



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 309/2024

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00004-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21 de noviembre de 2024

Caso de la restitución de predio a favor del Estado

CONGRESISTAS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el 25 % del número legal de Congresistas contra la Ley 30632, Ley que restituye predio a favor del Estado “Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco” y dispone la construcción del “Gran Complejo Cultural de Huánuco”

Magistrados firmantes:

SS.

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





TABLA DE CONTENIDOS

Disposiciones impugnadas	Parámetro de control
Ley 30632	Artículos 70 y 139.3

I. ANTECEDENTES

- 1. PETITORIO CONSTITUCIONAL**
- 2. DEBATE CONSTITUCIONAL**
 - B-1. DEMANDA**
 - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

II. FUNDAMENTOS

- §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**
- §2. LAS NORMAS, PARTIDAS E INSCRIPCIONES RELACIONADAS CON EL INMUEBLE AL QUE SE REFIERE LA LEY 30632**
- §3. SOBRE EL OBJETO DE LA LEY IMPUGNADA**
- §4. ANÁLISIS DEL PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL EXPEDIENTE 02941-2018-PA/TC**
- §5. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA**
- §6. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO**
 - 6.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES A CAUSA DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 30632**
 - 6.2. SOBRE LOS PRESUNTOS FINES EXPROPIATORIOS INCONSTITUCIONALES DE LA LEY 30632**

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la restitución de predio a favor del Estado | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de marzo de 2023, el 25 % del número legal de Congresistas interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30632, Ley que restituye predio a favor del Estado “Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco” y dispone la construcción del “Gran Complejo Cultural de Huánuco” —en adelante Ley 30632—.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presenta a continuación:

B-1. DEMANDA

La parte demandante sostiene que la norma impugnada incurre en un vicio de inconstitucionalidad formal, porque inobservó el procedimiento de aprobación de leyes. Más concretamente, alega que: **[i]** la ley no tiene efectos generales; **[ii]** tanto el Proyecto de Ley 208/2016 como su correspondiente dictamen inobservan las exigencias de la normatividad vigente, así como los informes emitidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales —en adelante, SBN—, que es la entidad competente para determinar si resulta viable la reversión del predio al que hace referencia la ley sometida a escrutinio constitucional. Precisamente por ello, considera, por un lado, que no se ha cumplido con lo previsto en los artículos 70, 72, 75 y 77 del Reglamento del Congreso de la República; y, por otro lado, que se quebranta el principio de división de poderes, al distorsionar el reparto de atribuciones y competencias.

Ahora bien, en cuanto a la aducida conculcación de los derechos fundamentales y principio invocados en su petitorio, arguye, en síntesis, lo siguiente: **[i]** no se ha tenido en cuenta que el predio objeto de reversión detallado en el artículo 1 de la ley impugnada se encuentra en litigio; **[ii]** la Ley 24561 no resulta aplicable, pues el bien no es administrado por la Dirección Departamental de Educación de Huánuco; **[iii]** la ley contraviene la segunda disposición final de la Ley 29151, Ley



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la restitución de predio a favor del Estado | 4

General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, que especifica que la competencia para revertir predios estatales recae en la SBN; [iv] la ley impone, en los hechos, una expropiación que quebranta lo normado en el Decreto Legislativo 1192, Decreto Legislativo que aprueba la *Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura*.

Atendiendo a lo uno y a lo otro, la parte demandante solicita que la ley sometida a escrutinio constitucional sea declarada infundada.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

La parte emplazada, por su parte, contradice lo atribuido a la ley cuestionada.

Así pues, en cuanto al vicio formal esgrimido, niega que se hubiera violado lo estipulado en el Reglamento del Congreso. Refiere que la ley impugnada fue expedida en ejercicio de sus atribuciones y competencias.

En cuanto a los alegados vicios de fondo, manifiesta que la ley impugnada no vulnera el derecho fundamental a la propiedad del Club Central Social y Deportivo de la ciudad de Huánuco sobre el terreno del Colegio Nacional Leoncio Prado, pues su adquisición —mediante adjudicación efectuada a través de la Ley 12320— se encontraba supeditada a la observancia de requisitos que, objetivamente, no se cumplieron. En consecuencia, afirma que lo normado en aquella ley se encuentra dentro de los linderos de lo constitucionalmente lícito, tanto es así que, en un caso sustancialmente similar, el Tribunal Constitucional no declaró la inconstitucionalidad de la ley objetada [sentencia emitida en el Expediente 00015-2008-PI/TC]. Asimismo, esgrime que la Ley 30632 no viola procedimientos de carácter registral, en vista de que en su artículo 4 establece que, a solicitud de la Junta de Administración de los Bienes del Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos —en adelante Sunarp— inscribe la restitución de terreno y otros actos registrales derivados de la ejecución de la presente ley.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. Tal como se aprecia de autos, la parte demandante atribuye a la Ley 30632 vicios de inconstitucionalidad formal y material, los mismos que van a ser evaluados por este Tribunal Constitucional. Para tal efecto se tendrá en cuenta, además, lo determinado en la Sentencia 115/2021, que fuera pronunciada por el Pleno del Tribunal Constitucional el 14 de enero de 2021, y se examinará la situación del inmueble restituido a favor del Estado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante la mencionada ley.

§2. LAS NORMAS, PARTIDAS E INSCRIPCIONES RELACIONADAS CON EL INMUEBLE AL QUE SE REFIERE LA LEY 30632

2. El artículo 1 de la ley impugnada dispone la restitución a favor del Estado, a través del “Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco”, de un predio de 7553 metros cuadrados que se ubica entre los jirones 28 de julio, Hermilio Valdizán y Constitución de la ciudad de Huánuco, distrito, provincia y departamento de Huánuco. El legislador añade que la titularidad de dicho inmueble “se sustenta en la Ley 24561”.
3. A fin de comprender la controversia suscitada en autos, resulta indispensable tomar en cuenta los siguientes hechos:
 - i) En 1955, el Colegio Nacional Leoncio Prado era dueño del inmueble al que se refiere la ley impugnada [cfr. fojas 110 y siguientes].
 - ii) Con fecha 7 de julio de 1955, el director del Colegio Leoncio Prado de Huánuco y el Presidente del Club Central Social y Deportivo de Huánuco firmaron la escritura de transferencia del terreno, en cumplimiento de la Ley 12320 y de la Resolución Ministerial de 1 de julio de 1955 [cfr. foja 30]. En tal virtud, dicho Club adquirió la propiedad del mencionado inmueble. Al respecto, el acto de referencia se describe en el Título de dominio C-1 de la Ficha 24020 (Partida Electrónica N° 02018261). En cuanto a la descripción del inmueble, se indica que el área total construida es de 808.50 metros cuadrados [cfr. foja 29] y que las obras de construcción se realizaron desde el 2 de octubre de 1956 hasta diciembre de 1958 [cfr. foja 30].
 - iii) Con fecha 2 de noviembre de 1960, aparece en el Título de Dominio C-2 la adquisición del dominio del inmueble por el Club Central Huánuco Sociedad Deportiva. En dicho asiento se indica que, a través del Oficio 1007-60 de 6 de octubre de 1960, la Dirección de Bienes Nacionales del Ministerio de Hacienda y Comercio dio cuenta de la inscripción —vía resolución ministerial— de la cancelación de la propiedad del Estado sobre el inmueble y que este ha pasado a ser propiedad absoluta del Club Central Huánuco Sociedad Deportiva [cfr. foja 30].
 - iv) Con fecha 23 de octubre de 1986, se publicó la Ley 24561 que “Restituye a favor del Colegio Nacional ‘Leoncio Prado’ de Huánuco, el usufructo y administración de los bienes urbanos que le fueron adjudicados por donación” [cfr. foja 112]. Pues bien, en aplicación de la ley antes mencionada se abrió la ficha registral 13750 [Partida Electrónica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

02011546], en la que, con fecha 31 de julio de 1997, se inscribió el dominio y posesión del inmueble en cuestión a favor del Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco. Precisamente por eso, en el asiento C-1 se deja expresa constancia de que aquella inscripción se deriva de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 24561, de 23 de octubre de 1986, y de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Supremo 018-88-VC del 13 de diciembre de 1988.

En dicho asiento se consigna que “el Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco se ha constituido en dueño único y absoluto del inmueble” [cfr. foja 43].

- v) Tanto la ficha 24020 [Partida Electrónica 02018261] como la ficha 13750 [Partida Electrónica 02011546] hacen referencia al mismo inmueble. Por tal razón, la Sunarp dispuso la anotación de la duplicidad de partida, lo que surge de los documentos obrantes a fojas 33 y foja 44 respectivamente. Al respecto, cabe puntualizar que, en la ficha más antigua, esto es, en la ficha 24020 [Partida Electrónica 02018261], consta como propietario el Club Central Huánuco Sociedad Deportiva; mientras que, en la ficha más reciente, es decir, en la ficha 13750 (Partida Electrónica 02011546), aparece como propietario el Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco.
 - vi) Ulteriormente, la SBN expidió la Resolución 0355-2017/SBN-DGPE, con fecha 24 de mayo de 2017, y dispuso la reversión del dominio del predio a favor del Estado por incumplimiento de lo establecido en la Ley 12320 y de otras normas emitidas con posterioridad¹.
 - vii) Atendiendo a que la duplicidad se resuelve cancelando la partida más nueva, la ley impugnada dispuso la restitución del Estado a través del “Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco”.
 - viii) Finalmente, con fecha 22 de enero de 2019 se ordenó el traslado del asiento registral de la propiedad del Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco a la ficha más antigua, la ficha 24020 (Partida Electrónica 02018261) [cfr. foja 37] y, simultáneamente, se dispuso el cierre de la partida 02011546, que es la más nueva (cfr. fojas 39 y 47).
4. Atendiendo a lo antes reseñado, cabe concluir que, inicialmente, el Estado era el propietario del predio al que hace referencia el artículo 1 de la Ley 30632. No obstante, en 1955, dicho predio fue adjudicado al Club Central Social y Deportivo de Huánuco, en aplicación de la Ley 12320; empero, se le impuso

¹ Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1966481/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%200355-2017/SBN-DGPE-SDAPE.pdf?v=1624480810>. Consulta realizada el 10 de febrero de 2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la restitución de predio a favor del Estado | 7

una serie de cargas. Posteriormente, en 1986, el Poder Legislativo expidió la Ley 24561, que restituyó el predio al Estado; sin embargo, esto generó un problema de duplicidad registral.

5. Sin perjuicio de esto último, el referido Club no cumplió con las cargas —de la adjudicación— establecidas en la Ley 12320. Por ello, la propiedad debía ser revertida al Estado “con las mejoras introducidas, sin obligación de indemnizar”, conforme al artículo 4 de la citada ley.
6. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la Ley 12320 ya no se encuentra vigente en el ordenamiento, en aplicación de la disposición complementaria derogatoria de la Ley 30632, que expresamente establece:

Derógase la Ley 12320, de 5 de mayo de 1955, Ley que adjudicó al Club Central Social y Deportivo de Huánuco, para la construcción de su local social en el terreno de propiedad del Colegio Nacional Leoncio Prado.

§3. SOBRE EL OBJETO DE LA LEY IMPUGNADA

7. La Ley 30632 dispone en su artículo 1 la restitución a favor del Estado, específicamente al “Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco”, del “predio de 7,553 metros cuadrados, ubicado entre los jirones 28 de julio, Hermilio Valdizán y Constitución de la ciudad de Huánuco, distrito, provincia y departamento de Huánuco, cuya titularidad se sustenta en la Ley 24561”. En su artículo 2, contempla que dicho predio se destine a la construcción del “Gran Complejo Cultural de Huánuco”, el mismo que tendrá como finalidad “el uso exclusivo de investigación, capacitación y promoción del arte y la cultura regional huanuqueña, nacional y universal”. En su artículo 3, excluye a dicho predio de los alcances de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. En su artículo 4, establece que la inscripción de dicha restitución, así como otros actos registrales derivados de la ejecución de la ley, se llevarán a cabo a solicitud de la Junta de Administración de los Bienes del Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos. Ahora bien, como quiera que la restitución dispuesta por la Ley 24561 no se inscribió en la ficha original, sino en una nueva, y que la duplicidad se resuelve cancelando la partida más reciente; la ley impugnada viene a viabilizar la correcta inscripción de la restitución del predio a favor del Estado a través del “Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco”.
8. La única disposición complementaria transitoria de dicha ley dispuso que la Junta de Administración de los Bienes del referido colegio esté a cargo de la administración del terreno antes descrito, en tanto se inicie la construcción del gran complejo cultural de Huánuco. Finalmente, la única disposición complementaria derogatoria dispuso que quedaba sin efecto la Ley 12320.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la restitución de predio a favor del Estado | 8

§4. ANÁLISIS DEL PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL EXPEDIENTE 02941-2018-PA/TC

9. En el Expediente 02941-2018-PA/TC, el Club Central Huánuco Social, Deportivo y Cultural (parte demandante) planteó, como petitorio, lo siguiente: [i] que se declare la nulidad del Oficio 042-P-JABICNLP-HCO17, de fecha 24 de agosto de 2017, mediante el cual el Colegio Nacional Leoncio Prado le exigía, con base en lo dispuesto por la Ley 30632, la entrega del inmueble objeto de controversia a favor del Estado; y, [ii] que se inaplique la Ley 30632, de fecha 10 de agosto de 2017, y la nulidad de todos los actuados en la iniciativa legislativa del Proyecto de Ley 208/2016-CR, de fecha 5 de setiembre de 2016, que dio origen a la citada ley.
10. Al respecto, cuando el Tribunal Constitucional tomó conocimiento del proceso, advirtió que los jueces que conocieron la demanda no habían tenido en cuenta que la parte demandante alegó la violación de su derecho fundamental al debido proceso, en sus manifestaciones del derecho fundamental a la defensa y del derecho fundamental al procedimiento predeterminado por ley, y del derecho fundamental a la propiedad. En ese sentido, y atendiendo a los principios de celeridad y economía procesal, emitió un pronunciamiento de fondo para dirimir definitivamente la litis, por lo que determinó que en el dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción obrante en el Proyecto de Ley 208/2016², de fecha 20 de junio de 2017, se hizo referencia a un procedimiento administrativo de reversión que habría concluido con la emisión de la Resolución Administrativa 0355-2017/SBN-DGPE-SDAPE, de fecha 24 de mayo de 2017, la misma que dispuso en su artículo 1 lo siguiente:

[...] la reversión de dominio por incumplimiento de la finalidad a favor del Estado, respecto del predio de 7553.00 m², ubicado frente a los jirones 28 de julio y Hermilio Valdizán, distrito, provincia y departamento de Huánuco, que se encuentra inscrito en la Partida N.º 02018261 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Huánuco, Zona Registral N.º VIII-Sede Huancayo³.

11. Dicha resolución, a su criterio, acredita la existencia de la realización de inspecciones técnicas del predio por parte de profesionales de la Subdirección de Supervisión, con fechas 13 de junio y 21 de setiembre de 2016, así como también que los actos de dicho procedimiento administrativo fueron notificados a la parte demandante, y se le otorgó diversos plazos para que

² Ver Portal Web del Congreso de la República. Dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción de fecha 20 de junio 2017:

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00208-DC24MAY20170620..pdf. Consulta realizada el 10 de febrero de 2024.

³ Ver Resolución Administrativa 0355-2017/SBN-DGPE-SDAPE en:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1966481/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%200355-2017/SBN-DGPE-SDAPE.pdf?v=1624480810>. Consulta realizada el 10 de febrero de 2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adjunte la documentación relacionada con la administración y uso del predio. De ahí que, a su juicio, no se había vulnerado el derecho a la defensa.

12. Asimismo, en dicho pronunciamiento el Tribunal Constitucional descartó la aducida vulneración del derecho de propiedad, por cuanto mediante la Resolución 20, de fecha 31 de agosto de 2020, la jueza del Segundo Juzgado Civil de Huánuco (Expediente 0008-2019-0-1201-JR-CI-02) declaró fundada la demanda sobre desalojo por ocupante precario interpuesta por la Junta de Administración de Bienes del Colegio Nacional Leoncio Prado de Huánuco, y ordenó, por consiguiente, que el Club Central Huánuco Social, Deportivo y Cultural, desocupe el inmueble en el plazo de seis días. Adicionalmente, hizo énfasis en que la citada resolución se encontraba en proceso de apelación ante instancia superior.
13. Por todo ello, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de amparo.

§5. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

14. Con relación a la clasificación o tipología de los vicios de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 74 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser: **[i]** directa o indirecta; **[ii]** total o parcial; y, **[iii]** por la forma o por el fondo.
15. En cuanto a la inconstitucionalidad formal, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de establecer que una ley puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos [cfr. fundamento 22 de la sentencia emitida en el Expediente 00020-2005-AI/TC y acumulados]: **[i]** *Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;* lo que ocurre cuando, por ejemplo, el Poder Ejecutivo expide un decreto legislativo sin que se haya dictado la ley que lo autoriza para dicho efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 104 de la Constitución; **[ii]** *Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho;* lo que ocurre cuando, por ejemplo, existen determinadas materias que la Constitución reserva a las leyes orgánicas —como la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución—, razón por la cual, en caso de que una ley ordinaria se ocupe de dicha regulación, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad formal; y, **[iii]** *Cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo;* lo que tendría lugar cuando, por ejemplo, el Poder Legislativo expidiera decretos de urgencia, pues la posibilidad de dictar dichas fuentes normativas ha sido reservada al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presidente de la República, conforme a lo previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

16. Así las cosas, el Tribunal Constitucional juzga que la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República al aprobar la ley impugnada, es la que se recoge en el primer supuesto glosado en el fundamento anterior, en tanto se denuncia que durante el trámite de la aprobación de la Ley 30632 se inobservaron diversas normas del Reglamento del Congreso.
17. A este respecto, debe tenerse en cuenta, por un lado, que si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad; esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues tal proceder ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido [cfr. fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente 0015-2012-PI/TC]. Y, por otro lado, que, aunque el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, no puede ir más allá de los linderos de lo constitucionalmente lícito, toda vez que el proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación.
18. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional [cfr. fundamento 5 de la sentencia pronunciada en el Expediente 00007-2002-AI/TC]. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” en un doble sentido. Por un lado, como “normas sobre la forma de la producción jurídica”, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango. Y, por otro lado, como “normas sobre el contenido de la normación”; es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.
19. A aquel parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad. A este respecto, debe tenerse en consideración que

[...] en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada está integrado por la Constitución, pero también por todas las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

leyes a las que está confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango” [cfr. sentencia emitida en el Expediente 00047-2004-AI/TC, fundamento 128].

20. Este Tribunal ha precisado, además, que se produce una afectación indirecta cuando exista incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que propia Constitución delegó algunos de los siguientes asuntos: **[i]** la regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción de normativa; **[ii]** la regulación de un contenido materialmente constitucional; y, **[iii]** la determinación de competencias o límites de las competencias y atribuciones de los distintos poderes y órganos constitucionales.
21. Dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución, para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución.
22. En el presente caso, dicho parámetro está compuesto por el texto vigente de los artículos 75 y 77 del Reglamento del Congreso al momento de aprobación de la ley impugnada. Estas disposiciones establecían lo siguiente:

Artículo 75.- Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, *el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional*, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
(...)

Artículo 77.- (...)

Las Comisiones tienen un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo, salvo el caso previsto en el párrafo precedente. La Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, *así como su compatibilidad constitucional*, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento o inadmisibilidad es informado a la Oficialía Mayor. Si son varias las Comisiones, pueden presentar dictamen conjunto.

23. En todo caso, lo que en puridad cuestiona la parte demandante es la presunta falta de verificación del efecto de la futura ley sobre la legislación nacional, así como la ausencia del análisis de compatibilidad constitucional de dicho proyecto en el dictamen del Proyecto de Ley 208/2016 realizado por la Comisión de Vivienda y Construcción. Empero, tales alegatos deben ser analizados en el examen de constitucionalidad por el fondo, en la medida en que hacen referencia a vicios relacionados con la supuesta contravención de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mandatos constitucionales de índole material.

24. Hecha esta precisión, el Tribunal Constitucional aprecia, luego de la revisión del trámite parlamentario del Proyecto de Ley 208/2016⁴, que aquel respetó las etapas básicas del procedimiento legislativo, pues fue dictaminado —por unanimidad—por una comisión especializada en la materia, como es el caso de la Comisión de Vivienda y Construcción. Asimismo, dicho proyecto de ley fue debatido en la Comisión Permanente y luego fue exonerado de segunda votación por acuerdo de la Junta de Portavoces, con la representación de 112 votos. Posteriormente, la autógrafa fue remitida al presidente de la República, quien no la observó; y luego fue publicada el 10 de agosto de 2017, en el diario oficial *El Peruano*. Asimismo, el proyecto de ley cumple con los elementos básicos que el Reglamento exige para su presentación; y, pese a que el análisis sobre el efecto de la vigencia de la norma propuesta sobre la legislación nacional fue muy conciso, fue evaluado expresamente bajo el título “Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional” [cfr. foja 9 del referido proyecto]⁵.
25. Por otra parte, en lo que respecta al dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, este Tribunal aprecia que en él se analizó el marco normativo relacionado directamente con las materias abordadas en el proyecto de ley. Además, en dicho dictamen se dio cuenta de las opiniones aportadas por los organismos técnicos competentes, como es el caso de la SBN, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de Sunarp, del Gobierno Regional de Huánuco, del Ministerio de Vivienda y Construcción y de la Municipalidad Provincial de Huánuco; luego de esta estación de opiniones, se concluyó que la reversión de dominio del predio a favor del Estado ocupado por el Club Central de Huánuco era viable, pues este último venía incumpliendo con la finalidad por la cual dicho predio le fue originalmente adjudicado, lo que era concordante con la normativa vigente de la SBN vigente en dicho momento y, específicamente, con el artículo 69 del Reglamento de la Ley 29151 “Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales”. Evidentemente, el legislador debe ofrecer razones en los dictámenes de los proyectos de ley en materia de su compatibilidad con las normas constitucionales; sin embargo, dicho análisis no precisa de una determinada extensión o especialidad, porque basta con que se establezcan las razones básicas que justifiquen por qué el proyecto de ley se enmarca en los principios fundamentales del ordenamiento recogidos en la Constitución.

⁴ Cfr. Congreso de la República. Expediente digital de la ley 30632. Disponible en https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/vf07web/41B6229CB663383E05258025007A9A66?opendocument. Consulta realizada el 10 de febrero de 2024.

⁵ Disponible en https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0020820160905.pdf, Consulta realizada el 10 de febrero de 2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. En consecuencia, este Tribunal considera que la ley impugnada no ha contravenido lo dispuesto en los artículos 75 y 77 del Reglamento del Congreso y, por ese motivo, no incurre en un vicio de inconstitucional formal.

§6. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

27. Ahora bien, el Tribunal Constitucional verifica que los cuestionamientos sustantivos de la ley impugnada se refieren básicamente a: [i] la alegada vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo en el ámbito del sistema nacional de bienes estatales; y, [ii] los alegados efectos expropiatorios de la referida ley y su relación con la vulneración de los derechos a la defensa y a no ser sometido a procedimiento diferente de los previamente establecidos por la ley, así como del principio según el cual “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe” y la proscripción del abuso de poder.
28. A continuación, este Tribunal emitirá pronunciamiento sobre cada una de dichas materias constitucionalmente relevantes.

6.1. Sobre la alegada vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo en el ámbito del sistema nacional de bienes estatales a causa de la expedición de la Ley 30632

29. La parte demandante sostiene que la ley impugnada afecta las competencias del Poder Ejecutivo, (a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento), al que se encuentra adscrito la SBN, lo que a su vez repercutiría negativamente en el principio de división de poderes. Entonces, este Tribunal Constitucional debe determinar en el presente caso si la expedición de la Ley 30632 supuso que el legislador se arrogue competencias que corresponden al Poder Ejecutivo, y que son ejercidas en el marco del sistema nacional de bienes estatales.
30. En primer lugar, debe recordarse que en nuestro ordenamiento rige la Ley 29151, *Ley General del Sistema de Bienes Estatales*, así como su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 0008-2021-Vivienda, en el que se ha regulado el procedimiento de reversión de dominio. Dichas normas tienen como ámbito de aplicación las actuaciones que se llevan a cabo respecto de los bienes estatales. Los bienes estatales, de acuerdo con el artículo 3 de la referida ley

[...] se circunscriben a los predios, tales como terrenos [...] y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan [...].”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. En lo que aquí interesa, la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 29151 ha establecido lo siguiente:

La SBN está facultada para expedir resoluciones declarando la *reversión*, desafectación, extinción de la afectación o de la cesión en uso, extinción de la designación o de la reserva sobre las transferencias de dominio, afectaciones, cesiones en uso, u otras formas de designación, asignación, afectación o reserva de predios estatales aprobadas inclusive antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, *que no hayan cumplido con la finalidad asignada, independientemente del dispositivo, acto o nivel jerárquico con el cual hayan sido otorgados* (énfasis añadido).

32. De lo expuesto previamente se desprende que la SBN tiene la facultad de emitir actos administrativos que declaren la reversión de un predio estatal que no haya cumplido con la finalidad asignada, pudiendo revisar las condiciones establecidas en normas aprobadas previamente. Sin embargo, aquello viene acompañado de determinadas excepciones que se encuentran establecidas en la Quinta Disposición Complementaria de la citada ley, cuyo texto es el siguiente:

[...] no se encuentran comprendidos en la presente Ley, los bienes estatales regulados por la Ley 24561, modificada por el Decreto Ley 25799 [...].

33. Queda claro, entonces, que la propia Ley 29151 ha establecido que las competencias de la SBN no alcanzan a los bienes estatales regulados por la Ley 24561, esto es, aquellos bienes urbanos cuyo usufructo y administración fue restituida en favor del “Colegio Nacional Leoncio Prado” de Huánuco, pues por mandato de la quinta disposición complementaria de la Ley 29151, la reversión de dominio de los bienes estatales a que hace referencia la Ley 24561 no forma parte de las facultades que asisten a la SBN. Consiguientemente, cabe concluir que la ley impugnada no ha incidido negativamente en el ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, ni en las de la SBN, por lo que debe rechazarse el alegato de afectación del contenido constitucionalmente protegido del principio de separación de poderes.
34. Asimismo, el Tribunal Constitucional considera que la ley impugnada tampoco ha incidido negativamente en el contenido constitucionalmente protegido de principios como el de que “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda (...)” o la proscripción del abuso de derecho, porque en el presente caso el legislador ha actuado en el marco de sus competencias, sin desconocer o afectar las de otros poderes del Estado.
35. Sin perjuicio de lo expuesto, debe reiterarse que antes de la expedición de la norma cuestionada, la SBN, a través de la Resolución 0355-2017/SBN-



DGPE-SDAPE⁶, del 24 de mayo de 2017, ya había declarado la procedencia de la reversión del dominio del predio en mención a favor del Estado por incumplimiento de lo establecido en la Ley 12320 y de otras normas expedidas con posterioridad, las que otorgaban plazos adicionales a los clubes departamentales para la culminación de sus edificaciones en los predios adjudicados.

36. Siendo esto así, el Tribunal Constitucional entiende que la ley impugnada no incurre en un vicio de inconstitucional material.

6.2. Sobre los presuntos fines expropiatorios inconstitucionales de la Ley 30632

37. Finalmente, la parte demandante aduce que la Ley 30632 se sustentó en fines expropiatorios de índole inconstitucional, ya que el legislador no tomó en consideración que, a la fecha de expedición de la Ley 24561, el Club Central de Huánuco ya tenía la condición de posesionario ininterrumpido —durante los años exigidos por ley— para obtener la titularidad del predio y que, además, no ha considerado lo dispuesto en la normativa especial que regula dicha materia, como es el caso del Decreto Legislativo 1192, *Decreto Legislativo que tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a los procesos de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado y liberación de Interferencias para la ejecución de Obras de Infraestructura*.
38. En relación con dicha alegación, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 2, inciso 16 y el artículo 70 de la Constitución, han reconocido el derecho de propiedad como un derecho básico y estructurador de los principios constitucionales que orientan la economía social de mercado. Así, este derecho “garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporal) de la persona a quien el ordenamiento reconoce como propietaria” y que “faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realice la función social que le es propia” [cfr. fundamento 10 de la sentencia dictada en el Expediente 01360-2012-PA/TC]. Precisamente por esa razón, el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser: [i] un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; y, [ii] un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política [cfr. fundamento 7 de la

⁶ Disponible en el sitio web: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1966481/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%200355-2017/SBN-DGPE-SDAPE.pdf?v=1624480810>. Consulta realizada el 10 de febrero de 2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la restitución de predio a favor del Estado | 16

sentencia pronunciada en el Expediente 05614-2017-PA/TC].

39. Ahora bien, en lo que concierne a lo estrictamente esgrimido, el Tribunal Constitucional no verifica que la ley impugnada hubiera producido una expropiación cuyo procedimiento deba ser controlado a la luz del artículo 70 de la Constitución, debido a que una condición necesaria para que proceda un análisis de dicha naturaleza es la plena certeza sobre la calidad de propietario que ostentaría dicho club respecto del predio detallado *supra*. Empero, con anterioridad a la expedición de la ley cuestionada, el dominio del predio ya había sido revertido a favor del Estado, como ya se ha indicado en los fundamentos previos.
40. En consecuencia, la ley impugnada no viola el derecho fundamental de propiedad, ya que el predio ya había sido restituido mediante Ley 24561, que es una norma cuya constitucionalidad en abstracto ya no puede ser discutida en el marco de un proceso de inconstitucionalidad, por el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor.
41. Por tales consideraciones corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30632.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO