

## ALCANCES SOBRE LA SERVIDUMBRE PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN: ¿UNA SOLUCIÓN EFECTIVA PARA IMPULSAR LA MINERÍA EN EL PERÚ?

### SCOPE OF THE EASEMENTS FOR INVESTMENT PROJECTS: AN EFFECTIVE SOLUTION TO BOOST MINING IN PERU?

*Diego Pachas Pérez<sup>1</sup>*

Dpachas@estudiorodrigo.com

Abogado por la Universidad de Lima, Perú

Recibido: 3 de junio de 2015

Aceptado: 23 de junio de 2015

#### SUMARIO

Aspectos generales

Clasificación de servidumbres según nuestro ordenamiento jurídico

El objeto de afectación y naturaleza jurídica de la servidumbre para proyectos de inversión

El procedimiento para la obtención de una servidumbre para proyectos de inversión y el alcance de los derechos obtenidos

Concurrencia de solicitudes de servidumbres para proyectos de inversión

Cesión del derecho de servidumbre para proyectos de inversión y modificación de sus alcances

Conclusiones

#### RESUMEN

El presente artículo analiza la dinamización de la economía del Perú desde el Derecho Administrativo. De esta manera, ilustra los cambios normativos más importantes que han generado una variación sustancial en la obtención de diversos permisos administrativos, tales como instrumentos de gestión ambiental y otorgamiento de servidumbres, necesarios para el desarrollo de proyectos de inversión. Todos ellos tienen un cambio común referido a la reducción de plazos y eliminación de la burocracia.

En este marco, el derecho de servidumbre es uno de los cambios más importantes. De allí que, se analizan específicamente sus alcances, clasificaciones, procedimiento de obtención en sede administrativa y contingencias derivadas de ello.

Finalmente, el autor plantea una propuesta para mejorar la regulación sobre el otorgamiento de dicha servidumbre, a efectos de que sea una herramienta infalible para dinamizar la economía del país.

#### PALABRAS CLAVE

Decreto Supremo No 054-2013-PCM; Ley No 30327; Informe Técnico Sustentatorio; Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos; clasificación de servidumbres; servidumbres para proyectos de inversión; tierras eriazas; cesión del derecho de servidumbre.

#### ABSTRACT

This article analyzes the promotion of the Peruvian economy from an Administrative Law perspective. Hereof, it describes the main regulatory changes which have generated substantial variations in the process for obtaining several permits, such as environmental management instruments and easement rights, needed for the development of investment projects. In general, those changes are related to the reduction of the terms applicable for its obtaining and the elimination of bureaucracy.

In this context, the easement right is one of the most important changes. Hence, its scope, classification, procedure for obtaining and contingencies arising from it are analyzed.

Finally, the author proposes an improvement of the legal framework applicable to the easements for the development of mining projects in order to make it a secure way to boost the country's economy.

<sup>1</sup> Miembro del Colegio de Abogados de Lima, así como del Instituto Nacional de Derecho de Minería, Petróleo y Energía y de la Rocky Mountain Law Foundation. Actualmente, es asociado del Estudio Rodrigo, Elías & Medrano, especializado en temas de minería y medioambiente.

## KEYWORDS

Supreme Decree No 054-2013-PCM; Law No 30327; Supporting Technical Report; Certificate of Absence of Archeological Remains; easements classification; Easements for investment projects; barren lands; assign of easements.

## ASPECTOS GENERALES

En mayo de 2013, el Estado dictó una serie de medidas administrativas destinadas a impulsar la inversión pública y privada en diversos sectores de la economía. Un sector beneficiado con tales medidas fue el sector minero. Quizá debido a que, por esos tiempos, ya se avizoraba un futuro incierto del proceso de «renovación» del mercado minero peruano debido a la falta de nuevos proyectos mineros de gran envergadura. Esto último, influenciado por la caída del precio de los metales producto de la baja demanda de materias primas por parte de China y la crisis que, en ese momento, afectaba a los Estados Unidos, generó un recorte del flujo de financiamientos para nuevos proyectos.

Ante tal escenario, el Estado acertadamente (más no oportunamente) decidió emitir el Decreto Supremo N.º 054-2013-PCM (DS054)<sup>2</sup>. Este dispositivo trajo consigo una serie de novedades para impulsar el desarrollo de proyectos de inversión mediante la eliminación de trabas burocráticas y la reducción de plazos de tramitación de ciertos procedimientos administrativos.

Dada su importancia y solo a manera de resumen, a continuación se detallan las principales novedades que, desde nuestro punto de vista, han generado un cambio sustancial en el procedimiento de obtención de permisos para la puesta en marcha de un proyecto de inversión minero<sup>3</sup>.

### Informe Técnico Sustentatorio Ambiental (ITS)

El DS054 creó la figura del ITS como una alternativa dinámica y sencilla para implementar

ciertas variaciones al instrumento de gestión ambiental aprobado de un determinado proyecto de inversión. El ITS será aplicable siempre y cuando un titular de un proyecto de inversión desee modificar componentes auxiliares de su proyecto o hacer ampliaciones que tengan un impacto ambiental no significativo para el medioambiente, a criterio de la autoridad ambiental competente; o, en todo caso, pretenda realizar mejoras tecnológicas en sus operaciones<sup>4</sup>. Antes de la existencia del ITS, si el titular de un proyecto de inversión deseaba incorporar tales «variaciones» a su proyecto, independientemente del tipo de impacto que estas generaran, debía seguir un procedimiento complejo de modificación de su instrumento de gestión ambiental, cuya aprobación podía tardar hasta ciento ochenta días hábiles. Con el ITS, el referido plazo ha disminuido a quince días hábiles, lo que ahorra gran cantidad de costos a los titulares de proyectos de inversión, entre los que destacan los sectores energía y minas e industria.

Otro beneficio de este mecanismo es que genera un incentivo para que los titulares de proyectos de inversión adecúen ambientalmente y, de forma previa, sus operaciones debido a la simplicidad del procedimiento aplicable. Así, se evitarían irregularidades que —antes del DS054— eran asumidas por dichos titulares como un «pasivo contingente».

### Procedimiento expeditivo para la obtención de un Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)

Antes de la emisión del DS054, si el titular de un proyecto de inversión deseaba obtener un CIRA en el área de su proyecto, independientemente del lugar donde se encuentre ubicado, debía primero obtener las siguientes autorizaciones: (i) autorización para la ejecución de un proyecto de evaluación arqueológica y, luego, (ii) aprobación del proyecto de evaluación arqueológica. La aprobación de las mencionadas autorizaciones podía tomar hasta un año, en conjunto.

Con la promulgación del DS054, se creó un nuevo procedimiento expeditivo, el cual reduce requisitos y plazos para la expedición

2 Complementado posteriormente por el Decreto Supremo N.º 060-2013-PCM.

3 De acuerdo con lo establecido en la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.º 060-2013-PCM, se establece que los procedimientos contenidos en los artículos 2º, 4º y 6º del DS054 serán aplicables a cualquier proyecto de inversión público o privado en general, no necesariamente solo mineros.

4 Aquellas modificaciones que podrán ser incorporadas a través de un ITS en el sector minero fueron aprobadas por la Resolución Ministerial N.º 120-2014-MEM/DM.

de un CIRA. A través de este procedimiento, el titular de un proyecto de inversión puede solicitar a la Dirección Desconcentrada de Cultura competente (DDC) la expedición de un CIRA sin la necesidad de obtener previamente las mencionadas autorizaciones, para ello basta únicamente una previa inspección de campo realizada por la DDC<sup>5</sup>.

Lo interesante de este nuevo procedimiento es que permite ahorrar costos directos al inversionista, como la elaboración de un «proyecto de evaluación arqueológica». Además, reduce a veinte días hábiles el plazo para la expedición del CIRA, lo cual a su vez estará sujeto al silencio administrativo positivo, modificación notable si observamos los plazos aplicables antes del DS 054.

Sin embargo, el principal cuestionamiento a este nuevo procedimiento yace en que se estaría contraviniendo lo establecido en la Primera Disposición Complementaria de la Ley del Silencio Administrativo, Ley N.º 29060 (LSA). No obstante, desde nuestro punto de vista, este argumento no es correcto. En efecto, la LSA precisa que el silencio administrativo positivo no puede ser utilizado en aquellos procedimientos que generen una afectación significativa al interés público. Sin embargo, no es posible interpretar que la emisión de una certificación administrativa de la inexistencia de restos arqueológicos, a nivel superficial en una zona determinada genera *per se* una *afectación significativa al interés público*. Menos aún cuando dicha certificación no otorga ningún derecho o autorización, sino por el contrario, impone obligaciones a su titular, como por ejemplo la implementación de un Plan de Monitoreo Arqueológico (PMA) a fin de vigilar y tomar medidas oportunas ante cualquier hallazgo arqueológico fortuito durante la ejecución de un determinado proyecto de inversión<sup>6</sup>.

5 Hay que tener en cuenta que, técnicamente, para la determinación de la existencia de «evidencias arqueológicas» a nivel superficial basta un recorrido e inspección de la zona a cargo de un arqueólogo especializado de la DDC. Sin embargo, con la reciente promulgación de la Ley N.º 30327, se establece la posibilidad que dicha autoridad pueda contratar a personal especializado externo (sea persona natural o jurídica) para que realice tales actividades.

6 El artículo 30º de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N.º 28296, señala que en caso durante la construcción de la obra ocurra el hallazgo fortuito de algún bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, el concesionario se encuentra obligado a suspender sus actividades en dicho lugar y deberá comunicar dicho hallazgo al Ministerio de Cultura, a fin de que tal autoridad dicte las medidas de protección aplicables.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que este nuevo procedimiento expeditivo no ha eliminado el procedimiento regular para la expedición de un CIRA (a través de la obtención de las autorizaciones antes mencionadas). Por el contrario, el DS054 señala que, si durante la inspección de campo realizada por la DDC se detectan evidencias de restos arqueológicos a nivel superficial en el área evaluada, dicha autoridad rechazará el CIRA solicitado y recomendará el inicio del procedimiento regular para la obtención del CIRA, mediante la aprobación de un proyecto de evaluación arqueológica<sup>7</sup>.

#### Servidumbre sobre terrenos eriazos del Estado para el desarrollo de proyectos de inversión

Finalmente, otra novedad que trajo el DS054, y que es materia de análisis en el presente artículo, fue la creación de un procedimiento para el otorgamiento de derechos superficiales sobre terrenos eriazos de titularidad del Estado, exclusivamente destinados al desarrollo de proyectos de inversión, a través de la figura de un derecho de servidumbre, el cual ha sufrido, recientemente, diversas e importantes modificaciones con la promulgación de la Ley N.º 30327<sup>8</sup> del 21 de mayo de 2015 (Ley de Promoción).

Antes del DS 054, para el desarrollo de un proyecto de inversión en terrenos eriazos del Estado, sea este proyecto minero o no, el titular tenía que seguir un engorroso procedimiento ante la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), el Gobierno Regional competente (GR)<sup>9</sup> o la entidad pública titular del terreno. Este procedimiento se llevaba a cabo con la finalidad de obtener la propiedad de dichos terrenos o inclusive para ser titular de un derecho superficial temporal para desarrollar las actividades económicas<sup>10</sup>. Por ejemplo, en el sector minero,

7 El proyecto de evaluación arqueológica tiene la finalidad de determinar no solo la potencialidad de los restos arqueológicos que pudieran existir en el área de estudio, sino que sirve como sustento para la delimitación de las áreas a ser protegidas y la posterior emisión del CIRA por las áreas libres. Asimismo, es sustento para la preparación de un nuevo proyecto de evaluación arqueológico pero con fines de rescate.

8 El ámbito de ampliación de la presente ley alcanza a todo proyecto de inversión pública, privada, público-privada o de capital mixto.

9 Cuando se haga referencia al GR, se entenderá como aquellos con facultades de administración y disposición de terrenos eriazos de titularidad del Estado que fueron transferidas por la SBN.

10 Para la adquisición de propiedad, el titular del proyecto de inversión contaba únicamente con el procedimiento de subasta

el titular de un proyecto minero debía considerar un horizonte de 1 a 3 años para obtener, por lo menos, un derecho superficial temporal que le permita realizar trabajos preliminares (ej.: desarrollo y preparación) o, inclusive, de estudios (ej.: exploración), algo completamente ineficiente desde todo punto de vista.

Como explicaremos más adelante, la servidumbre creada por el DS054 y ahora regulada en la Ley de Promoción ha reducido sustancialmente tales plazos. Esto implica, a su vez, una reducción de los costos asociados y mayor dinamismo en la gestión de permisos que se traduce (por lo menos en teoría) en una implementación más rápida y eficiente de los proyectos de inversión.

#### CLASIFICACIÓN DE SERVIDUMBRES SEGÚN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

Antes de analizar la servidumbre regulada en el DS054, y la Ley de Promoción, corresponde primero dar un alcance general sobre lo que entendemos por un derecho de servidumbre.

##### La servidumbre civil

Conforme al artículo 1035° del Código Civil, se entiende el derecho de servidumbre como un derecho real en forma de gravamen que afecta un determinado predio (predio sirviente) en favor de otro (predio dominante). No obstante, las opiniones no son concordantes sobre el tratamiento legal de este derecho. En efecto, hay discusión tanto a nivel doctrinal como jurisdiccional sobre si la servidumbre es, en realidad, un gravamen o una carga, sobre todo si consideramos que esta última no depende de una obligación accesoria para su existencia.

Al respecto, Avendaño (2003) considera que más que un gravamen, la servidumbre es una carga, como apreciamos a continuación:

*En realidad las servidumbres son cargas —y no gravámenes— que se imponen al dueño del predio sirviente en beneficio del propietario del predio dominante. La diferencia entre gravámenes y cargas*

pública (con los costos y riesgos que implica) y el de venta directa (únicamente aplicable en casos especiales). De igual forma, en caso su intención sea obtener derecho de naturaleza temporal, los mecanismos regulados en la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, Ley N.º 29151, no resultaban idóneos, desde nuestro punto de vista por lo menos, para el desarrollo de un proyecto minero.

*consiste en que los gravámenes dependen de una obligación accesoria, la que de incumplirse puede conllevar a la venta del bien afectado. Es el caso de la hipoteca o del embargo. En las cargas, en cambio, no hay obligación garantizada. Las cargas no tiene por objeto la venta del bien. (p. 724)*

En cualquier caso, a pesar de no ser materia de análisis, compartimos la opinión del citado autor y entendemos la servidumbre regulada en el Código Civil como un derecho real que impone una carga sobre un predio, que limita el derecho de propiedad de su dueño. Tomando en cuenta ello, dicha carga puede tener su origen en la ley (servidumbre legal), en una decisión unilateral del propietario del bien (servidumbre testamentaria), o en un acuerdo con este último (servidumbre convencional). El objetivo principal del derecho de servidumbre es la obtención de derechos que permitan practicar ciertos actos de uso del predio afectado o impedir al dueño el ejercicio de alguno de sus derechos como propietario. Para fines del presente artículo, denominaremos a las servidumbres reguladas en el Código Civil como «servidumbres civiles».

Tomando en cuenta lo anterior, dentro de las principales características que rodean las servidumbres civiles, encontramos las siguientes:

- **Es una limitación al derecho de propiedad:** esto se debe a que restringe (pero no excluye) el dominio sobre el predio que sufre la carga (ej.: predio sirviente). Por tanto, un tercero que no ostente el derecho de propiedad del predio no podrá otorgar un derecho de servidumbre sobre este, toda vez que no cuenta con el atributo de la disposición que solo otorga el derecho de propiedad. Una excepción a ello es el caso del usufructuario, el cual puede constituir un derecho de servidumbre a favor de terceros por el plazo del usufructo, siempre y cuando el propietario tenga conocimiento de ello<sup>11</sup>.
- **Utilidad:** quizá la principal característica del derecho de servidumbre y el sustento para su

<sup>11</sup> Sobre este punto, Gonzales (2011) comenta el artículo 1041° del Código Civil:

En el supuesto de que el usufructuario grava el predio, en calidad de sirviente, la limitación de dicho usufructo lo sufrirá el mismo, no perjudicando con esta imposición al propietario del bien, por lo que es perfectamente factible su constitución al margen de su consentimiento, no obstante este debe comunicárselo al propietario del predio para que quede advertido de tal gravamen, a efectos de que al culminar el usufructo se evite que la servidumbre continúe, conllevando el riesgo de que esta se adquiera por prescripción.

existencia es que dicha carga resulte útil para su titular (ej.: titular del predio dominante). En efecto, el derecho de servidumbre tiene que ser útil para su titular; es decir, tiene que satisfacer los intereses patrimoniales o no patrimoniales para los cuales fue obtenido. Tanto así que, conforme a lo establecido en el artículo 1050° del Código Civil, una de las causales para la extinción del derecho de servidumbre es su no uso.

Al respecto, González (2007) precisa:

*...el objetivo de la servidumbre es beneficiar al propietario del predio dominante, vale decir, el propietario de un predio determinado que permite por razones de utilidad privada o pública la limitación de su derecho real de propiedad para que otro no propietario haga uso de su predio bajo la denominación de servidumbre. (El subrayado es propio). (p. 665)*

- **Perpetuidad:** según el artículo 1037° del Código Civil, el derecho de servidumbre tiene una naturaleza perpetua (salvo pacto en contrario o disposición legal que limite su duración). Esta característica se sustenta en el carácter perdurable en el tiempo de los predios que son afectados por dicha carga. La perpetuidad guarda correlato con el hecho que el derecho de servidumbre no excluye o extingue el derecho de propiedad que recae sobre el predio sirviente, con lo cual se mantendrán en el tiempo.

En relación con la perpetuidad de la servidumbre, Barbero comenta lo siguiente:

La perpetuidad está relacionada con la concepción de perdurabilidad de los predios a los que se impone la servidumbre, debido a que si satisfacen la necesidad de un inmueble en el sentido de que le permite ser útil, generando con ello un incremento en su valor, la servidumbre que se constituya debe ser porque responde a una necesidad duradera del fundo. (El subrayado es propio). (Como se cita en Gonzales, 2009, comentario al art. 1037°)

Como vemos, el citado autor se pone en el supuesto de que la servidumbre civil tiene que ser perdurable mientras sea útil para su titular. Bajo esa interpretación, si la utilidad que el titular le atribuye

al predio es de carácter permanente, la servidumbre debería tener la misma característica. Por el contrario, si el titular advierte que la utilidad solo tendrá una existencia limitada en el tiempo, resulta razonable que pueda someterse a un plazo o, inclusive, a la ocurrencia de un evento determinado en el tiempo.

- **Inseparabilidad:** conforme al artículo 1036° del Código Civil la servidumbre es inseparable de los predios que la integran (ej.: predio sirviente y dominante). Esto implica que, en caso el predio sirviente se transfiera, la servidumbre se mantendrá sobre este, dado que es necesaria la existencia de ambos bienes para que exista un derecho de servidumbre. Gonzales (2009) precisa que «[...] un predio, el dominante, requiere de otro predio, el sirviente, para adquirir utilidad a fin de ser explotado económicamente [...HH]. (El subrayado es propio).

No obstante, como veremos más adelante, este presupuesto de la servidumbre civil generalmente no se cumple en el caso de las servidumbres administrativas, modalidad distinta y generalmente usada en los servicios públicos.

- **Indivisibilidad:** el artículo 1038° del Código Civil adiciona que el derecho de servidumbre tiene el carácter de indivisible, es decir, que no puede transferirse por partes o alcuotas ideales.

Sobre este punto, González (2007) comenta lo siguiente:

*[L]as servidumbres no puede ofrecer una utilidad de manera parcial o en partes; sino como las normas acotadas señalan, las servidumbres deben ser utilizadas como un todo y por cada uno de los propietarios del predio dominante, y si el predio estuviera sometido a la copropiedad, de igual manera será utilizada por cada dueño del predio sirviente. (El subrayado es propio). (p. 667)*

Como podemos observar, el sustento principal de la indivisibilidad de la servidumbre yace en la posibilidad de que su titular pueda darle «uso total» al derecho adquirido y que este no sufra de alteraciones en sus alcances, las cuales podrían implicar un detrimento de los objetivos para los cuales fue constituido.

A pesar de que el artículo 1039° del Código Civil señala que en caso de división del predio dominante la servidumbre civil subsistirá a favor de cada nuevo titular (en la medida que le siga siendo útil), no se regula que sucedería si la división es del predio sirviente. En dicho supuesto, consideramos que la servidumbre también podrá subsistir y deberá ser respetada por los nuevos titulares del predio sirviente, según corresponda.

Teniendo claro el concepto de la *servidumbre civil*, así como de sus principales características, resulta pertinente determinar cuál es la extensión o alcance del derecho. El Código Civil se limita a precisar que los alcances del derecho de servidumbre se regirán por lo dispuesto en el respectivo título de constitución, aplicando supletoriamente las disposiciones del referido cuerpo normativo. Esto último se debe quizá a la gran variedad de modalidades que pueden existir de servidumbre. Sin embargo, la mencionada norma señala que, en caso exista alguna duda respecto a la existencia, extensión o modo de ejercer los derechos obtenidos en virtud a una servidumbre civil, siempre se interpretará en el sentido menos gravoso para el predio sirviente pero sin imposibilitar o dificultar el uso del predio dominante.

No obstante lo anterior, como hemos visto, el derecho de servidumbre se sustenta principalmente en la utilidad que este le brinde a su titular. En ese sentido, su extensión y alcances, comprenderán todos los derechos necesarios para satisfacer los intereses y objetivos del titular de la servidumbre, lo cual implicará el desarrollo de todas y cada una de las actividades necesarias para conseguir su ejercicio pleno. La doctrina conceptualiza dicha interpretación como «funcionalidad efectiva» del predio dominante.

Sin embargo, cabe cuestionar ¿cuál es la real y efectiva funcionalidad que puede prestar una servidumbre al predio dominante? González (2007) responde a dicha interrogante de la siguiente manera:

*[Al] constituirse la servidumbre, el predio sirviente cumple la función de proporcionar utilidad o beneficio económico a favor del propietario del predio dominante, y es aquí, cuando la funcionalidad de la servidumbre se hace efectiva. El gravamen o la carga implica que una servidumbre se constituye*

*siempre en beneficio del predio dominante [...] (El subrayado es propio). (p. 685)*

La funcionalidad de las servidumbres, en esencia, radica en lo siguiente:

- Proporcionar una efectiva explotación y mayor utilidad al dueño del predio dominante (urbano, rural o industrial).

[...]

- En definitiva, la presencia de una servidumbre que carezca de utilidad para el predio dominante, resulta inútil, social y económicamente [...]. (El subrayado es propio). (p. 685)

Entonces, resulta evidente que los alcances de la servidumbre se circunscribirán a todos aquellos derechos y actividades que el titular de un derecho de servidumbre haya concebido para satisfacer sus intereses, de tal forma que su derecho de servidumbre le sea útil para el cumplimiento de sus objetivos y que no existan condiciones que puedan alterar o impedir dicha utilidad.

En el caso particular de un proyecto minero esto último puede implicar desde el desarrollo de actividades de exploración minera hasta el cierre mismo de la operación, considerando todas y cada una de las actividades auxiliares y complementarias aplicables.

#### La servidumbre administrativa

Como mencionamos anteriormente, la servidumbre civil puede originarse de un acuerdo entre partes, de una decisión unilateral o a través de una disposición legal que así lo precise. Sin embargo, existe otra modalidad de servidumbres en virtud de la cual se puede afectar un predio determinado pero no en beneficio de otro sino de un proyecto de infraestructura destinado, por ejemplo, a brindar servicios públicos. A esta clase de servidumbres, las denominamos servidumbres administrativas.

Las servidumbres administrativas son también derechos reales que si bien tienen su origen en la ley son obtenidas, generalmente, luego de seguir procedimientos administrativos frente al Estado. Este tipo de servidumbres no contemplan la existencia de un «predio dominante», a diferencia de las servidumbres civiles. Por el contrario, estas servidumbres cuentan con un título administrativo habilitante, el cual actuará

como predio dominante (ej.: una concesión) y será beneficiado con la carga que imponga a un determinado terreno (ej.: predio sirviente).

Las servidumbres administrativas nacen para la obtención de derechos superficiales a fin de desarrollar ciertas actividades consideradas por el Estado de necesidad o utilidad pública, debido a su importancia. Es a través de dicho mecanismo que, por ejemplo, los servicios públicos obtienen (según la regulación especial aplicable) derechos de servidumbre sobre terrenos de propiedad de particulares, como aquellos de dominio privado del Estado.

Así pues, Carrillo (2003) define las servidumbres administrativas de la siguiente forma:

*... gravámenes [cargas] reales tendencialmente perpetuos que recaen sobre un fundo privado por una causa de utilidad pública o interés social legalmente tipificado, ya sea en beneficio y protección de un bien de dominio público o ya sea para la satisfacción de una necesidad colectiva, y que se caracterizan porque el régimen de protección, de la concreta y limitada utilidad en que consiste el gravamen, se rige por los principios y procedimientos del Derecho Administrativo y, más concretamente, de la policía demanial. (El subrayado es propio). (p. 114)*

Agrega:

*... las servidumbres administrativas no se vinculan a un predio dominante (que no es elemento esencial de las mismas), sino a un fin o destino público que es el que verdaderamente determina y enmarca las posibilidades de tráfico jurídico de estos gravámenes [cargas]. (El subrayado es propio). (p. 226)*

Por lo expuesto, las servidumbres administrativas son cargas sustentadas en la ley, las cuales se otorgan a través de un acto administrativo que permite la limitación al derecho de propiedad sobre bienes de dominio privado del Estado o de titularidad de un particular (previo pago de un justiprecio) a fin de satisfacer el fin público para el cual fue otorgado. Por ello, la naturaleza jurídica de la servidumbre administrativa se sustenta en la especial finalidad de su causa, es decir, la satisfacción de una necesidad o utilidad pública.

Así, por ejemplo, las servidumbres eléctricas (ej.: líneas de transmisión), de hidrocarburos (ej.: gasoductos), de telecomunicaciones (ej.: tendido de fibra óptica), de agua (ej.: servidumbre forzosa de agua), mineras (ej.: servidumbre minera forzosa) y alcantarillado son servidumbres administrativas que tienen la finalidad de promover la ejecución de proyectos de infraestructura considerados por el Estado como de necesidad o utilidad pública al satisfacer necesidades de una colectividad.

#### OBJETO DE AFECTACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA SERVIDUMBRE PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

##### Objeto de afectación

Antes de analizar los alcances de la servidumbre contenida en el DS054 y, ahora, en la Ley de Promoción, es importante entender su objeto de afectación. Para ello, debemos responder la siguiente interrogante: ¿qué entendemos por tierras eriazas de titularidad del Estado?

Según el *Diccionario de la lengua academia española*, se entiende como «eriazos» o «eiral» a aquella tierra o campo sin cultivar o labrar. En cierta medida, dicha definición general se toma en cuenta en la definición jurídica de «tierra eriazas», el cual lo podemos encontrar en los Decretos Legislativos N.º 653 y N.º 994, que definen la tierra eriazas como aquella extensión de terreno que no ha sido cultivada ya sea por falta o exceso de agua, así como demás terrenos improductivos, salvo por los siguientes:

- Las tierras comprendidas dentro de las áreas naturales protegidas.
- Las tierras que constituyan patrimonio arqueológico de la nación.
- Las tierras destinadas a la defensa o seguridad nacional.
- Las tierras dentro de los planos aprobados para fines de expansión urbana y las incluidas en el inventario de tierras con fines de vivienda, de conformidad con lo previsto en las normas de la materia.

- Las tierras forestales y aquellas con capacidad de uso mayor forestal.
- Las tierras ribereñas al mar que se rigen con arreglo a su normatividad.
- Los cauces, riberas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento.

Al respecto, vale la pena precisar que el artículo 23° del Decreto Legislativo N.º 653 estableció que la propiedad de las tierras eriazas, sin excepción, corresponde al Estado. Además, declaró de necesidad nacional y utilidad pública la promoción de inversión privada en dichas áreas. No obstante, el Decreto Legislativo N.º 994 hizo una excepción a dicha regla. En efecto, la mencionada norma precisó que el dominio (entendido como propiedad) del Estado sobre «tierras eriazas» se encuentra limitado por la existencia de un título de propiedad privado o comunal inscrito en los Registros Públicos. Esto último resulta sumamente interesante, dado que no basta la acreditación de un derecho posesorio para que un terreno eriazo deje de formar parte del dominio (propiedad) del Estado, sino que es necesaria la obtención de un título válido que acredite la propiedad sobre tal terreno; y, además, que este título deba encontrarse inscrito en los Registros Públicos.

Lo anterior guarda sentido si observamos que el fin perseguido por el Estado es el respeto a los principios de publicidad y buena fe pública registral contenidos en el Código Civil. Estos principios establecen que para que cualquier acto jurídico surta efectos ante terceros y ante el propio Estado, debe encontrarse inscrito en los Registros Públicos, lo cual otorga seguridad jurídica a la transferencia de propiedad. Tomando en cuenta lo anterior, cabe hacer un paréntesis y preguntarnos lo siguiente: ¿es posible realmente para el Estado aplicar y utilizar tal definición de «tierras eriazas» y ejercer sus derechos libremente sobre estas?

Desde nuestro punto de vista, la respuesta es negativa. Hay que advertir que las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 653 y N.º 994 fueron otorgadas en el marco de políticas públicas destinadas a la promoción y formalización de la propiedad predial agrícola. Estas políticas deberían ir de la mano con las reglas aplicables para la transferencia de la propiedad inmueble contenida en el Código Civil. Sin embargo, la

realidad de nuestro país nos ha demostrado que tal escenario ideal no se ha logrado y dista mucho de ello, ya sea por factores socioculturales (conflictos por delimitación), económicos (excesiva onerosidad de los trámites), técnicos (ausencia de catastro predial) o burocráticos (trámites complejos y plazos extensos) lo que al final hace siempre más «cómodo» no buscar la formalización de los derechos de propiedad que una determinada persona pueda ostentar sobre un predio.

Todo lo anterior genera diversas contingencias<sup>12</sup> que afectan no solo a los propios titulares de los predios sino indirectamente al proceso de adquisición de derechos superficiales sobre estos por parte de terceros para la ejecución de cualquier proyecto de inversión.

Atendiendo a tal situación y considerando el escenario de informalidad presente en nuestro país en lo que se refiere a la propiedad predial, la Ley de Promoción ha considerado ciertos mecanismos razonables que armonizan el concepto de tierras eriazas, contenido en los Decretos Legislativos N.º 653 y N.º 994 con la realidad de nuestro país. Esta armonización es algo que, como explicaremos más adelante, no solo beneficiaría al Estado (dado que evitará afectar derechos privados y con ello problemas sociales), sino al propio inversionista, el cual obtendrá una sostenibilidad en el tiempo de los derechos superficiales que obtenga en virtud a la servidumbre regulada en la Ley de Promoción.

### Concepto y naturaleza jurídica

Entendido el concepto de tierras eriazas, podemos pasar a desarrollar el concepto de la servidumbre para proyectos de inversión, regulado en el Título IV, Capítulo I de la Ley de Promoción (cuyo antecedente se encuentra en el artículo 6° del DS054). Para fines didácticos, denominaremos a esta clase de servidumbres como *servidumbre de inversión*<sup>13</sup>.

Como explicamos en la introducción del presente artículo, el Estado, en su afán de impulsar el desarrollo de proyectos de inversión públicos, privados y mixtos en general, emitió

12 Dentro de las principales consideramos la duplicidad de partidas registrales, la ausencia de identificación de propietarios, conflictos por demarcación territorial, necesidad de realizar «pagos dobles» por un mismo terreno; entre otros.

13 Se utiliza la denominación «servidumbre de inversión» porque, como se explica más adelante, su exclusiva finalidad es la ejecución de una inversión económica que genere impactos positivos al país.



una serie de disposiciones con el objetivo de simplificar e integrar ciertos procedimientos administrativos que venían generando trabas para la ejecución de tales proyectos. Dentro de dichas disposiciones el DS054, en primer lugar, y ahora la Ley de Promoción<sup>14</sup> contemplaron la obtención de una servidumbre de inversión la cual se aplicaría exclusivamente sobre terrenos eriazos de titularidad del Estado. De acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 de la Ley de Promoción, leído conjuntamente con el artículo 6° del DS054<sup>15</sup>, todo titular de un proyecto de inversión en general puede solicitar a su autoridad sectorial competente que requiera a la SBN el otorgamiento de una servidumbre de inversión sobre terrenos eriazos de titularidad del Estado (se encuentren estos inscritos o no en los Registros Públicos), los cuales se entienden necesarios para el desarrollo del referido proyecto.

Respecto a su naturaleza jurídica, podemos observar que la servidumbre de inversión cuenta con ciertas características propias de servidumbre administrativa y en puridad podríamos encausarla en dicho concepto. Sin embargo, considero que existen ciertas diferencias sustanciales que la hacen distinta.

La servidumbre de inversión, a diferencia de la servidumbre administrativa, no está destinada necesariamente a la satisfacción de una necesidad o utilidad pública, como lo sería el desarrollo de un proyecto de infraestructura de servicios públicos, por ejemplo. Por el contrario, la servidumbre de inversión tiene la exclusiva finalidad de poner en marcha un proyecto de inversión privado, público o mixto que genere una rentabilidad para el Estado y con ello se pueda dinamizar la economía del país. Debido a esto último, en la referida servidumbre no es requisito previo contar con un título administrativo habilitante (ej.: concesión) para su obtención. Es verdad que, en algunos casos, la autoridad sectorial podrá determinar que si es necesaria la obtención de un título

administrativo habilitante previo, como en el caso del sector minero, pero hay proyectos de inversión que por su naturaleza no cuentan con dicho título y que, de igual forma, podrán beneficiarse con una servidumbre de inversión.

Esta interpretación nos lleva a pensar que, en la medida que la ejecución del proyecto de inversión es la finalidad exclusiva y la razón de ser de este derecho de servidumbre y que para ello se requiere imponer una carga sobre el terreno eriazo en donde se encuentre, entonces, este proyecto de inversión será, desde un punto de vista teórico, el predio dominante, a diferencia de lo que sucede en la servidumbre administrativa en donde el título habilitante es el predio dominante.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que la servidumbre de inversión es una servidumbre *siu generis*, por decirlo de alguna manera, que recoge los preceptos básicos de la servidumbre civil, pero que guarda más semejanza a la servidumbre administrativa.

#### EL PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE UNA SERVIDUMBRE PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN Y EL ALCANCE DE LOS DERECHOS OBTENIDOS

A diferencia de su antecesor (ej.: DS054), la Ley de Promoción finalmente establece los requisitos y el procedimiento para la obtención de una servidumbre de inversión, brindando un panorama un poco más claro a los administrados respecto a dicho procedimiento, pero que será complementado con el reglamento correspondiente, el cual se encuentra en elaboración a la fecha.

Dicho lo anterior, a continuación podemos observar los requisitos generales que se deberán cumplir para iniciar el correspondiente procedimiento administrativo:

- Solicitud que contenga la identificación precisa del terreno eriazo de propiedad estatal.
- Plano perimétrico en el que se precisen los linderos, medidas perimétricas y el área solicitada, el cual debe estar georeferenciado a la Red Geodésica Oficial en sistema de coordenadas UTM (sugerimos que sea tanto en WGS84 como en PSAD56) y memoria descriptiva.

14 En este punto cabe reiterar que la Ley de Promoción no deroga el artículo 6° del DS054, sino que lo complementa y le otorga fuerza de ley al procedimiento de otorgamiento de servidumbre contenido en dicho decreto.

15 «Tercera. Aplicación del artículo 6° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM

Entiéndase que lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM incluye el desarrollo de proyectos de inversión públicos y privados en general. El plazo para que la autoridad sectorial remita la solicitud del titular del proyecto de inversión pública o privada a la Superintendencia de Bienes Estatales, es de siete (7) días hábiles contados a partir del día siguiente de la recepción de la misma en mesa de partes, bajo responsabilidad».

- Declaración jurada que indique que el terreno solicitado no se encuentra ocupado por comunidades nativas o campesinas.
- Certificado de Búsqueda Catastral emitido por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, con una antigüedad no mayor de 60 días hábiles (recomendamos revisar la Resolución Sunarp N.º 120-2014-SUNARP/SN).
- Descripción detallada del proyecto de inversión a desarrollar, en donde se incluya el plazo de la servidumbre solicitada, así como el área del terreno a afectar.

Como podemos observar, los requisitos señalados no revisten mayor complejidad. Sin embargo, consideramos importante resaltar que dependerá de cada autoridad sectorial la evaluación sobre si un proyecto califica como un proyecto de inversión o no. En efecto, antes de la promulgación de la Ley de Promoción, el DS054 venía generando ciertas dudas respecto a qué proyectos podían ser considerados proyectos de inversión y ser beneficiados con el derecho a una servidumbre de inversión. Si bien el Decreto Supremo N.º 060-2013-PCM estableció que se trataba de cualquier proyecto de inversión en general, era necesario que cada autoridad sectorial determinase expresamente, al momento de remitir la solicitud de otorgamiento de servidumbre, si este contaba con dicha calificación o no.

En un inicio esto generó múltiples demoras en los procedimientos y que los plazos contenidos en el DS054, lamentablemente, no se cumplieren. Esto se debió a que la SBN, con cierta razón, ha tenido cuidado al entregar predios a proyectos de inversión que mañana más tarde sean desconocidos como tales por la autoridad sectorial.

Consciente de dicha situación, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) tomó la iniciativa al considerar ciertos supuestos en los cuales debe encontrarse un proyecto minero para que sea calificado como un proyecto de inversión teniendo en cuenta la normativa citada. Estos supuestos son los siguientes:

- Que cuente con un instrumento de gestión ambiental (declaración de impacto ambiental, estudio de impacto ambiental semidetallado, estudio de impacto ambiental detallado o plan

de cierre de minas) aprobado para la ejecución del proyecto minero.

- Estudios de ingeniería técnica económica presentados e incluido en el instrumento ambiental y aprobado:
  - Objetivos y justificación.
  - Estudios técnicos y de ingeniería que incluya el área del terreno del proyecto.
  - Estudios económicos: inversión, costos y evaluación.
  - Cronograma de ejecución.
  - Planos en físico y digitalizado, con coordenadas PSAD56 y WGS84.
  - Otros documentos que ayuden a identificar el proyecto.
- Que cuenta con una concesión minera o haber solicitado una concesión de beneficio, labor general o transporte minero.
- Proyectos mineros cuya viabilidad haya sido calificada como de interés nacional, interés regional o interés local.

Nótese que, a criterio del Minem, el proyecto minero debe encontrarse en por lo menos uno de los supuestos listados anteriormente para que pueda ser beneficiado con una servidumbre de inversión. No obstante lo anterior, es recomendable que dichos supuestos sean formalmente expresados en una resolución emitida por la Dirección General de Minería (DGM), tal como ha sucedido para el caso de proyectos de inversión del sector eléctrico<sup>16</sup>.

Ahora bien, entrando al análisis del procedimiento a seguir para la obtención de una servidumbre de inversión para el desarrollo de un proyecto minero, observamos que este inicia con la presentación de su solicitud a la DGM, la cual deberá evaluarla y remitirla a la SBN, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Consideramos que dicho plazo puede resultar, en la práctica, algo complicado de cumplir, más ahora con las disposiciones contenidas en la Ley

<sup>16</sup> Mediante Resolución Directoral N.º 006-2015-MEM/DGE, la Dirección de Concesiones Eléctricas estableció los criterios que dicha autoridad utilizará al momento de evaluar las solicitudes de otorgamiento de «servidumbre de inversión» presentadas por titulares de proyectos eléctricos.

de Promoción. En efecto, dentro de los requisitos necesarios para iniciar el procedimiento de servidumbre se exige la presentación de una declaración jurada que indique la inexistencia de comunidades nativas o campesinas en el terreno materia de solicitud. Sin embargo, el artículo 18.3 de la Ley de Promoción establece que, independientemente de dicha declaración, en caso la DGM detecte «indicios» de la existencia de comunidades campesinas o nativas en el área solicitada en servidumbre, deberá efectuar la constatación y verificación de la no existencia de dichas comunidades, levantando un acta con los resultados obtenidos.

En otras palabras, si la DGM obtiene indicios sobre la existencia de tales comunidades, lo cual presupone una verificación preliminar de cualquier fuente de información a su disposición, deberá programar una visita de campo a fin de comprobar dicha información. Este doble filtro (declaración jurada sumada a la inspección de campo) implica que tanto el titular minero como la DGM incurran en gastos adicionales y demoras en el procedimiento, y, además que el plazo establecido en la Ley de Promoción se incumple, con lo cual, el funcionario a cargo del expediente podrá estar expuesto a sanciones por la comisión de una falta grave, según lo establecido en el artículo 39° de dicha ley. En ese sentido, consideramos que el reglamento de la Ley de Promoción debe regular tal «verificación» por parte de la autoridad sectorial (ej.: DGM) de forma que se eviten estas contingencias las cuales pueden ir en contra del propio objetivo de la Ley de Promoción que radica en la simplificación de procedimientos.

Una vez superada la fase anterior, la DGM deberá remitir a la SBN la solicitud presentada por el administrado para que esta última, en un plazo no mayor de quince días hábiles, evalúe el expediente y proceda con la entrega provisional del terreno eriazado solicitado sujeto a silencio administrativo positivo. Dicho de otro modo, si la SBN no cumple con aprobar (o rechazar) la entrega provisional en el plazo antes mencionado se entenderá dicha entrega como aprobada. De ocurrir ello, el artículo 19.3 de la Ley de Promoción señala que el titular del proyecto de inversión deberá comunicar a la SBN o a la entidad que administre el predio (ej.: GR o entidad pública competente) que ejercerá la «servidumbre provisional» por haberse configurando el silencio administrativo positivo mientras dura el procedimiento de

servidumbre de inversión. Considero que esto es un gran avance en comparación al DS054, toda vez que, anteriormente, por diversas razones, el plazo de quince días hábiles otorgado para realizar la entrega provisional (ej.: servidumbre temporal) no venía siendo cumplido por la SBN y en algunos casos puntuales podía tardar hasta dos meses. A pesar de ello, es importante advertir que la aprobación por silencio administrativo positivo está sujeta a controles posteriores por parte de la SBN, en consecuencia, si se detecta que el titular del proyecto no cumplió con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la servidumbre de inversión podría declararse la revocación de la entrega provisional (ej.: servidumbre temporal).

En relación con la mencionada entrega provisional, hemos advertido que la Ley de Promoción no ha regulado los alcances de los derechos que otorga. Antes de la promulgación de dicha ley, el criterio aplicable era que el *Acta de entrega y recepción provisional* otorgaba a su titular un derecho de posesión<sup>17</sup> y custodia sobre el predio materia de solicitud. Esto le permitía realizar actividades preliminares del proyecto (ej.: nivelación de terrenos, construcción de accesos), ejecutar estudios (ej.: geotécnico o de exploración), entre otros, todo ello sujeto a la obtención de las autorizaciones sectoriales correspondientes. Lo anterior resultaba cuestionable, toda vez que, otorgada la servidumbre de inversión de forma definitiva, el pago que tenía que realizar el titular del proyecto se calculaba desde la fecha en la cual se había realizado la entrega provisional y no desde el momento del otorgamiento del derecho de servidumbre de forma definitiva. Este criterio generaba la siguiente interrogante: «si estoy pagando por los derechos de la servidumbre de inversión desde su entrega provisional, ¿no debería poder ejercer los mismos derechos en ambos momentos?», más aún, si no hay una disposición legal que disponga lo contrario, genere limitaciones a la entrega provisional; o, inclusive, regule pagos diferenciados entre un derecho y el otro (en el supuesto de que su alcance sea distinto).

17 Según el artículo 896° del Código Civil, la posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad. En el presente caso, consideramos que la posesión entregada a través del *Acta de entrega y recepción provisional* por parte de la SBN otorga a su titular un derecho de uso y disfrute inmediato del bien, sujeto a la culminación del procedimiento administrativo de servidumbre y al pago de la contraprestación correspondiente.

En nuestra opinión, no debería distinguirse entre los derechos obtenidos, la entrega provisional y la entrega definitiva de la servidumbre, toda vez que es el mismo derecho solo que el primero es susceptible de revocación, por ejemplo, en caso se detecte una afectación a un derecho de tercero válidamente acreditado. En efecto, el *Acta de entrega y recepción provisional* es un acto administrativo que contiene la voluntad de la autoridad (ej.: SBN), que genera una modificación en la esfera jurídica del titular del proyecto de inversión al otorgarle un derecho real sobre el terreno solicitado. A nuestro entender, este derecho si bien puede ser revocado antes de que se culmine el procedimiento correspondiente, de ninguna manera su alcance puede ser distinto al derecho que será otorgado de forma definitiva con la resolución que otorga la servidumbre de inversión. De lo contrario, no tendría sentido entregar el predio rápidamente, ya que su titular no podrá ejecutar la totalidad de los derechos que involucra la servidumbre de inversión mientras culmina el procedimiento, sobre todo si consideramos que no se ha establecido un plazo máximo para la culminación de dicho procedimiento luego de realizada la entrega provisional, lo que puede tomar de uno a dos años, como ha venido sucediendo en la práctica.

Al respecto, el Estado debe tomar en cuenta que la interpretación anterior considera una autorregulación del titular del proyecto de inversión, la cual se materializa con el hecho que si llegado el punto de poner en marcha (ej.: operación) el proyecto de inversión, aún no se cuenta con la servidumbre de inversión, dicho titular asumirá el riesgo de ejecutar sus actividades al amparo de un derecho provisional (sujeto a revocación) y por ende buscará el pronunciamiento rápido de la autoridad a fin de poder obtener todas las garantías necesarias para el desarrollo de su proyecto.

Asimismo, el hecho de que la entrega provisional cuente con el mismo alcance que la «servidumbre definitiva» le dará mayor fuerza al titular del proyecto de inversión para que defienda la propiedad del Estado en su representación frente a posibles invasiones o, inclusive, actos administrativos emitidos con posterioridad por el GR o entidad pública competente que, desconociendo la existencia de la entrega provisional, puede disponer de dichos predios a favor de terceras personas poniendo en riesgo la ejecución del proyecto de inversión para el cual

fue originalmente destinado. En este punto vale la pena precisar que resulta importante, a fin de brindar mayor seguridad de la propiedad estatal y del proyecto de inversión, que el *Acta de entrega y recepción provisional* sea materia de, por lo menos, anotación preventiva en los Registros Públicos (a discreción del titular), asemejándose a la figura de los petitorios mineros los cuales sí contemplan esta posibilidad. Lamentablemente, la Ley de Promoción no ha dejado desarrollado el alcance de los derechos otorgados en virtud a la entrega provisional, así como a la valorización que estos deben sufrir, por lo que el reglamento deberá dejar en claro dicho alcance y entender el verdadero objetivo de la entrega provisional, el cual es asegurar de forma previa la ejecución del proyecto de inversión.

Continuando la descripción del procedimiento de otorgamiento de una servidumbre de inversión, observamos que una vez entregado provisionalmente el predio será sometido a una valorización solicitada por la SBN a cargo de un «organismo o empresa con acreditada experiencia». Si bien esto último resulta bastante subjetivo, resalta el hecho de que ahora la SBN asumirá la función de dirigir la fase de valorización de toda servidumbre de inversión, independientemente si afecta terrenos eriazos bajo la administración de un GR o entidad pública competente. Esto último resulta sumamente importante, toda vez que la importancia de los proyectos de inversión beneficiados con dicha servidumbre es tal que resulta necesario un equipo multidisciplinario y especializado para su evaluación, así como criterios uniformes de valorización, supuesto que no muchas veces se da en los GR o entidades públicas competentes, generando retrasos al procedimiento e indirectamente la puesta en marcha del proyecto de inversión. Siendo así, nótese que la valorización de una servidumbre de inversión debe considerar diversos aspectos técnicos y entender que no se trata de una servidumbre convencional que tiene como finalidad principal el aprovechamiento del terreno superficial materia de solicitud (salvo en proyectos agrícolas), sino que, por el contrario, es un medio para conseguir el objetivo primordial de la Ley de Promoción, que se materializa con el desarrollo de la mayor cantidad de proyectos de inversión que generen beneficios socioeconómicos al Estado y la población en general. Entender lo anterior, desde nuestro punto de vista, permitirá obtener valorizaciones más razonables y acordes con el proyecto a

desarrollar, a diferencia de lo que puede haber venido sucediendo en la práctica. En efecto, salvo honrosas excepciones, la contraprestación a pagar por la servidumbre de inversión ha resultado ser más alta que el costo para la ejecución del propio proyecto de inversión. En ese sentido, considero que resulta necesario que el reglamento de la Ley de Promoción regule ciertos criterios a tomar en cuenta al momento de realizar la valorización y, además, se disponga la modificación del Reglamento Nacional de Tasaciones, aprobado por Resolución Ministerial N.º 126-2007-Vivienda, a fin de establecer una fórmula más razonable que limite la discrecionalidad del perito tasador.

Sin perjuicio de lo anterior, y en la medida de que todo en la vida es perfectible, se advierte que la Ley de Promoción no ha contemplado la posibilidad de que el titular del proyecto de inversión realice observaciones al informe de valorización, menos aún que de existir estas sean notificadas a dicho titular. Consideramos que dicha omisión debería ser subsanada en el reglamento, dado que ello en cierta medida permite asegurar un procedimiento transparente y evita arbitrariedades que podrían afectar el derecho al debido procedimiento. Lamentablemente, el proyecto de dicho reglamento no contemplaría tal supuesto.

Ahora bien, una vez aceptada la valorización por parte del administrado, la Ley de Promoción no deja en claro si la resolución que otorga la servidumbre de inversión estará a cargo de la SBN o del GR o entidad pública competente. En su artículo 21.2, la mencionada ley señala que el titular del terreno será aquel que apruebe la constitución del derecho de servidumbre y la forma de pago correspondiente mediante resolución. En esa línea y de una interpretación literal, el titular del terreno es el Estado, el cual es representado por la SBN, los GR o entidades públicas competentes, con lo cual estos serían los encargados de la emisión de dicha resolución. Lo anterior me lleva a la siguiente pregunta, si la SBN estuvo a cargo de todo el procedimiento de evaluación incluyendo la aprobación de la valorización, ¿acaso no resultaría más eficiente que dicha autoridad culmine el procedimiento aprobando la servidumbre de inversión?

Consideramos que sí. Nótese que bajo la interpretación antes mencionada, la SBN va a remitir el expediente en su etapa final al GR o entidad pública competente, lo cual iría en contra

del objetivo de la Ley de Promoción, es decir, la simplicidad de procedimientos. Esto último, toda vez que dicha remisión implica que una autoridad distinta tenga que adoptar la evaluación realizada por la SBN y sin lugar a revisión de esta emita un acto administrativo en virtud de ella, algo que en la práctica puede ser cuestionado por el GR o entidad pública competente, más aún, si no se encuentra de acuerdo con la valorización realizada por la SBN. En tal sentido, considero que lo más eficiente y sensato hubiera sido que la Ley de Promoción precise que el «titular del terreno», para efectos de este procedimiento, será la SBN dejando en sus manos el seguimiento y control de todo el procedimiento, cumpliendo así con los objetivos de la Ley de Promoción.

Por otro lado, la Ley de Promoción establece que el procedimiento culmina con la emisión de la resolución que otorga la servidumbre de inversión la cual ordena el pago correspondiente a la valorización efectuada. Sobre este punto, creo que el reglamento de la Ley de Promoción debe regular la forma y oportunidad del pago por el derecho de servidumbre obtenido, el cual considero que debe realizarse de forma fraccionada, toda vez que de lo contrario (en una sola armada) no solo podría poner en riesgo la ejecución del proyecto de inversión debido a una descapitalización sino que no habría ventaja comparativa con la adquisición en propiedad de dicho predio (ya sea por subasta pública o venta directa).

Finalmente, la Ley de Promoción considera que la resolución deberá ser susceptible de inscripción en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (Sinabip) como en los Registros Públicos, sin embargo, la SBN deberá tomar en cuenta el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos que deberá cumplir tanto dicha resolución como los planos y memorias descriptivas que se adjunten a ella para que su inscripción sea prácticamente automática y no dé lugar a observaciones por parte de los Registros Públicos como ha venido sucediendo. Al respecto se puede tomar como ejemplo lo que sucede en la actualidad con las resoluciones que otorgan concesiones mineras, las cuales cumplen con los requisitos para su inscripción sin mayor observación. Para lograr ello, es recomendable que la SBN y los Registros Públicos lleguen a un consenso para determinar el formato más idóneo para conseguir esto último y reducir costos administrativos adicionales.

## CONCURRENCIA DE SOLICITUDES DE SERVIDUMBRES PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

Acertadamente, la Ley de Promoción ha tomado en consideración una situación que venía generándose en la práctica desde la entrada en vigencia del DS054, es decir, qué hacer cuando dos proyectos de inversión solicitan un derecho de servidumbre sobre un mismo terreno eriaz. Antes de la promulgación de la mencionada ley, se aplicaba el principio de «primero en el tiempo, primero en el derecho», independientemente de si se trataran de proyectos de inversión distintos que no tenían ningún tipo de relación entre ellos o si las actividades que planeaban realizar podrían coexistir sin generar afectación alguna entre ellas. En dicha época, al advertir tal situación, la SBN rechazaba la solicitud posterior debido a la existencia de una «superposición» y declaraba improcedente el procedimiento iniciado con posterioridad. Con la promulgación de la Ley de Promoción se ha dispuesto que si luego de remitida la solicitud por la autoridad sectorial (ej.: el Minem), la SBN detecta la existencia de una servidumbre preexistente en la zona u otras solicitudes anteriores en trámite, requerirá a la autoridad o autoridades sectoriales competentes (en caso se trate de proyectos de sectores distintos) una opinión técnica favorable respecto a la viabilidad de que se otorgue más de una servidumbre sobre el mismo terreno. Dicha opinión deberá ser emitida por la autoridad(es) sectorial(es) en un plazo no mayor de cinco días hábiles de recibido el requerimiento. Adicionalmente, en caso de ser competencia de más de un sector (ej.: Minem y Produce) y de no existir coincidencia respecto a la viabilidad de la superposición de servidumbres, la Presidencia del Consejo de Ministros dirime dicha viabilidad en un plazo de quince días hábiles de requerido por la SBN.

Como vemos, esta disposición deja en mano de las autoridades sectoriales la determinación de la viabilidad de una coexistencia de proyectos de inversión en un terreno eriaz del Estado, sean estos del mismo sector u otros. Al respecto, consideramos que las autoridades sectoriales deben tomar en cuenta ciertas reglas para dilucidar la prioridad en concurrencia de actividades, a fin de evitar demoras al procedimiento. Asimismo, observamos que no se ha establecido la posibilidad de impugnar

tal decisión, pero consideramos que sí sería factible al momento de ser notificada al administrado.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se precisan algunas disposiciones que la autoridad sectorial competente para la evaluación de la viabilidad de una eventual coexistencia deberá tomar en cuenta:

- El artículo 1135° del Código Civil establece lo siguiente:

*Quando el bien es un inmueble y concurren diversos acreedores a quienes el mismo deudor se ha obligado a entregarlo, se prefiere al acreedor de buena fe cuyo título ha sido primeramente inscrito o, en defecto de la inscripción, al acreedor cuyo título sea de fecha anterior. Se prefiere, en este último caso, el título que conste de documento de fecha cierta más antigua. (El subrayado es propio).*

Al respecto, Hernández Gazzo (1993) señala:

*Consideramos que las normas de concurrencia de acreedores no solo determinan a quién se debe preferir en la entrega, sino que, fundamentalmente, buscan establecer a quién se debe preferir para asignarle el goce exclusivo del derecho reclamado sobre el bien objeto de la concurrencia. (El subrayado es propio). (p. 187)*

Dicho lo anterior, en el caso concreto sobre el procedimiento de otorgamiento de servidumbre, resulta lógico interpretar que, ante la eventualidad de una concurrencia de solicitantes, el primer elemento que deberá analizar la autoridad sectorial deberá ser ¿quién inició primero el procedimiento? y ¿quién obtuvo el derecho primero? En efecto, conforme al principio de prioridad (*prior in tempore in jure*), aquel que pueda acreditar con un documento de fecha cierta (ej.: solicitud) que inició un procedimiento administrativo primero para el otorgamiento de un derecho, tendrá la prioridad en su otorgamiento. La razón de ello radica en generar un marco de seguridad jurídica que le otorgue al prioritario una protección de los derechos obtenidos y que no se afecte la puesta en marcha de su proyecto de inversión.

- Sin perjuicio de lo anterior y como segundo elemento a evaluar, la autoridad

sectorial deberá determinar si el proyecto de inversión contenido en una solicitud posterior resulta incompatible con los fines o actividades que realizará aquel que ostenta un derecho prioritario. Si luego de dicho análisis, la autoridad sectorial determina que la superposición detectada es compatible y no afecta los derechos (en trámite u obtenidos) del titular del proyecto de inversión prioritario, considero que estos sí podrían coexistir. No obstante, deberá haber una notificación previa al titular prioritario a efectos de que pueda transmitir sus opiniones y sustentos técnicos respecto a dicha compatibilidad y así salvaguardar sus derechos obtenidos o en trámite. Caso contrario, cualquier acto administrativo posterior que otorgue un derecho superficial sin observar el mencionado deber de protección de derechos prioritarios podría ser declarado nulo.

Tomando en cuenta lo anterior y a manera de ejemplo, un caso muy recurrente es la superposición entre un proyecto de inversión minero y uno eléctrico. En tal escenario, primero se debe analizar la naturaleza de las actividades que pretende realizar cada titular en el terreno materia de solicitud. Por ejemplo, es distinta la afectación que puede generar una línea de transmisión dentro de un proyecto minero, la cual no suele ocupar un espacio superficial considerable, a aquella afectación que puede implicar la instalación de un parque eólico.

Al respecto y en líneas generales, consideramos que resulta legalmente factible que coexistan dos derechos de servidumbre en un terreno eriazado tanto para un proyecto eléctrico como uno minero, siempre y cuando, la superposición de ambos sea parcial y que las actividades del solicitante posterior no afecten o impidan el normal desarrollo de las actividades del derecho prioritario. Nótese que, en la práctica, el desarrollo de proyectos mineros va de la mano con el desarrollo de proyectos eléctricos, principalmente de transmisión eléctrica, toda vez que la afectación que ambos derechos pueden generarse el uno al otro no resulta contingente y hasta podría ser complementaria. No obstante, debe tenerse en consideración que si la SBN detectara la existencia de una solicitud de imposición de servidumbre posterior en el tiempo y que esta genere un perjuicio al desarrollo del proyecto de inversión prioritario, la autoridad sectorial

competente deberá optar por prevalecer y proteger los derechos adquiridos por el titular prioritario, lo cual implicará el rechazo de la solicitud posterior, en aras de cumplir el fin de la servidumbre de inversión que es la ejecución (viable y rentable) de un determinado proyecto de inversión.

## CESIÓN DEL DERECHO DE SERVIDUMBRE PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN Y MODIFICACIÓN DE SUS ALCANCES

### Cesión del derecho de servidumbre

Desde nuestro punto de vista no existe limitación legal alguna para que los derechos otorgados a través de una servidumbre de inversión no puedan ser cedidos a un tercero siempre y cuando este último asuma las obligaciones y derechos derivados de tal título administrativo y cuente con la autorización de la autoridad competente que lo emitió (ej.: SBN, GR o entidad pública competente). Esto último implica que el nuevo titular asumirá todos los derechos y obligaciones derivados del referido título, sobre todo la ejecución del mismo proyecto de inversión para el cual fue otorgado el derecho de servidumbre. Esta interpretación ha sido asumida por la SBN, la cual incluye tal posibilidad en los contratos sobre derecho de servidumbre de inversión que formalizan.

Un análisis aparte amerita la absolución de la siguiente pregunta: ¿es posible sustituir al administrado que inició el procedimiento de otorgamiento de servidumbre de inversión, mientras aún este se encuentre en trámite? Desde nuestra perspectiva, esto también resultaría posible. En efecto, el artículo 108° del Código Procesal Civil (CPC) regula la figura de la sucesión procesal, a través de la cual un sujeto ocupa el lugar de otro en un proceso, al reemplazarlo como titular activo o pasivo del derecho discutido en vía jurisdiccional.

Al respecto, Ledesma (2008) precisa lo siguiente:

*[La sucesión procesal] tiene como misión asegurar la continuidad de la dinámica procesal alterada por los cambios de los sujetos originarios, de tal manera, que no se interrumpa o dificulte la actividad regular del proceso. (p. 413)*

Nótese que el objetivo de dicha institución es que no se pierda la legitimidad para obrar en un determinado proceso y que las partes que formen la relación procesal sean aquellas que gozan de la legitimidad necesaria para poder defender sus intereses respecto a una relación jurídica, derecho u obligación materia de discusión.

Si bien la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444 (LPAG), no regula expresamente dicha institución procesal, esto no implica que su aplicación no pueda darse en el marco de un procedimiento administrativo. En efecto, según la propia LPAG<sup>18</sup>, el CPC se aplica a sus considerandos supletoriamente, siempre y cuando no haya incompatibilidad. A ello se suma el principio que rige a toda persona de derecho privado el cual señala que «nadie está obligado a hacer (o no hacer) lo que la ley no manda o prohíbe».

En ese sentido, es factible que cualquier administrado pueda sustituir a otro en un procedimiento administrativo en trámite, siempre y cuando, no se encuentre impedido legalmente para ello<sup>19</sup>. Por tanto, consideramos factible la sustitución procedimental en un procedimiento de otorgamiento de servidumbre de inversión en trámite, siempre que el administrado sustituyente cumpla con lo siguiente:

- Asuma todos y cada uno de los derechos y obligaciones como si fuera el administrado original, en el estado en el cual se encuentre el procedimiento. Por ejemplo, si el administrado original dio su conformidad respecto a la valorización del pago por el derecho de servidumbre, no se podrán realizar nuevas u observaciones adicionales sobre dicha valorización.

- Ejecute el mismo proyecto de inversión para el cual se está solicitando el derecho de servidumbre. En otras palabras, si el administrado original solicitó la servidumbre para el desarrollo de un proyecto minero de explotación de ciertas características, el nuevo titular no podrá variar dicha finalidad, por ejemplo, desarrollando un proyecto industrial. Caso contrario, se deberá iniciar un nuevo procedimiento ante la autoridad sectorial competente (ej.: el Ministerio de la Producción-Produce).

En síntesis, desde nuestro punto de vista, la figura de la cesión del derecho de servidumbre una vez otorgado o, inclusive, la «sustitución procedimental» antes de que ello ocurra, sí resultan posibles. Esta interpretación va de la mano con lo que sucede en la realidad, toda vez que es muy común que los proyectos de inversión (más los mineros) suelen ser transferidos, independientemente a la etapa en la cual se encuentren (ej.: exploración, construcción o explotación), debido a diversos factores. En ese sentido, si consideramos que un procedimiento de servidumbre de inversión rígido que no contemple su cesión (sea la etapa en la cual se encuentre), restamos simplicidad y eficiencia a una figura creada con el propósito de impulsar el desarrollo de proyectos de inversión, independientemente de quién los ejecute.

#### Modificación de alcances de la servidumbre

Pasando a tratar la posibilidad de la modificación de las características de la servidumbre de inversión, creemos que sí resulta posible (al igual que la cesión y «sustitución») tanto durante el procedimiento para su obtención como una vez otorgada.

Es natural que todo proyecto de inversión sufra variaciones a lo largo de su implementación e, inclusive, luego de su puesta en operación. Dichas variaciones pueden implicar no solo la necesidad de reducir o ampliar el plazo de ejecución del proyecto, sino también el área superficial solicitada en servidumbre. Al respecto, no existe mayor impedimento para que, tanto durante como luego de otorgado el derecho de servidumbre de inversión, el administrado pueda solicitar la variación de dichos aspectos, u otros susceptibles de variación, siempre y cuando se obtenga la

<sup>18</sup> Artículo VIII. Deficiencia de fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y solo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad».

<sup>19</sup> Para la obtención de un título de concesión minera, es necesaria la presentación de un petitorio minero, el cual podrá ser transferido a terceras personas, las cuales asumirán las obligaciones y derechos derivadas de este en la etapa en la cual se encuentre el procedimiento administrativo. Sin embargo, si el adquirente de dicho petitorio fuera una persona que se encuentra impedida por ley para la obtención de títulos de concesión minera (ej.: el presidente de la República), la «sustitución procedimental» no podría realizarse, toda vez que el «nuevo administrado» no cumple con los requisitos necesarios para beneficiarse con dicho título de concesión minera.



aprobación de la autoridad competente que otorgó tal derecho.

Finalmente, ya sea tanto en el caso de la cesión del derecho de servidumbre o la «sustitución» en el procedimiento para su otorgamiento, así como en la modificación de las características de dicha servidumbre, consideramos que todo pedido de esta naturaleza debe ser canalizado a través de la autoridad sectorial competente (ej.: Minem, Produce, etc.), la cual se encargará de remitir el requerimiento a la autoridad competente. Si bien no hay una disposición legal que así lo establezca, consideramos que es la alternativa más conservadora y que permitirá evitar contingencias futuras derivadas de contradicciones entre la información que administra la autoridad que otorgó el derecho de servidumbre de inversión (ej.: SBN, GR o entidad pública competente) como aquella que está obligada de registrar la autoridad sectorial competente según el artículo 26<sup>o</sup> 20 de la Ley de Promoción.

## CONCLUSIONES

Pese a la crisis económica que se vive actualmente en el Perú, además de la reducción de las inversiones en distintos sectores productivos (minería, industria, pesca, energía, infraestructura) las disposiciones contenidas tanto en el DS054 como en la Ley de Promoción generarán un impacto positivo que esperemos contribuya con la reactivación de nuestra economía. Específicamente respecto al tema tratado en el presente artículo, el DS054 y la Ley de Promoción reducen significativamente los plazos para la obtención de derechos superficiales de titularidad del Estado. Así, brindan con ello un elemento primordial para la puesta en marcha de proyectos de inversión de gran envergadura, como son los proyectos de inversión del subsector minero, sin perjuicio de que beneficia a cualquier proyecto de inversión en general.

Antes de la existencia de dichos dispositivos, un titular minero debía esperar casi dos años para la obtención de derechos superficiales sobre terrenos eriazos del Estado, aun en los casos en que únicamente tenía pensado realizar «estudios» en dichos terrenos (ej.: proyectos

de exploración), lo que generaba un escenario completamente ineficiente y no acorde con las características propias de la actividad minera. Ahora, con la posibilidad de obtener derechos superficiales provisionales en un plazo no mayor de quince días hábiles por parte de la SBN, los primeros beneficiados serán dichos proyectos de exploración, toda vez que esto les permitirá desarrollar sus actividades exploratorias. Al respecto y como alguna vez mencionamos en otro artículo (Pachas, 2014), la exploración es la base de la pirámide de la industria minera, el motor que permite la renovación del mercado minero y, por tanto, debe contar con todas las facilidades e incentivos por parte del Estado para su desarrollo.

Pero el DS054 y la Ley de Promoción no benefician únicamente a proyectos mineros en fase de exploración, definitivamente impactan positivamente en los proyectos de explotación y beneficio minero, los cuales no podrían existir sin antes contar con un derecho real sobre el suelo, que les brinde la seguridad jurídica necesaria para realizar inversiones de gran magnitud. Hay que tener en cuenta que el suelo para un minero es como el agua para un pescador; es decir, es la fuente principal de donde obtendrá el mineral que, luego de ser extraído, será comercializado y generará así una utilidad para el inversionista y para el Estado, la cual le permitirá desarrollar proyectos de infraestructura, salud, educación, entre otros.

Sin perjuicio de lo anterior, de una lectura integral del DS054 y la Ley de Promoción, consideramos que existen ciertos vacíos que podrían ser cubiertos con una adecuada regulación, a fin de que la servidumbre de inversión sea una herramienta infalible para la puesta en marcha de un proyecto de inversión en general. En esa línea, a continuación se detallan algunos aspectos que, en nuestra opinión, deberían ser tomados en cuenta al momento de reglamentar la Ley de Promoción:

- Es necesario que cada autoridad sectorial emita los lineamientos que se deberán cumplir a efectos de ser beneficiado con la servidumbre de inversión. Dicha predictibilidad no solo beneficiará al administrado sino que evitará la especulación por parte de terceras personas que no cuentan con un proyecto de inversión serio.

20 «Artículo 26. Registro de servidumbres. Las autoridades sectoriales deben llevar un registro actualizado de las servidumbres otorgadas a favor de los titulares de proyectos que desarrollen actividades en el ámbito de su competencia».

- Las autoridades sectoriales deben estar en continua coordinación con la SBN, toda vez que debido a la diversidad de los proyectos de inversión que podrán beneficiarse con una servidumbre de inversión (ej.: mineros, industria, electricidad, infraestructura, etc.) se hace necesario que ambas autoridades colaboren entre sí durante el procedimiento administrativo a fin de despejar cualquier duda que la SBN pueda tener sobre las características del proyecto de inversión a desarrollar.
- Es importante establecer un plazo legal para el otorgamiento de la servidumbre de inversión de forma definitiva, al igual que plazos intermedios para realizar la visita de campo y la valorización que estará de cargo de la SBN. Esto último le brindará una mayor predictibilidad al administrado para poder estimar el tiempo que le tomará obtener un derecho real de forma definitiva. Hoy en día, la fase preliminar (ej.: entrega provisional) puede demorar en la práctica de quince a treinta días hábiles, pero la siguiente fase hasta la entrega definitiva (ej.: servidumbre de inversión) no cuenta con un plazo regulado y puede tomar hasta un año y medio.
- Es fundamental que el procedimiento sea conducido por la SBN en su integridad desde la entrega provisional hasta la emisión de la resolución correspondiente. No solo debido a la carencia de personal especializado en los GR o entidades públicas competentes, sino a las demoras que puede implicar el hecho de que dichas autoridades emitan pronunciamientos finales con base en la evaluación realizada por la SBN, conforme se interpretaría de lo establecido en el artículo 20° de la Ley de Promoción. Lamentablemente, el reglamento de la Ley de Promoción, el cual a la fecha se encuentra en elaboración, no incluiría tal disposición por lo que la SBN tendrá la instrucción del procedimiento hasta la aceptación de la valorización y luego el expediente sería transferido al titular del terreno (ej.: GR o entidad pública con facultades) para la emisión de la resolución que otorga el derecho de servidumbre de inversión.
- En el reglamento de la Ley de Promoción, debe señalarse que los derechos obtenidos en virtud del *Acta de entrega y recepción provisional* son los mismos derechos otorgados de forma definitiva con la resolución que pone fin al procedimiento de servidumbre de inversión. En caso no sea así, se deberá regular una contraprestación diferenciada entre ambos dado que no sería posible cobrar el mismo monto cuando los derechos otorgados son distintos. Sin embargo, esto último implicará realizar tasaciones diferenciadas que generarían demoras y sobrecostos para el administrado, contraviniendo el objetivo de la Ley de Promoción que radica en la simplificación de procedimientos y reducción de plazos.
- Es necesaria la modificación del Reglamento Nacional de Tasaciones, aprobado por Resolución Ministerial N.º 126-2007-VIVIENDA, que modifique la fórmula establecida para la valorización de una servidumbre de inversión y así reducir el factor discrecional del perito tasador que podría generar tasaciones discordantes. En la actualidad, este factor es sumamente crucial dado que no permite al titular de un proyecto de inversión determinar (calcular) o tener una idea previa de cuánto será el costo por la imposición de dicho derecho y si realmente le resulta rentable considerando los costos de la implementación del proyecto de inversión.
- Sobre el pago de la valorización, debe establecerse formalmente que sea de carácter anual o, en todo caso, regularse un método de pago fraccionado que permita al administrado no sufrir un impacto económico tan fuerte. Hay que tener en cuenta que dentro de las características de la servidumbre de inversión encontramos que es de carácter temporal; es decir, que el Estado no pierde la propiedad de terreno entregado en servidumbre para el desarrollo de un proyecto de inversión. En ese sentido, no es posible que se pretenda realizar un cobro al contado por un derecho que será ejercido a lo largo de un tiempo (sobre todo en proyectos de gran duración), dado que ello empujaría al administrado a optar por la adquisición del terreno por medio de los mecanismos

contemplados en la ley, y la servidumbre de inversión no significaría ninguna ventaja comparativa. Hay que tener en cuenta que el objetivo del DS054 y la Ley de Promoción no es que el Estado obtenga una rentabilidad de los terrenos que otorga en servidumbre de forma instantánea, sino que dicha rentabilidad provenga de los aportes que generará la puesta en marcha de un proyecto de inversión, sumado a una renta pagada por el inversionista a lo largo del tiempo por el uso del terreno.

- Finalmente, es importante fijar las características técnicas que deberán ser incluidas dentro de la resolución que otorga la servidumbre de inversión toda vez que, a la fecha, su inscripción en los Registros Públicos resulta complicada y genera múltiples observaciones que, inclusive, requieren la elaboración de nuevos documentos técnicos que deberán ser convalidados por el titular del terreno (ej.: SBN, GR o entidad pública) previamente a su inscripción.

En líneas generales, el procedimiento de servidumbre de inversión es una de las herramientas más útiles que el Estado ha podido implementar en los últimos años y que crea un mecanismo de acceso rápido y sencillo a derechos superficiales en terrenos eriazos del Estado. Sin embargo, aún existen ciertos aspectos que deberán ser ajustados, esperamos, en el reglamento de la Ley de Promoción y que coadyuven al cumplimiento del objetivo principal de dicha ley: la simplificación en la obtención de permisos para el desarrollo de proyectos de inversión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVENDAÑO ARANA, Francisco (2003). Noción de Servidumbre. Servidumbre Legal y Convencional. En Código Civil Comentado por los 100 Mejores Especialistas. 1ª Edición, Tomo V. Lima: Gaceta Jurídica.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2003). *Las servidumbres administrativas: delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico*. Valladolid: Lex Nova.

GONZÁLEZ LINARES, Nerio (2007). *Derecho Civil Patrimonial-Derechos Reales*. Lima: Palestra.

GONZALES BARBADILLO, Elvira (2009). *La servidumbre en el Código Civil peruano*. Recuperado de <https://pucallpacity.wordpress.com/2009/09/11/la-servidumbre-en-el-codigo-civil-peruano/> Consultado el 21 de agosto de 2015.

HERNÁNDEZ GAZZO, José Luis (1993). Reflexiones para una propuesta en materia de concurrencia de acreedores. En: *Ius et Veritas*, Año IV, Lima.

LEDESMA NARVÁEZ, Marianella y QUEZADA MARTÍNEZ, Teresa (2008). *Comentarios al Código Procesal Civil: análisis artículo por artículo* (tomo III). En Gaceta Jurídica, Lima.

PACHAS PÉREZ, Diego (2014). «La exploración minera en el Perú: Un breve alcance sobre las principales autorizaciones para el desarrollo de un proyecto de exploración en el Perú». En *Derecho & Sociedad* (42). Lima, pp 321-328.