

BIENES DEL ESTADO

Por : Aníbal Torres Vásquez (*)

El territorio peruano comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre, sobre los cuales el Estado ejerce soberanía. Es inalienable e imprescriptible¹, es decir, no puede ser enajenado total o parcialmente, ni nadie puede adquirirlo por usucapión por pertenecer a todos los peruanos.

Dentro del territorio nacional, existen bienes del Estado y bienes de los particulares.

Los bienes del Estado se dividen en bienes de *dominio público* y bienes de *dominio privado*.

Desde el derecho romano, los bienes del Estado pueden ser *públicos* (los caminos públicos, el mar, los ríos, los puertos, las plazas públicas, hospitales, colegios nacionales, cuarteles, etc.) o *privados*² (tierras, bosques, etc.).

Los bienes de *dominio público* son inalienables e imprescriptibles, en cambio, los de *dominio privado* carecen de tales inmutabilidades.

El carácter de dominio público o de dominio privado de un bien es atribuido por el ordenamiento jurídico.

Un bien pertenece al dominio público del Estado cuando reúne conjuntamente las tres características siguientes: 1) inalienabilidad, 2) imprescritibilidad, y 3) afectación al uso o servicio público o actividad equiparable al servicio público.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DISTINCIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO EN PÚBLICOS Y PRIVADOS.

A) Derecho Romano

Gayo hizo la distinción de las cosas *in patrimonio* y *extra patrimonium*, distinción que está vinculada a la clasificación entre *res in commercio* y *res extra commercium*. Las cosas que no eran de propiedad de alguien se calificaron como *res nullius*; tuvieron esta misma condición jurídica las *res derelictae* que eran las cosas abandonadas por el propietario³.

(*) Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la UNMSM

1. Constitución del 1993: Art. 54. El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de las doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley.

En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado».

2. En la doctrina y legislación comparada a los *bienes de dominio público* del Estado también se les denomina *bienes dominiales* y a los *bienes de dominio privado* del Estado se les llama *bienes patrimoniales*. Los primeros están fuera del comercio y los *patrimoniales* están dentro del comercio (Coviello, Nicolás, ob. cit., p. 304).

3. En esta parte histórica, seguimos, principalmente, a Pastori, Franco, *Gli istituti romanistici come storia e vita del Diritto*, ed. Cisalpino-Goliardica, Seconda Edizione, Milano, 1988. p.261 y s.



La clasificación de las cosas *in patrimonio* y *extra patrimonium* se armoniza con la otra designada como *summa divisio rerum* que distingue entre *res divini iuris* que pertenecen a la divinidad (*res sacrae*, *res religiosae* y *res sanctae*) y *res humani iuris* que se subclasifican en *res publicae* (cosas de propiedad del Estado) y *res privatae* (cosas de propiedad privada). Las *res publicae* son las cosas de propiedad indivisible, pertenecientes a todo el pueblo romano y son de carácter inalienable e imprescriptible.

Gayo (D., I, VIII, 1) dice: La principal división de las cosas se reduce a dos artículos; porque unas son de derecho divino, y otras de derecho humano. Son de derecho divino, por ejemplo, las cosas sagradas y las religiosas. También las cosas santas, como los muros y las puertas, son en cierto modo de derecho divino. Mas lo que es de derecho divino, no está en los bienes de nadie; pero lo que es de derecho humano, está las más de las veces en los bienes de alguno; puede, no obstante, no estar tampoco en los bienes de nadie; porque las cosas hereditarias, antes que haya algún heredero, no están en los bienes de nadie. Mas las cosas que son de derecho humano, o son públicas, o privadas; las que son públicas se entiende que no están en los bienes de nadie; porque se entiende que son de la misma universalidad. Pero son privadas las que son de cada uno (*singulorum*).

Marciano (D.1,8,2 y 1,2,1) hace una distinción análoga en el siguiente texto: *Quaedam enim naturali iure communia sunt omnium, quaedam publica, quaedam universitatis, quaedam nullius, pleraque singulorum, quae variis ex causis cuique adquirentur*. Esta es una graduación de las cosas en orden decreciente, comienza con las cosas pertenecientes a la comunidad y concluye con las cosas de propiedad individual. Se mencionan en primer lugar las

res communes omnium que son cosas que pertenecen a todos los hombres por ley de la naturaleza, en seguida, las cosas pertenecientes a comunidades más estrechas: las *res publicae* que pertenecen a la *civitas* romana y las *res universitatis* pertenecientes a la comunidad municipal. El texto habla luego de *res nullius*, pero tal expresión (como resulta de la expresión *sacrae res et religiosae et sanctae in nullius bonis sunt*) está referida a las *res divini iuris* que son las llamadas *nullius* en un sentido particular, o sea en cuanto están sustraídas a la propiedad privada y pública. Concluye esta graduación con las *res singulorum* pertenecientes a los particulares, los cuales pueden adquirirlo por medio de títulos diversos.

La jurisprudencia clásica aclaró el significado de estas clasificaciones: La categoría de la *res divini iuris* encuentra su origen en el *ius sacrum*, en cuyo ámbito se diferencian las concepciones de *sacro*, de *religioso* y de *santo*. *Sacra* es toda cosa referida a los dioses Superiores, *religiosa* a los dioses manes. La calificación de *santo* denota que, no obstante participar de lo divino, no entra entre las dos entidades precedentes: en efecto de las *res sanctae* se dice que son *quodammodo divini iuris sunt*, en cuanto se sustraen a las relaciones humanas.

Las *res divini iuris* se caracterizan por la pertenencia a la divinidad y por la exclusión a la disponibilidad privada. Las *res sacrae*, o sea las cosas destinadas al culto, como los templos, devienen tales con una ceremonia pública que se puede considerar un negocio jurídico de Derecho *sacro* denominada *dedicatio*, o sea la consagración que efectuaba la cesión de la cosa a la divinidad. Como principio, la *dedicatio* tenía un carácter perpetuo, pero la cosa podía perder el carácter religioso con la ceremonia opuesta de la *exconsecratio* o *exauguratio*.

La palabra religioso tiene un signi-



ficado amplio, las *res religiosas*, técnicamente entendidas, son los sepulcros y sus accesorios destinados a la conservación y ornato del cadáver. En atención al carácter privado del culto a los dioses manes, estas cosas adquirieron la calificación de la religiosidad con un acto de voluntad del propietario, que se expresa con la exposición del cadáver o la deposición de sus cenizas. En contraposición al *locus religiosus*, se denomina *purus* al lugar en el cual no se ha puesto similares exposiciones o deposiciones.

La normativa sobre los sepulcros elaborada por el *ius sacrum*, y luego recepcionada por el *ius civile*, está motivada por el temor reverencial hacia los dioses manes, cuyo influjo maléfico podía ser evitado con una sepultura ritual.

Como *res divini iuris*, el sepulcro es una cosa no susceptible de relaciones privadas, pero sí configura un *ius sepulchri*, del cual es titular el sujeto a quien corresponde proveer a los actos del culto, derecho que comprende la facultad de vigilancia y conservación de los sepulcros, de visitarlos, poner ofrendas, de hacer sacrificios. En el Derecho clásico el *ius sepulchri* tiene un contenido no patrimonial. Sólo un aspecto de este Derecho, el *ius inferendi* o *ius mortuam inferendi* tiene carácter patrimonial, y es por tanto objeto posible de negocios jurídicos como la venta, la donación y los legados, pero dichos actos no tienen por objeto el sepulcro en cuanto *res religiosa*, sino el sepulcro como un lugar puro, antes del entierro del cadáver.

La concepción clásica de las *res sacrae* y de las *res religiosas*, uniformada a las creencias religiosas de la tradición pagana, contrasta con la ideología cristiana que rechaza el criterio de la pertenencia de las cosas a la divinidad superior o los dioses manes. Excluido este concepto, el Derecho

justiniano mantiene el principio que las *res divini iuris* son *nullius in bonis*, o sea que no pertenecen a los particulares.

Pero hecha esta concesión a los principios clásicos, el Derecho justiniano constituye la categoría de la *res ecclesiasticae*, que son los bienes pertenecientes a la iglesia, entendida como persona jurídica. Las *res sacrae* devienen en una figura de *res ecclesiasticae*; esta es una categoría de cosas análogas a la *res publicae* destinadas al uso por parte de los ciudadanos, o sea las *res in usu populi*, en cuanto destinadas al culto.

En conclusión, en el Derecho justiniano, las *res sacrae* son cosas de propiedad de la iglesia, destinación al culto, lo que determina su no patrimonialidad y no comerciabilidad.

En cuanto a las *res religiosas*, en el Derecho justiniano, el *ius sepulchri* está limitado al *ius inferendi*, o sea al derecho a un puesto en el cementerio común, por lo que es derecho patrimonial como lo fue en el Derecho clásico.

La tercera figura de *res divini iuris*, las *res sanctae*, comprende las murallas y las puertas de la ciudad que también son *nullius in bonis*, es decir, sustraídas a las relaciones privadas. Estaba vetada toda ejecución de obras y reparaciones sin la autorización de la autoridad.

Las *res sanctae* son conservadas en la compilación de Justiniano en obsequio a la tradición clásica; aún privadas de relevancia práctica, se perpetúan en el medioevo en las ciudades amuralladas.

A las *res divini iuris* se contraponen la categoría de las *res humani iuris*, las cuales se subclasifican en cosas públicas y cosas privadas. Esta distinción encuentra su raíz en los ordenamientos de la *civitas* y de la familia, de los cuales deriva su razón de ser.



Las *res publicae* se caracterizan en el ámbito del desarrollo que acompaña a la concepción de la *civitas*, en principio formada por la *cives*, entendida como *plures*, en seguida como persona jurídica, con el significado históricamente adoptado por el Estado. En efecto, las *res publicae* son las cosas que pertenecen al pueblo. Ausente la idea del Estado como sujeto de derecho, las cosas públicas se configuran como cosas en condominio del *populus*. Un condominio concebido como propiedad social de los ciudadanos, la cual representa la figura más antigua, que se refiere a la comunión indiferenciada de las *gentes* y que ha precedido a la constitución de la *civitas*.

Con el surgir de las *civitas* nace una doble normativa: una al interior de los grupos familiares para garantizar su autonomía, y otra común a estos grupos como consecuencia de su agregación. Mientras la primera constituye el *ius privatum*, la segunda representa el *ius publicum*. En la *civitas*, las cosas públicas se diferencian de las cosas privadas.

En su origen, todas las cosas públicas eran objeto de copropiedad de los componentes del *populus*, pero cuando éste fue calificado como *persona jurídica*, se afirmó el concepto de propiedad pública entendida como propiedad del Estado. Esto determinó la distinción entre *res publicae*, o sea entre las *res in usu populi*, destinadas al uso directo de la colectividad (los caminos rústicos y urbanos, las plazas, los estadios, los teatros, los ríos y los acueductos) y las *res in patrimonio populi* (como las minas, canteras, salineras, dinero, esclavos) que siendo de propiedad pública, están destinadas sólo indirectamente a la utilidad de los ciudadanos, mediante la gestión operada por la *civitas*, análoga a la gestión de los negocios privados. Las *res in usu populi* pertenecen sólo al Estado, mientras las *res in patri-*

monio populi pueden pertenecer al Estado como a los particulares.

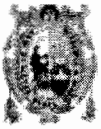
La destinación del uso de las *res in usu populi* era expresado con un acto administrativo denominado *publicatio*, cuando se trataba de cosas singulares, pero la jurisprudencia estableció, con relación a determinadas cosas, que, además de pertenecer al Estado, estén siempre destinadas al uso público, sin necesidad de la *publicatio*. Es el caso de los ríos, de las riberas de los ríos, del mar y de sus playas, que algunos juristas denominaron *res publicae iuris gentium*, en el sentido que su publicidad deriva de un principio general del *ius gentium*.

Los particulares tienen la facultad general de utilizar las *res in usu populi* (o *res communes omnium*) sin más límites que la exigencia de no obstaculizar el mismo derecho a los demás. La autoridad puede conceder a los ciudadanos la facultad de uso particular, como la de construir en lugar público o de derivar agua de los ríos.

La facultad de uso general de la cosa pública por los particulares no se configura como derecho subjetivo, sino como un interés ocasionalmente protegido por el Pretor mediante el interdicto contra los terceros y no verso la autoridad. Tal interés se tutela no como prerrogativa individual, sino en cuanto coexista con un interés colectivo. La jurisprudencia ha configurado un derecho subjetivo, protegido por una *actio iniuriarum*, en cuanto el uso común de la cosa pública es expresión de la libertad individual.

Análoga a las *res publicae* es la condición jurídica de las *res universitatis* que son las cosas pertenecientes a los municipios, es decir, a la comunidad organizada distinta del *populus*.

La antigua concepción de las *res publicae* como cosas en copropiedad social sobrevive en las *res communes omnium*. Se-



gún la definición de Marciano se trata de cosas que por derecho natural, entendido como derecho común al género humano, pertenecen a todos los hombres en cuanto tales. La referencia al género humano se debe a la exigencia de indagar por la titularidad de las cosas comunes, las cuales, en el Derecho clásico, no podían pertenecer a los ciudadanos, en cuanto el *populus* aún no se configuraba como persona jurídica, por lo que, la idea del condominio se extendió al género humano como colectividad organizada, cuyo ordenamiento jurídico está constituido por el *ius gentium*.

En el catálogo de las *res communes omnium* se comprende el aire, el agua que fluye por los álveos, el mar y sus riberas. Pero se entiende que el aire no puede considerarse cosa en sentido jurídico tanto por su consistencia química como por ser el espacio que no puede ser objeto sino límite de propiedad. El agua de los álveos tampoco puede ser considerada como una cosa en sentido jurídico, porque ella no tiene una identificación separada del álveo en el cual está contenida y, por tanto, es carente de un régimen jurídico específico.

En cambio, el mar y sus riveras tienen su propio régimen jurídico. La idea de copropiedad social permite que los particulares puedan utilizar estos bienes siempre que no afecten el mismo derecho de los demás. Así, el particular puede ocupar un espacio del mar o de sus playas, para construir embarcaciones o establecer instalaciones para la pesca, adquiriendo la propiedad hasta cuando permanezca la construcción. Desde este punto de vista, Nerazio (D. 41,1,14) parangona el mar y sus playas a las *res nullius*, o sea cosas que, como los peces y los animales salvajes, son susceptibles de de-

venir en propiedad del ocupante.

En el Derecho justiniano, en conformidad con la línea política legislativa de la monarquía absoluta, se abolió el régimen clásico fundado sobre la libertad y las *res communes omnium* se comprendieron entre las cosas públicas, cuya utilización por los particulares sólo es posible previa concesión administrativa.

B) Edad Media

En la Edad Media se llega a identificar *dominium* (propiedad) con *imperium* (poder). El tratamiento jurídico de los bienes públicos experimenta el influjo de factores de carácter feudal. Se afirma la titularidad *Real* no sólo de los bienes de interés privado de la corona, sino también los de interés público como las aguas, ríos, caminos, bosques, etc. Las regalías constituyen un derecho exclusivo del Rey con el fin de asegurar los ingresos permanentes de la Corona. Se distinguió «separando aquellos bienes que estaban en el dominio del príncipe (*in dominio principis*) frente a aquellos otros de los que, por ser bienes de interés público o uso público (como los caminos o los ríos navegables), se dice que están *in demanio*, con una terminología que aparece acuñada en Sicilia a partir del siglo XIII»⁴.

C) Derecho moderno

En el Derecho moderno, la primera referencia legal a los bienes de dominio público se encuentra en la Ley de la Asamblea francesa de 22 de noviembre -1 de diciembre de 1790- que atribuye los bienes del monarca a un nuevo sujeto de derecho: *la nación*. Reduce el concepto de bienes nacionales a los bienes inmuebles y a los derechos reales sobre los mismos. Elimina

4. Díez- Picazo, Luis, Fundamentos del Derecho civil patrimonial, v. II, Tecnos, 1986, p. 128.



las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad, de modo que con el consentimiento de la nación expresado a través de sus órganos legislativos, cualquier bien de dominio nacional puede ser enajenado.

D) Derecho latinoamericano.

En Latinoamérica, el Código civil de Andrés Bello que rige en Chile, promulgado el 14 de diciembre de 1855, vigente desde el 1° de enero de 1857, establece que el dominio de los *bienes nacionales* pertenece a toda la nación. Si su uso pertenece a todos los habitantes, como las calles, plazas, puentes, caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman *bienes nacionales de uso público* o *bienes públicos*. Si su uso no pertenece a los habitantes se llaman *bienes del Estado* o *bienes fiscales* (art.589). Son bienes del Estado las tierras que carecen de otro dueño, las minas, el mar adyacente, las playas del mar, todas las aguas, ríos, lagos, las sustancias fósiles.

El Código civil del Ecuador, que también es el Código de Andrés Bello con algunas modificaciones, en su art. 623, distingue entre bienes nacionales, cuyo dominio pertenece a toda la nación y bienes del Estado o fiscales, cuyo uso no pertenece a todos los habitantes.

El Código civil argentino, promulgado el 29 de setiembre de 1869, clasifica a las cosas del Estado en: Cosas que son bienes públicos del Estado y bienes privados del Estado (art. 2339). En el art. 2340 enumera los bienes que pertenecen al dominio público del Estado. Spota⁵ dice que para que una cosa pertenezca al dominio público del Estado se requiere:

a) Que pertenezca en propiedad a un ente de Derecho público, sea territorial, sea

institucional.

b) Que se halle destinada (afectada) a un fin de utilidad común, es decir, sea al uso directo de los habitantes (*uti singuli*), sea al uso indirecto de ellos (*uti universi*).

c) Esta afectación exige que la cosa ofrezca, natural o artificialmente, un estado exterior que permita el referido uso directo o indirecto.

El art. 2342 del Código argentino enumera entre los bienes privados del Estado a las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño; y a los bienes vacantes o mostrencos y los de las personas que mueren sin tener herederos:

a) Bienes *vacantes* son los inmuebles abandonados, cuyo dueño se ignora;

b) Bienes *mostrencos* son los muebles que se encuentran perdidos o abandonados, ignorándose quién es su dueño; y

c) Bienes de personas que mueren sin herederos, estos constituyen la denominada sucesión vacante.

Los bienes privados pueden ser enajenados en la forma establecida por la ley (art. 1502), además son prescriptibles y embargables, salvo disposición contraria de la ley (art. 3951).

E) Evolución en el Derecho peruano.

El Derecho peruano siguiendo la tradición romana también clasifica a los bienes del Estado en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

La Constitución de 1856, art. 7, dispuso "que los bienes de propiedad nacional sólo podrán enajenarse para los objetos y en los casos y forma que expresa la ley". No distingue entre bienes de dominio público y dominio privado del Estado. La misma nor-

⁵ Spota, A. G., *Tratado de Derecho civil*, t.1, vol. 3, 5, p. 636.



ma está transcrita en las Constituciones de 1860 y 1867.

La Constitución de 1919 estableció en su art. 38 que "no pueden ser materia de propiedad privada las cosas públicas cuyo uso es de todos, como los ríos y caminos públicos" (bienes de dominio público) y en el art. 41 prescribió que "los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público en los casos y en la forma que establece la ley (bienes de dominio privado).

Por Ley N° 4940 del 13.7.04 se reguló los bienes del Estado adquiridos por título legal (compra, remate público, expropiación). Mediante R. S. del 30.4.14, D. S. del 31.3.37 y R. S. del 5.10.40, se forma el Margesí de Bienes Nacionales, muebles e inmuebles. Por R.S. del 12.4.41 se encomendó a la Dirección de Bienes Nacionales, la administración de los bienes del Estado afectados a las instituciones públicas. Los bienes vacantes (bienes que no están en el dominio de los particulares, por lo que son de propiedad del Estado) fueron regulados por R.S. del 4.6.56 y la R.S. del 12.7.72.

Los terrenos de montaña fueron regulados por leyes del 21.11.1832, 24.5.1845, 9.1.1865, 28.4.1873, 14.10.1887, 4.11.1887, 26.10.1888. La Ley N° 1220, del 31.12.1909, reglamentada el 11.3.1910, dispuso que las tierras de montaña que no han sido adquiridas conforme al Código civil o con arreglo a la ley del 21.12.1898, son de propiedad del Estado y podrán pasar al dominio de los particulares por venta, denuncia, adjudicación gratuita y concesión.

La Ley del 22.12.1888 prescribió que los descubridores de yacimientos de salitre, bórax y demás sustancias similares tendrán derecho a que se les adjudique cincuenta estacas en el lugar que ellos elijan. Cada es-

taca tiene una extensión superficial de cuarenta mil metros cuadrados.

Por Ley N° 4452 del 2.1.1922, reglamentada el 26.5.1922, se estableció que los yacimientos de petróleo e hidrocarburos son bienes de propiedad nacional.

La Ley de 22.12.1888, modificada por Ley N° 1853 del 6.11.1913, dispuso que los descubridores de depósitos o yacimientos de guano y otros fertilizantes serán premiados con el cinco por ciento de la sustancia contenida en el depósito o yacimiento.

La Ley del 3.1.1904 deroga la ley de 22.12.1888 y establece que los yacimientos de nitratos y sales fertilizantes análogas son de propiedad del Estado, por lo que no son denunciabiles por los particulares.

La Ley N° 9554 de 14.1.1942, dispone que las fuentes de aguas medicinales son de propiedad del Estado.

Por Ley N° 6634, de 13.6.1929, reglamentado el 13.10.1942, se dispuso que son de propiedad del Estado, los monumentos históricos existentes en el territorio nacional anteriores a la época del Virreynato. Mediante Ley N° 8853 se crea el Consejo Nacional de Conservación y Restauración de Monumentos Históricos. El 6.4.1943 se reglamentó la movilización de objetos artísticos o históricos de la Época Colonial.

La R.S. de 11.6.1921 estable que los monumentos, fortalezas, templos, cementerios, tejidos, objetos de uso, instrumentos, huacos, momias y en general, todos los restos que perduran de los antiguos pobladores del Perú, de las épocas prehistóricas e incaicas, son de propiedad de la nación y al Estado incumbe protegerlos y conservarlos.

La Constitución de 1933, art. 33, disponía: «No son objeto de propiedad privada, las cosas públicas, cuyo uso es de todos, como los ríos, lagos y caminos públicos».

La Constitución de 1979, art. 118, establecía: «Los recursos naturales, renova-



bles y no renovables, son patrimonio de la nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento a las particulares». Como se aprecia, esta Constitución no habla de bienes del Estado sino de la nación.

El Código Civil de 1936 disponía:

«Art. 822. Son del Estado:

1^o. Los bienes de uso público;

2^o. El mar territorial y sus playas y la zona anexa que señala la ley de la materia;

3^o. Los bienes que le corresponden por título legal, no comprendidos en los otros incisos de este artículo;

4^o. Las tierras públicas, entendiéndose por tales las que no han tenido dueño y las que han sido abandonadas por el dueño que tuvieron; las minas y los bosques y demás fuentes naturales de riqueza, antes de su concesión; los ríos y demás aguas corrientes y los lagos, así como sus respectivos cauces y álveos;

5^o. Los monumentos históricos y los objetos arqueológicos que están regidos por su ley especial;

6^o. Las rentas nacionales».

En el art. 823 establecía: «Los bienes de uso público son inalienables e

imprescriptibles». Comentando este dispositivo, el Dr. Castañeda⁶ expresa: «son los Municipios personas jurídicas de derecho público interno ... que cumplen determinados fines en cada ciudad donde funcionan por lo cual necesitan contar con un patrimonio. Dentro de este patrimonio existen bienes que son, igualmente, de dos clases: Bienes privados y bienes públicos del Municipio. Es de advertir que los bienes del municipio son en última instancia bienes del Estado, como se infiere del último párrafo del art. 882 del C.C. Son bienes públicos de la Municipalidad aquellos que éstas han afectado al uso y goce de todo el vecindario como las calles, plazas, los mercados».

El Código civil de 1984 no regula los bienes del Estado⁷, pero existe una legislación especial profusa. Citemos algunos ejemplos:

- La Constitución vigente de 1993, dispone: «Art. 73. Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles⁸. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico».

- La Ley de Aguas (D.L. N^o. 17752) dispone que las aguas son de propiedad del Estado.

- El D. Leg. 653 establece que las tierras eriazas son de propiedad del Estado.

⁶. Castañeda, Jorge Eugenio, *Instituciones de Derecho Civil, Los Derechos Reales*, T. I, Cuarta ed., 1973, p. 71.

⁷. Treilhaed, en la Exposición de Motivos del Conde napoleón, sostiene: Los bienes pertenecientes a los particulares son los únicos de que debe ocuparse el Código civil, otros son de competencia, o de un código de Derecho Público, o de leyes administrativas».

Sin embargo, muchos códigos distinguen entre bienes de particulares y bienes del Estado, así tenemos Argentina, España,

⁸. La constitución de México establece:

Art. 128. Los bienes que integran el patrimonio Municipal son: I. De dominio público; II. De dominio privado.

Art. 129. Son bienes del dominio público:

I: Los de uso común;

II. Inmuebles destinados a un servicio público; y

III. Los sustituibles como son los expedientes de las oficinas, archivos, libros raros, piezas históricas o arqueológicas, obras de arte y otros de igual naturaleza, que no sean del dominio de la Federación o del Estado.

Art. 130. Son bienes de dominio privado los que le pertenecen en propiedad y los que en lo futuro ingresen a su patrimonio, no previstos en las fracciones del Artículo anterior.

Art. 131. Los bienes de dominio público Municipal son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interina.



- El D. Leg. N°.667, regula la inscripción de los predios rurales de propiedad del Estado. Considera como tales a los predios eriazos, los abandonados y los expropiados no adjudicados a particulares.

- La Ley N°. 24193 señala que son bienes de propiedad del Estado los inmuebles culturales pre-hispánicos de carácter arqueológico, descubiertos o por descubrir.

- La Ley 26306 reconoce la propiedad de los terrenos en el corredor ribereño, denominado Costa Verde, a los Municipios Distritales de Chorrillos, Barranco, Miraflores, San Isidro, Magdalena del Mar y San Miguel.

- La Ley 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que éstas pueden donar bienes inmuebles de su propiedad a otros Poderes del Estado o a otros organismos del Sector Público, así como cederlos en uso a favor de personas jurídicas del Sector Privado, sin fines de lucro a condición de que sean destinados exclusivamente a la realización de obras o servicios de interés o necesidad social (art. 89).

También establece que los actos o contratos que celebren las municipalidades sobre adquisición, venta, permuta, arrendamiento, constitución de derechos reales de garantía respecto de los bienes que sean de su dominio se rigen por las normas relativas o aplicables a los bienes del Estado.

- El D. S. N° 025-78-VC, Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal, en su capítulo XXII denominado «De la inscripción en primera de dominio de inmuebles de propiedad del Estado en el Registro de la Propiedad Inmueble», dispone que cuando el Estado no cuente con títulos comprobatorios de dominio sobre los inmuebles que pretenda inscribir, tal inscripción se hará por el mérito del expediente administrativo que deberá seguirse en la

Superintendencia de Bienes Nacionales (art. 103).

- Con el D.S. 007-88-VC se persigue preservar el dominio del Estado sobre los terrenos eriazos ubicados en las zonas urbanas, de expansión y con vocación para uso urbano, con arreglo al Reglamento de las Inscripciones, sin menoscabo de los derechos adquiridos por terceros, en tanto se obtenga el saneamiento legal de los referidos terrenos y se precise su situación registral. Se establece que el Registro de Propiedad Inmueble deberá anotar preventivamente, a solicitud del Ministerio de Vivienda y Construcción, el dominio de los terrenos eriazos del territorio nacional ubicados en zonas urbanas, de expansión y/o con vocación para usos urbanos a favor del Estado.

- El D. Leg. N°. 776, en su art. 17, dispone que están inafectos del pago del impuesto los predios de propiedad del Gobierno Central, de las Regiones y las Municipalidades.

- El D. L. N°. 25556, modificado por D.L. 25738, establece que la Superintendencia de Bienes Nacionales es el órgano encargado del registro, control y administración de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado.

- D. Leg. N°.667, publicado el 13.9.91, Ley del Registro de Predios Rurales, en sus arts. 6 al 10, regula la inscripción de los predios rurales de propiedad del Estado.

- D. Leg. N°. 757, publicado el 13.11.91, Ley Marco para el Crecimiento del Estado, en su art. 48, dispone que el Estado puede someter a arbitraje las controversias referidas a sus bienes.

- El D. L. N°.25556, publicado el 1.7.92, crea la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN).

- La Ley N°.25725, publicada el



16.9.92, autoriza a los organismos descentralizados autónomos del Estado a dar de baja los excedentes de sus bienes, equipos y vehículos, y a transferirlos a la Superintendencia de Bienes Nacionales.

- La Ley N°. 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y su Reglamento aprobado por D.S. N°.011-97-AG, reconoce la propiedad privada de las tierras eriazas. El art. 9 del Reglamento dispone que las tierras eriazas con aptitud agropecuaria son de dominio del Estado salvo aquéllas sobre las que exista propiedad privada o comunal.

- La Ley N°.26512, publicada el 22.8.95, declara de Necesidad y Utilidad Pública el Saneamiento Público Legal de los Bienes Inmuebles de Propiedad del Sector Educación y del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

- El D. Leg. 803, publicado el 22.3.96, Ley de Promoción del acceso a la Propiedad Formal, dispone que la Superintendencia de Bienes Nacionales, y demás entidades públicas vinculadas con el Proceso de Formalización, ajustarán sus actividades a esta Ley y a las directivas que dicte COFOPRI.

- La Ley N°. 26856, publicada el 8.9.97, declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establece zonas de dominio restringido.

- La Ley N°.27156, publicada el 17.7.99, modifica los arts. 21 y 22 del D.S. 59-96-PCM, T.U.O de las normas que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

- El Decreto de Urgencia N°.71-01, publicado el 19.6.01, declara de interés nacional el saneamiento técnico, legal y con-

table de los inmuebles de propiedad de las entidades públicas. Modifica el art. 1 del D.U. 23-2001. Reglamentado por D. S. N°. 130-2001-EF de 2.7.01.

- D. S. N°.154-2001-EF, Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal. Regula el procedimiento relativo a la administración, saneamiento, adquisición, de los bienes de propiedad del Estado; señala el tratamiento respecto de los predios de dominio privado del Estado.

- R. N°. 315-2001/SBN, Reglamento de Organización y Funciones de la SBN.

- El D.S. N°. 136-2001-EF, publicado el 10.7.01, amplía los alcances del Reglamento de Saneamiento Técnico, Legal y Contable de los inmuebles de propiedad de las entidades públicas, aprobado mediante D.S. N°. 130-2001-EF, haciéndolo extensivo a todos los organismos e instituciones a que se refiere la Ley N°27493.

- La Ley N°. 27493, Ley de saneamiento físico-legal de bienes inmuebles del Sector Público, mediante la cual se hace extensiva la Ley 26512 a todos los organismos e instituciones públicas.

- La Ley N°.27584, publicada el 7.12.01, Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo. Deroga la Ley 26756 y el Decreto de Urgencia 19-2001.

- El Decreto de Urgencia N°.136-2001, amplía en 180 días el plazo de entrada en vigor de la Ley 27584, que regula el procedimiento contencioso administrativo. Fue derogado por Ley 27684 de 15.3.02.

- Ley N°. 27684, publicada el 16.3.02, sustituye el art. 42 y retira el inc. 8 de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley 27584, Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, en consecuencia restablece la vigencia: de la Ley N°. 26756, con excepción de la Disposición Transitoria Unica; del D.U. 019-2001; y del D.U. 055-



2001 con excepción de los art. 2,3 y 5 que quedan derogados. Deroga el D.U. N°136-2001.

- El D.S. N°. 131-2001-EF, en su art. 7 inc. e) señala como una de las funciones de la SBN, la de aprobar las Directivas aplicables para la administración, adquisición y disposición de los bienes de propiedad estatal a cargo de la SBN.

- La R. N°. 028-2002/SBN, publicada el 3.8.02, aprueba la Directiva N°. 008-2002/SBN, por la cual regula el «Procedimiento para el saneamiento de los bienes muebles de propiedad estatal».

- La Ley N°. 27887, publicada el 18.12.02, Ley que establece disposiciones para la venta de tierras habilitadas de los proyectos especiales hidroenergéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del Tesoro Público y/o cooperación internacional.

2. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DEL ESTADO

Son bienes de *dominio público*⁹, los destinados al uso público y a los servicios públicos. Por los fines que satisfacen están sometidos al régimen de Derecho público.

A) Clasificación

Los bienes de dominio público¹⁰ del Estado se clasifican en:

a) Bienes de *uso público*. Son los bienes del Estado que por su naturaleza están consagrados al aprovechamiento o utilización de todos los habitantes¹¹, con las únicas limitaciones establecidas por ley o por disposiciones administrativas. Así, las plazas, parques, paseos, alamedas, mares, ríos, caminos públicos, los aportes reglamentarios establecidos en las habilitaciones urbanas, vías ferroviarias. Su conservación y mantenimiento están a cargo de entidades públicas.

Que los bienes estén destinados al uso de la población que lo requiera no implica necesariamente que tiene que ser gratuito, porque en ciertos casos el uso de estos bienes debe ser retribuido, como sucedió con el pago de peajes.

b) Bienes de *servicio público*¹². Sirven para que el Estado cumpla con sus fines públicos o con la prestación de servicios públicos o administrativos, tales como hospitales, colegios estatales, cuarteles, parques municipales zonales, museos, mercados, rellenos sanitarios municipales, servidumbres urbanas, áreas de reservas paisajísticas, co-

9. Se les denomina también bienes dominiales o demaniales.

10. Los bienes de dominio público del Estado pueden ser inmuebles o muebles, siempre que estén destinados al uso directo (ej., contemplación de un monumento) o indirecto del público (ej., el uso de los libros de una biblioteca). El dominio público exige que los bienes tengan carácter permanente e irremplazable objetos únicos, colecciones de los museos, etc.), por lo que no integran el dominio público los muebles consumibles y fungibles.

11. Barassi dice que son bienes demaciales "los destinados a un uso público de interés general; los individuos pueden usar ellos, pero no como individuo- con exclusivo disfrutesino como miembro de la colectividad" Barassi.....)

De Ruggiero expresa que son demaniales "los bienes los bienes destinados al uso público, entendido éste en el sentido amplio de goce directo e indirecto y los destinados a la defensa nacional, de los cuales toda la utilidad general consiste en una utilización directa de la cosa sin necesidad de transformaciones" (De Ruggiero)

La Ordenanza N°296, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, publicada el 23.12.00., establece que se entien de por bienes de uso público a «todos los utilizados por la población para la satisfacción de sus necesidades cotidianas, callveredas,

12. El dominio público es el conjunto de bienes del Estado afectados por ley al uso de los habitantes, mientras que el servicio público es una prestación realizada por la Administración para satisfacer necesidades de la comunidad. Los bienes afectados al servicio público pueden permanecer al dominio público o pueden pertenecer al dominio público o pueden pertenecer a los particulares como sucede con los bienes de los concesionarios de servicios públicos.



reos, puertos¹³

c) Los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional¹⁴; los destinados al fomento de la riqueza nacional, por ejemplo, los yacimientos minerales si la legislación así lo ordena¹⁵. Sin embargo, consideramos que estos bienes bien pueden quedar contenidos dentro de la clasificación anterior.

La ubicación de los bienes en el dominio público o en el dominio privado del Estado no depende solamente del fin para el cual están destinados o de su carácter de imprescriptibles o inalienables, sino, fundamentalmente, de la solución adoptada por cada ordenamiento jurídico¹⁶. Así, para la Constitución derogada de 1933, las minas eran bienes privados porque podían entregarse a los particulares en propiedad o en usufructo¹⁷. La Constitución vigente de 1993 no se pronuncia al respecto, pero el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por D.S. N° 014-92-EM del 2.6.92, en su art. II del T.P. dispone: Todos los recursos minerales pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible. Por la concesión minera, el concesionario no adquiere el derecho de propiedad del yacimiento, sino solamente a explorarlo o explotarlo. Sólo adquiere el derecho de propiedad de los minerales extraídos.

Con los bienes de dominio público, el Estado cumple los fines públicos que son de su responsabilidad o con la prestación de servicios públicos o administrativos.

Los bienes de dominio público del Estado pueden convertirse en bienes de dominio privado por desafectación, perdiendo sus caracteres de inalienables e imprescriptibles.

La afectación consiste en consagrar un bien al dominio público. La desafectación, por el contrario, es sustraerlo al uso o servicio público. La desafectación es un acto de derecho público. Puede ser tácita cuando el bien pierde su carácter de uso público como consecuencia de obras realizadas por autoridad competente o por obra de la naturaleza, como el cambio de cauce de un río.

Conforme al art. II del T.P. del D.S. N° 154-2001-EF, son bienes de dominio público:

a) Los bienes destinados al uso público, constituidos por las obras públicas de aprovechamiento o utilización general, cuya observación y mantenimiento le corresponde a una entidad estatal.

b) Los bienes de servicio público, que son aquellos reservados directamente al cumplimiento de los fines públicos de responsabilidad de entidades estatales; así como

-
13. Un sector de la doctrina distingue entre bienes de servicio público y bienes de uso administrativo, siendo estos los que están de destinados al cumplimiento de las funciones propias de la Administración, como los locales y mobiliario de los ministerios, universidades, cuarteles, veredas, parques, puentes, carreteras, playas, ríos, entre otros" art.2.a).
14. El D.S. N°154-2001-EF, Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, en su art. II del Título Preliminar, establece que son bienes de dominio público: a) Los bienes destinados al uso público; b) Los bienes de servicio público; c) Los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional; y d) Todos aquellos a los que por ley se les confiera tal calidad.
15. García Montufar, Guillermo y Militza Franciskovic Ingunza, *Derecho minero común*, ed. Gráfica, Lima, 1999, p. 48.
16. Ley de Bienes del Estado de Durango, México, publicada el 25.9.80, dispone que son bienes de dominio público: (...) Cualesquiera otros inmuebles de propiedad del Estado, declarados por Ley inalienables e imprescriptibles; y los demás bienes declarados monumentos históricos o arqueológicos que previa expropiación o indemnización pasen al patrimonio del Estado. Ley General de Bienes del Estado de Baja California, publicada el 31.7.73, actualizada el 9.8.00, prescribe que también son bienes de dominio público las servidumbres cuando el predio dominante es del Estado; los muebles de propiedad del Estado que no son sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos.
17. Constitución de 1933: Art. 37. Las minas, tierras, bosques, aguas y en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos, La ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo, q los particulares.



los bienes destinados directamente a la prestación de servicios públicos o administrativos.

c) Los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional.

d) Todos aquellos a los que por ley se les confiera tal calidad.

B) Naturaleza jurídica

En cuando a su naturaleza, se discute si los bienes del dominio público del Estado son o no objeto de derecho de propiedad. Unos lo niegan porque dichos bienes no son susceptibles de disposición y otros lo afirman porque la esencia del derecho de propiedad del Estado no se ve alterada por las limitaciones legales.

Hauriou considera que el dominio público es una verdadera propiedad. El Estado como titular dominical tiene la facultad de ejercitar la acción reivindicatoria, la misma que se reconoce exclusivamente a los propietarios. El Estado ejerce su derecho dominial en atención a los fines públicos a que se orientan los bienes que le pertenecen.

En cambio, para Duguit, los bienes de dominio público no son de propiedad del Estado, ya que éste no tiene la facultad de disposición, sino la de garante, es decir, la de tutelar y proteger estos bienes y utilizarlos en beneficio del interés público al que se encuentran afectados¹⁸.

Los que niegan la existencia de la propiedad pública, sostienen que el Estado

no tiene un derecho de propiedad sobre los bienes públicos, sino sólo un derecho de tutela, de protección y de evigilancia, no pudiendo hacer de ellos un uso diverso del que marca su destino.

Los que afirman la existencia del derecho de propiedad pública, manifiestan que se trata de un derecho diverso del derecho de propiedad privada, por la naturaleza misma y destino especial del objeto.

Si se admite la teoría¹⁹ negativa de la propiedad pública, muchos hechos que son indiscutibles, no pueden justificarse, tales como las concesiones de goce de los bienes públicos que el Estado otorga a los particulares; o la apropiación de los productos de los bienes públicos, en cuanto no sirven al uso público, por ejemplo, árboles, frutos de terrenos de dominio público. En cambio, fácilmente se explican estos hechos presuponiendo que asiste al Estado y demás entes de Derecho público un derecho de propiedad sobre los bienes públicos²⁰.

La discusión sobre la naturaleza jurídica de los bienes de dominio público aún no ha sido superada en la doctrina, sin embargo, legislativamente se ha impuesto la teoría que admite que el Estado es su propietario.

C) Características

Los bienes de dominio público presentan las siguientes características:

- a) Su uso es público, corresponde a todos;
- b) Son inalienables e imprescriptibles²¹;

¹⁸. Martínez Vásquez, Francisco, *Reflexiones sobre la naturaleza jurídica del dominio público*, en *Propiedad Estatal, Apuntes jurídicos y administrativos*, Superintendencia de Bienes Nacionales, Lima, 1998, p. 18.

¹⁹. Bielsa dice: El dominio público no es propiedad del Estado. El no puede hipotecarlo, niconstituir derechos reales ni personales incompatibles con el uso colectivo. Esos bienes son de uso gratiito, por lo mismo que pertenecen a la colectividad. Son inembargables Son inembargables y no peden ser adquiridos por usucapión (Bielsa Rafael, *Dercho Administrativo*, t. II, Temis, 1996.

²⁰ Coviello, Nicolás, ob. cit., p.311.

²¹. Constitución de 1933: Art 73. Los bienes de dominio público sos inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden concedidos a particulares cpnforme a la ley , para su aprovechamiento económico”



- c) Son inembargables²² ;
 d) No necesitan de inscripción en los registros públicos.

Son bienes de USO PÚBLICO²³ por estar destinados a ser poseídos por todos, por ejemplo, las playas, ríos, aguas, mares, carreteras, el espacio aéreo, las plazas públicas.

También son de uso público los bienes afectados a servicios públicos, v. gr., los servicios de agua y desagüe, alumbrado público, hospitales, bibliotecas, registros públicos. Estos bienes se pueden privatizar siempre que se conserve su finalidad de utilidad social.

El uso público se caracteriza por ser común, gratuito, impersonal (no se tiene en cuenta el status personal), ilimitado. Por consecuencia, los bienes de dominio público no pueden ser de goce exclusivo o individual.

La INALIENABILIDAD significa que los bienes de dominio público no pueden ser objeto de actos de disposición (venta, donación, permuta, expropiación, etc.) o gravamen (hipoteca, prenda), porque su enajenación contradice a su destino. No están afectos al pago de contribuciones. No pueden ser objeto de cargas, como usufructo, servidumbre.

La Constitución dispone que *los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico*, es decir, no pueden ser transferidos en propiedad, pero si pueden ser entregados a particulares mediante actos de concesiones administrativas compatibles con la función a que están destinados. Así, por ejemplo, la Ley 26856, Ley de Playas, prescribe que las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles (art. 1º), pudiendo ser dadas en concesión (art.16). La Ley N.º.26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, dispone que las entidades prestadoras de servicios están facultadas para usar a título gratuito el suelo, subsuelo y los aires de caminos, calles, plazas y demás bienes de uso público, así como cruzar ríos, puentes y vías férreas (art. 49).

La calidad de inalienable bien de dominio público del Estado comienza con la afectación a fines de uso o servicio público y termina con la desafectación.

La IMPRESCRIPTIBILIDAD²⁴ quiere decir que los bienes que forman parte del dominio público no pueden ser adquiridos en propiedad mediante la posesión como propietario en forma pública y pacífi-

22. La Ordenanza Nro. 296 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, publicada el 23.12.00. en su art. 7 establece que «los bienes de uso público local son inalienables, imprescriptibles e inembargables».

23. El Art. 254 de la Constitución de Panamá dispone: «Pertencen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada: 1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. >Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la ley. 2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios y a toda clase de comunicaciones. 3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagüe y de acueductos. 4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el hecho y el subsuelo del mar territorial. 5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público. En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño, será indemnizado».

24. Tropolong: «Hay cosas que son imprescriptibles por sí mismas, otras que son por razones de su destino, y otras por razón de las personas que las poseen. Las cosas imprescriptibles por sí mismas, son aquellas que por su destino natural pertenecen a todo el mundo, y no son susceptibles de apropiación privada, como el mar, la libertad del hombre etc. Las cosas imprescriptibles en razón de su destino, son aquellas que por sí mismas admiten la propiedad privada, pero que por su destino accidental están retiradas del comercio y afectas al uso público, como los caminos, las calles etc. Estas cosas mientras estén afectas al servicio público son imprescriptibles. Las cosas que no son prescriptibles en razón de las personas que las poseen son las que pertenecen a personas privilegiadas contra las cuales no corre la prescripción» (Párrafo transcrito en comentarios al art. 3952 del Código Argentino).



ca durante un cierto tiempo.

Los bienes de dominio público son INEMBARGABLES. Esta es una consecuencia de la inalienabilidad. Los jueces carecen de jurisdicción para cambiar la naturaleza de estos bienes, ya que su desafectación incumbe a la Administración. El fundamento de la inembargabilidad reside en que, si bien el embargo constituye una simple medida cautelar (de seguridad), pero supone también una posible enajenación, porque si no se satisface el crédito del acreedor embargante, éste puede proceder al remate judicial del bien.

La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad duran mientras los bienes estén afectados al uso de la colectividad, pero si son desafectados pasan a ser bienes del dominio privado del Estado y pierden aquellos caracteres.

La acción administrativa para recuperar la posesión del bien sustituye a los interdictos y acciones posesorias.

Los bienes de dominio público no necesitan de inscripción en los registros públicos, porque, como dice Roca Sastre²⁵, los predios de dominio público «se hallan excluidos del tráfico jurídico y por esto no necesitan de la protección que el Registro brinda con su inmatriculación o inscripción, ya que su adscripción al uso y al servicio público les inviste de una notoriedad, ostensibilidad, publicidad tal que hace completamente estéril el cometido protector de la publicidad registral, y especialmente, dado

que se hallan fuera del comercio de los hombres, con signos externos de tal fuerza que no permiten confusión y, en consecuencia, tienen la nota de ser inalienables e imprescriptibles».

Sin embargo, existe la tendencia a inscribir los bienes de dominio público para permitir el conocimiento de su existencia, debido a que muchos de ellos no gozan de la necesaria ostensibilidad o publicidad. Así, la Ley N°. 25738, art. 5, establece que la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) lleva el registro, control y administración de los bienes inmuebles y muebles que comprenden el patrimonio fiscal. La Ordenanza N° 296, art. 19, señala que una vez afectado un bien al uso público se procederá a su inscripción en el Registro de las Afectaciones de la Provincia de Lima y en el Registro de la Propiedad Inmueble de Lima.

El uso público de un bien cesa por desafectación²⁶, sin que ello implique cambio en la titularidad de la propiedad del mismo.

3. BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

Los bienes de dominio privado del Estado, denominados también patrimoniales o fiscales, son los que no han sido afectados al uso público, al servicio público, ni a alguna actividad que se equipare a los servicios públicos. Integran el patrimonio es-

25. Roca Sastre, Ramón María, Derecho hipotecario, Octava ed., t. V, p. 295.

26. El art. 132 de la Constitución española señala: La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales inspirándose en los principios de inalterabilidad, imprescriptibilidad, de inembargabilidad, así como su desafectación».

27. Ley N° 26505: Art. 2°. El concepto constitucional «tierras» en el régimen agrario, comprende a todo predio susceptible de tener uso agrario. Entre otras, están comprendidas las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos forestales y de fauna, las tierras erizas, así como las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos; y en general, cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano. El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente Ley.



tatal los bienes muebles e inmuebles que por disposición de la ley o por cualquier título adquiera el Estado. Sobre estos bienes, el Estado ejerce su derecho de propiedad como cualquier particular. Están sometidos a un régimen jurídico de Derecho mixto de público y privado (Leyes especiales, Código Civil).

El Estado puede transferir a título oneroso o gratuito, la propiedad de los predios de su dominio privado, a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Nacionales (art. 16 del D.S. 154-2001-EF).

Pertencen al dominio privado del Estado:

Todas las tierras existentes en la República que no estén en el dominio de los particulares son de propiedad del Estado.

Las tierras abandonadas (*res derelictae*) (art. 88 de la Constitución)²⁷, el abandono de tierras sólo se refiere a las adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de la concesión (art. 5 de la Ley N° 26505).

Las tierras eriazas, las mismas que pueden ser adjudicadas para fines de irrigación o drenaje o en arrendamiento o en venta para usos agrarios o expansión urbana Ley N° 26505).

Los predios rurales expropiados y transferidos en propiedad a favor del Estado (D. Leg. 667).

Los bienes que por falta de sucesores testamentarios o legales son adjudicados a la Sociedad de Beneficencia por el juez

o notario que conoce del proceso de sucesión intestada (art. 830 del C.C.).

Los predios de propiedad de los particulares abandonados por sus titulares durante 20 años (art. 968.4 del C.C.).

El haber neto de la liquidación de una fundación si no es posible que sea destinado al fin previsto en el acto constitutivo o a otra fundación de finalidad análoga (art. 110).

El haber neto de la liquidación de los comités cuando no es posible su adjudicación a los erogantes.²⁸

Los muebles o inmuebles que por cualquier título (compra, donación, legado, permuta, usucapión, etc.) adquiera el Estado.

Los bienes de dominio público desafectados que pasen al dominio privado del Estado.

Los ingresos por concepto de impuestos, tasas, contribuciones.

El D. Leg. 667, Ley del Registro de Predios Rurales, dispone que los predios rurales del Estado están dentro de los bienes del dominio privado del Estado (art. 6). Este Decreto Legislativo y el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 540-2003, publicado el 21.11.03, regulan la inmatriculación del derecho de propiedad de predios rurales de dominio privado del Estado.

Sobre los bienes de dominio privado del Estado, las entidades estatales ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos (uso, disfrute, disposición²⁹, gravamen, reivindicación). Para realizar actos

28. La doctrina hablaba de bienes mostrencos para referirse a los muebles o semóvientes que se encontraban perdidos o abandonados sin conocerse su dueño y bienes vacantes para indicar a los inmuebles o raíces que carecían de dueño.

29. La Ley N° 18214 del 10.4.70. norma la venta de inmuebles del Estado ubicados en el exterior R.N° 19-2002-SBN, publicada el 25.7.02 por la que se aprueba la Directiva N° 2, 2002-SBN sobre "Procedimiento para la aprobación de la venta de predios de dominio privado del Estado de libre disponibilidad. R.N° 20-2002-SBN, publicada el 26.7.02, aprueba la Directiva N° 3-2002-SBN que regula el "Procedimiento para la permuta de predios de dominio privado del Estado de libre disponibilidad".



de administración o disposición se requiere la existencia de un acto administrativo que lo autorice.

Los derechos reales y personales que se constituyan sobre los bienes de propiedad estatal deben inscribirse en los registros públicos cuando corresponda y registrarse en el Sistema de Información Nacional de los Bienes de Propiedad Estatal (SINABIP).

En cada entidad pública existirá un Comité de Gestión Patrimonial encargado de coordinar y realizar los actos de administración, disposición, registro y control de los bienes de propiedad estatal sobre los que la entidad ejerza algún derecho real.

Algunos no admiten la tesis de un dominio privado del Estado. Así, en la exposición de motivos del Código Civil de 1936 se estableció que es incompatible con la naturaleza de ente público del Estado atribuirle un dominio privado. El codificador del 36 juzga que la frase «propiedad privada» debe descartarse por carecer de finalidad práctica al aplicarla en relación con el Estado que es la institución pública por excelencia y por lo mismo extiende ese carácter a todas sus relaciones de derecho.

No obstante la objeción precedente, la calificación de bienes privados del Estado se ha impuesto en la doctrina y en la legislación. Por ejemplo: la Directiva N°.002-2002/SBN, aprobada por Resolución N° 019-2002/SBN, publicada el 25.7.02, establece los «Procedimientos para la aprobación de la venta de predios de dominio privado del

Estado de libre disponibilidad»; el D. Leg. 757, publicado el 13.11.91, señala que el Estado, en sus relaciones particulares, puede someter a arbitraje nacional o internacional toda controversia referida a sus bienes y obligaciones, siempre que deriven de una relación jurídica patrimonial de derecho privado o de naturaleza contractual.

Los bienes de dominio privado del Estado pueden estar reservados para un uso específico de una entidad estatal o pueden ser de libre disponibilidad.

Estos bienes pasarán a formar parte del dominio público del Estado cuando sean destinados al uso público, a un servicio público o a actividades equiparables a éstos.

A) Características

Los bienes de dominio privado del Estado presentan las siguientes características:

- a) No están destinados al uso ni al servicio público. El Estado los usa, disfruta, dispone o grava como cualquier particular;
- b) Son enajenables observando las formalidades establecidas por la ley. Estas formalidades son las correspondientes a la subasta pública y a la adjudicación directa, según lo establezca la ley;
- c) Son prescriptibles³⁰, salvo disposición distinta de la ley. Por leyes especiales se puede disponer que ciertos bienes de dominio privado son imprescriptibles; y
- d) Son embargables.

³⁰. Cas. N° 1505-97, Lima, Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, publicada el 30.12.1999: «Primero.- Que, la sentencia de vista reproduce los fundamentos de la apelada para confirmarla, sustentándose jurídicamente en el artículo novecientos cincuenta del Código Civil y Novena Disposición Complementaria del Decreto Legislativo número seiscientos cincuenta y tres, toda vez que la posesión continua, pacífica y pública del demandante durante cinco años, sobre el predio denominado «El Huaranguito» ha sido fehacientemente acreditada con el certificado de posesión número cero noventa y ocho-noventa/UAD.VI.CDR.LU., expedido por el centro de Desarrollo Rural de Lurín, Unidad dependiente del Ministerio de Agricultura, así como el acta de inspección judicial practicada en vía de prueba anticipada de fojas cincuenta y dos; considerándose además que el predio carecía del carácter de inalienable e imprescriptible por no estar destinado al uso público» ... las restricciones a la propiedad que resultan inmodificables son aquellas que responden a causas de necesidad y utilidad pública.



Establecer que los bienes de dominio privado del Estado son inembargables es vulnerar el principio de igualdad ante la ley, porque en un proceso judicial entre un particular y el Estado, si gana el particular no podría ejecutar la sentencia, mientras que si gana el Estado si la podría hacer.

El art. 73 de la Constitución dispone que «los bienes de uso público son inalienables e imprescriptibles», *contrario sensu*, los bienes de dominio privado del Estado son alienables y prescriptibles.

B) Venta de bienes del dominio privado del Estado

La venta de los bienes de propiedad del Estado se realiza mediante subasta pública, salvo los casos en que la ley permite excepcionalmente la venta directa.

La Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN)³¹ es la entidad encargada del registro, control y administración del patrimonio estatal y tiene por finalidad promover el aprovechamiento económico de los bienes del Estado a través de un eficiente sistema de administración de los mismos.

El D.L. N° 25554, art. 1°, modificado por el art. 3 del D. de Urgencia N° 071-2001, señala que las acciones referidas a las ventas directas de inmuebles de propiedad estatal serán aprobadas mediante Resolución Suprema, con informe favorable de la Superintendencia de Bienes Nacionales.

El D. S. N° 154-2001-EF, Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, establece que la adjudicación en venta directa de la totalidad o parte de un predio del dominio privado del Estado de libre disponibilidad solicitada por una entidad pública o por

una persona de derecho privado será aprobada por Resolución Suprema, previo informe favorable de la SBN. En su art. 20 dispone que la transferencia de la propiedad de predios del dominio privado del Estado a título oneroso debe efectuarse bajo la modalidad de la subasta pública, y, excepcionalmente, mediante venta directa de conformidad con la normatividad vigente.

La Ley 26505, en su 2da. Disposición Complementaria, modificada por la Ley N° 26681, prescribe: «... el Estado procederá a la venta o concesión de las tierras eriazas de su dominio en subasta pública» y en la 3ra. Disposición complementaria agrega: «Todas las tierras del Estado de la región de la Costa habilitadas mediante proyectos de irrigación desarrollados con fondos públicos serán adjudicadas en subasta pública. Las tierras de propiedad privada de la referida región, que se beneficien con las obras de irrigación o drenaje ejecutadas con recursos públicos pagarán al Estado en forma proporcional el costo de las mejoras introducidas».

La Directiva N° 002, aprobada por R. N° 019-2002/SBN, en su art. 3.2., señala que se pueden vender directamente los predios cedidos en uso o arrendados antes del 18.7.01; el predio en posesión de tercero que cuente con resolución de transferencia emitida por entidad administrativa antes del 18.7.01; predio colindante al predio de propiedad del solicitante, sobre el cual se ha realizado una obra antes del 18.7.01; predio respecto del cual se ha iniciado antes del 18.7.01, un procedimiento solicitando su transferencia ante una entidad pública competente, siempre que se haya realizado un proyecto de inversión; predio usado con fi-

³¹. La Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) fue creada por D.L. N° 25556. Por Ley N° 27395, fue adscrita al Ministerio de Economía y finanzas.



nes de vivienda antes del 18.7.01; predio cuyo proceso de transferencia ante una Municipalidad ha concluido antes del 18.7.01.

La Ley 27249, prescribe: «Artículo 1. De la adjudicación en venta directa. Las empresas de propiedad del Estado que se encuentran en liquidación o en proceso de privatización o de entrega en concesión quedan autorizadas para adjudicar en venta directa los bienes inmuebles de su propiedad de uso no operativo calificados como vivienda, a favor de sus trabajadores, ex trabajadores, sus cónyuges o concubino o concubina, que ocupen los referidos inmuebles, con anterioridad al momento en que la empresa haya entrado en liquidación, en proceso de privatización o entrega en concesión».

El D.S. N° 131-2001-EF, Estatuto de la Superintendencia de Bienes Nacionales, en los literales e) y k) del art. 7, establece como una de las atribuciones de la SBN la de dictar las directivas aplicables para la venta en subasta pública, así como para las ventas directas, supervisando su realización.

Los bienes de propiedad estatal pueden estar destinados a un uso o finalidad específica o ser de libre disponibilidad. Mediante R. N° 019-2002/SBN, del 12.7.02, se aprobó la Directiva N° 002-2002/SBN sobre «Procedimientos para la Aprobación de la Venta de Predios del Dominio Privado del Estado de Libre Disponibilidad». Son objeto de la venta de la propiedad predial del Estado los predios inmatriculados en el Registro Público respectivo. La venta se realiza mediante las modalidades de subasta pública y venta directa. En cuanto al precio, el predio se vende por su valor comercial. La

tasación comercial la efectúa el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA³²).

La Directiva N° 002-2002/SBN regula la venta en subasta pública de los predios administrados por la SBN, de los administrados por otras entidades públicas, de la subasta a través de CEPRI-Inmuebles y la venta directa.

B.1) Subasta pública de predios administrados directamente por la SBN.

La venta es promovida y aprobada por la SBN. Puede tener hasta una tercera convocatoria. Si la tercera convocatoria se declara desierta, el predio puede venderse directamente, previa aprobación por Resolución Suprema, observando el procedimiento establecido para la venta directa.

Para la subasta pública se elaborará un expediente administrativo que contendrá copia de la partida registral, fotografías, plano de ubicación y memoria descriptiva del predio, así como el informe Técnico Legal y el Proyecto de Resolución de la Superintendencia aprobando la venta por subasta pública.

La Gerencia de Operaciones elevará los expedientes a ser subastados al Superintendente de Bienes Nacionales. Éste aprobará mediante Resolución la venta por subasta pública. La venta está a cargo de una Comisión de Venta designada por la Gerencia General de la SBN. En la subasta se observará lo establecido en el art. 43 y demás pertinentes del D.S. N° 154-2001-EF. Realizada la subasta, el Gerente de Operaciones suscribe la Minuta y la Escritura Públi-

³² El art. 33 de la Ley N° 23337 establece que todas las tasaciones de inmuebles que requieran las entidades públicas, así como las que le sean solicitadas por los particulares, deberán ser realizadas por el CONATA. La R. N° 469-99-MT 4, Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú, en su art. 1.01, señala que el Reglamento tiene por finalidad establecer los criterios, conceptos, definiciones y procedimientos técnicos normativos para formular la valuación de los bienes inmuebles y muebles.



ca correspondiente a favor del adjudicatario.

B.2) Subasta pública de predios administrados directamente por otras entidades públicas, distintas a la SBN

La subasta está a cargo de la entidad titular del predio y es aprobada por Resolución de la SBN. Se puede convocar hasta una tercera subasta. Si la última convocatoria se declara desierta, se puede proceder a la venta directa, previa aprobación mediante Resolución Suprema, aplicándose el procedimiento establecido para la venta directa.

La entidad titular del predio remitirá a la SBN la solicitud de aprobación de venta, adjuntado el expediente que contenga la aprobación de la venta, fotografías, copia de la partida registral, plano perimétrico, plano de ubicación del predio, la memoria descriptiva del terreno y el informe técnico legal. Recibida la solicitud, la Jefatura de Adjudicaciones evalúa y califica los documentos emitiendo un Informe Técnico Legal, el mismo que con la conformidad del Gerente de Operaciones es elevado al Superintendente de Bienes Nacionales para que mediante Resolución apruebe la venta por subasta pública. Ésta es ejecutada por la entidad titular del predio a través del Comité de Gestión Patrimonial, observando lo dispuesto en el art. 43 y demás pertinentes del S.S. N° 154-2001-EF.

B.3) Subasta Pública de predios a través de CEPRI - Inmuebles (Comité Especial de Inmuebles).

La venta de predios de propiedad estatal por CEPRI-Inmuebles se aprueba por resolución suprema, refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas.

La SBN es la encargada de tramitar la transferencia de predios del Estado al

CEPRI-Inmuebles para su venta en subasta pública. CEPRI-Inmuebles realiza el proceso de venta conforme a la normatividad aplicable a dicho Comité.

Conforme al art. 1 del D. de Urgencia N° 023-2001, modificado por el art. 3 del D. de Urgencia N° 071-2001, los ingresos obtenidos en el proceso de promoción de la inversión privada a que se refiere el D. Leg. 674, por la venta de inmuebles a cargo de CEPRI-Inmuebles, constituyen recursos de acuerdo a lo siguiente:

- El 75% para el Fondo de Estabilización Fiscal.
- El 20% del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR)
- El 3% de la SBN
- El 2% del Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI)

El procedimiento es como sigue: La Jefatura de Adjudicaciones identifica y elabora la documentación técnica legal de los predios propuestos a subastarse, la que es puesta a consideración de la Gerencia de Operaciones. El Expediente administrativo contendrá copia de la partida registral y fotografías del predio, plano perimétrico, plano de ubicación y memoria descriptiva del terreno, así como el informe técnico legal, el proyecto de Resolución Suprema aprobando la venta en subasta pública. La Gerencia de Operaciones con su conformidad eleva el expediente de cada bien al Superintendente de Bienes Nacionales. Éste elevará el proyecto de Resolución Suprema al Ministerio del Sector al que está adscrita la SBN, a fin de transferir el predio para la venta a cargo de CEPRI-Inmuebles. Comunicada la venta por CEPRI-Inmuebles, el gerente de operaciones suscribirá la Minuta y la Escritura Pública correspondiente.

B.4) Procedimiento para la venta directa.



La venta directa de predios de dominio privado del Estado es un mecanismo administrativo excepcional que opera solamente en los casos establecidos expresamente en la Directiva N°.002-2002/SBN o en una norma especial.

El procedimiento es como sigue: La solicitud de informe favorable para la venta directa es presentada por la entidad pública o persona natural o jurídica interesada a la SBN, quien debe comunicar al solicitante del resultado de la calificación dentro de un plazo no mayor de 15 días. Admitida la solicitud a trámite, la SBN solicita a CONATA la tasación del bien; recibida la tasación se notifica el precio de venta al solicitante, quien comunicará su aceptación en un plazo no mayor de diez días calendarios.

El expediente administrativo contendrá la solicitud de informe favorable para la venta directa, la aprobación de la venta por el titular del predio, tasación de CONATA, aceptación del comprador, copia de la partida registral del predio, plano perimétrico del terreno, plano de ubicación y memoria descriptiva del terreno, informe técnico-legal y proyecto de Resolución Suprema aprobando la venta directa del predio.

La Resolución suprema que aprueba la venta³³ se publica en el Diario Oficial.

El contrato se celebra mediante minuta de compraventa, la cual es preparada por la Jefatura de Adquisiciones, firmada por las partes y protocolizada en Escritura Pública.

El precio se paga al momento de celebrar el contrato de compraventa.

Con la copia de la escritura pública se procede a la cancelación del registro del predio en el Sistema de Información Nacio-

nal de Bienes de Propiedad Estatal (SINABIP).

B.5) Adjudicación de lotes de terreno por COFOPRI

Por D. Leg. N°.803, complementado por Ley N°.27046, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó por D.S.N°.0098-99-MTC, se declaró de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y el ejercicio de la actividad privada en una economía social de mercado. Con dicho fin se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) como un mecanismo que permita que la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos puedan convertirse en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones, incrementando el valor de las propiedades y posibilitando a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica.

Mediante D.S.005-2001-JUS se crearon las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal, asignándoles como funciones la planificación, organización, coordinación y ejecución a través de su Secretaría Técnica, el proceso de formalización hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en la oficina registral competente. Conforme al art. 4 de este Decreto Supremo, COFOPRI asume la Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal.

Según el art. 19 del D.S. N°.09-99-

³³ El D. Ley N°25554, modificado por el art. 3 del D. de Urgencia N°071-2001, establece que las acciones referentes a las ventas directas de inmuebles de propiedad estatal serán aprobadas mediante Resolución Suprema, con informe favorable de la SBN.



MTC, los poseedores de terrenos de propiedad estatal, fiscal o municipal ocupados o invadidos con posterioridad al 22.3.96, fecha de entrada en vigencia del D. Leg. N° 803, podrán regularizar su posesión y adquirir la adjudicación de los terrenos ocupados mediante los procedimientos, requisitos y condiciones que establezca COFOPRI para los programas de adjudicación de lotes con fines de vivienda. En el art. 24 establece que COFOPRI elaborará el «Inventario de Terrenos Estatales para Fines de Vivienda» identificando los terrenos que tengan vocación urbana.

Por D.S. N° 021-2002-JUS se aprueba el Reglamento de Adjudicación de Lotes Incorporados al Inventario de Terrenos Estatales con Fines de Vivienda a cargo de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal. COFOPRI, en su calidad de Secretaría Técnica, identificará los terrenos estatales, fiscales o municipales con vocación urbana, asumirá su titularidad y los incorporará al Inventario de Terrenos Estatales para Fines de Vivienda. Asimismo, aprobará los planos perimétricos y de trazado y lotización del terreno y solicitará la inscripción automática de dicha titularidad al Registro Predial Urbano, quien notificará al Registro de la Propiedad Inmueble sobre dicha inscripción, debiendo proceder esta última entidad a la independización de los terrenos, transferencia de las partidas y cancelación de los antecedentes registrales.

El inventario de terrenos estatales para fines de vivienda, incluirá aquellos terrenos ocupados por posesiones informales u otras formas de posesión de terrenos de propiedad estatal o municipal o invadidos con posterioridad al 22.3.96.

Las Municipalidades provinciales y distritales, la SBN y las demás entidades públicas que cuenten con información y/o

documentación que pueda contribuir con el desarrollo del inventario de tierras para fines de vivienda o con los programas de adjudicación de lotes con fines de vivienda que desarrollen las Comisiones Provinciales de Formalización, de acuerdo a lo dispuesto por los arts. 24, 25 y 26 del D.S. N° 009-99-MTC -Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción al Acceso de la Propiedad Formal- remitirán, a solicitud de COFOPRI, el acervo documentario y/o la información necesaria para la implementación de los referidos procesos, bajo responsabilidad del titular del pliego. COFOPRI asume la titularidad de los terrenos estatales incorporados al Inventario de Terrenos Estatales con Fines de Vivienda y en su calidad de Secretaría Técnica, realizará las acciones de formalización integral y saneamiento físico-legal previstas en los Ds. Ss. N° 009-99-MTC y N° 013-99-MTC. Cuando se determine que los terrenos invadidos son de propiedad privada, propiciará la realización de procesos de negociación o conciliación entre propietarios y ocupantes. En el art. 8 establece que la transferencia de los lotes ubicados en posesiones informales u otras formas de posesión de terrenos de propiedad estatal o municipal cuya ocupación se efectuó con posterioridad al 22.3.96 y hasta el 31.12.01, se efectuará a título oneroso mediante venta directa a sus poseedores siempre y cuando durante las acciones de empadronamiento acrediten cumplir con los requisitos establecidos en el art. 47 del D.S. N° 013-99-MTC.

Una vez que COFOPRI haya determinado que el poseedor ha cumplido con los requisitos exigidos para la adjudicación en venta directa, podrá comunicarle mediante notificación escrita la oferta de venta respecto del lote que ocupa siguiendo las formas, procedimientos, plazos y requisitos establecidos en el Reglamento de



Formalización de la Propiedad Informal y demás normas complementarias y modificatorias.

Tratándose de terrenos destinados a la implementación de programas de vivienda, COFOPRI en coordinación con la Comisión Provincial de Formalización aprobará los planos perimétricos y de trazado y lotización del terreno, determinando las zonas comerciales, las zonas residenciales, las zonas industriales, las zonas para educación y esparcimiento y de equipamiento urbano en general, procediendo a su adjudicación en venta directa a favor de los solicitantes con excepción de los lotes destinados a educación, esparcimiento y equipamiento urbano, que serán formalizados conforme a lo dispuesto en el Capítulo VIII del Título IV del D.S. N°.013-99-MTC.

C. Alta y Baja de los bienes muebles de propiedad estatal

C.1) Alta de bienes muebles de propiedad estatal

El D. S. N°.154-2001-EF, arts. 129 al 138, y la Directiva N°.004-2002/SBN, aprobada por R. N°021-2002/SBN, publicada el 25.7.02, regulan el procedimiento para el Alta y la Baja de los bienes muebles de propiedad estatal y su recepción por la Superintendencia de Bienes Nacionales.

El Alta consiste en la incorporación física y contable de bienes muebles al patrimonio de la entidad pública, dentro de 30 días de recepcionados.

El Alta procede por saneamiento de bienes muebles, permuta, donación, reposición, fabricación, elaboración o manufactura de bienes muebles, reproducción de semovientes y cualquier otra causal previa opinión favorable de la SBN. La compra no es causal de alta que deba ser evaluada por

el Comité de Altas, Bajas y Enajenaciones. Los vehículos y otros bienes muebles inscribibles, adquiridos por cualquier modalidad, deben ser inscritos a nombre de la entidad pública titular de los mismos.

El expediente administrativo es elaborado por el Comité de Gestión Patrimonial, quien lo eleva al Comité de Altas, Bajas y Enajenaciones, el mismo que de encontrarlo conforme, suscribe el Acta del Acuerdo respectivo. Asimismo, redacta y eleva el proyecto de Resolución a la Dirección General de Administración, para que emita la Resolución que apruebe el Alta. Aprobada el Alta, el Comité de Gestión Patrimonial asignará el correspondiente código patrimonial. Si el bien no está descrito en el Catálogo Nacional de Bienes Muebles del Estado, la entidad pública titular del bien deberá solicitar a la SBN su incorporación.

C.2) Baja de bienes muebles de propiedad estatal

La Baja consiste en la extracción física y contable de bienes muebles del patrimonio de la entidad pública, la que se autoriza mediante Resolución Administrativa con indicación de las causales que la originan.

Los vehículos y otros bienes registrados deben estar libres de afectaciones antes de la baja.

La Dirección General de Administración de la entidad pública remitirá a la SBN, dentro de 20 días de emitida la resolución de baja, los siguientes documentos: Copia de la Resolución Administrativa que aprueba la baja; copia del Certificado de identificación vehicular expedido por la DIROVE, del Certificado de Gavámenes y de la Tarjeta de Propiedad; copia del acta del Acuerdo del Comité de Altas, Bajas y Enajenaciones.



Los bienes dados de baja quedan bajo custodia de la Dirección General de Administración y no pueden ser utilizados para realizar las actividades que realiza la entidad

La entidad pública tiene cinco meses contados a partir de la emisión de la Resolución de Baja, para disponer de dichos bienes.

Los bienes pueden ser dados de baja por las siguientes causales: Estado de excedencia, obsolescencia técnica, mantenimiento o reparación onerosa, pérdida, robo o sustracción, destrucción o siniestro, reembolso o reposición, el semoviente sobrepase su período reproductivo, padezca enfermedad incurable, sufra lesiones que lo inhabiliten permanentemente o muera y por cualquier otra causal, previa opinión favorable de la SBN.

El Comité de Gestión Patrimonial elabora el expediente administrativo y lo eleva al Comité de Altas, Bajas y enajenaciones, quien si lo encuentra conforme suscribe el Acta de Acuerdo respectivo y redacta y eleva el proyecto de Resolución a la Dirección General de Administración, para que emita la resolución que aprueba la baja.

La Jefatura de Patrimonio Mobiliario de la SBN decide si recepciona los bienes muebles dados de baja que las entidades públicas ponen a su disposición.

D) Afectación en uso y desafectación de predios del Estado.

La afectación en uso y la

desafectación están regulados en el D. S. N°154-2001-EF, Reglamento General de Procedimientos Administrativos de Bienes de Propiedad Estatal y la Directiva N°.005-2002/SBN aprobada por R. N°.022-2002/SBN, publicada el 25.7.02.

D.1) La afectación en uso

La afectación en uso es el derecho que permite, por plazo indeterminado, a una entidad pública o a un particular usar y administrar a título gratuito un predio de dominio privado del Estado de libre disponibilidad para un fin determinado compatible con las funciones del Estado.

Comprende el suelo, subsuelo, sobresuelo, la fábrica existente y todas las partes integrantes y accesorios del predio. Es otorgada preferentemente a entidades del Sector Público y excepcionalmente a favor de personas naturales o instituciones privadas que coadyuven con los fines sociales del Estado.

La finalidad de la afectación debe cumplirse dentro del plazo de dos años contados a partir de la entrega del predio.

La afectación de inmuebles del Estado a cargo de la SBN es aprobada por Resolución de la Superintendencia de Bienes Nacionales³⁴. Los predios de dominio público del Estado no pueden ser afectados en uso.

Cuando existe pluralidad de afectatarios, éstos, en el plazo de 60 días de dictada la Resolución aprobatoria, constituirán un régimen de administración común. En su defecto, se aplicará la ley N°.27157.

El procedimiento de afectación en uso es como sigue:

³⁴. Art. 1 del D.L. N°25554 modificado por el art. 2 del D. de Urgencia N°071-2001.



La Solicitud se presenta ante la SBN, correspondiendo su evaluación, calificación y pronunciamiento mediante Resolución a la Jefatura de Adjudicaciones.

Tratándose de predios bajo la administración de la SBN, inscritos a nombre de una entidad pública, la Jefatura de adjudicaciones solicita opinión a la entidad titular. Si esta opina favorablemente se admite a trámite la solicitud, caso contrario se declara denegada.

La Jefatura de Adjudicaciones organiza el expediente administrativo, el mismo que contendrá: la solicitud de afectación en uso, la opinión favorable de la entidad titular, copia de la partida registral del predio, plano perimétrico y memoria descriptiva del terreno, plano de ubicación del predio y el informe técnico legal.

Aprobada la solicitud de afectación, se emite la resolución correspondiente, inscribiéndola en los Registros Públicos y registrándola en el Sistema de Información Nacional de los Bienes de propiedad Estatal (INABIP). En el plazo de 30 días de emitida la Resolución de aprobación de la afectación en uso se suscribe el acta de entrega por un representante de la Jefatura de Adjudicaciones y el afectatario.

D.2) La desafectación

Por la desafectación el Estado reasume la administración de un predio o parte de él afectado en uso, por haberse incurrido en cualquiera de las causales de desafectación.

La desafectación no obliga al Estado a pagar por edificaciones o mejoras realizadas por el afectatario.

Son causales de desafectación:

- La variación del fin para el cual se otorgó la afectación en uso.

- Cuando el afectatario no utiliza o utiliza parcialmente el predio construido. La

desafectación procede aun cuando el afectatario hubiera ejecutado obras de infraestructura y no las utiliza total o parcialmente.

- Cuando por mandato legal cesa la finalidad de afectación en uso.

- Incumplimiento dentro del plazo de dos años contados a partir de la suscripción del Acta de Entrega, de la ejecución total o parcial de las obras fijadas en la Resolución de Afectación.

- Cuando el predio no es administrado por el afectatario o éste ha entregado el bien a un tercero para uso o administración o ha otorgado garantía, transferido, arrendado o cedido el predio a terceros, sin que el Estado asuma obligación de ninguna clase frente al tercero adquirente.

- Cuando el afectatario no cumple con los pagos de tributos, luz, agua, teléfono y otros de similar naturaleza que afectan el predio.

- Conservación negligente del predio.

- Fallecimiento del afectatario.

- Disolución de la persona jurídica a la que se afectó el predio.

Si efectuada la verificación, la misma que puede realizarse en cualquier momento, se comprueba que el afectatario ha incurrido en alguna de las causales de desafectación, se dictará la Resolución de Desafectación a favor del Estado. Una vez consentida esta resolución se suscribirá el acta de recepción del predio y se inscribirá la Resolución en el Registro Público correspondiente, así como en el SINABIP.

4. EMBARGO DE LOS BIENES DEL ESTADO

Conforme al art. 73 de la Constitución, «los bienes de dominio público son



inalienables», *contrario sensu*, los bienes de dominio privado son alienables, por consiguiente, embargables.

El ordenamiento jurídico no establece qué bienes son de dominio público y cuáles de dominio privado.

Conforme al ordenamiento jurídico vigente *son embargables los bienes del Estado que se incluyan expresamente en la respectiva ley* (Ley N°.26756, art. 2°, y sentencia del Tribunal Constitucional del 29.1.04). Esta ley aún no se ha dado.

Veamos la evolución legislativa de los últimos años al respecto:

La Ley N°.26599, publicada el 24.4.96, incorporó el inc. 1° al art. 648 del C.P.C., disponiendo la inembargabilidad de los bienes del Estado, cuyas obligaciones sólo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del sector a que correspondan. Esta ley fue declarada inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional, publicada el 7.3.97, en cuanto introduce el citado inc. 1° al art. 648 del C.P.C., precisando la vigencia del art. 73 de la Constitución, según el cual son inembargables los bienes de dominio público del Estado.

La Ley N°. 26597, publicada el 24.4.96, establece que los procesos de afectación y expropiación con bienes de reforma agraria que se encuentren en trámite se sustanciarán conforme a la Ley N°.26207. Dispone que de acuerdo al art. 29° de la Constitución de 1933, modificada por la Ley N°.15242, los Bonos de la Deuda Agraria fueron entregados en cancelación del valor de la expropiación, bonos que, con independencia de la fecha de su realización, se pagarán por su valor nominal más los intereses fijados para cada emisión y tipo de bono, conforme a las disposiciones legales que les dieron origen, no siendo de aplicación el reajuste previsto en la segunda parte del art. 1236 del Código Civil, modificado por el

D. Leg. 768. La Primera Disposición Final de esta ley prescribe que para los efectos de su cumplimiento, recobran su vigencia las normas que hubieren sido derogadas.

La sentencia de Tribunal Constitucional publicada del 15.3.01, declaró la inconstitucionalidad : *“Del artículo 1° de la Ley N° 26597, por contravenir las garantías del derecho de propiedad y el procedimiento preestablecido por ley; del artículo 2° de la Ley 26797, por transgredir el principio valorista inherente a la propiedad; de la Disposición Final de la Ley N°.26597, por vulnerar, reiterativamente, el derecho de propiedad y el procedimiento Preestablecido; y finalmente por razones de conexión y concordancia, de la Disposición Transitoria Única de la Ley 26756, por vulnerar el principio de intangibilidad de la cosa juzgada en materia constitucional”*. En el fundamento 2) de esta sentencia se dice: *“Que el artículo 2 de la Ley N° 26597 tiene el propósito, por un lado, de convalidar el sistema de “justiprecio” representado en bonos, y, por otro, el de otorgar al “justiprecio” un tratamiento inalterable y ajeno a las circunstancias del tiempo. A este respecto y si bien el propósito de utilizar bonos como medio de pago, no era inconstitucional cuando se estipuló, pues la Constitución de 1933, entonces vigente, lo autorizaba; el régimen cancelatorio al que se sometió dicho procedimiento, si fue y sigue siendo inconstitucional, por las razones de fondo expuestas en la demanda y en cuya virtud se convirtió en un régimen confiscatorio”*. El razonamiento es correcto, por tanto a los hacendados expropiados se les pagará una indemnización al valor de mercado y en efectivo. La pregunta es ¿habrá algún tribunal peruano que ordene a los hacendados expropiados el pago de la indemnización por los daños causados a los trabajadores de las haciendas a los cuales sometieron a servidumbre? Por



supuesto que si esto se diera, lo que les toca a los ex hacendados por indemnización no les alcanzaría para indemnizar el inmenso daño causado a tantos seres humanos. La verdad es que las víctimas de estos atropellos no tienen derechos en el Perú.

El mismo 24.4.96, en que se publicó la Ley N° 26597, también se publica la Ley N° 26598 que sustituye el art. 1236 del C.C. por el texto siguiente: *Cuando deba restituirse el valor de una prestación, aquel se calcula al que tenga al día del pago, salvo disposición legal diferente o pacto en contrario.*

La Ley N° 26756³⁵, publicada el 7.3.97. Fue derogada por la Ley 27584; la Ley 27684 restableció vigencia, con excepción de la Disposición Transitoria Única, declarada inconstitucional mediante sentencia del Tribunal Constitucional del 15.3.01. Por esta Ley 26756 se constituyó una Comisión encargada de proponer, en un plazo de 120 días, un proyecto de ley de bienes del Estado, estableciendo los que pueden ser embargados y el procedimiento a seguir con tal fin (arts. 1). En el art. 2 dispone: *son embargables los bienes del Estado incluidos expresamente en la ley* (Texto según sentencia del Tribunal Constitucional del 29.1.04).

Por Ley N° 26938, publicada el 3.4.98, se concede un nuevo plazo de 120 días a la Comisión creada por Ley N° 26756, para la presentación del anteproyecto de Ley de Bienes del Estado.

El Decreto de Urgencia N° 019-2001, publicado el 11.2.01. Fue derogado por la Ley 27584 y restablecida su vigencia por la Ley 27684. Este Decreto de Urgencia de-

clara que los depósitos de dinero en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional son inembargables. Se entiende que son inembargables los depósitos de dinero que están destinados a la atención de los servicios públicos como son educación, salud, justicia, seguridad ciudadana y nacional, obras públicas, entre otros, que son bienes de dominio público del Estado y, por tanto, inalienables.

El Decreto de Urgencia N° 055-01, publicado el 12.5.01. La Ley 27584 derogó los arts. 2°, 3° y 6° de este Decreto de Urgencia y la Ley 27684, restableció su vigencia con excepción de los arts. 2°, 3° y 5° que quedaron derogados. En suma, del Decreto de Urgencia N° 055-2001 quedan vigentes los arts. 1°, 4° y 6°. En el art. 1° dispone que los recursos públicos no pueden ser destinados a fines distintos de los que establece la ley. Esta norma es conforme con el art. 77 de la Constitución que establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. Es decir, los recursos del Estado sólo deben estar asignados a los fines previamente establecidos por la ley. Según el art. 4°, el Poder Ejecutivo propondrá *«el proyecto de ley que establezca los bienes que son de dominio público»*.

La Ley N° 27584, publicada el 7.12.01, reguladora del *Proceso Contencioso Administrativo*, deroga el D. U. N° 019-2001 y los arts. 2, 3 y 6 del D. U. N° 055-2001. Esta Ley en su art. 42³⁶, modificado por Ley N° 27684, publicada el 16.3.02, dispone:

“Art. 42°.- Ejecución de obligaciones de dar suma de dinero.

³⁵ La Ley N° 26756 fue derogada por el inc. 8 de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N° 27584. Por Ley N° 27684, art. 2°, se retira el inc. 8 de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N° 27584 y en consecuencia se declara la plena vigencia de la Ley N° 26756, con excepción de la Disposición Transitoria Única que fue declarada inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional del 15.3.01, publicada el 11.5.01.



Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo a los procedimientos que a continuación se señalan (Texto según sentencia del Tribunal Constitucional del 29.1.04):

42.1. La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.

42.2. En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.

42.3. De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a

destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Provisional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales.

42.4. Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el art. 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al art. 73 de la Constitución Política del Perú”.

Por D. U. N° 136-2001³⁷, de 20.12.01, se amplió en 180 días la entrada en vigencia de la Ley 27584 y dispuso la creación de una Comisión Multisectorial para que en un plazo de 100 días cuantifique las deudas del Estado y determine el mecanismo para su cumplimiento.

La Ley N° 27684, publicada el 16.3.02, deroga el D. U. N° 136-2001, retira el inc. 8 de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N°. 27584 y declara en vigencia: la Ley N°. 26756, con excepción de la Disposición Transitoria Única, declarada

36. En el texto originario de este art. 42 se disponía que en los casos de ejecución de sentencias judiciales que implican obligaciones de dar sumas de dinero por parte del Estado, el pago debe efectuarse como lo manda la sentencia si hay disponibilidad presupuestal (art.42.2); si para cumplir con la sentencia fuere preciso alguna modificación presupuestaria, se trámite dentro de 5 días de notificada (art. 42.3.); transcurrido 4 meses de la notificación sin haberse efectuado el pago, se procederá a dar inicio a la ejecución de resoluciones judiciales conforme al art. 713 y siguientes del C.P.C. (art.42.4). Se permite que el demandante proceda a llevar adelante medidas cautelares para la ejecución forzada con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la sentencia durante el desarrollo del procedimiento de pago por parte del Estado (art.42.1).

37. Este Decreto de Urgencia fue derogado por el art. 4° de la Ley N°. 27684.



inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional del 15.3.01; el D. U. N° 019-2001 y el D. U. N° 055-2001, con excepción de los artículos 2°, 3° y 5° que quedan derogados. Crea una Comisión Especial encargada de ver el tratamiento de las deudas que por acuerdo entre las partes, puedan ser atendidas con medios distintos al dinero.

En conclusión, la LEGISLACION VIGENTE sobre ejecución de obligaciones a cargo del Estado y sobre embargo de bienes de dominio privado del Estado es la siguiente:

- El art. 42 de la Ley N° 27584, modificado por ley N° 27684, antes transcrito.

- La Ley N° 26756:

Art. 1°. Constitúyase una comisión encargada de proponer al Congreso un proyecto de ley de bienes del Estado, en la que se determine los que pueden ser materia de embargo y los procedimientos a seguir en el caso de embargo de un bien del Estado.

Art.2°. Son embargables los bienes del Estado que se incluyan expresamente en la respectiva ley (texto según sentencia del Tribunal Constitucional del 29.1.04).

Art. 3°. La Comisión a que se refiere el Art. 1° tendrá un plazo de 120 días y estará integrada por 3 representantes del Congreso de la República y 3 representantes del Poder Ejecutivo.

- El D.U. N° 019-2001:

Art.1°. Los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional constituyen bienes inembargables.

Art. 2°. Las obligaciones a cargo del Estado determinadas por mandato judicial serán pagadas conforme al procedimiento establecido en la Ley N° 26756, bajo responsabilidad.

Art. 3°. Los procesos judiciales en trámite deberán adecuarse a las disposiciones contenidas en el presente Decreto de Ur-

gencia.

- El D.U. N° 055-2001:

Art. 1°. Los recursos públicos no pueden ser destinados a fines distintos de los que establece la ley, incluyendo aquellos depositados en las cuentas de las entidades del Sistema Financiero Nacional, bajo responsabilidad.

Art. 4. El Poder Ejecutivo propondrá al Congreso de la República, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de publicación del presente Decreto de Urgencia, el proyecto de ley que establezca, los bienes que son de dominio público.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia del 29.1.04, recomienda, la creación de un registro de la deuda pública interna, así como de los plazos y condiciones para su amortización paulatina y su cancelación, dentro de las posibilidades fiscales; y sin desmedro de los servicios básicos que debe cumplir el Estado en cuanto a salud, educación, vivienda, saneamiento y seguridad. Esta siempre fue nuestra prédica desde el Colegio de Abogados de Lima y desde la cátedra universitaria, frente a sentencias del propio Tribunal Constitucional que pretendía que se puede embargar cualquier bien privado del Estado, con excepción de los bienes de uso público. Si esto se producía no hubiesen quedado sin pago no solamente los maestros, policías, médicos, entre otros servidores del Estado, sino los propios Magistrados del Tribunal Constitucional. Sentimos la satisfacción de no haber arado en el mar, más aun cuando tuvimos que actuar solos, porque en el Perú nadie se atreve a defender los intereses de la comunidad cuando está de por medio los intereses de personas poderosas económicamente, en este caso especialmente los ex hacendados expropiados con fines de reforma agraria, a quienes hay que pagarle pero de acuerdo a las posibilidades económicas del país. Téngase pre-



sente que nos estamos refiriendo a estas deudas monumentales, imprevisibles, no a las deudas que normalmente asume el Estado

para la adquisición de bienes y servicios, las cuales debe atender inmediatamente, dando ejemplo de solvencia moral.