayor claridad sus casos de oposición. (...) La contrariedad de dos enunciados se manifiesta cuando es lógicamente imposible que a la vez ambos sean verdaderos (esta definición de contrariedad puede o no incluir casos de contradicción) (AGÜERO-SAN JUAN, 2015, 41).

También la doctrina ha distinguido dos tipos de normas, siendo la segunda en la que se presentarán las antinomias:

Normas de conducta: son contenidos significativos que correlacionan casos genéricos con soluciones normativas, en la que los casos genéricos son entendidos como tipos de eventos o estados de cosas definidos por una cierta propiedad y las soluciones normativas son asimiladas con la modalización deóntica de acciones con base en los caracteres deónticos P (permitidos), Ph (prohibido), y O (Obligatorio).

Otros enunciados normativos: son contenidos significativos que, pese a no expresar normas en sentido estricto, suelen tener efectos jurídicos. Por ejemplo, son considerados enunciados de esta clase las definiciones legales, las presunciones jurídicas, las normas de competencia, las disposiciones derogatorias, las normas interpretativas y las normas de reenvío, entre otras; ya que estos enunciados se caracterizan por no contener un modalizador deóntico (AGÜERO-SAN JUAN, 2015, 33).

En este acápite debemos tener en consideración que las antinomias pueden ser de dos tipos de forma general:

— Antinomias abstractas o lógicas, en donde el conflicto se basa en la norma y no en la disposición normativa, no requiriéndose un caso concreto sino solo se analizará en abstracto. Este tipo se caracteriza por cuanto el conflicto está al nivel de las reglas, al menos una de las dos normas tiene que ser regla.

— Antinomias concretas o axiológicas, en donde se requiere un caso concreto para que exista conflicto, resolviéndose con los métodos axiológicos, principalmente con la ponderación. A diferencia del tipo anterior, en este caso el conflicto está a nivel de principios.

Así las cosas, en el presente análisis desarrollaremos a las antinomias abstractas o lógicas, a su propia clasificación y a los criterios de solución para resolverlas.

### *3.1. Según la clásica doctrina*

Como clasificación general debemos mencionar a la desarrollada por ALF ROSS, quien citado por HENRÍQUEZ VIÑAS establece que las antinomias pueden ser por:

a) Inconsistencia total-total, que se produce cuando en ningún caso una de las normas se puede aplicar sin generar conflicto con la otra. Si los hechos condicionales de cada norma son simbolizados por un círculo, una inconsistencia de esta clase ocurre cuando los dos círculos coinciden;

b) Inconsistencia total-parcial, una de las dos normas no puede ser aplicada bajo ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra, mientras que la otra norma tiene un campo de aplicación que no está en

desacuerdo con la primera. Tal inconsistencia se grafica con dos círculos, uno de los cuales está completamente dentro del otro;

c) Inconsistencia parcial-parcial, cuando cada una de las normas tiene un campo de aplicación que entra en conflicto con el de la otra y a su vez un campo de aplicación dentro del cual el conflicto normativo no existe. Tal inconsistencia se expresa con dos círculos en intersección (HENRÍQUEZ, 2013, 462).

### *3.2. Segundo su naturalidad*

Otra de las clasificaciones más conocidas son las de antinomias aparentes y reales definidas por PRIETO SANCHÍS (2005):

(...) siendo aparente cuando, en realidad, encierra un problema de validez de alguna de las normas en conflicto; sin duda para el aplicador del Derecho la antinomia se presenta como real en el sentido de que ambas normas pretenden regular el caso, pero es aparente porque una de ellas es invalida y no debería existir; en cambio decimos que es real aquella antinomia que se entabla entre dos normas válidas del sistema. Las primeras, las antinomias aparentes, se producen en el nivel de la producción del Derecho, las reales, en el plano de la aplicación (pp. 133-134).

Por su parte, MARTÍNEZ (2015) describe esta clasificación como:

(...) es posible diferenciar entre lo que podríamos llamar antinomias «aparentes» y antinomias «auténticas» (o «genuinas»). Dentro del primer grupo hallariamos todas aquellas situaciones en las que al menos una de las normas originadoras del conflicto carece de validez jurídica (en sentido de pertenencia al sistema). En cambio, estaríamos ante una antinomia del segundo tipo si todas las normas implicadas en aquella son normas jurídicas válidas. En el primer caso, lo que en realidad ocurriría es que al menos una de las normas que podríamos llamar «problemáticas» en realidad no es tal norma (esto es, no es una norma jurídica propiamente dicha en cuanto que carece de validez), con lo que el problema, desde un punto de vista teórico al menos, es solo aparente. En cambio, en el segundo caso el problema sería real o genuino, puesto que todos los elementos en conflicto coexistirían en el mismo sistema (p. 1315).

### *3.3. Segundo el Tribunal Constitucional de Perú*

El Tribunal Constitucional de Perú determinó la siguiente clasificación en la sentencia del expediente núm. 0047-2004-AI/TC:

52. Las antinomias pueden ser clasificadas según el tipo de conflicto que generan y su grado de relación.

a) *Por el tipo de conflicto que generan*

En esta hipótesis pueden ser observadas como:

a.1.) *Conflictos bilaterales-unilaterales*

Son bilaterales cuando el cumplimiento de cualquiera de las normas en conflicto implica la violación de la otra. Tal el caso cuando se castiga y no se castiga administrativamente una conducta.

Son unilaterales cuando el cumplimiento de una de las normas en conflicto implica la violación de la otra, mas no al revés. Tal el caso cuando se castiga penalmente con prisión efectiva al infractor que tiene más de veinte años, y en otra, se castiga al infractor que tiene la edad base de dieciocho años.

a.2.) *Conflictos totales-parciales*

Son totales cuando el cumplimiento de una de las normas supone la violación integral y entera de la otra.

Son parciales cuando la aplicación de una de las normas implica la violación segmentada de la otra.

a.3.) *Conflictos necesarios y posibles*

Son necesarios cuando el cumplimiento de una de las normas implica irreversiblemente la violación de la otra.

Son posibles cuando el cumplimiento de una implica solo la eventualidad de la violación de la otra.

De acuerdo a esta clasificación se pueden plantear las siguientes combinaciones:

- Conflictos bilaterales, necesarios y totales.
- Conflictos bilaterales, necesarios y parciales.
- Conflictos bilaterales, parciales y necesarios respecto a una de las normas en conflicto y posibles respecto a la otra.
- Conflictos bilaterales, parciales y solo posibles respecto a las dos normas en conflicto.
- Conflictos unilaterales, parciales y posibles.

En cambio, no caben los conflictos bilaterales, totales y posibles; ni tampoco los conflictos unilaterales, parciales y necesarios.

b) *Por su grado de relación*

En esta hipótesis pueden ser observadas como:

b.1.) *Las antinomias directas*

Que aluden a dos normas que expresa, inequívoca y claramente se contradicen.

b.2.) *Las antinomias indirectas*

Cuando dos normas que sin tener referencia mutua entre sí llegan a contradecirse. Dicha contradicción se produce por la diferencia o dispersidad en los patrones axiológicos o teleológicos en que se sustentan, y se resuelve mediante alguno de los modos de integración.

#### 4. CRITERIOS PARA RESOLVER LAS ANTINOMIAS

Pues bien, para solucionar el problema de las antinomias se ha dicho:

Enfrentados a una incompatibilidad normativa, los juristas suelen optar por dos formas de solución:

- a) Reconstruir el sistema de modo de mostrar que se trata de dos normas que se refieren a condiciones fácticas —o casos— diferentes.
- b) Enfrentando la inconsistencia, aplicar alguno de los tres principios, *lex superior*, *lex posterior* o *lex specialis*, o una combinación entre ellos, y por tanto otorgar preferencia a alguna de las dos normas enfrentadas. (GUARINONI, 2001, 549).

GUARINONI (2001) indica que los criterios para resolver las antinomias juegan un doble papel: por una parte, son criterios de clasificación, y por otra son criterios de preferencia. No obstante, debemos tener en consideración que:

Los criterios de resolución de antinomias pueden ser definidos —conforme a CHIASSONI— como aquel tipo particular de metanormas metodológicas cuya función consiste en establecer: a) cuál, de entre dos normas incompatibles, debe prevalecer sobre; y, además, b) de qué manera esta debe prevalecer, esto es, con qué efectos desde el punto de vista del ordenamiento jurídico pertinente, o bien de un sector o subsector de aquel (pp. 549-550).

Determinado que las antinomias se darán entre las normas y no entre las disposiciones normativas, debemos pasar a desarrollar como se resolvrán estas. No obstante, debemos dejar en claro, como lo indica PRIETO SANCHÍS (2005):

(...) que la interpretación no es una forma de resolver la antinomia, sino un paso indispensable para constatarla. (...) una disposición puede ser solo parcialmente contradictoria y que se presentaría claramente en las llamadas sentencias interpretativas, teniendo como consecuencia que, pese a constatarse la antinomia entre las normas —la legal y la constitucional—, la disposición legislativa se mantiene válida, aunque eliminando de ella

alguna de sus posibles interpretaciones o de su posible norma. (...) mediante la interpretación es posible evitar o propiciar el surgimiento de una antinomia constituye una consecuencia de la propia naturaleza del proceso interpretativo (p. 134).

De otro lado, debemos dejar en claro que al momento en que se resuelve una antinomia no se realiza en estricto una derogación de la norma, entendida como la expulsión de esta del sistema normativo, por cuanto los jueces no tienen esa potestad, realizando solo la inaplicación de esta.

#### *4.1. Principales criterios:*

Los principales criterios para resolver una antinomia son los de jerarquía, cronológico y especialidad, los que pasamos a detallar:

##### *4.1.1. Criterio de jerarquía*

Determina que en caso de antinomia va a prevalecer la norma de mayor rango, sobre la base del adagio latino *lex superior derogat inferior*, por lo que en este caso se verificará que rango tenía cada una de las normas y primará la que tenga el mayor rango.

(...) cuando es aplicable el criterio jerárquico, deroga significa que la norma inferior es inválida, con independencia de cuales sean los mecanismos que cada Derecho establezca para hacer efectiva esa invalidez (PRIETO SANCHÍS, 2005, 135).

El criterio jerárquico resuelve antinomias aparentes. En consecuencia, la aplicación del mismo importa la invalidez de una de las normas en conflicto —en este caso de la norma inferior que contradice la superior— y no su pérdida de vigencia, por tanto, el efecto no será la derogación. La norma inferior no debe ser aplicada porque no es inválida. (...)

En nuestro sistema, el juez ordinario ante un conflicto normativo entre normas de distinta jerarquía deberá preterir la aplicación de la norma inválida al caso concreto, pero no podrá declarar su invalidez (HENRÍQUEZ, 2013, 466-467).

##### *4.1.2. Criterio cronológico*

Determina que en caso de antinomia va a prevalecer la disposición más reciente en el tiempo, habiendo sido derogada la anterior. Vale de-

cir, se resuelve antinomias reales, en las que ambas normas tienen plena validez.

(...) si la antinomia se establece entre una norma anterior y otra posterior, el «deroga» ya no supone perdida de validez, sino de vigencia; la norma anterior queda derogada en el sentido de que deja de estar vigente (PRIETO SANCHÍS, 2005, 135).

Este criterio se aplica para resolver verdaderos conflictos diacrónicos entre normas válidas y de igual jerarquía, pero tiene dos limitaciones: a) ha de predicarse respecto de normas comunes, en otro caso la eficacia derogatoria de la norma posterior puede corregirse mediante la aplicación de la excepción del criterio de especialidad; b) solo se puede aplicar respecto de normas homogéneas, o sea, que pertenezcan al mismo ámbito de competencia. El efecto de la aplicación del criterio cronológico es la derogación de la norma anterior.

Respecto del efecto de la aplicación del criterio cronológico —la referida derogación— formulare una serie de afirmaciones: a) La derogación está relacionada con la vigencia de la norma y no con su validez; b) La derogación es un fenómeno perfectamente regular, cuyo fundamento es responder al cambio en el sistema jurídico. A lo dicho, agregaré que el efecto es la derogación «tácita» de la norma anterior, quedando, por ende, excluidas de este análisis las derogaciones expresas, implícita y orgánica.

La derogación tácita requiere ser declarada. Tal declaración —que generalmente emana de un órgano jurisdiccional o un órgano aplicador del Derecho— importa un acto de interpretación al caso particular.

La aplicación del criterio cronológico no procede cuando la inconsistencia es total-parcial. En este supuesto procede la aplicación del criterio de especialidad (HENRÍQUEZ, 2013, 467-469).

#### *4.1.3. Criterio de especialidad*

Se presenta cuando una norma general y otra especial entran en conflicto, resolviéndose de manera que se prefiera a la norma especial.

El sentido del criterio de especialidad es hacer posible la aplicación de normativas singulares a grupos sociales diferenciados, permitir que determinados sectores no se rijan por el patrón general, habilitándoles una regulación específica que se adapte en mayor medida a sus necesidades.

Este criterio ostenta las siguientes particularidades: a) hace referencia a la existencia de conflicto normativo por razón de la materia, b) tiene siempre un carácter relativo que implica la comprobación del contenido de una norma con otra a través de una actividad interpretativa, c) solo puede ser

aplicable a antinomias total-parcial, d) resuelve antinomias reales, porque ambas normas en conflicto son válidas.

Cuando se aplica el criterio de especialidad no se invalida la norma general, tampoco se la deroga totalmente. La aplicación de este criterio importa la derogación solo de aquella parte de la norma general que es incompatible con la norma especial (HENRÍQUEZ, 2013, 470-471).

PRIETO SANCHÍS (2005) se manifiesta sobre «este criterio indicando que permite resolver antinomias reales y que representan por tanto una regla de aplicación, no suele gozar de un reconocimiento expreso» (p. 138). Por su parte, BOBBIO (2017) indica que «esta regla corresponde a una exigencia fundamental de justicia, entendida como igual tratamiento a las personas que pertenecen a una misma categoría» (p. 188).

Cabe indicar que, en este caso, la norma no aplicada mantiene su plena validez y vigencia, teniendo la derogación el significado de la postergación de la norma para regular el caso concreto (PRIETO SANCHÍS, 2005, 135).

#### *4.2. Otros criterios citados por PRIETO SANCHIS*

PRIETO SANCHÍS (2005) indica que la doctrina incluye dos criterios adicionales, el de especialidad y prevalencia:

Sobre los cuales la ley competente deroga a la incompetente, y que la ley prevalente deroga a la no prevalente. Tampoco en estos casos el término deroga presenta un significado uniforme: la derogación de la ley incompetente por la competente es un caso análogo al de la derogación de la ley inferior por la superior, y determina por ello la invalidez; la derogación de la norma no prevalente es un caso cercano a la derogación de la ley general por la especial, y es por tanto una regla de aplicabilidad (p. 135).

##### *4.2.1. Criterio de competencia*

En caso de antinomia va a prevalecer la norma que fue emitida por el órgano competente de esa materia, por lo que se verificará quien fue el órgano que emitió cada norma y quien tenía la competencia para regular el supuesto de hecho. En este caso el requisito básico fundamental es que las dos normas provengan de fuentes distintas, y que exista una tercera que determine las competencias de cada órgano. Por ello, la norma emitida por un órgano incompetente es inválida desde su nacimiento.

#### 4.2.2. Criterio de prevalencia

En este caso se requiere que exista antinomia entre dos normas pertenecientes a dos subsistemas normativos distintos, sin que tengan una relación de jerarquía; y, que ambas normas sean competentes para regular el mismo supuesto de hecho. Asimismo, indica que este criterio permite resolver las antinomias reales, aquellas en las que no se pone en juego la validez de ninguna de las normas. Vale decir, se establece una regla para determinar en caso de conflicto que norma prevalece.

Cabe mencionar que el Tribunal Constitucional de Perú en la sentencia del expediente 0047-2004-AI/TC mencionó diez principios para la resolución de antinomias, pero solo desarrollo el principio de jerarquía y de competencia.

### 5. EN CASO LOS CRITERIOS SEAN INSUFICIENTES

Puede darse el caso que ninguno de los criterios antes indicados pueda resolver una antinomia, lo que generaría que estas sean irresolubles. Los casos más frecuentes son de antonimias total-total o parcial-parcial. En estos casos, BOBBIO (2017) recurre a la formalidad de las normas para resolverlas indicando que estas pueden ser por su forma imperativas, prohibitivas o permisivas:

El criterio respecto a la forma consistiría en establecer un grado de prevalencia entre las tres formas de la norma jurídica, por ejemplo, de este modo: si de dos normas incompatibles una es imperativa o prohibitiva y la otra es permisiva, prevalecerá la permisiva. Este criterio parece razonable y corresponde a uno de los cánones interpretativos seguidos más frecuentemente por los juristas, esto es, el de dar prevalencia, en caso de ambigüedad o incertidumbre en la interpretación de un texto, a la interpretación favorable antes que a la odiosa (p. 190).

Sin embargo, estas reglas no tienen un carácter vinculante por lo que la solución estará en manos de quien resuelva la antinomia, esto es, el juez, quien deberá resolver conforme a su propio criterio. BOBBIO (2017) determina que, en estos casos, el juez o jurista puede: «eliminar una de las normas (interpretación abrogante), eliminar las dos (solo cuando oposición sea de contradicción) y conservar las dos (si se demuestra que las dos normas no son incompatibles, o es una aparente, pudiendo realizarse una interpretación correctiva para conservar ambas normas)» (pp. 191-193). Cabe indicar que en estos casos podría ser de utilidad la aplicación del método de la ponderación para llegar a solucionar el problema.

## 6. EN CASO DE CONFLICTOS DE CRITERIOS

De otro lado, puede darse el caso que los propios criterios entren en conflicto, generándose con ello antinomias de segundo grado. BOBBIO (2017) por estas últimas indica que tienen existencia por dos razones: por la inaplicabilidad de los criterios, o bien por la aplicabilidad de dos o más criterios contrarios entre sí, poniendo el siguiente ejemplo:

Si de dos normas incompatibles una es superior y subsiguiente, y la otra inferior y antecedente, tanto el criterio jerárquico como el cronológico dan como resultado el hacer prevalecer a la primera. Lo mismo ocurre si la norma subsiguiente es especial respecto de la precedente, puesto que aquella prevalece, ya sea con fundamento en el criterio de especialidad o en el criterio cronológico (p. 195).

En esta misma idea, BOBBIO (2017) determina que pueden darse tres conflictos entre los criterios y propone la solución a cada uno de estos:

1. Conflicto entre el criterio jerárquico y el cronológico. Este conflicto tiene lugar cuando una norma anterior-superior es antinómica respecto de una norma posterior-inferior. Teniendo como solución la prevalencia del criterio jerárquico, lo que tiene por efecto eliminar tanto la norma inferior como la posterior.

2. Conflicto entre el criterio de especialidad y cronológica. Este conflicto tiene lugar cuando la norma anterior-especial es incompatible con una norma posterior-general. Tiene como solución la prevalencia del criterio de especialidad, la ley general posterior no elimina la ley especial anterior.

3. Conflicto entre el criterio jerárquico y el de la especialidad. Es el caso de una norma superior-general incompatible con una norma inferior-especial. En este caso no hay una solución segura dependiendo del criterio del interprete y de acuerdo a las circunstancias del caso concreto (pp. 196-197).

No obstante, se indica que:

Finalmente, casi no hace falta advertir que, siendo la antinomia el resultado de una interpretación y siendo tan inseguros los criterios propuestos, resulta del todo verosímil que se produzcan contradicciones entre las resoluciones judiciales, es decir, que casos iguales y hasta idénticos reciban distintas respuestas jurídicas. Solo el respeto al precedente y los mecanismos de unificación de doctrina podrían paliar —que no resolver— dicho problema. Así que las antinomias son la realidad del sistema, mientras que la coherencia representa su ideal; un ideal al que, sin embargo, no debe

renunciarse, pues, entre otras cosas, es garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad de trato (PRIETO SANCHÍS, 2005, 142).

#### IV. REGULACIÓN SOBRE EL SANEAMIENTO Y FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD:

Es de público conocimiento que en el Perú existe un déficit de vivienda de 140,000 aproximadamente, lo cual genera que las personas, principalmente de los sectores D y E, opten de forma equivocada por buscar alternativas de ocupación informal para luego postular a los programas de saneamiento y formalización de la propiedad que emite el Estado. Este tema es generado por la falta de una política urbana desde la década de los años 90, la cual viene siendo suplida por los famosos programas de formalización de la vivienda, es decir para regularizar las ocupaciones informales realizadas por la propia población.

(...) Por el contrario, ha dirigido sus esfuerzos las últimas décadas a la regularización de las ocupaciones urbanas informales y a la liberalización del suelo y la vivienda, provocando que la expansión se haya acelerado. Se trata de dos estrategias que, en primer lugar, van paralelas y se superponen a los procesos de planificación, que quedan neutralizados y desacreditados cuando dichas ocupaciones informales se dan en contra de lo especificado por los planos y acaban formalizadas por el Estado ante su falta de capacidad para evitarlas. En segundo lugar, la política de formalización de la propiedad implica la renuncia del Estado a gestionar su principal capital y el aspecto clave en una política urbana, el suelo, el que se deja a merced de los intereses privados y del tráfico (Exposición de motivos del proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, 2021, 4).

Así, podemos señalar algunos de los procedimientos destinados a formalizar la vivienda autoproducida por las personas de manera informal:

- *Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos – Ley núm. 28687*
- *Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales – Ley núm. 31145*

De otro lado, la Ley núm. 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su reglamento aprobado por Decreto Supremo núm. 008-2021-VIVIENDA, disponen que sobre los predios de dominio privado del Estado se puedan realizar actos de administración, como son el usufructo, servidumbre, entre otros, que tienen o pueden aplicarse siempre que el particular acredite poseer el predio.

En este sentido, podemos determinar que, pese a la existencia de la Ley, que establece que se presume al Estado como poseedor de sus inmuebles, considerándose incluso los que no están inscritos, por cuanto son considerados de propiedad del Estado, existe regulación que requiere que el particular o administrado acredite posesión sobre inmuebles estatales, lo cual genera una incompatibilidad normativa con la Ley. De la misma manera, la Ley núm. 28687 dispone realizar la prescripción adquisitiva de dominio en sede administrativa para el caso de posesiones informarles, lo cual resulta incompatible con lo dispuesto por la propia Ley.

## V. ANTINOMIAS GENERADAS - CASOS CONCRETOS DE LA LEY:

Como se podrá observar algunas de las leyes de formalización de la propiedad informal requiere que el particular acredite posesión reciente sobre inmuebles estatales, incluso para actos de administración de este tipo de bienes también se requiere acreditar posesión reciente, pese a la existencia de la Ley. Vale decir, estas normas generan incompatibilidades con lo dispuesto por la Ley, y no solo en lo referente a la posesión que se ejerza, sino también en realizarse prescripciones adquisitivas de dominio sobre inmuebles estatales.

Por ello, pasaremos a describir las normas que estarían en conflicto o en antinomias:

MARCO	DISPOSICIONES	NORMAS
Ley núm. 29618- Ley que declara la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado	Artículo 1.- Presunción de la posesión del Estado respecto de los inmuebles de su propiedad Se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad.	Estado posee todos sus inmuebles. N1
	Artículo 2.- Declaración de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal Declárese la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.	Son imprescriptibles los inmuebles privados del Estado. N2

<p>Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales - Ley núm. 31145</p>	<p>6.1 Los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado, destinado íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión en forma pública, pacífica y continua, podrán regularizar su situación jurídica ante el gobierno regional correspondiente, siempre que dicha posesión se hubiera iniciado con anterioridad al 25 de noviembre de 2010, fecha de entrada en vigencia de la Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.</p> <p>6.2 En el caso de los poseedores en tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado destinadas íntegramente a la actividad agropecuaria podrán regularizar su situación jurídica mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago del valor arancelario del terreno, siempre que dicha posesión se hubiera iniciado con anterioridad al 25 de noviembre de 2010.</p>	<p>Poseer predios estatales desde antes de la vigencia de la Ley 29618 hasta la actualidad. N3</p>
<p>Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos - Ley núm. 28687 - <i>Modificada por la Ley núm. 31056</i>, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización</p>	<p>3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.</p>	<p>Poseer predios estatales hasta el 31 de diciembre del 2015. N5</p>

<p>Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos - Ley No. 28687</p>	<p>11.1 Los procedimientos administrativos de declaración de propiedad previstos en el primer y tercer párrafos del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, Decreto Supremo núm. 009-99-MTC, son los de regularización del trácto sucesivo y de prescripción adquisitiva de dominio, respectivamente. Ambos pueden seguirse ante las municipalidades provinciales, en forma individual o colectivamente a través de sus respectivos representantes designados para ello.</p>	<p>Aplicar la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios estatales. N6</p>
	<p>11.3 El reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos para solicitar la declaración de propiedad por regularización del trácto sucesivo y la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, exigiendo en este último caso, el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 950 del Código Civil según corresponda, sin necesidad de la declaración judicial prevista en el artículo 952 del acotado cuerpo legal.</p>	<p>Aplicar la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios estatales. N7</p>
<p>Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley núm. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales Decreto Supremo núm. 008-2021-VI-VIENDA</p>	<p>Artículo 168.- Causales para la constitución directa del derecho de usufructo 3. Cuando el predio se encuentra en posesión por un plazo mayor a dos (02) años por el solicitante.</p>	<p>Poseer predios estatales por más de dos años antes del 2021. N8</p>
	<p>Artículo 176.- Arrendamiento directo c) Cuando el predio se encuentra en posesión por un plazo mayor a dos (02) años.</p>	<p>Poseer predios estatales por más de dos años antes del 2021. N9</p>

Ahora bien, detectadas estas normas debemos verificar si cumplen los presupuestos para ser consideradas antinomias:

— En el mismo sistema normativo: Todas las normas antes indicadas y la Ley se encuentran en el mismo sistema normativo, esto es, el sistema normativo nacional o peruano.

— En el mismo ámbito de validez: Todas las normas antes indicadas y la Ley se encuentran en el mismo ámbito de validez, esto es, todas se aplican en el mismo ámbito temporal, especial o material.

Por tanto, todas las normas y la Ley cumplen los presupuestos siendo por ello antinomias. Así las cosas, pasaremos a resolverlas aplicando los criterios indicados en los apartados antes desarrollados:

a) Ley (N1) vs Ley núm. 31145 (N3 - N4):

- Jerarquía: Bajo este criterio ambas normas prevalecen al tener ambas el mismo rango.
- Cronológico: Bajo este criterio prevalece la Ley núm. 31145, al ser la norma más reciente, esto es, del 2020.
- Especialidad: Bajo este criterio prevalece la Ley núm. 31145 al ser la norma más específica, respecto a la formalización de predios rurales.

Como se puede observar en este caso la Ley núm. 31145 y, por ende, las normas N3 y N4 prevalecen sobre la Ley.

b) Ley (N1) vs Ley núm. 31056 (N5):

- Jerarquía: Bajo este criterio ambas normas prevalecen al tener ambas el mismo rango.
- Cronológico: Bajo este criterio prevalece la Ley núm. 31056 al ser la norma más reciente, esto es, del 2020.
- Especialidad: Bajo este criterio prevalece la Ley núm. 31056 al ser la norma más específica, respecto a la formalización de la propiedad informal.

Como se puede observar en este caso la Ley núm. 31056 y, por ende, la norma N5 prevalece sobre la Ley.

c) Ley (N2) vs Ley núm. 28687 (N6 - N7):

- Jerarquía: Bajo este criterio ambas normas prevalecen al tener ambas el mismo rango.
- Cronológico: Bajo este criterio prevalece la Ley al ser la norma más reciente, esto es, del 2010, por cuanto la Ley núm. 28687 data del 2006.
- Especialidad: Bajo este criterio prevalece la Ley núm. 28687 al ser la norma más específica, respecto a la formalización de la propiedad informal.

Como se puede observar existe conflicto de criterios los cuales resolveremos de la siguiente manera:

- Cronológico y especialidad: Con este criterio prevalece la Ley núm. 28687, no eliminando la Ley a la norma especial anterior.

Por tanto, prevalece la Ley núm. 28687 sobre la Ley.

d) Ley (N1) vs Decreto Supremo núm. 008-2021-VIVIENDA (N8 - N9):

- Jerarquía: Bajo este criterio prevalece la Ley, por cuanto es una norma de mayor jerarquía.
- Cronológico: Bajo este criterio prevalece el Decreto Supremo al ser la norma más reciente, esto es, del 2021.
- Especialidad: Bajo este criterio prevalece el Decreto Supremo al ser la norma más específica, respecto a los actos de administración de los bienes inmuebles estatales.

Como se puede observar existe conflicto de criterios los cuales resolvemos de la siguiente manera:

- Jerarquía y cronológico: En este criterio prevalecería la Ley.
- Jerarquía y especialidad: En este criterio prevalecería el criterio del intérprete de las normas, siendo aceptada por la administración la prevalencia del Decreto Supremo.

Por tanto, consideramos que prevalecería el Decreto Supremo al ser una norma especial respecto de la Ley, permitiéndose realizar actos de administración sobre los predios privados estatales y no eliminando por completo esta posibilidad.

## VI. CONCLUSIONES

I. Como se habrá podido observar la Ley núm. 29618 trajo consigo una serie de antinomias que en casi todos los casos se resuelvan a favor de las normas especiales, y no a favor de esta Ley, lo cual genera que sea el propio Estado quien no cumpla con acatar o resguardar sus propios bienes privados, impidiéndose solamente realizar una prescripción adquisitiva a nivel judicial o notarial.

II. En efecto, el Estado admite y permite acreditar posesión de particulares o administrados sobre bienes inmuebles privados estatales pese a la vigencia de la Ley, aunado a que es el propio Estado quien desconoce sus prohibiciones realizando prescripciones adquisitivas en sede administrativa a favor de particulares sobre predios estatales. Vale decir, el mensaje que nos da el Estado es «no lo hagas por tu cuenta, hazlo conmigo».

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO-SAN JUAN, S. (2015). Las antinomias y sus condiciones de surgimiento. Una propuesta para los enunciados normativos. *Revista de Derecho*, XXVIII (2), 31-46. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502015000200002>
- BOBBIO, N. (2017). *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Themis.
- Exposición de motivos del proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, *Ministerio de Vivienda*. [www.vivienda.gob.pe](http://www.vivienda.gob.pe)
- GUARINONI, R. (2001). Después, más alto y excepcional. Criterios de solución de incompatibilidades normativas. *Doxa*, 24. <https://doi.org/10.14198/DOXA2001.24.20>
- HENRÍQUEZ, M. (2013). Los jueces y la resolución de antinomias desde la perspectiva de las fuentes del derecho chileno. *Estudios Constitucionales*, 11, 459-476. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100012>.
- MARTÍNEZ, D. (2015). *Conflictos normativos*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/16.pdf>
- PRIETO SANCHÍS, L. (2005). *Apuntes de teoría del Derecho*. Madrid: Trotta.
- ZAVALA, S. (2013). *Las presunciones en el derecho civil*. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6715>
- Expediente núm. 0047-2004-AI/TC. Tribunal Constitucional de Perú. [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)
- Ley núm. 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley núm. 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.
- Ley núm. 29151 - Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Decreto Supremo núm. 008-2021-VIVIENDA, Reglamento de la Ley núm. 29151.
- Ley núm. 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas de formalización.
- Ley núm. 29618. Ley de presunción de que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad y declara la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

## NOTAS

<sup>1</sup> ALZAMORA explica la ficción como una suposición que hace el derecho sobre la existencia o la realidad de algo que no existe de diversa manera, a fin de lograr, mediante una aplicación de determinadas normas, consecuencias jurídicas que no se obtendrían de otro modo; y que mientras las presunciones se fundan en leyes de probabilidad, las ficciones «son verdaderos artificios, es decir, puras creaciones del derecho».

Amplía la idea de las leyes de probabilidad, CHIOVENDA, al decir que «cuando, según la experiencia que tenemos del orden normal de las cosas, un hecho es causa o efecto de otro hecho, o cuando acompaña a otro hecho, nosotros, conocida la existencia de uno de ellos, presumimos la existencia del otro. La presunción es,

pues, una convicción fundada en el orden normal de las cosas y que dura mientras no se pruebe lo contrario».

ALSINA, justificando su existencia, diferencia ambos conceptos diciendo que la presunción es la consecuencia jurídica que se saca de un hecho que se tiene por existente, en tanto que la ficción se funda en un hecho consecuentemente inexiste-  
nte, y mientras aquella tiene por objeto suplir la insuficiencia de la prueba directa, esta «corresponde a las exigencias de un sistema jurídico, por lo que IHERING ha definido a las ficciones como mentiras técnicas consagradas por la necesidad». (ZAVALA, 2013, 103).

*(Trabajo recibido el 9 de agosto de 2021 y aceptado para su publicación el 4 de octubre de 2021)*