

# ESTUDIO Y COMENTARIOS: BIENES INMUEBLES Y MUEBLES DE PROPIEDAD ESTATAL

Sistema Nacional de Bienes Estatales  
Sistema Nacional de Abastecimiento

## Contenido

- Parte I Estudio introductorio del régimen patrimonial de los bienes inmuebles y muebles del Estado
- Parte II Los bienes inmuebles del Estado en el derecho administrativo
- Parte III Los bienes muebles del estado en el derecho administrativo
- Parte IV Estudio del marco legal del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE) y comentarios al Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA)
- Parte V Estudio del marco reglamentario del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE) con notas al reglamento y directivas del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA)
- Parte VI Anexos

Roberto Jiménez Murillo

**ESTUDIO Y COMENTARIOS:**  
**BIENES INMUEBLES Y MUEBLES DE PROPIEDAD ESTATAL**  
**Sistema Nacional de Bienes Estatales**  
**Sistema Nacional de Abastecimiento**

**Autor:**

© Roberto Jiménez Munillo, 2024

Primera Edición - Mayo 2024

**Copyright 2024**

Instituto Pacífico S.A.C

**Diseño, Diagramación y Montaje:**

Ricardo De la Peña Malpartida  
Georgina Condori Choque  
María Del Rosario De la Cruz Huachua

**Edición a cargo de** : Instituto Pacífico S.A.C. - 2024  
Jr. Castrovirreyna N.º 224 - Breña  
Central: 619-3700  
E-mail: [prerensa@institutopacifico.pe](mailto:prerensa@institutopacifico.pe)

*Tiraje: 2.500 ejemplares*

**ISBN** : 978-612-322-518-6

**Hecho el Depósito Legal en la**  
**Biblioteca Nacional del Perú N°** : 2024-04255

**Impresión a cargo de:** Pacífico Editores S.A.C.  
Jr. Castrovirreyna N.º 224 - Breña  
Central: 619-3720

Derechos Reservados conforme a la Ley de Derecho de Autor.  
Queda terminantemente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, incluyendo el sistema de fotocopiado, sin autorización escrita del autor e Instituto Pacífico S.A.C, quedando protegidos los derechos de propiedad intelectual y de autoría por la legislación peruana.

## *DEDICATORIA*

*A David (Tato),  
amigo del barrio, quien un día de 1993  
me avisa de una plaza laboral en la SBN  
de La Molina, cuya condición esencial  
era no conocer del tema bienes estatales.  
En su nombre y recuerdo.*

*A mis alumnos,  
quienes me permiten aprender  
en cada clase en las aulas universitarias.  
Con aprecio y respeto a todos.*

## **SUBCAPÍTULO XI**

### **PREDIOS DE DOMINIO PÚBLICO**

#### **1. Presentación**

El Reglamento de la Ley SNBE (2021) se ocupa del tratamiento de los predios de dominio público, más no hace lo mismo con los predios de dominio privado. A diferencia del Reglamento anterior (2008), que aborda en los artículos 48 y 49 las líneas básicas del concepto y alcance de los bienes de dominio privado, el actual solamente los alude [como predios] en un conjunto de procedimientos administrativos.

En efecto, la nueva norma reglamentaria hace alusión a los predios de dominio privado, en los siguientes casos:

- Afectación en uso (artículo 151).
- Cesión en uso (artículo 161, numeral 161.1).
- Usufructo (artículo 165, numeral 165.1).
- Arrendamiento (artículo 173, numeral 173.2).
- Comodato (artículo 179, numeral 179.1).
- Servidumbre (artículo 183, numeral 183.1).
- Transferencia de dominio en el Estado (artículo 207).
- Transferencia a empresas bajo el ámbito de FONAFE (artículo 211, numeral 211.1).
- Compraventa (artículo 218.1)
- Permuta (artículo 232.1).
- Superficie (artículo 237.1).

El estudio del dominio público, como la identificación de los bienes [predios] de dominio público, demanda la complementariedad con los bienes [predios] de dominio privado. La ausencia de tal regulación expresa, obliga que, en el presente articulado, incluya unos apuntes acerca de los bienes de dominio privado, para contar con un panorama completo en lo conceptual y normativo.

#### **2. Los bienes de dominio privado**

Los bienes de dominio privado se abordan normativamente, luego de abordar el estudio y visión normativa de los bienes inmuebles de dominio público o bienes demaniales. En el presente caso, tomo una licencia, para tratar de seguir la trazabilidad normativa del Reglamento, por lo que, ante la ausencia de tratamiento de los bienes de dominio privado, los abordo de manera preliminar.

Efectivamente, no es casual que primero se estudie el dominio público, pero ocurrido ello así, es la mejor manera de entender realmente los alcances de los bienes de dominio privado, luego de analizar la regulación legal y reglamentaria de los bienes demaniales. Los bienes de dominio público se configuran en un régimen

especial, el cual a su vez se ocupa de diversos tipos del *demanio* (bienes naturales, artificiales, materiales o inmateriales). Por su parte, los bienes de dominio privado se rigen por un régimen general, el cual es aplicable a todos los bienes de propiedad de todas las entidades públicas que tengan tal condición jurídica, registral y material. En el caso peruano, sin embargo, se tiene en cuenta, la utilidad de los bienes de dominio privado, según las funciones de cada entidad pública propietaria. Pero en términos generales, se puede afirmar que tal régimen legal es transversal a todas las entidades públicas que ostentan derechos de “propiedad” en cuanto a dichos bienes.

Los bienes de dominio privado, a diferencia de los bienes de dominio público, no tienen un espacio y contenido en la Constitución Política del Perú, lo que por cierto no le confiere menor categoría jurídica como tema de estudio<sup>1</sup>. Ahora bien, como se trata de un régimen general, por tanto, el ordenamiento jurídico nacional no presenta diversas leyes de bienes de dominio privado o bienes patrimoniales, ni de bienes de uso privativo estatal, como también se le conoce. Es a la ley, como a pocos reglamentos especiales o sectoriales, que les corresponde abordar su tratamiento. Es en esta perspectiva que estos bienes son materia de estudio conforme a las bases del Derecho Administrativo, pues en el fondo, se analizan las competencias y atribuciones de las entidades públicas propietarias de tales bienes.

En el plano del derecho en general, lo opuesto a la propiedad estatal es la propiedad privada. Ambas tienen marcadas diferencias, pero también algunas semejanzas. La carta magna trata acerca de las garantías que el ordenamiento jurídico le confiere a la propiedad privada<sup>2</sup>, el que, indirectamente, también le dispensa a la propiedad pública<sup>3</sup>.

Los bienes estatales, que comprende a los bienes de dominio privado, no pueden ser estudiados desde una perspectiva del Derecho Civil. El Derecho Privado no constituye ni debe constituir la primera base teórica para su estudio, pues regula – entre otros aspectos - las relaciones jurídicas de la propiedad en general,

---

<sup>1</sup> En la Constitución de 1993 se encuentran menciones, no en términos de bienes de dominio privado, pero sí como “bienes propios”. Así, por ejemplo, se alude a que los municipios pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir de autorización legal (artículo 75). También se establece que los gobiernos regionales tienen competencia para administrar sus bienes y rentas (artículo 192, numeral 2) y que son bienes y rentas de dichos gobiernos, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad (artículo 193, numeral 1). De similar manera, se señala que los gobiernos locales son competentes para administrar sus bienes y rentas (artículo 195, numeral 3) y que constituyen bienes y rentas de las municipalidades, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad (artículo 196, numeral 1).

<sup>2</sup> El Tribunal Constitucional establece en la sentencia, de fecha 01 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC, que “el Estado, así como tiene el deber de garantizar la propiedad privada, tiene también la obligación de proteger y garantizar la propiedad pública. Al respecto y a los efectos de la protección de la propiedad, nuestra Constitución no distingue entre propiedad pública y privada. En efecto, el artículo 70 de nuestra ley fundamental, cuando establece que el derecho de propiedad es inviolable y que el Estado lo garantiza, no sólo se limita a la protección de la propiedad de los particulares, sino también a la propiedad pública. El Tribunal, citando a Pierre Bonn, señala que “(...) ni hay ninguna razón que impida que la propiedad pública pueda ser tutelada con el mismo fundamento que la propiedad privada”. La glosa alcanza a los bienes de dominio público, como a los bienes estatales de dominio privado. Fundamento Jurídico N° 85.

<sup>3</sup> La Constitución Política alude en dos disposiciones puntuales el binomio propiedad privada–propiedad pública. Así pues, señala que los yacimientos y restos arqueológicos (...) son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública, la que está protegida por el Estado (artículo 21°). La propiedad privada protegida por el Estado, es aquella denominada en el Derecho Administrativo como “propiedad privada de interés público”, a la que el ordenamiento jurídico le dispensa una serie de atributos, así como notas especiales para el tráfico jurídico. De otra parte, la carta magna refiere que la Policía Nacional “garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado.” (artículo 166). El orden público y garantías estatales es aplicable por la autoridad para resguardar tanto la propiedad pública, como la privada.

sobre la base del concepto de la propiedad privada y de la autonomía de voluntad de las partes. Por lo demás, a diferencia del Derecho Público que privilegia el estudio de la finalidad de los bienes en la administración pública, aquél enfatiza las relaciones jurídicas sobre la naturaleza física del bien. De otra parte, en el Derecho Administrativo el principio de legalidad constituye el fundamento de las funciones que deben cumplir las entidades públicas, en lo concerniente -por ejemplo- a la utilidad de los bienes que son de su propiedad, al mismo tiempo que se analizan las competencias de las entidades públicas en materia de administración y disposición de los bienes estatales. Sin embargo, en una perspectiva jurídica netamente integradora, todo lo antes expresado no limita reconocer que el Derecho Civil proporciona al Derecho Público todos los elementos complementarios acerca del tratamiento de una relación jurídica de derecho real, los que son asimilados y adecuados al plano de las potestades de la administración pública<sup>4</sup>.

Los bienes de dominio privado se constituyen por aquellos bienes que no están destinados al uso público, ni a algún servicio público. Es decir, que su primera acepción se logra por negación del dominio público. Así entonces, al conocer adecuadamente las categorías conceptuales que distinguen al dominio público, también se conoce lo esencial del dominio privado, estableciendo las notas distintivas con algunos conceptos que inicialmente pueden ser calificados de semejantes<sup>5</sup>.

Las entidades públicas administran los predios de dominio privado como propios, lo que no les confiere un estatuto de libertad administrativa, si cabe el término, para administrar o disponer al libre albedrío de las autoridades o funcionarios públicos vinculados a ellos. La administración de los predios de dominio privado está reglada, además que sometida a cumplimiento de obligaciones durante el ejercicio del derecho de propiedad y administración, como por ejemplo, el pago de obligaciones tributarias municipales (salvo norma legal expresa en contrario), inscripción de los actos administrativos patrimoniales respectivos en el registro de predios, registro de dichos actos y otros complementarios en el SINABIP a cargo de la SBN y en términos generales, cumplir con aquellas disposiciones que la Ley SNBE, su reglamento y eventualmente alguna norma especial establecen para las entidades públicas que tengan la condición de propietarias de predios de dominio privado.

En efecto, en lo referente al concepto de bienes estatales en el marco del SNBE, el TUO de la Ley SNBE señala que éstos comprenden a los predios de dominio privado (...) que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el SNBE, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan (artículo 3º). Las entidades que pueden disponer de predios de dominio privado, necesariamente tienen que ser propietarias, salvo disposición legal en contrario<sup>6</sup>.

El TUO acotado, cuando regula las garantías del sistema, refiere que una de ellas es que todo acto de disposición de dominio de los bienes inmuebles de dominio privado estatal a favor de terceros es a título

---

<sup>4</sup> El artículo IX del Título Preliminar del Código Civil señala que “las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas, reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza”.

<sup>5</sup> Por ejemplo, el concepto de la inalienabilidad, propio del *demanio*, se distingue de la restricción o prohibición de la venta, como una limitación establecida en el ordenamiento normativo a determinados bienes de dominio privado, cuya principal nota distintiva es la temporalidad, sustentada - en la mayoría de veces - por una coyuntura de gestión administrativa o económica, pero no porque se trate de un elemento constitutivo del dominio privado.

<sup>6</sup> Es el caso de PROINVERSION, quien vende activos inmobiliarios de propiedad de otra entidad pública o el mismo caso de la SBN que puede vender por encargo de otra entidad pública, previo convenio.

oneroso, teniendo como referencia el valor comercial y según los procedimientos establecidos en las normas legales vigentes. Otra es que la venta de los bienes de dominio privado estatal se realiza por subasta pública y de manera excepcional, en forma directa (artículo 7, literales d) y e), respectivamente). En otro contexto, la ley alude a que los gobiernos regionales ejecutan los actos patrimoniales respecto de los “bienes de su propiedad”, conforme a lo dispuesto en la LOGR, la ley del sistema, así como por su reglamento, en lo que fuera aplicable. En forma similar, se refiere a los gobiernos locales, respecto de los bienes de su propiedad, cuyos actos patrimoniales se ejecutan conforme a la LOM, la Ley SNBE y su reglamento. Incluye a universidades públicas y al sector defensa (artículo 8). Así también, señala funciones y atribuciones exclusivas de la SBN, como las de aprobar la transferencia, en dominio fiduciario, de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, de libre disponibilidad, que se encuentren bajo su administración, así como de emitir opinión técnica en los actos de disposición de predios de propiedad del Estado, con excepción de los bienes de propiedad municipal, y de aquellos que sean materia de procesos de formalización o estén comprendidos en procesos de privatización o concesión en cumplimiento de disposiciones especiales (artículo 14, numeral 14.1, literales h) e i), respectivamente).

### **3. Los bienes de dominio privado en el Reglamento de la Ley SNBE**

El Reglamento desarrolla una definición de los bienes de dominio privado en el numeral 3.3 del artículo 3. En efecto, el apartado 3, da cuenta de la siguiente definición:

*3. Bienes de dominio privado estatal: Aquellos bienes estatales que no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales el Estado o alguna entidad estatal ejercen, dentro de los límites que establece la legislación vigente, el derecho de propiedad con todos sus atributos. Los bienes de dominio privado del Estado comprenden a los predios de dominio privado estatal y a los inmuebles de dominio privado estatal. Los predios de dominio privado estatal se rigen por las normas del SNBE, y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones. Los inmuebles de dominio privado estatal se rigen por las normas del SNA y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones.*

De primera instancia, se puede apreciar que el epígrafe es de “bienes de dominio privado”, en tanto la segunda parte de su contenido es de “predios de dominio privado estatal”, ello, debido a la tantas veces mencionada creación del ordenamiento jurídico nacional, operado con el DL SNA (2018). Algo similar ocurre con la presentación nominal de los bienes de dominio público.

Así entonces, la denominación de bienes estatales se trata de una noción amplia que comprende a todos los que son de propiedad de las entidades públicas y aquellos bienes cuya titularidad la otorga la ley a determinadas entidades estatales, esto es, que se encuentran bajo su administración especial, sin que ello implique que sean propietarias.

En doctrina también se le conoce también a los bienes de dominio privado como “propiedad privada del Estado”. Se debe mencionar, en sentido estricto, que en el Estado no hay nada enteramente privado, en tanto el derecho de propiedad no es el único derecho que integra el patrimonio del Estado<sup>7</sup>. La expresión “bienes patrimoniales del Estado” también tiene aceptación en la doctrina y legislación comparada, lo que no implica abandonar conceptos de “patrimonio del Estado”, “bienes de dominio privado del Estado”, “propiedad privada del Estado”, “propiedad fiscal”<sup>8</sup> o “bienes fiscales”.

A continuación, también se argumenta que cuando se invoca el término “bienes patrimoniales del Estado” o de “patrimonio del Estado”, se alude realmente al Estado o a la administración general del Estado<sup>9</sup>. Así también se refiere que Estado y administración pública se identifican en el plano puramente administrativo, esto es, no son realidades diferenciadas. Es a la administración pública y no al Estado, a quien la constitución le encomienda la función de servir a los intereses generales. Para el cumplimiento de esa finalidad, es a la administración a quien las leyes le atribuyen una serie de potestades y los medios materiales necesarios para ejercerlas. No es pues, el Estado el propietario de las fincas y terrenos, sino la administración general del Estado; no es el Estado quien compra o enajena bienes, sino su administración, como tampoco el Estado es el que posee bienes en el extranjero, sino la administración estatal<sup>10</sup>.

Las disquisiciones antes planteadas, no son solamente de alcance teórico, pues también tienen implicancias prácticas en la eficiencia y simplificación de los procedimientos patrimoniales. En efecto, la normatividad del SNBE no escapa a la tendencia de no distinguir entre Estado y entidades públicas, aferrándose a “no soltar” la “propiedad estatal” a quienes son sus directos destinatarios y responsables de su administración. Así por ejemplo, se advierte lo anteriormente comentado, cuando en el TUO de la Ley SNBE se regula “la propiedad de los gobiernos regionales” y los “bienes de propiedad del Estado bajo administración de los gobiernos regionales” (artículo 9), la inscripción en los registros públicos de aquellos bienes no inscritos como bienes de dominio del Estado (artículo 32), así como de aquellos “predios del Estado, identificados como de alcance nacional y los comprendidos en proyectos de interés nacional, que permanecen bajo competencia de la SBN y/o de la entidad pública propietaria del bien o responsable del proyecto, de conformidad con la normatividad vigente y lo establecido en el reglamento de la presente ley”.

El Reglamento enfatiza dicha distinción, por ejemplo, cuando regula la capacidad para aprobar los actos patrimoniales (propiedad de los gobiernos regionales o propiedad del Estado que se encuentre bajo su administración) o cuando establece la instancia que aprueba los actos patrimoniales sobre predios estatales (disposición de predios de propiedad del Estado). No escapa a la reflexión de que los activos estatales son preciados y no están destinados, propiamente a la venta. Precisamente por esa razón, es que la dinámica patrimonial estatal debe ser más flexible y simplificada al interior de la propia administración pública.

---

<sup>7</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen. Bienes patrimoniales del Estado (Concepto y formas de adquisición por atribución de la ley). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2001. p. 16.

<sup>8</sup> VERGARA BLANCO, Alejandro. La summa divisio iuris público-privado y la integración normativa en materias administrativas y civiles, *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia, N.º 26, Enero-Junio de 2014, pp. 43-69. PIMIENTO ECHEVERRI, Julián. Derecho Administrativo de Bienes. Primera Edición. Universidad de Externado. Bogotá, 2015. pp. 163-166.

<sup>9</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen. Ob. Cit. p. 18.

<sup>10</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen. Ob. Cit. p. 21.

El SNBE confiere lineamientos, garantías y procedimientos a través del Reglamento, de los que se derivan las responsabilidades, si fuera el caso, cuando existan situaciones de distorsión y desviación de poder en las decisiones administrativas. La recurrencia a la “opinión previa favorable” o la distinción excesiva entre bienes estatales a cargo de la entidad pública y bienes estatales de su propiedad, pueden generar algunas limitaciones a la gestión patrimonial estatal. Se trata de una opinión personal.

El ordenamiento jurídico nacional en materia de bienes estatales, a través del SNBE optado por el término “bienes de dominio privado”, el que parece acertado y adecuado, claro está, sin dejar de observar la diversa gama de términos que la doctrina presenta. Las entidades públicas, de manera ordinaria deben ser reconocidas como titulares del derecho de propiedad de los bienes a su cargo y no administradores de bienes de propiedad estatal. Nótese que cuando se refiere a derecho de propiedad, el mismo debe ser entendido como un “derecho real instrumental” en la esfera de la administración pública, pues, como se hace referencia en líneas anteriores, el Estado en general no tiene la misma simetría jurídica que un propietario en el derecho privado. Todas las entidades públicas, en cuanto a la administración y disposición de los bienes de dominio privado (sean éstos, predios en el marco del SBNE o edificaciones en el SNA), se encuentran sujetos a reglas, controles y procedimientos.

Por otra parte, corresponde destacar que el catálogo de bienes de dominio público establecido en el Reglamento es bastante amplio. Inclusive, se puede afirmar *a priori* que prácticamente son limitados los predios que pueden tener la condición de bienes de dominio privado. Tanto como cantidad, también pocos en cuanto a la finalidad, recordando que, si los bienes inmuebles se destinan al uso público o al servicio público, entonces asistimos a bienes de dominio público. Los bienes de dominio privado, en opinión personal, sirven como soporte material para cumplir actividades complementarias a sus fines esenciales del servicio público (por ejemplo, almacenes donde ante eran edificios públicos) o al uso público (por ejemplo, garajes, centros de reparación, etc.). En todos los casos se advierte un uso privativo institucional, en tanto todo ello está ligado a los fines institucionales.

En otro momento de la dinámica patrimonial, dichos bienes pueden pasar a convertirse en bienes de dominio público por el mérito de la afectación que le confiera cada entidad pública, conforme a ley o procedimiento. Así pues, un edificio público desocupado (bien de dominio privado), puede ser destinado como sede institucional de una entidad, con lo cual se advierte una suerte de conversión hasta que se efectivice el destino: uso o servicio público. De otro lado, los predios de dominio privado de libre disponibilidad, se encuentran en posición de ser puestos al tráfico jurídico, en la modalidad de compraventa, arrendamiento

o de cualquier acto de disposición en general, mejor cuando se verifica que el bien no puede ser utilizado por otra entidad pública<sup>11</sup>.

#### 4. Elementos constitutivos de los bienes de dominio privado

En base a la definición de los bienes de dominio privado (predios en el marco del SNBE), se puede establecer una configuración de elementos constitutivos, conforme al siguiente detalle:

##### a. Entidades propietarias

El Reglamento menciona a las entidades como “titulares” de los bienes estatales, lo que debe entenderse como una sinonimia de “propietaria” de los predios de dominio privado<sup>12</sup>. Ello no debe confundirse con la “titularidad” que deriva de las potestades que se ejerce sobre los bienes de dominio público. Pues bien, conforme a la Ley SNBE y el Reglamento, todas las entidades públicas pueden ser propietarias de predios de dominio privado estatal, inclusive las empresas estatales de derecho público y de derecho privado, cuyos bienes pueden estar destinados a la realización de sus actividades empresariales o para la satisfacción de necesidades administrativas.

##### b. Derecho de propiedad

Mencionaba anteriormente que, cuando se alude al derecho de propiedad del Estado, hay que distinguirlo preliminarmente del derecho de propiedad civilista<sup>13</sup>. En realidad, el término es usado corrientemente en la

---

<sup>11</sup> Cito como antecedente a Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009. El artículo 9.- Medidas en materia de bienes y servicios señalaba lo siguiente:

(...)

9.6 Prohíbese la adquisición y construcción de inmuebles para sedes institucionales, salvo para las entidades que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: riesgo de desalojo, caso de tugurización, incendios, inundaciones, sismos, desastres naturales o factores de riesgo similares declarados por el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), y siempre que no exista la disponibilidad de otros inmuebles de propiedad del Estado conforme a lo que establezca la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). Entiéndese por sede institucional a todo espacio físico en donde se desempeñan las actividades administrativas y funcionales de la entidad.

(...).

<sup>12</sup> **Artículo 3.- Términos**

3.3. **Definiciones:** Para los efectos del presente Reglamento se entiende por:

**8. Predio estatal:** Es una superficie cerrada por un polígono que comprende el suelo, subsuelo y sobresuelo, bajo titularidad del Estado o de una entidad que conforma el SNBE, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público.

<sup>13</sup> En el ámbito del derecho privado, la propiedad presenta las siguientes características. Es un derecho real: Es un ámbito de poder que se ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien, generando la pertenencia de éste a un sujeto. En el derecho público, la propiedad constituye un elemento material para que las entidades públicas cumplan con sus fines legales y estatutarios. En el derecho privado la propiedad se torna en un derecho absoluto, pues sintetiza todos los poderes que se puede ejercer con la propiedad, mientras que, en el derecho público, es lo menos absoluto que puede establecerse, pues las entidades públicas sólo pueden realizar actos de administración y disposición con los bienes estatales, conforme a las normas legales vigentes en cada caso. Es derecho exclusivo en el derecho privado, pues sólo el propietario tiene la posibilidad de servirse y sacar provecho del bien que le pertenece, lo que no sucede con la propiedad estatal, la que está al servicio de la comunidad directa o indirectamente. Es un derecho perpetuo o con tendencia a serlo en el ámbito privado, mientras que en el ámbito público no hay pertenencia indefinida, dado que la propiedad constituye un elemento material de distribución que se realiza en ejercicio del poder público. En lo referente a la propiedad, recomendamos consultar la obra *Derechos Reales*. GONZALES BARRÓN, Gunther. Jurista Editores. Lima, 2005. pp. 515-516. De otra parte, se señala que el derecho civil contemporáneo es constitucionalizado, con una fuerte carga solidarista y despatrimonializante, atribuyéndose un mayor valor a la persona humana (dimensión del ser) que al patrimonio (dimensión del tener), lo que se conoce como la despatrimonialización del derecho civil. El derecho constitucional asume una posición frente a los derechos reales. La constitución de 1993 los trata de manera genérica, tanto en su contenido privado y público en cuanto a los principios de (i) garantía y defensa de la propiedad como derecho, (ii) garantía y defensa del patrimonio cultural de la nación, (iii) garantía y defensa del territorio nacional y (iv) reserva de

legislación nacional, sin que por ello se deba distinguir que la esencia del término se concentra en el “dominio” que ejercen las entidades públicas o el Estado, según el grado de potestades conferida por el ordenamiento jurídico nacional. El Estado, en el contexto del Derecho Administrativo, no tiene “derechos”, sino potestades y atribuciones respecto de un objeto de derecho o situación jurídica, en el presente caso, respecto de bienes o predios. Así pues, el término inicialmente indicado, debe entenderse más a las cualidades jurídicas del bien, que al derecho que puedan tener las respectivas entidades públicas en sus esferas patrimoniales. En síntesis, este tipo de propiedad estatal se regula por notas de derecho público y elementos singulares, a no dudar, inspirados en el derecho común.

El dominio, en sentido lato, debe guiar a la construcción de un criterio de pertenencia a favor de una entidad pública, a partir del cual se activan todas las obligaciones y prerrogativas establecidas en las normas legales de la materia. La administración pública constituye una organización que está destinada al servicio de los intereses generales. En este sentido, los bienes de dominio privado, aun cuando sean “de su propiedad”, no pueden ser usados y dispuestos como lo hace cualquier propietario particular. Los bienes de dominio privado, sin que estén destinados al uso público o al servicio público, se encuentran bajo su pertenencia para que sirvan a la realización de sus objetivos ordinarios y extraordinarios. De allí que el ordenamiento jurídico establezca procedimientos particulares de adquisición, uso, registro y transferencia de dichos bienes. Los bienes de dominio privado cuentan con un régimen jurídico general, que se irradia principalmente al interior de la administración pública.

### **c. Atributos del derecho de propiedad**

Las entidades públicas actúan conforme al ordenamiento jurídico y dentro de las facultades establecidas por las leyes y reglamentos, en concordancia con los fines para los que les fueron atribuidas. En suma, las entidades públicas sustentan sus actuaciones y decisiones de acuerdo al principio de legalidad. Así, las entidades públicas en su condición de propietarias ejercen atributos materiales y jurídicos aplicables a los bienes de su propiedad. Entonces, si el derecho común permite a los particulares usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien<sup>14</sup>, el Reglamento establece un nexo para que similares atributos sean ejercidos por las entidades públicas. En condición de propietaria, la entidad pública A puede usar el terreno afectado en uso o transferido en propiedad a su favor por la entidad B, pero siempre dentro de los términos del acto constitutivo. Igualmente, puede obtener sus frutos. Con mayor razón puede reivindicar los bienes estatales, pues tratándose de predios de dominio privado pueden ser prescriptibles, a diferencia de los bienes de dominio público, que tienen tal garantía por mandato constitucional<sup>15</sup>. En cuanto a la disposición, la entidad

---

bienes de dominio público. VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. Tratado de Derechos Reales. Parte general. Tomo I. Fondo Editorial de la Universidad de Lima. Lima, 2017. pp. 263-265.

<sup>14</sup> Artículo 923 del Código Civil.

<sup>15</sup> En el mes de noviembre del 2010 se dicta la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal. En efecto, esta polémica ley declara la presunción que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad (artículo 1). Como consecuencia de esta ficción jurídica, se declara la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal (artículo 2), con lo cual se protege a los bienes de dominio privado de prescripciones adquisitivas de dominio. El caso es que se le confiere a los bienes de dominio privado el atributo de la imprescriptibilidad, el mismo que es propio de los bienes de dominio público por mandato constitucional (artículo 73), con lo cual ya desde el inicio se advierte una asimetría jurídica de forma y de fondo. Dicha norma legal es materia de

pública A no puede disponer libremente de los bienes de su propiedad, pues en todos los casos se debe someter a procedimientos previamente reglados. No puede, por ejemplo, vender sus propiedades como lo hace un particular mediante una libre oferta o negociación directa, sino por un procedimiento y sobre la base de una tasación comercial, una declaración de libre disponibilidad y autorización de la máxima autoridad administrativa, elementos que en conjunto convergen a la primera modalidad de venta, cual es la subasta pública.

Los atributos del derecho de propiedad estatal, si bien se inspiran en los que son aplicables a la propiedad privada, se ejercen considerando los principios del procedimiento administrativo, además de la Ley SNBE y su reglamento. Es de tener en cuenta que los bienes estatales en general, responden a fines públicos y por tanto, su uso y disposición se enmarcan en la satisfacción de los intereses generales, a través del debido ejercicio de las competencias de las entidades públicas propietarias, sin perjuicio de establecer en cada acto de administración o disposición un estudio de costo-beneficio.

#### **d. Obligaciones y prerrogativas**

El ordenamiento jurídico establece un marco legal que regula los actos de administración, registro y disposición de los bienes estatales. En el caso de los predios de dominio privado, las entidades públicas se someten al régimen general y a las disposiciones específicas que dicta la SBN, en ejercicio de su rol de ente rector. El artículo 11 del Reglamento señala las atribuciones y obligaciones a las que se someten las entidades públicas propietarias de los predios de dominio privado.

#### **e. Inscripción registral**

La inscripción registral en el ordenamiento jurídico civil no es obligatoria ni constitutiva para oponer un derecho de propiedad. Sin embargo, si un derecho real de propiedad está inscrito en el registro de predios “antes” que otro que sea alegado, aquél tiene prevalencia y oponibilidad frente a terceros. Por tanto, si una inscripción registral tiene efectos positivos en el ámbito de las relaciones jurídicas del derecho privado, los tiene también en el ámbito patrimonial de las entidades públicas.

La inscripción de los actos de administración y disposición de los predios estatales de dominio privado otorga seguridad jurídica y por lo tanto sus efectos se pueden advertir en el registro oportuno y actualizado a nivel interno, así como también el que se reporta al SINABIP a cargo de la SBN. Por lo demás, ante la hipótesis de un proceso judicial relacionado con el derecho de propiedad, por ejemplo, una reivindicación, la presentación del título o documento de sustento que presente la entidad pública propietaria es de mayor

---

una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Notarios de San Martín, la que es resuelta mediante Sentencia de fecha 10 de setiembre de 2019, recaída en el Expediente N° 0014-2015-PI/TC, la que declara infundada la demanda. Con ello, el ordenamiento jurídico nacional admite, mientras esté vigente la Ley N° 29618, que los bienes de dominio privado estatal son imprescriptibles por parte de los particulares, la que, en una interpretación extensiva e integradora, comprende a predios y edificaciones públicas. La jurisprudencia administrativa y la jurisdiccional admiten que solo procede la prescripción a favor de los particulares, en tanto el plazo de la prescripción haya operado hasta el 24 de noviembre de 2010, fecha de publicación de la acotada ley,

eficacia y brevedad en la argumentación de la defensa de los intereses públicos, que sustentan la sola secuencia de actos traslativos sin inscripción.

## 5. Los bienes de dominio público en el derecho administrativo nacional

El tema de los bienes de dominio público concita gran atención del Derecho Administrativo, pues, entre otras razones, se relaciona con los lineamientos constitucionales y con las técnicas de intervención de la administración pública, además de establecer las diferencias con los bienes estatales de dominio privado<sup>16</sup>.

El estudio de los bienes de dominio público se realiza en el marco de un régimen jurídico especial, el que como señalamos anteriormente, se sustenta en bases constitucionales, a partir de las cuales se inicia su tratamiento en el Derecho Administrativo. Los operadores y analistas de la Ley SNBE no pueden estar ajenos a esta importante temática constitucional, la que supone desarrollo en las leyes y reglamentos, con las características especiales de cada bien público.

Así pues, en la carta magna de 1993 se identifican las principales disposiciones vinculadas con los bienes públicos:

- *Artículo 21°.- Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado. En el caso de los bienes culturales no descubiertos ubicados en el subsuelo y en zonas subacuáticas del territorio nacional, la propiedad de estos es del Estado, la que es inalienable e imprescriptible. Todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación ya sean de carácter público o privado, se encuentran subordinados al interés general. El Estado fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como la restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional. (Modificado por la Ley N° 31414, publicada el 12 de febrero de 2022)*<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Desde una perspectiva constitucional y administrativa, la doctrina nacional presenta trabajos interesantes a tener en cuenta para profundizar el importante tema del dominio público. Así pues, se identifica el trabajo de ROJAS MONTES, Verónica. El dominio público. Naturaleza jurídica y elementos. Revista Jurídica del Perú N° 94. Lima, diciembre de 2008. p. 133 y siguientes; de MARTINEZ VASQUEZ, Francisco, abogado español quien dictara en el año 1999 una conferencia en la entonces Superintendencia de Bienes Nacionales (sede de La Molina), acerca del tratamiento del dominio público en la doctrina y legislación española, lo que motivó el interés de conocer la legislación nacional de materia, con el resultado de la entrega del didáctico y por demás interesante artículo intitulado ¿Qué es el dominio público?. Themis. Revista de Derecho. Segunda Época. N° 40. Lima, 2000. p. 263 y siguientes. Desde otra perspectiva administrativista, se identifica el trabajo de BERNAL, María Elena. Breves apuntes sobre la ocupación del dominio público mediante las redes de las telecomunicaciones. Revista de derecho administrativo. AA.VV. Editada por el Círculo de derecho administrativo. Año I, Número 1, Lima, marzo 2006. p. 263 y siguientes. Se suma a la doctrina constitucional, la reciente publicación de KRESALJA, Baldo y OCHOA, César, quienes abordan la concepción tradicional del dominio público y una propuesta para su transformación en el libro Derecho Constitucional Económico. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Setiembre de 2009. p. 402 y siguientes. Por parte del autor, se aborda a nivel legislativo la normatividad legal y reglamentaria del dominio público en el Compendio de Legislación de la Propiedad Estatal. I Tomo. Arial editores. Segunda edición. Lima, 2000 y posteriormente a nivel doctrinario mediante los comentarios correspondientes al artículo 73° de la Constitución Política. La Constitución Comentada. AA.VV. Gaceta Jurídica. Segunda Edición aumentada, actualizada y revisada. Lima, enero 2013. p. 262. Tomo II, incluyendo el trabajo “Los bienes estatales en la jurisprudencia constitucional”. En: Libro Homenaje a Allan Brewer-Carías. Comentarios a la jurisprudencia de derecho administrativo del tribunal constitucional peruano (2000-2010). AA.VV. Coordinadores: VIGNOLO CUEVA, Orlando y JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. Ediciones Legales. Lima, 2012. p. 93 y ss.

<sup>17</sup> Las potestades del Estado, relacionadas con el quehacer del patrimonio cultural de la nación están desarrolladas por la Ley N° 28296, publicada el 22 de julio de 2004. Esta norma legal señala que los bienes del patrimonio cultural de la nación, sean de propiedad pública o privada, están sujetos a las medidas y limitaciones que establezcan las leyes especiales para su efectiva y adecuada conservación y

- **Artículo 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 doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. (...)*<sup>18</sup>.
- **Artículo 66°.-** *Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal. El artículo 67 de la carta magna añade: El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos. El artículo 68 culmina la secuencia del tema con el siguiente texto: El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Estos preceptos constitucionales tienen su desarrollo en la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas*<sup>19</sup>.
- **Artículo 70°.-** *En cuanto a la propiedad, los extranjeros sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.*
- **Artículo 73°.-** *Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico*<sup>20</sup>.

A título de reseña doctrinaria, conviene mencionar que el dominio público constituye una institución jurídica que procede del derecho romano y que con el transcurso del tiempo, la misma es asimilada en

---

protección, siempre y cuando no contravengan la ley y el interés público (artículo 3°). En cuanto al patrimonio cultural, puede consultarse el trabajo del autor JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica. Fernando López Ramón (Coordinador). AA.VV. El Sistema Nacional de Bienes Estatales y el régimen jurídico del patrimonio cultural en Perú. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2017.

<sup>18</sup> Mediante Decreto Supremo N° 052-2003-RE, publicado el 11/04/2003, se establecen criterios para determinar las líneas de base relativas al dominio marítimo del Estado, lo cual es compatible con el ejercicio de su soberanía y conforme a los tratados internacionales.

<sup>19</sup> El Tribunal Constitucional peruano, refiriéndose a la actividad de la explotación minera que se enmarca en el dominio público, señala que “los recursos naturales renovables y no renovables, al ser bienes que integran el dominio público, cuyo titular es la nación – no son objeto de un derecho real de propiedad en el sentido civilista del mismo – configuran lo que se denomina una “propiedad especial”. Esta se caracteriza por estar sometida a una normativa específica de derecho público, que consagra su indisponibilidad, dada su naturaleza de inalienable e imprescriptible, a tenor del artículo 73 de la Constitución Política del Perú, quedando en consecuencia excluida del régimen jurídico sobre la propiedad civil. Fundamento Jurídico N° 98 de la Sentencia, de fecha 01 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC. Por otra parte, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, señala que sus disposiciones, así como sus normas complementarias y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo (artículo 2, numeral 2.1).

<sup>20</sup> A título de ilustración, la Ley N° 26856, Ley de playas señala que las playas del litoral de la república son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles (artículo 1). El Decreto Supremo N° 050-2006-EF, reglamenta la ley acotada e instituye a la SBN como el ente encargado de aprobar las desafectaciones del dominio público al dominio privado estatal, sin advertir que la ley de playas constituye una ley especial y la ley del sistema es una ley general. Por su parte, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, refiere en el capítulo II del patrimonio municipal que los bienes de dominio público de las municipalidades son inalienables e imprescriptibles (artículo 55). Luego, en lo pertinente a los bienes de propiedad municipal, la ley acotada indica que son bienes municipales las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público (artículo 56, párrafo final).

determinados ordenamientos jurídicos, inicialmente, en el derecho civil<sup>21</sup>, para posteriormente ser materia de estudio del derecho público<sup>22</sup>. Así pues, la tendencia actual es que dichos bienes sean objeto de estudio del Derecho Administrativo y que los actos que recaigan respecto de los bienes de dominio público tengan base legal expresa, pues sus características especiales y exorbitantes en el derecho en general, determinan la asunción de competencias y atribuciones de entidades públicas. Como ya he indicado anteriormente, la Ley SNBE dispensa un mínimo tratamiento a los bienes de dominio público, lo que de alguna manera es compensado por el respectivo Reglamento. Sin embargo, tal compensación o desarrollo contiene un elevado nivel de intervención de la SBN y en ocasiones, una exorbitancia inusual en el denominado aprovechamiento de los predios de dominio público.

Es la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 30 de enero de 1997, dictada en el Expediente N° 006-1996-I, que declara fundada en parte la demanda (de 32 congresistas de la república), mediante la cual se pidió que se declare inconstitucional la Ley N° 26599, en cuanto ella introduce el inciso primero en el artículo 648 del Código Procesal Civil, con el tenor siguiente:

*"Son inembargables: 1. Los bienes del Estado. Las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado, sólo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del sector al que correspondan";*

---

<sup>21</sup> Los bienes se clasifican también en bienes de dominio público y propiedad privada (artículo 338 del Código Civil español). La clasificación de las dos formas de propiedad, pública y privada, se corresponde con los dos principales sujetos de derecho que reconoce el código: el Estado y el individuo. En el código civil (español) no existe la categoría de los bienes comunes. La razón de la exclusión es la justificación del poder; el poder en el liberalismo no se fundamenta en la comunidad, sino en el pueblo; por eso las cosas comunes se transforman en públicas. El concepto de la cosa pública es un importante instrumento de centralización política y de reforzamiento del Estado moderno frente a los grupos corporativos y comunitarios. En el código civil (español) el dominio público ya no se liga directamente a la noción de soberanía, sino que se reconoce su majestad también a la actividad administrativa (bienes destinados al servicio público). La propiedad privada adquiere frente a ello un cierto tinte residual, pues solo puede ejercitarse un dominio privado sobre aquellos bienes que no sean de dominio público por naturaleza o por afectación. ALVAREZ CAPEROCHIPI, José Antonio. Derechos Reales. Jurista Editores. Lima, 2015. pp. 43-45. De otra parte, en la doctrina comparada se establece que en el mismo campo del derecho privado se encuentran diferencias en torno a una misma institución, como conceptos, instituciones y figuras jurídicas que mantienen el mismo nombre y la misma estructura que en el derecho romano. Así entonces, por qué llamar propiedad a algo que se diferencia en tan alto grado de la configuración que poseyera en tiempos pasados. Se dice y se reitera que el contrato propio del ordenamiento administrativo no es contrato porque falta la igualdad entre las partes. Lo mismo se puede decir en relación con el dominio público: que constituya una verdadera propiedad parece evidente. El Estado ejerce sobre los bienes que lo integran una verdadera relación dominical, no una simple función de vigilancia y tutela: sobre tales bienes posee la administración la acción reivindicatoria, que sólo a los propietarios corresponde como exteriorización directa de la misma esencia del derecho de propiedad. Argumentos semejantes se pueden formular en relación con los otros derechos reales administrativos. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones. Editorial Civitas. Madrid, 1996. pp. 53-54. Asimismo, se señala que si bien el dominio público no podría ser objeto, como tal, de actos jurídicos del derecho privado, sí lo sería para su explotación, de dos institutos del derecho administrativo: la concesión y el permiso. PAPAÑO, Ricardo José. Derechos Reales. Tomo I. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1995. p. 187. En el derecho civil peruano, el estudio de los bienes de dominio público, denominados también como bienes demaniales, corresponde al derecho administrativo clásico (Francia y luego Italia), a los que incluso se le reconoce el principio de reserva en el marco constitucional. VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. Tratado de Derechos Reales. Tomo I. Fondo Editorial de la Universidad de Lima. pp. 55-56 y p. 264.

<sup>22</sup> La idea del dominio público significa desde sus primeras formulaciones una categoría de bienes afectos a un fin peculiar y sujetos a un especial régimen jurídico. La técnica procede del derecho romano, que protegía con un régimen jurídico especial categorías determinadas de bienes por razón del fin al que estaban destinados. Así, se distinguía entre las *res sanctae* que gozaba de una ordenación particular, adquirida por la *conservatio* y pérdida por la *profanatio*. En los bienes secularizados, el régimen especial corresponde, inicialmente en función del destino público, a los denominados *res publicae*, que conocen la solemnidad de la *publicatio iuris gentium* que gozaban del régimen jurídico propio de las anteriores por razón de la naturaleza de los bienes, por ejemplo, las aguas de los ríos. En el derecho romano las notas típicas que configuran al demanio son la extracomercialidad, como carácter y la afectación – solemne y natural-, como elemento determinante del régimen jurídico. Por otra parte, la influencia del derecho romano en los pueblos germánicos implicó para éstos el oscurecimiento de la diferencia entre la soberanía y el dominio. Se enlazan en la persona del monarca facultades demaniales con técnicas de intervención propias del derecho público. De entre éstas destaca el *ius regale* o *regalía*, que según la clase de bienes va a dividirse en *regale maiora* y *regale minora*. Para ambas, la nota esencial es la inalienabilidad, con impronta fiscal originaria cuya extensión es ayudada por la recepción del Derecho Romano y el concepto de la extracomercialidad. PÉREZ-ARDA CRIADO, Javier. Introducción al dominio público. Telecomunicaciones. Estudios sobre dominio público y propiedad privada. AA.VV. CHINCHILLA MARIN, Carmen (Coordinadora). Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales S.A. Madrid, 2000. p. 14. En cuanto al tratamiento clásico de los bienes de dominio público, consultar la obra de GONZÁLES PÉREZ, Jesús. Los derechos reales administrativos. Editorial Civitas. Segunda edición. Madrid, 1989.

*precisando que subsiste la vigencia del artículo 73 de la constitución, según el cual son inembargables los bienes del Estado de dominio público (...)*”.

En buena cuenta, el Tribunal señala que los únicos bienes embargables son los bienes de dominio privado estatal, los cuales técnicamente son aquellos de propiedad de las entidades estatales.

En lo referente a las limitaciones para ejecutar acreencias contra el Estado, la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 15 de marzo de 2001, recaída en el Expediente N° 022-96-I/TC, por la cual se estima fundada en parte la demanda, declarando:

*FUNDADA, en parte, la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales por razones de fondo, los Artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756. Declara que carece de objeto pronunciarse respecto del Artículo 1° de la Ley N° 26599, por haberse producido sustracción de materia. Ordena, asimismo, la incorporación del fundamento jurídico 6) a la parte resolutive de la presente sentencia. Dispone la notificación a las partes del presente proceso y su publicación en el Diario Oficial El Peruano.*

Así entonces, en el contexto del caso, el Tribunal declara inconstitucional (entre otras disposiciones legales) la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756, estableciendo que en tanto se apruebe la ley a que se refiere el artículo 1° (Ley de bienes del Estado), el accionante que solicite al juez el cumplimiento de una resolución judicial que ordena al Estado el pago de una obligación y no sea posible su ejecución al no existir recursos presupuestados para atenderlo, debe solicitar al juez que requiera al titular del pliego a fin de que, bajo su responsabilidad, señale la partida presupuestaria específica en el presupuesto de su sector, susceptible de ser afectada con orden de embargo. En el caso que no existan recursos susceptibles de afectación, el accionante puede solicitar al juez que requiera al titular del pliego a fin de que disponga, bajo su responsabilidad, la inclusión prioritaria del adeudo pendiente, en una partida específica para los siguientes ejercicios presupuestarios.

La disposición legal acotada, a todas luces, establece todo un blindaje operativo y administrativo a favor del Estado en contra de las acreencias que tengan los particulares a su favor, con lo cual se configuraba un estado de indefensión para los administrados, además de vulnerar el derecho fundamental a la efectiva tutela jurisdiccional y al principio de igualdad ante la ley. Se puede sintetizar que se generaba toda una facilidad para que el Estado cobre y/o ejecute sus acreencias contra los particulares, seguida de una cadena de dificultades para que éstos, en su condición de acreedores del Estado aún con sentencia y/o resolución favorable, no puedan ejecutar tales mandatos de manera similar y justa.

De otra parte, se identifica la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 29 de enero de 2004, recaída en los Expedientes acumulados N° 015-2001-AI/TC, N° 016-2001-AI/TC y N° 004-2002-AI/TC. Dicha sentencia, en su Fundamento Jurídico N° 25 señala lo siguiente:

*Es preciso insistir en que la inexistencia de una ley especial que determine qué bienes del Estado son embargables, no supone que el juez de ejecución y el órgano administrativo correspondiente*

*no puedan dictar o ejecutar embargos sobre bienes del Estado. Por el contrario, la inexistencia de una ley especial que fije qué bienes son embargables, impone en ambos órganos públicos un deber especial de protección del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. En efecto, la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse, o tener la condición, de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez, bajo responsabilidad, determinar, en cada caso concreto, qué bienes cumplen o no las condiciones de un bien de dominio privado y, por ende, son embargables.*

El Tribunal agrega en el Fundamento Jurídico N° 26

*[e]n este sentido, ante el vacío de legislación que precise qué bienes estatales pueden ser embargados, el principio general es que al juez le corresponde pronunciar el carácter embargable de un determinado bien, analizando, en cada caso concreto, si el bien sobre el que se ha trabado la ejecución forzosa está o no relacionado con el cumplimiento de las funciones del órgano público, y si está o no afecto a un uso público. En ese particular contexto, convendría que la corte suprema de la república aplique el artículo 22° de la ley orgánica del poder judicial, precisando los principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento en todas las instancias judiciales. Entre otros extremos del petitorio de la demanda, la sentencia se pronuncia declarando la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ley N° 26756, en la parte que contiene el adverbio “Sólo”, quedando subsistente dicho artículo 2 con la siguiente redacción: “Son embargables los bienes del Estado que se incluyan expresamente en la respectiva ley”, así como también declara la inconstitucionalidad de la expresión “única y exclusivamente” del artículo 42 de la ley N° 27584, modificado por el artículo 1 de la ley N° 27684, quedando subsistente dicho precepto legal con la siguiente redacción: “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 con los procedimientos que a continuación se señalan: (...).*

En opinión personal, si ya la antes acotada Sentencia de fecha 30 de enero de 1997, señala - no necesariamente con la prolijidad de las actuales resoluciones - que los bienes del Estado susceptibles de embargo solamente pueden ser los de dominio privado estatal, entonces, por qué requerir la necesidad de una ley que establezca la “lista” de estos bienes, si ellos son identificables por su destino y estar excluidos como bienes de dominio público<sup>23</sup>, los que sí deben contar con un régimen jurídico especial por mandato constitucional<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> En efecto, el Tribunal Constitucional señala que la procedencia del embargo sobre los bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse o tener la condición, de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez, bajo responsabilidad, determinar en cada caso concreto, qué bienes cumplen o no las condiciones de un bien de dominio privado y por ende son embargables (Expediente N° 0015-2001-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 25).

<sup>24</sup> Sobre los puntos de vista respecto de esta sentencia y del tema de la inembargabilidad, revisar los comentarios de MEJORADA, Martín, en Revista Peruana de Jurisprudencia, Año 6, número 37. Marzo 2004, p. 85 y ss; VÁSQUEZ HERRERA, Ricardo, Inembargabilidad de los bienes estatales: Necesidad de una regulación equilibrada, en Revista peruana de jurisprudencia, Volumen XXVII, noviembre 2003, p. 7 y ss. A este panorama se adiciona un elemento legislativo polémico, cual es la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, que tiene relación con un atributo del demanio, cual es la imprescriptibilidad que le es propia de los bienes de dominio público y que esta ley confiere dicho atributo a los bienes de dominio privado. Dicha norma legal ya es materia de

Un par de antecedentes más a nivel de gestión interna del sector público. En efecto, dada la excesiva protección legal que el Estado tiene a su favor desde hace algunas décadas, la administración pública empieza a generar algunos intentos preliminares para morigerar tal situación de desventaja que advertían los agentes privados frente a ella. Así entonces, mediante Resolución Ministerial N° 238-2003-PCM, de fecha 16 de julio de 2003, se constituye la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y formular propuestas técnicas y normativas orientadas a coadyuvar al cumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal, la misma que estuvo integrada por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Justicia y de la Superintendencia de Bienes Nacionales. Cabe destacar que dicha comisión se constituyó para que se encargue de estudiar la problemática relacionada con el cumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal y efectuar las propuestas técnicas y normativas correspondientes, que salvaguarden el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, así como la inalienabilidad de los bienes de dominio público y la ejecución de los recursos públicos conforme a las previsiones presupuestarias, en mérito a los alcances de la Resolución Defensorial N° 62-98/DP, de fecha 26 de octubre de 1998, que aprueba el Informe Defensorial denominado “Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal”, en el cual se formularon diversas recomendaciones destinadas a garantizar los derechos constitucionales de igualdad, debido proceso y tutela judicial efectiva.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 090-2003-PCM, se conforma la Comisión Especial creada mediante la Ley N° 27684, encargada de ver el tratamiento de aquellas deudas que por acuerdo entre el demandante y el obligado puedan ser atendidas con medios distintos al dinero. En síntesis, la administración pública manifestaba inevitablemente que las acreencias en contra del Estado no podían atenderse mediante los bienes de dominio público, sino a través de bienes de dominio privado o con el pago efectivo por parte de la entidad acreedora<sup>25</sup>. Por lo demás, solamente cabe agregar que no es frecuente que se den las condiciones al interior de la propia administración pública para generar alternativas de gran alcance, sobre todo, cuando se trata de obligaciones de dar (pago) a los particulares<sup>26</sup>.

---

pronunciamiento firme del Tribunal, declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Notarios de San Martín. En síntesis, para el colegiado, es constitucional que una ley declare imprescriptibles a los bienes de dominio privado, extremo que no necesariamente es pacífico en su asimilación.

<sup>25</sup> Recomendable revisar el trabajo titulado “Cuando el Estado no cumple: el difícil camino para ejecutar una sentencia en los procesos contencioso administrativos”. ABAD YUPANQUI, Samuel. El derecho administrativo y la modernización del Estado peruano. AA.VV. Editorial Grijley. Lima, abril de 2008. p. 17 y ss.

<sup>26</sup> El tema del pago de las deudas que mantiene el Estado continúa en la agenda legislativa a través de la sexagésima novena disposición complementaria final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector público para el año fiscal 2012, que establece la constitución de una Comisión evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, con el objeto de proponer un proyecto de ley, debidamente financiado, que permita reducir los pagos pendientes por pliego de acuerdo a una priorización social y sectorial. Dicha comisión es dirigida por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Posteriormente, mediante Resolución Suprema N° 100-2012-PCM se constituye la correspondiente Comisión Multisectorial. En este contexto, se dicta la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, la cual tiene por objeto establecer criterios de priorización para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada para efectos de reducir costos al Estado, conforme a lo dispuesto en la sexagésima novena disposición complementaria final de la acotada Ley N° 29812. Posteriormente, el numeral 1) de la trigésima sexta disposición complementaria final de la Ley N° 30693, publicada el 07 de diciembre de 2017, dispone la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, creada mediante la sexagésima novena disposición complementaria final de la Ley 29812, y conformada por Resolución Suprema 100-2012-PCM, a fin de que apruebe un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, para la cancelación y/o amortización de montos hasta por la suma de S/ 30 000,00 (TREINTA MIL Y 00/100 SOLES), en un plazo de 60 (sesenta) días calendario contados a partir de la

#### **Artículo 85.- Preservación del fin de los predios de dominio público**

*Los predios de dominio público deben destinarse para el fin público para el cual están asignados. Las entidades que los administran deben velar por el cumplimiento de dicho fin.*

#### **Artículo 86.- Entidades responsables de los predios de dominio público**

*86.1 El saneamiento físico legal, la administración, la conservación, defensa y recuperación de los predios de dominio público competen a las entidades responsables del uso público del predio o la prestación del servicio público, según corresponda, y conforme con las normas de la respectiva materia.*

*86.2 La supervisión del carácter inalienable e imprescriptible de los predios de dominio público está a cargo de la SBN, en su calidad de ente rector del SNBE.*

*86.3 Si como consecuencia de las labores de supervisión de la SBN se detecta una indebida inscripción del predio de dominio público, la SBN puede precisar, rectificar o aclarar la titularidad del predio. La resolución que se emita tiene mérito suficiente para su inscripción registral.*

#### **Artículo 87.- Calificación de predios de dominio público**

*La calificación de un predio como de dominio público, de ser necesaria, es efectuada, a pedido de parte o de oficio, mediante resolución de la SBN o del Gobierno Regional con funciones transferidas, de acuerdo con sus respectivas competencias, la cual se inscribe en el Registro de Predios correspondiente.*

#### **Artículo 88.- Reasignación de predios de dominio público**

*88.1 Por la reasignación se modifica el uso o destino predeterminado del predio estatal de dominio público a otro uso público o prestación de servicio público.*

*88.2 La reasignación puede conllevar el cambio de la titularidad del predio a una nueva entidad responsable del dominio público, en cuyo caso se consigna como titular registral al Estado, representado por la nueva entidad responsable del dominio público.*

*88.3 La resolución que aprueba la reasignación constituye título suficiente para su inscripción registral.*

#### **Artículo 89.- Procedimiento y requisitos de la reasignación de predios de dominio público**

*89.1 La reasignación de los predios estatales de dominio público se sustenta y se aprueba mediante resolución de la SBN, conforme a sus competencias.*

*89.2 El impulso del trámite es de oficio o a solicitud de la entidad interesada.*

*89.3 La solicitud de reasignación contiene los requisitos comunes para solicitar el otorgamiento de actos de administración o disposición de predios regulados en el artículo 100 del Reglamento, así como el sustento de su pedido en el cual, de ser el caso, se precisa el proyecto de desarrollo o inversión que se va*

---

vigencia del reglamento de la presente disposición, para continuar con el proceso del pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, iniciado por la presente Ley.

a ejecutar sobre el predio. El cumplimiento de requisitos no obliga a la SBN a la aprobación de la reasignación.

89.4 Para aprobar la reasignación se requiere la conformidad de la entidad administradora del uso o servicio público predeterminado, salvo que el predio ya esté siendo destinado al uso o a la prestación de servicio público que se pretende o el predio se encuentre en desuso.

89.5 Es aplicable a la reasignación el procedimiento seguido para los actos de administración del Reglamento.

## COMENTARIO

Los predios de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. El elemento inequívoco de distinción es la afectación, entendida como el destino o finalidad al uso o al servicio público que deben aplicar las entidades públicas titulares. De otra parte, ya explicado el panorama de los bienes [predios] de dominio privado, se concluye que solamente hay dos tipos de bienes [predios] estatales: de dominio público y de dominio privado. Ambos tienen vinculación directa con la administración patrimonial, empero tienen también marcadas diferencias, sustancialmente en la naturaleza jurídica.

El artículo 3, numeral 3.3 del Reglamento establece el siguiente concepto normativo:

2. **Bienes de dominio público:** *Aquellos bienes estatales destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los aportes reglamentarios, escuelas, hospitales, estadios, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos; los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional; los palacios, las sedes gubernativas e institucionales y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal; o cuya concesión compete al Estado; y aquellos que por su naturaleza las leyes especiales les han asignado expresamente dicha condición. Tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley. Los bienes de dominio público comprenden a los predios de dominio público y a los inmuebles de dominio público. Los predios de dominio público se rigen por las normas del SNBE, y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales. Los inmuebles de dominio público se rigen por las normas del SNA y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales.*

En principio importa conocer cuál es la posición jurídica que asume el Reglamento acerca del concepto del dominio público. La doctrina especializada da cuenta que el dominio público se identifica con el derecho de propiedad o con la titularidad que ejercen las entidades públicas respecto de determinados bienes

estatales<sup>27</sup>. El ordenamiento jurídico peruano opta por la teoría funcionalista, es decir, la que establece que el Estado es titular de los bienes que son esenciales para cumplimiento de fines públicos.

El Reglamento señala, en cuanto a los predios de dominio público, que “el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley”. Así entonces, la normatividad nacional adopta el criterio de la titularidad del dominio público atribuida a las correspondientes entidades públicas, encargadas de su administración<sup>28</sup>. Ello implica que el Estado, en ejercicio de su título de intervención administrativa, administra, reglamenta y cautela los predios de dominio público en la esfera patrimonial estatal. No se trata que el Estado regule y cautele los bienes de dominio público como “sus bienes”, sino principalmente que los trate conforme a su naturaleza jurídica y en beneficio de la respectiva comunidad. Así pues, no porque la normatividad otorga mayores niveles de intervención y gestión, dichos bienes son mejor cautelados y reglamentados. Considero que la mayor protección se advierte del ejercicio efectivo de las competencias de las entidades titulares, más que por el mayor dictado de normas y reglamentos.

Es a partir del reconocimiento constitucional de los bienes de dominio público en el artículo 73 - en el caso peruano, no regulados por la ley del sistema, sino por su reglamento – que se pueden identificar algunos elementos fundamentales para configurar su régimen jurídico, como son el reconocimiento de su carácter inalienable e imprescriptible y el principio de legalidad para conceder a los particulares la autorización para su aprovechamiento económico. Lo que la disposición constitucional no regula expresamente es el principio de reserva de ley para regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público. Sin embargo, como jurídicamente una disposición constitucional solamente es regulada por una ley, antes que por un reglamento, se concluye que el régimen de los bienes de dominio público se configura por ley complementada por normas reglamentarias, admitiendo el argumento que solo mediante ley se incorporan otros bienes al dominio público estatal.

**La inalienabilidad** constituye el elemento más connotado del dominio público. En efecto, el título de intervención que ostenta el Estado, permite que excluya determinados bienes del tráfico jurídico privado, a efectos de mantener el destino de los bienes al uso y servicio público. La inalienabilidad implica la imposibilidad de efectuar actos de disposición o de gravamen sobre los bienes constitutivos del dominio

---

<sup>27</sup> Por lo que se refiere a los bienes demaniales, en la actualidad se considera superada la concepción clásica que identificó el dominio público exclusivamente con el título de propiedad y rechazó la noción de potestad o soberanía para explicar la relación de la administración con los bienes demaniales. Puede decirse que hoy son mayoría los autores que estiman que el dominio público ni impone ni excluye el vínculo de la apropiación o pertenencia privativa, sino que es título de intervención, un soporte jurídico de potestades, en virtud del cual la administración regula y ordena la utilización y aprovechamiento de unos bienes al cumplimiento de un fin de interés público. CHINCHILLA MARÍN, Carmen. Bienes patrimoniales del Estado (Concepto y formas de adquisición por atribución de la ley). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2001. p. 97.

<sup>28</sup> En base a los argumentos del autor español Gonzáles García, asumo posición que los bienes de dominio público determinan una relación jurídica funcional para construir un título de intervención administrativa plena, no correspondiéndole al Estado conquistar propiedades, sino potestades administrativas sobre ellas. GONZALES GARCÍA, Julio. La titularidad de los bienes de dominio público. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. Madrid, 1998. p. 15. Asimismo, corresponde agregar en base a lo opinado por la doctrina comparada que el dominio público, antes que un conjunto de bienes, lo que representa es un soporte jurídico de potestades, un título jurídico de intervención que lo que permite es que la administración titular esté en disposición jurídica hábil para disciplinar las conductas de quienes utilizan las cosas calificadas como públicas, ordenándolas de acuerdo con las exigencias de los intereses generales. Más concretamente, el dominio público no interesa como propiedad, sino como justificación para que la ley atribuya determinadas facultades y para que el derecho privado no llegue a absorberlo. MORREL OCAÑA, Luis. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada. En: “Apuntes de derecho administrativo”. Universidad Complutense, Madrid, 1989. p. 19. Mayores alcances de la doctrina comparada, acerca de los bienes demaniales, es recomendable revisar la importante obra de LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Sistema Jurídico de los Bienes Públicos. Primera Edición. Editorial Civitas. Madrid, 2012. pp. 38-45.

público. Las entidades públicas que ostentan titularidades legales respecto de dichos bienes, en principio, solamente se encargan de administrar, regular y cautelar dichos bienes, sea al interior de la esfera estatal o cuando éstos se encuentran concedidos a los particulares para su aprovechamiento o explotación económica. Las concesiones de los bienes demaniales otorgan un simple derecho al aprovechamiento o explotación, pero en ningún caso, la propiedad sobre dichos bienes a favor de los concesionarios. La excepción para la disposición, se encuentra en la figura de la desafectación, que tiene fundamento preliminar en una habilitación legal para regular el correspondiente procedimiento administrativo.

**La imprescriptibilidad** supone la protección jurídica de los bienes de dominio público, en caso éstos se encuentren en posesión pacífica y no interrumpida de un particular cualquiera. En ningún caso, el bien pierde su condición de dominio público, ni la entidad pública pierde su titularidad, pues el ordenamiento jurídico niega a cualquier particular el reconocimiento de poder adquirir dicho bien como propio mediante la prescripción adquisitiva<sup>29</sup>. La imprescriptibilidad tiene sus bases en los alcances del destino o afectación, es decir, que una posesión prolongada de un particular no puede privar ni extinguir *per se* el destino del uso público o la afectación al servicio público de toda una comunidad.

**La inembargabilidad**, que no es mencionada ni en la Ley SNBE, pero sí recién en el Reglamento (2021), implica que los predios de dominio público no pueden ser materia de transferencia, venta, medida cautelar o liquidación por mandato judicial, en procesos en los que el Estado es deudor. Los predios del demanio no pueden respaldar deudas u obligaciones del Estado en general ni de las entidades públicas en particular, cuando son éstas las que tienen la administración de dichos bienes, pues ante esa posibilidad, tales deudas pueden ser respaldadas por los bienes de dominio privado en un eventual escenario judicial. La inembargabilidad constituye así una nota constitutiva de la autotutela administrativa, al defender y promover el interés general. Puedo decir que la inembargabilidad es síntesis de la inalienabilidad y de la imprescriptibilidad, pues si los bienes del demanio no pueden ser vendidos ni gravados, tampoco pueden ser perdidos por acciones de prescripción adquisitiva promovidos por particulares que eventualmente puedan tenerlos bajo su posesión. Consecuentemente, no pueden ser materia de venta y liquidación por parte de terceros, sobre la base de una ejecución judicial.

Cada tipo del demanio comprende, a su vez, un conjunto de bienes, los que se encuentran bajo la supervisión de la SBN supervisión del carácter inalienable e imprescriptible. En la línea de la flexibilidad de la categoría jurídica del demanio, sobre la base de la clasificación de bienes del antes acotado numeral 3.3 del artículo 3 del Reglamento, formulo el siguiente esquema:

---

<sup>29</sup> El artículo 950° del Código Civil indica *[q]ue la propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años. Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe*. El código regula, entre otros aspectos, las relaciones jurídicas que derivan de la propiedad privada, por lo que en ningún caso la disposición glosada podría ser invocada para justificar una prescripción de un bien de dominio público, por contar con una protección suprallegal. Pero por si existieran dudas, el artículo IX del Título Preliminar es categórico cuando señala que las disposiciones de dicho código no son aplicables cuando la naturaleza del objeto regulado sea incompatible con otras normas del ordenamiento jurídico, como sucede en el presente caso.

1. Plazas, parques, aportes reglamentarios (dominio público sustentado en el régimen legal del acondicionamiento urbano).
2. Infraestructura vial, vías férreas y caminos (dominio viario).
3. Playas, bosques, lagos, ríos (dominio público natural, más precisamente, el dominio público marítimo, forestal, lacustre).
4. Edificios públicos, museos, cementerios, establecimientos penitenciarios, escuelas, hospitales (dominio público artificial).
5. Puertos (dominio público portuario).

El Reglamento alude a la titularidad de las entidades públicas responsables del uso público del bien o de la prestación del servicio público, “según corresponda” y “conforme a las normas de la respectiva materia”. Hasta allí, la norma reglamentaria exterioriza que hay toda una “normatividad especial”. Lo que no resulta del todo coherente es que el Reglamento establezca lo siguiente:

- i) La supervisión del carácter inalienable e imprescriptible a cargo de la SBN, en su calidad de ente rector (numeral 86.2). Más allá que la SBN pueda imputar responsabilidad y derivarla al titular de la entidad (curiosamente, la que resultaría ser *a priori* la infractora), la normativa reglamentaria no establece mecanismos de procedimiento administrativo sancionador en el eventual supuesto que identifique tales transgresiones. Las primeras obligadas en la supervisión y consiguiente responsabilidad de tales inmunidades son las respectivas entidades públicas titulares de los bienes de dominio público (numeral 90.4).

A nivel de gestión pública, toda norma reglamentaria que pretenda ser eficaz debe tener en cuenta el soporte logístico, como los recursos humanos de la entidad encargada de hacer efectivo el cumplimiento de la norma. En este aspecto, el rol de la SBN es principalmente de ente rector y la supervisión implica el despliegue de su personal a nivel nacional. La SBN no tiene órganos desconcentrados a nivel nacional. Los predios de dominio público, en una perspectiva general, se encuentran en el vasto territorio de la nación a cargo de diversas entidades. El modelo de supervisión física, aun cuando necesaria, es poco eficaz cuando en los hechos consideramos que la normativa debe imputarle una obligación primaria a la propia entidad pública titular de los bienes, que con seguridad cuenta con los recursos humanos, logísticos y presupuestales para tales fines (por ejemplo, al MIDAGRI, si segmentamos los bienes por la finalidad que cumple cada entidad pública). Así pues, si a nivel de gobierno nacional, cada ministerio asume la obligación de realizar tal supervisión, la SBN realizaría una supervisión, primero de gabinete y otra, aleatoria y segmentada de ciertos bienes de dominio público.

En cuanto a la calificación de los predios de dominio público, a la que se refiere el artículo 87 del Reglamento, conviene establecer algunas líneas previas, respecto del alcance de la técnica de la

demanialidad de los bienes públicos, conforme al Derecho Administrativo. Aquí algunos apuntes básicos:

- Todo bien es de dominio público por la aplicación de la afectación (destino al uso o servicio público).
- La afectación opera por mandato de la ley (Ley de Gestión de Espacios Públicos, Ley de Playas, entre otros) o por acto administrativo que dicta entidad pública con facultades expresas, conforme a sus fines (la SBN, la DGA, las municipalidades en cuanto a los bienes municipales, etc.).
- La afectación puede ser expresa o tácita. Suele ser más lo primero. En el segundo caso, se articula mediante actuaciones materiales, que se aprecian más en los gobiernos locales (ejemplo, una losa deportiva que antes de ser tal, constituye un terreno baldío).
- La afectación tiene efecto registral como regla (una ley con antecedente predial o una resolución de la SBN de afectación en uso a favor del Instituto Nacional Penitenciario), empero es complicado articular inscripción, cuando se trata de una afectación tácita (hechos jurídicos)<sup>30</sup>.

Así entonces, los bienes estatales son materia de afectación al dominio público (en general, sean predios o inmuebles públicos), mediante la afectación, que proviene de la ley o del acto administrativo emitido por entidad competente. Los bienes materia de afectación deben estar necesariamente bajo el ámbito de competencia funcional de una determinada entidad pública que asume la correspondiente titularidad de los bienes. El caso es que el dominio público y la técnica de la afectación existe y se aplica desde antes de la implementación del SNBE (2008), inclusive, desde el ejercicio de funciones de lo que puede ser denominado como pre sistema de bienes nacionales, desde el año 2001.

De esta forma, considero que la naturaleza de cada tipo de bien del demanio, en relación a su destino y al régimen legal respectivo, sumado a las competencias estatutarias de cada entidad pública titular, hacen algo complicado que la SBN efective un rol supervisor físico a nivel nacional, cuando la responsabilidad la asume la entidad titular de la concesión, permiso o simple administración. En estos posibles escenarios y teniendo en cuenta algunos dispositivos de la materia, resulta conveniente que el operador de la normativa en comentario tenga en cuenta disposiciones que involucran a los bienes de dominio público, tales como:

***1) Decreto Supremo N° 013-93-TCC, Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones***

***Artículo 18.-*** La prestación de los servicios portadores o de los teleservicios, cuando éstos sean de carácter público, llevan implícita la facultad de ocupar o utilizar los bienes de dominio público. Así mismo, por causa de necesidad y utilidad pública o de interés social, el Estado, para sí o para el concesionario que lo solicite, puede imponer servidumbres forzosas o realizar expropiaciones para llevar a efecto la instalación de los servicios, de acuerdo a las leyes de la materia.

---

<sup>30</sup> JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. El régimen legal de los bienes del Estado. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2020. pp. 69-98.

**2) Ley N° 29022, Ley para la expansión de infraestructura en Telecomunicaciones**

**Artículo 6.- Uso de áreas y bienes de dominio público.** A partir de la entrada en vigencia del presente régimen, el uso de las áreas y bienes de dominio público, incluidos el suelo, subsuelo y aires de caminos públicos, calles y plazas, por parte de los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones, para el despliegue, mejoras y/o mantenimiento de la infraestructura instalada o por instalarse, es a título gratuito.

**3) Decreto Supremo N° 039-2007-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29022, Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones**

**Artículo 4.- Definiciones**

Para efectos de la Ley y el presente Reglamento, se adoptan las definiciones siguientes:

(...).

**Bienes de dominio público:** Aquellos bienes de uso público, de conformidad con lo establecido en el artículo II del Decreto Supremo N° 154-2001-EF(\*) y el artículo 62 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

(...).

**Artículo 7.- Carácter gratuito de los bienes de dominio público**

De conformidad con el artículo 6 de la Ley, el uso de los Bienes de dominio público para el despliegue, mejoras y/o mantenimiento de la Infraestructura Necesaria para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, instalada o por instalarse, es gratuito.

Las áreas y bienes de dominio público incluyen el suelo, subsuelo y aires de calles, calzadas, caminos, veredas, plazas, vías de comunicación terrestre, ríos, puentes, vías férreas, bosques, parques, áreas naturales, cerros y otras que se definan conforme a la legislación de la materia.

(\*) Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, derogado por el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA.

**4) Decreto Legislativo N° 1014, Decreto Legislativo que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.**

**Artículo 3. Uso de áreas y bienes de dominio público.** El uso de las áreas y bienes de dominio público de propiedad del Estado, incluidos el suelo, subsuelo, y aires de caminos públicos, calles, plazas y demás bienes de dominio público, por parte de los operadores de los servicios públicos señalados en el

*Artículo 2 del presente Decreto Legislativo, es gratuito únicamente para el despliegue, mejoramiento o mantenimiento de infraestructura de redes de distribución de los servicios públicos.*

**5) Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento**

**Artículo 10.- Funciones de los gobiernos locales**

*Son funciones de los gobiernos locales en materia de saneamiento, en concordancia con las responsabilidades asignadas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las siguientes:*

**1. Administrar los bienes de dominio público adscritos a la prestación del servicio.**

*(...).*

**Artículo 30.- Servidumbre forzosa de bienes privados para la prestación de los servicios**

*(...).*

**30.4.** *Tratándose de bienes de dominio público que forman parte de cualquier modalidad de Asociación Público Privada u otras modalidades de participación del sector privado, se aplicará lo dispuesto en el presente artículo.*

**6) Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas**

**Artículo 109.-** *Los concesionarios sujetándose a las disposiciones que establezca el Reglamento están facultados: a) A usar a título gratuito el suelo, subsuelo y aires de caminos públicos, calles, plazas y demás bienes de propiedad del Estado o municipal, así como para cruzar ríos, puentes, vías férreas, líneas eléctricas y de comunicaciones. (...).*

**7) Decreto Supremo N° 009-93-EM, que aprueba el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas**

**Artículo 216.-** *Las disposiciones del Título IX de la Ley, referidas al uso de bienes públicos y de terceros son de aplicación a las empresas concesionarias que desarrollen las actividades a que se refiere el artículo 3 de la Ley.*

*Las empresas no comprendidas en el párrafo precedente y que para el desarrollo de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica requieran el uso de bienes públicos y de terceros se ceñirán a lo establecido en el Código Civil.*

**8) Decreto Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos.**

***Artículo 82°.-** Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades de hidrocarburos comprendidas en los títulos II, III y VIII, tienen derecho a utilizar el agua, grava, madera y otros materiales de construcción que sean necesarios para sus operaciones, respetándose los derechos de terceros y en concordancia con la legislación pertinente. Asimismo, podrán gestionar permisos, derechos de servidumbre, uso de agua y derechos de superficie, así como cualquier otro tipo de derechos y autorizaciones sobre terrenos públicos o privados, que resulten necesarios para que lleven a cabo sus actividades. Los perjuicios económicos que ocasionase el ejercicio de tales derechos deberán ser indemnizados por las personas que ocasionen tales perjuicios.*

9) **Ley N° 30477, Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

*1.1 La presente Ley tiene el objeto de regular los procedimientos para la ejecución de obras de servicios públicos de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, gas natural y de servicios públicos locales, con la finalidad de mitigar el impacto negativo en las áreas de dominio público, en favor de los ciudadanos, que autoricen las municipalidades.*

*(...).*

10) **Ley N° 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos**

**Artículo 4. Naturaleza jurídica del espacio público**

*(...).*

*Los espacios públicos, al ser bienes de dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las áreas verdes de uso y dominio público son además de carácter intangible.*

11) **Decreto Supremo N° 008-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29676, Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios**

**Artículo 4. Mercados de productores agropecuarios**

*Los mercados de productores agropecuarios funcionan en bienes estatales de dominio público o de dominio privado cedidos por alguna entidad pública del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local, de conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Para ello, la entidad pública que corresponda suscribe el convenio de cesión respectivo. La ubicación de los mercados de productores agropecuarios guarda armonía con la zonificación que cuente la Municipalidad correspondiente.*

- ii) Según razones justificadas la administración de los predios de dominio público (cualquiera que sea) puede ser asignada o reasignada a otra entidad, mediante resolución de la SBN, no teniendo en cuenta que en el caso peruano las titularidades de los bienes de dominio público provienen por ley, antes que por acto administrativo, la que establece las competencias y atribuciones de la respectiva entidad pública

titular (artículo 88). El párrafo en comentario pareciera estar inspirado en la operatividad de la administración de los edificios públicos, sedes de las entidades del gobierno nacional y los terrenos urbanos calificados como aportes reglamentarios a cargo de la administración de la SBN. El extremo de la norma en comentario debe aplicarse restrictivamente, mas no de manera general. Asignar implica conferirle “atribución” a una entidad y reasignar, implica extinguir la atribución de una entidad o inaplicarla (por acto administrativo) para derivarla a favor de otra, cuando la nueva entidad asignataria pudiera no tener una competencia natural para asimilar la “reasignación”. En buena cuenta, el acto administrativo, se convierte en fuente de competencias, extremo que no es compatible en nuestro ordenamiento jurídico administrativo<sup>31</sup>.

La figura de la reasignación de los predios de dominio público tiene una semejanza formal con la figura de la mutación demanial, la que es abordada en la Sentencia de 21 de noviembre del 2007, recaída en el Expediente N° 00003-2007-PC/TC, en la demanda competencial seguida por la Municipalidad distrital de Surquillo contra la Municipalidad distrital de Miraflores. El mérito de este caso es el razonamiento relativo al cambio de roles en el dominio público, sea en el plano subjetivo (cambio de titular) o el plano objetivo (cambio de la finalidad).

En efecto, en lo referente a la **mutación demanial**<sup>32</sup>, la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 21 de noviembre de 2007, dictada en el Expediente N° 00003-2007-PC/TC, en la demanda interpuesta por la Municipalidad de Surquillo contra la Municipalidad de Miraflores, por la administración y titularidad de un mercado público, el que, aun siendo de propiedad (registral) de esta última municipalidad, con inscripción en el registro de la propiedad inmueble de Lima, se encuentra en la jurisdicción municipal y administración directa de la comuna de Surquillo (por lo que no puede promover legítimamente acción de disposición – privatización - alguna respecto de dicho predio). La sentencia determina que el Mercado de Abastos N° 1, en tanto bien destinado al servicio público, le corresponde en forma legítima a la municipalidad demandante, estableciéndose que los bienes de dominio público materia del proceso constitucional instaurado, están ubicados y pertenecen a la jurisdicción territorial de dicha municipalidad y es ella la legítima titular de las competencias

---

<sup>31</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Coordinador). Los bienes públicos. Régimen jurídico. Editorial Tecnos. Madrid, 1997. En similar sentido y tratamiento doctrinal, es recomendable consultar a PARADA, Ramón. Derecho administrativo. Bienes públicos, Derecho urbanístico. Tomo III. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1998. En la legislación nacional encontramos que entidades públicas, tales como el Ministerio de Cultura, el ex Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET, la Autoridad Portuaria Nacional - APN, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPE, además de los ministerios encargados de la administración de infraestructuras públicas destinadas al servicios públicos, asumen competencias sobre determinados bienes de dominio público, conforme a ley, quienes por lo demás cumplen por sí mismas funciones de administración y control respecto de dichos bienes, por lo que no resulta unívoco de cómo una competencia que le es intrínseca a dichas entidades, puede ser asignada o reasignada a otra.

<sup>32</sup> La mutación implica el cambio de la afectación entre órganos de una misma administración pública. Así también, la mutación demanial puede afectar a otro de los elementos del demanio, como es la titularidad, como ocurre en los supuestos de sucesión entre entes públicos (fusión de dos entidades); también se altera la titularidad demanial cuando se produce una transferencia de la competencia sobre el servicio público a que los bienes están afectos a favor de un ente territorial diverso del que la ostentaba, máxime cuando el traspaso de competencias se efectúa por ley. PARADA, Ramón. Derecho administrativo. Tomo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico. Séptima edición. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1998, pp. 70-71. Destacamos que, en todos los casos, la mutación demanial implica el cambio de competencia de una entidad a otra, fundamentada en competencias atribuidas por ley expresa, para que sea aprobada conforme a las reglas del debido procedimiento.

constitucionales reclamadas (Fundamentos Jurídicos Nros. 66 y 67), declarándose fundada la respectiva demanda a favor de la municipalidad de Surquillo<sup>33</sup>.

iii) Por resolución administrativa, la SBN puede calificar un bien (de dominio privado) como dominio público, “de ser necesario”, lo que implica otorgar dicha condición por acto administrativo (artículo 87). La atinencia que hago es en el sentido de que la naturaleza jurídica del demanio se fundamenta en el destino (uso o servicio público), lo que previamente tiene base en una norma legal que atribuye competencias y titularidad a una entidad pública. Es la regla general, pues el complemento de la afectación es que aplica mediante acto administrativo, empero, pero un espectro más reducido, como son los actos de administración que en general aprueba la SBN a favor de entidades pública, sobre “terrenos estatales urbanos”. Hago el énfasis de modo deliberado. Reitero que no todos los bienes de dominio público están al alcance operativo y funcional de la SBN, como son los bosques, praderas, dominio viario, etc. La norma reglamentaria está más referida a los terrenos estatales que califican como aportes reglamentarios. Esto lo manifiesto desde hace buen tiempo: el modelo de gestión del dominio público que le confiere el Reglamento de la Ley SNBE a la SBN es, esencialmente, predialista, relacionada con los aportes reglamentarios<sup>34</sup>.

iv) La premisa es que no hay bien de dominio público que no tenga entidad pública titular y que no hay bien de dominio privado que *per se*, pueda ser calificado de dominio público, sino es en base a la aplicación de la técnica administrativa de la afectación (por ley o acto administrativo), que establece el destino al uso público o al servicio público, en concordancia con las competencias de la entidad pública titular.

La Ley SNBE incluye a los gobiernos locales como entidades integrantes del SNBE. En el Reglamento (nuevamente, como en el del año 2008), se aprecia una mínima mención a los gobiernos locales, que forman parte del SNBE, que tienen una ley orgánica, lo mismo que los gobiernos regionales. El redactor del mismo (Poder Ejecutivo) cuida voluntariamente en mencionar lo menos posible a los gobiernos locales en los procedimientos patrimoniales, como si no hacerlo implica que dichos aspectos no les alcanzan, no obstante que dichas entidades tienen funciones y cuentan con una estructura administrativa especial, en lo que se refiere a los trámites de aprobación de actos de administración y disposición de predios estatales municipales y bienes inmuebles en general, lo que incluye a los bienes de dominio público municipal. En cambio, el Reglamento es pródigo en mencionar a los gobiernos regionales, lo que no es negativo, solo que una omisión no beneficia la visión de la gestión patrimonial estatal.

El caso es que el artículo 87 alude a que los gobiernos regionales con funciones transferidas pueden calificar un bien inmueble como de dominio público, “de acuerdo con sus respectivas competencias”.

---

<sup>33</sup> Adicionalmente, es recomendable revisar la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 11 de junio de 2015, recaída en el Expediente 0005-20 13-PCC/TC, en el proceso de demanda de conflicto competencial del Parque Los Próceres, interpuesta por la Municipalidad distrital de Jesús María contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.

<sup>34</sup> JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. Estudio y Comentarios a la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Primera Edición. Instituto Pacífico. Lima, 2019. pp. 209-236.

El artículo 62 de la LOGR señala como funciones:

- a) formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, de conformidad con la legislación vigente y el sistema de bienes nacionales;*
- b) realizar los actos de inmatriculación, saneamiento, adquisición, enajenación, administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal; y*
- c) establecer los mecanismos aplicables al registro, inscripción y fiscalización de los bienes de propiedad estatal, con excepción de los de propiedad de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional, de acuerdo con la normatividad vigente.*

Como se puede apreciar, en materia de bienes estatales, los gobiernos regionales no tienen – propiamente – competencias para calificar un inmueble (de dominio privado) como de dominio público. En otros segmentos de la ley acotada, tampoco se advierten competencias en el sentido aludido por el Reglamento. En cambio, aun cuando no aludidos, los gobiernos locales por mandato del artículo 56 de la LOM, son titulares de los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales (numeral 1), agregando que las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público. Es decir, la ley municipal acoge el criterio del destino o la afectación del bien al uso o servicio público.

#### **Artículo 90.- Aprovechamiento de los predios de dominio público**

90.1 *Las entidades pueden constituir usufructo, servidumbre común, arrendamiento, afectación en uso, cesión en uso, comodato u otros derechos que no impliquen enajenación, sobre los predios de dominio público que se encuentran bajo su titularidad o bajo su administración, siempre que no se desnaturalice u obstaculice el normal funcionamiento del uso público del predio o la prestación del servicio público, bajo responsabilidad del funcionario público a cargo de la constitución del acto; para dicho efecto debe cumplirse con los requisitos establecidos en cada procedimiento, lo cual no obliga a la entidad a aprobar el acto.*

90.2 *Se entiende que no se desnaturaliza u obstaculiza el normal funcionamiento del uso público o la prestación del servicio público del predio cuando el acto de administración que se otorgue es para el desarrollo de servicios complementarios que coadyuven al cumplimiento del uso o servicio público del predio; o cuando la actividad a la que se va destinar el bien es compatible con el uso predeterminado del predio o con la zonificación; o, cuando siendo incompatible con el uso predeterminado, en función al plazo, a la oportunidad y/o al espacio de área que se pretende utilizar, no se afecta la naturaleza del predio ni su uso público o la prestación del servicio público. El otorgamiento del acto de administración no exonera al beneficiario de la obligación de solicitar las autorizaciones, permisos y licencias ante la autoridad competente de acuerdo a la legislación de la materia.*

*90.3 Los recursos que obtengan las entidades por los actos que otorguen son destinados preferentemente al mantenimiento y conservación del predio a su cargo, a la mejora del servicio o al pago de los tributos que correspondan.*

*90.4 Lo regulado en el presente artículo no comprende aquellos predios de dominio público que se rigen por normativa especial. En caso que la normativa especial no asigne a alguna entidad la facultad para el otorgamiento de derechos reales sobre el predio que se encuentra bajo su administración, ésta corresponde a la SBN, siempre que se cuente con la opinión previa favorable y vinculante de la entidad competente sobre el predio de dominio público y únicamente cuando no exista normativa prohibitiva al respecto.*

## **COMENTARIO**

Las entidades públicas a cargo de los predios de dominio público asumen la titularidad de los mismos, sea por mandato legal o por disposición de acto administrativo, en tanto estén destinados al uso público o servicio público. En su condición de titulares, según se entiende del artículo 90, pueden otorgar determinados “derechos reales” a favor de particulares, a cambio del pago de una determinada renta, conforme al correspondiente procedimiento en cada caso, la que debe ser destinada al mantenimiento y conservación del bien, incluyendo mejoras o al pago de tributos.

La norma en comentario establece: (i) el otorgamiento de derechos a particulares no implica enajenación y (ii) no se debe desnaturalizar u obstaculizar el uso o servicio público. De lo primero, obviamente. Los predios de dominio público son inalienables. No es una limitación que, eventualmente incomode al particular. De lo segundo, es claro que hay una intención de utilización más parcial que total del predio. Igual, en este segundo extremo, se pueden advertir riesgos y excesos en su aplicación práctica. ¿Es necesario obtener rentabilidad monetaria a cambio de ceder los bienes de dominio público o espacios públicos, que recaen en predios estatales?. Considero que no. Deben existir otras formas de obtener rentabilidad.

Así pues, en opinión personal se generan sub procedimientos de usufructo, servidumbre, arrendamiento, entre otros, a cargo de la entidad pública titular de un bien de dominio público, promovidos – se entiende – por los particulares. En esta línea de uso excepcional y temporal, la entidad (un hospital, por ejemplo) puede ceder el espacio de un predio determinado a favor de una institución académica en ciencias de la salud o una farmacia, obteniendo una renta. Un colegio puede ceder en uso sus instalaciones deportivas para que terceros realicen actividades del rubro los fines de semana. Claro, dejo constancia que la norma reglamentaria señala que este mecanismo no comprende a aquellos predios de dominio público que se rigen por la normativa especial (numeral 90.4).

En cada caso, habrá que revisar dicha normativa especial por cada tipo de régimen normativo de los bienes demaniales. Considero más bien, que la normativa debe establecer una lógica inversa, es decir, que los casos excepcionales solo sean regulados por norma especial, más no por norma general. No puedo negar que, en esta norma general, es la SBN la que tiene prevalencia para poder aplicar tal beneficio de rentabilidad con la figura insertada en el artículo 90.

En el caso de los centros educativo, se advierte una normativa especial acerca del tema comentado. Se trata del Decreto Supremo N° 028-2007-ED, que aprueba el Reglamento de Gestión de Recursos Propios y Actividades Productivas Empresariales en las instituciones educativas públicas, cuyo artículo 15 establece que las instituciones educativas están autorizadas a generar y administrar recursos propios por: a) alquiler a plazo fijo, no mayores de un año, de terrenos, campos deportivos, piscinas, auditorios y espacios disponibles sin afectar el normal desarrollo del servicio educativo, b) desarrollo de actividades culturales, deportivas y sociales, siempre que no contravengan los fines educativos, ni afecten el orden público. Las utilidades generadas por los conceptos descritos, se destinarán exclusivamente para el mantenimiento y modernización del equipamiento e infraestructura de la Institución Educativa. El artículo 16 señala que, para el alquiler de ambientes, espacios disponibles, canchas deportivas, patios, piscinas, auditorios, así como el arrendamiento, usufructo y uso de tierras de cultivo, el Director y el Comité de la Institución Educativa pública, tendrá en cuenta, bajo responsabilidad lo siguiente: a) Las actividades no deben realizarse en horas de clases, ni interferir o poner en peligro el normal desarrollo de las actividades académicas. b) El contrato a suscribirse especificará las responsabilidades del contratante, con relación al cuidado, mantenimiento, conservación y reparación, en caso de deterioro. c) Las tierras de cultivo, pueden arrendarse para su usufructo o uso por terceros, sólo en caso que no esté relacionado con la especialidad o carreras que oferta la institución educativa, o que, dichos terrenos sirvan para el reforzamiento de las prácticas formativas o preprofesionales.

En similar sentido, la Ley N° 28036, Ley de promoción y desarrollo del deporte, modificada por Ley N° 29544, establece que son recursos públicos del Instituto Peruano del Deporte (IPD), como de los Consejos Regionales del Deporte, entre otros, los obtenidos por el arrendamiento de su infraestructura deportiva, espacios publicitarios y otros bienes y servicios bajo la administración del IPD (artículo 84) y los obtenidos por el arrendamiento de bienes, servicios, posesión de uso y cesión en uso de la infraestructura deportiva bajo su administración (artículo 87), respectivamente.

En términos generales, la figura del aprovechamiento de los predios de dominio público es atípica en la teoría del *demanio*, la que dista de la aplicación de las técnicas de autorización, licencia o permisos en los bienes de dominio público<sup>35</sup> que aplican determinadas entidades públicas, justificada en derecho por la naturaleza y alcances de los bienes de dominio en general (predios en particular) que administran, como es el caso de los permisos que otorgan las entidades públicas a empresas que ofrecen productos de origen nacional (en los pasadizos de los museos o sitios arqueológicos), autorizaciones en el espacio público municipal (típicos puestos de ventas de periódicos y revistas), entre otros casos similares.

#### **Artículo 91.- Concesión de predios de dominio público**

*Los predios de dominio público pueden ser otorgados en concesión a favor de particulares conforme a la normatividad sobre la materia.*

---

<sup>35</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos. La autorización administrativa. Primera Edición. Editorial Civitas. Madrid, 2006. pp. 46-49. MARIENHOFF, Miguel. Permiso especial de uso de bienes de dominio público. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1996. pp. 28-35.

## COMENTARIO

Los bienes de dominio público (uso público) pueden ser concedidos a los particulares para su aprovechamiento económico. Se trata una actividad de explotación económica, la cual tiene regulación en la ley a través de la figura propia del Derecho Administrativo, como es la concesión. Precisamente, en la línea del régimen jurídico de la concesión, es que se debe advertir que la carta de 1993 contiene dos disposiciones que regulan el marco de las concesiones, a saber, el artículo 66° referido a los recursos naturales y el artículo 73 referido a las concesiones de dominio público. Las concesiones están sujetas a un conjunto de ordenamientos normativos, según el tipo de bienes (recursos naturales, infraestructura, etc.), el tipo de actividades que pueden ser otorgados en concesión (servicios públicos) o incluso del nivel del gobierno (nacional, regional o local) que otorga la concesión<sup>36</sup>.

Efectivamente, por la concesión administrativa se atribuye el uso de bienes de dominio público a terceros usuarios, en la que por vía contractual (o administrativa) se transfieren al concesionario derechos y prerrogativas sobre la cosa pública y se confiere en su favor un derecho público subjetivo de usar en forma privativa y exclusiva una porción determinada de un bien dominial<sup>37</sup>. En tal sentido, en la concesión se identifica: i) al concedente, como titular del bien estatal, ii) al concesionario, quien ostenta un título especial otorgado por el Estado para una actividad pública, que conlleva la explotación económica, iii) el bien estatal, que se constituye como un bien de dominio público en esta figura especial de derecho administrativo y iv) el título constitutivo de la concesión aprobado y emitido por la entidad pública competente.

Una derivación legislativa del artículo 66 de la constitución política, la constituye la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en cuyo artículo 23 se señala lo siguiente:

---

<sup>36</sup> DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. El régimen de los contratos estatales en el Perú. Derecho administrativo contemporáneo. AA.VV. Palestra Editores. Lima, 2007. pp. 74-75. De otra parte también se señala que el uso y disfrute especial de los bienes de dominio público para una actividad lucrativa presupone la obtención previa de un título habilitante, mientras que el uso distinto a éste no. Dicho en otras palabras, para el caso del aprovechamiento económico especial y privativo de los bienes de dominio público, el Estado, ejerciendo la actividad de policía administrativa, otorga según el ordenamiento aplicable autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; asimismo, supervisa, fiscaliza, sanciona cualquier conducta contraria al derecho. Por otro lado, es de tener en cuenta que en nuestro país, los usos especiales de los bienes de dominio público (en contraposición a los usos comunes o simples) son regulados por numerosos y diversos regímenes jurídicos, que establecen los organismos públicos competentes de los tres niveles de gobierno, para otorgar los títulos habilitantes, supervisarlos y ejercer la potestad sancionadora. ROJAS MONTES, Verónica. El dominio público. Naturaleza jurídica y elementos. Revista Jurídica del Perú N° 94. Lima, diciembre de 2008. p. 140.

<sup>37</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Tercera edición actualizada. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1994. p. 328. En similar sentido, se señala que toda concesión es constitutiva de derechos e implica que la Administración transfiere a un particular una atribución o poder que le pertenece jure propio. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Séptima edición actualizada. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2002. p. 338. Asimismo, la mayoría de veces el término de concesión administrativa designa un contrato administrativo. Pero como no todas las dificultades están reguladas, por esa razón es posible encontrar contratos administrativos de naturaleza muy diferente. No obstante, en resumen, tres grandes categorías de contratos administrativos pueden ser identificados por referencia a los conceptos de servicio público, de obras públicas y dominio público: las concesiones de servicio público, las concesiones de obras públicas y las concesiones de ocupación del dominio público. BON, Pierre. El régimen de las concesiones administrativas. Derecho administrativo y justicia constitucional. Primera edición. Palestra Editores. Lima, 2016. p. 73.

*La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo.*

*La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse.*

*Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia.*

*Las concesiones son bienes incorpóreales registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo.<sup>38</sup>*

Los bienes de dominio público, al ser inalienables e imprescriptibles, no pueden ser vendidos ni gravados a favor de terceros, pero la técnica administrativa permite que el Estado pueda intervenir en un tráfico jurídico restringido mediante la concesión de dichos bienes. En todos los casos, por la concesión, el Estado no pierde la titularidad de los bienes [predios] de dominio público, sino que simplemente los concede temporalmente a terceros, conforme al régimen jurídico de la concesión.

La constante, como se aprecia, es el otorgamiento de un derecho real administrativo por parte del Estado, a través de la entidad competente, a favor de un particular (persona natural o persona jurídica), que cumpla con los requisitos y procedimientos respectivos. La Ley SNBE y el Reglamento solo aluden a la concesión, en tanto constituyen normativa general. No aborda más acerca de los aspectos específicos de las concesiones, lo que sí debió ocurrir en cambio con el tema del dominio público en una perspectiva integradora de los principales elementos constitutivos de cada ámbito normativo<sup>39</sup>.

## **Artículo 92.- Desafectación de predios de dominio público**

*92.1 De manera excepcional y siempre que el predio haya perdido la naturaleza o condición apropiada para el uso público o para la prestación del servicio público, puede desafectarse la condición de dominio*

---

<sup>38</sup> A nivel de la jurisprudencia constitucional, se señala que (son aquellas) facultades que el particular recibe (...) estrictamente necesarias para la prestación del servicio, manteniendo la Administración sus poderes de control y supervisión, así como una serie de potestades y derechos entre los que se encuentra la posibilidad de modificar el contenido del contrato e inclusive el poder de resolverlo antes de la fecha pactada. No obstante, tales potestades se encuentran subordinadas a la noción del interés público (Expediente N° 02488-2004-AA/TC. F.J. 5, párrafo 2).

<sup>39</sup> El Tribunal Constitucional ha manifestado que la concesión es siempre un acto constitutivo de derechos, por el que se confiere al sujeto un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración. Es decir, el particular, antes de que se celebre el acto de concesión, carece absolutamente de dicha capacidad o derecho, que surge *ex novo*. La concesión administrativa tiene su origen en una facultad discrecional de la administración, que se exterioriza mediante un acto de autoridad, por el cual se decide transferir unilateralmente a los particulares que cumplan las condiciones legales y reglamentarias de la concesión determinadas por el Estado, el desarrollo de determinada actividad que tiene un carácter predominantemente público. Empero, si la administración decide dar en concesión la realización de determinadas actividades a través del título de concesión, ello no comporta la anulación de su injerencia, ni que renuncie a sus competencias propias y exclusivas de carácter indelegable. Sentencia de fecha 26 de noviembre de 2007, recaída en el Expediente N° 2226-2007-PA (Fundamentos Jurídicos 16-17). Asimismo, puede consultarse el artículo “Infraestructura de servicios públicos y utilización de dominio público y privado: el caso del servicio público de telecomunicaciones”. ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Revista de Derecho Administrativo. Año II. Número 3. Lima, setiembre 2007. p. 61 y ss.

*público del predio, pasando al dominio privado del Estado para habilitar el otorgamiento de un derecho, previamente calificado como viable.*

*92.2 La pérdida de la naturaleza o condición apropiada para el uso público o para la prestación del servicio público de un predio estatal se evalúa y se sustenta según cada caso, debiendo analizarse la pérdida de la finalidad pública del predio, en atención a su ubicación, extensión, ámbito, entre otras características, priorizándose el interés colectivo sobre el interés particular, lo cual es plasmado en un informe técnico legal.*

*92.3 La invasión u ocupación ilegal de un predio de dominio público, por sí sola, no constituye ni sustenta la citada pérdida, sino que se debe evaluar si las condiciones de la ocupación hacen irreversible el uso o servicio público.*

*92.4 La desafectación de un predio de dominio público bajo titularidad o administración del Estado o de una entidad del Gobierno Nacional o de un Gobierno Regional es aprobada por la SBN, mediante resolución.*

*92.5 Para la aprobación de la desafectación, la SBN requiere a la entidad o Sector competente del uso del predio, se pronuncie sobre la pérdida de la naturaleza o condición apropiada para el uso público o prestación del servicio público, a través de un informe sustentatorio.*

*92.6 En el caso de los predios administrados por los Gobiernos Locales, la desafectación es aprobada por éstos, de acuerdo a su normatividad y considerando las reglas generales establecidas en el TUO de la Ley y el Reglamento.*

*92.7 Cuando los predios de dominio público administrados por el Gobierno Local se encuentran inscritos a favor del Estado, el Gobierno Local comunica a la SBN la desafectación efectuada, a fin que, de corresponder, se culminen los actos que fueren necesarios para la inscripción de la desafectación.*

*92.8 Una vez concluida la desafectación, el predio constituye dominio privado del Estado, bajo administración de la SBN o del Gobierno Regional con funciones transferidas, según corresponda.*

*92.9 Cuando los Gobiernos Locales efectúan la desafectación de los predios que se encuentran bajo su administración, éstos pueden solicitar a la SBN o al Gobierno Regional con funciones transferidas, según corresponda, la transferencia o el otorgamiento de algún otro derecho sobre el predio desafectado.*

*92.10 La desafectación efectuada sobre el predio debe ser inscrita en el SINABIP. En el caso que la desafectación haya sido realizada por un Gobierno Local, éste debe remitir a la SBN la resolución que aprueba la desafectación, el plano y la memoria descriptiva.*

## **COMENTARIO**

El artículo 92 del Reglamento establece las causales para que opere la desafectación de modo excepcional de “todos los predios de dominio público”, según los siguientes supuestos:

- a. Pérdida de la naturaleza apropiada para su uso público,
- b. Pérdida de la naturaleza apropiada para prestar un servicio público,
- c. Pérdida de la condición apropiada para su uso público o
- d. Pérdida de la condición apropiada para prestar un servicio público.

La pérdida de la “naturaleza” y de la “condición” debe comprenderse en un contexto estrictamente jurídico y físico, en función del bien, con evaluación en cada caso (numeral 92.2). Así pues, a los efectos de tener un alcance adecuado de la desafectación, por naturaleza se entiende la “propiedad peculiar de una cosa” y por condición aquella “situación que permite el ejercicio de un derecho o la utilización de una cosa”<sup>40</sup>. En consecuencia, no se puede justificar la desafectación por la inacción o gestión ineficiente de la propia entidad pública titular. La negligencia de una entidad titular al no recuperar un predio estatal de modo oportuno, no debe justificar la invocación de la desafectación.

Anteriormente he señalado que no hay ningún bien de dominio público, cuya titularidad no sea asumida por una entidad pública específica. No hay parque o plaza, cuya cautela y administración no se encuentre a cargo de una municipalidad, como no hay ni puede haber estadio o cementerio que no sea administrado por entidad pública nacional, regional o local, ni bosques o praderas que no se encuentren bajo el control y supervisión administrativo de alguna entidad pública del sector correspondiente. Igualmente, no hay predio de uso militar afectado a la defensa que no se encuentre a cargo de una dependencia de las Fuerzas Armadas (dominio público militar). De similar manera, no hay bienes de dominio privado que no tengan una entidad pública propietaria o encargada de su administración, como son todos los inmuebles registrados en el SINABIP y como inclusive son también los terrenos inscritos en primera de dominio por la SBN, COFOPRI, gobiernos regionales, gobiernos locales, por las Fuerzas Armadas o Policiales, entre otras entidades.

El Reglamento establece que la SBN aprueba la desafectación de los predios estatales bajo su administración, del gobierno nacional (ministerios y organismos públicos) y de los gobiernos regionales (numeral 92.4). No se incluye a los gobiernos locales, por tanto, pueden aprobar desafectaciones, considerando los alcances del Reglamento o de Ordenanzas municipales en rigor<sup>41</sup>. Sin embargo, advierto una antinomia, sino por lo menos una inconsistencia, en cuanto a que el propio Reglamento, muy cerca del numeral acotado (que excluye a los gobiernos locales, como lo hace el propio artículo 9 de la Ley SNBE<sup>42</sup>), señala que, una vez practicada la desafectación realizada por una entidad local, puede solicitar a la SBN o

---

<sup>40</sup> Basado en el Diccionario enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas.

<sup>41</sup> Ordenanza N° 296, de fecha 07 de diciembre de 2000, dictada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que regula el régimen de constitución y administración de bienes de uso público en la provincia de Lima. Dicha norma municipal establece que [l]os bienes destinados al uso público y a los servicios públicos locales ubicados dentro de la jurisdicción de la provincia de Lima constituyen patrimonio municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85° de la Ley orgánica de Municipalidades N° 23853 (sustituida por la Ley N° 27972), las leyes y reglamentos de la materia y la presente Ordenanza. Por tanto, corresponde a las municipalidades su titularidad, conservación y administración. (Artículo 3). El artículo 6, relativo a la clasificación de acuerdo a la titularidad, señala que [d]e acuerdo a la titularidad de su administración, los bienes de uso público local se clasifican en: Bienes de uso público de la municipalidad metropolitana de Lima; y bienes de uso público de las municipalidades distritales de la provincia de Lima. De otra parte, la Municipalidad Provincial del Callao, cuenta con normatividad similar, a propósito de la Ordenanza N° 000015, de fecha 15 de setiembre de 2003.

<sup>42</sup> (...). Los actos que realizan los gobiernos locales, respecto de los bienes de su propiedad, así como los de dominio público que se encuentran bajo su administración, se ejecutan conforme a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y a la presente Ley y su reglamento, en lo que fuera aplicable, estando obligados a remitir a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN información de los referidos bienes para su registro en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales - SINABIP.

al gobierno local, la transferencia (¿de un bien inmueble o predio que ya es de origen municipal?) o algún derecho (numeral 92.9). No advierto consistencia en la sobre intervención administrativa.

La dinámica de la administración de los bienes de dominio público se fundamenta en la titularidad de las entidades públicas y en el destino o afectación de dichos bienes al uso público y al servicio público. Dicho uso o servicio público se practica en un determinado espacio geográfico y por una entidad competente. Si un bien de dominio público deja de ser tal, como consecuencia de la desafectación solicitada por dicha entidad, el bien adquiere la condición de dominio privado, el que en opinión personal debe automáticamente constituir bien de dominio privado de dicha entidad y ser aplicado a una finalidad determinada en su condición de bien patrimonial. Se debe asumir que la entidad titular es ahora beneficiaria del bien (desafectado), pues lo que se extingue es el destino (uso público o servicio público). El rol de la SBN, en cuanto a la conversión de los bienes de dominio público a bienes de dominio privado, debe circunscribirse a aquellos bienes que se encuentran bajo su administración directa.

#### **Artículo 93.- Inscripción registral de la desafectación**

*La desafectación se inscribe en el Registro de Predios en mérito a la resolución que la aprueba acompañada del plano y la memoria descriptiva, de corresponder, inscribiéndose el derecho de propiedad del predio a favor del Estado, representado por la SBN o por el Gobierno Regional con funciones transferidas, según corresponda. Artículo 94.- Desafectación en zonas de dominio restringido La desafectación de predios estatales comprendidos en la zona de dominio restringido es aprobada por la SBN de acuerdo a la Ley N° 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 050- 2006-EF.*

#### **Artículo 94.- Desafectación en zonas de dominio restringido**

*La desafectación de predios estatales comprendidos en la zona de dominio restringido es aprobada por la SBN de acuerdo a la Ley N° 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 050- 2006-EF*

#### **COMENTARIO**

El Reglamento señala que, luego de la desafectación, el Estado a través de la SBN o del gobierno regional asume la propiedad del bien desafectado, la que se inscribe en el registro de predios a favor del Estado, por el sólo mérito de la resolución. Previo a la inscripción de la desafectación, se debe inscribir la afectación (de todos los bienes de dominio público), para efectos de respetar el tracto sucesivo. A diferencia de las desafectaciones expresas, por ley o mediante acto administrativo, el problema de la inscripción registral ocurre con las desafectaciones tácitas, pues obedecen a contextos o situaciones de hecho. Allí se tendrá que articular, léase crear el título, el que, con consistencia y coherencia por los hechos posteriores y documentos pertinentes, se genere un título a ser presentado ante el registrador público.

La figura de la desafectación demanda una instrumentalización fina y de aplicación excepcional. El Reglamento no regula todas las aristas, esencialmente se avoca a establecer las causales para su procedencia. Puede pasar inadvertido, pero el tema es regulado por leyes especiales<sup>43</sup>, según se trate de bienes naturales o artificiales, materiales o inmateriales. La figura de la desafectación debió tener un mayor tratamiento legislativo a nivel de la Ley SNBE.

El artículo 3 de la ley N° 26856, Ley de playas establece lo siguiente:

**Artículo 3°.-** *Las zonas de dominio restringido serán dedicadas a playas públicas para el uso de la población. La adjudicación y/o construcción de inmuebles dentro de la zona de dominio restringido queda prohibida a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Sólo por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y por el Ministro de Defensa se podrá desafectar áreas de la zona de dominio restringido o establecer las causales, condiciones y procedimientos de desafectación. Ninguna autoridad podrá, bajo responsabilidad, adjudicar terrenos o autorizar habilitaciones en la zona de dominio restringido que no hayan sido desafectadas. (El énfasis es del autor).*

El Reglamento de la Ley de Playas le confiere potestades a la SBN para desafectar por resoluciones administrativas, determinadas áreas ubicadas en la zona de dominio restringido, mientras el propio texto de la acotada ley señala que es por Decreto Supremo que se canaliza las desafectaciones. No hay coherencia, ni unidad competencial en el ordenamiento jurídico, en el extremo de las desafectaciones en terrenos ribereños.

#### • Comentarios al Sistema Nacional de Abastecimiento – Parte pertinente

El dominio público en el SNA se expresa en el artículo 5 de la Directiva N° 002-2021-EF/54.01, mediante los denominados bienes inmuebles de dominio público, conforme a las siguientes características:

- a) Actos de administración:** *Son aquellos actos a favor de una entidad pública que no implican el traslado de la propiedad del bien inmueble, como la afectación en uso, entre otros, con la finalidad de destinarlo al uso público o a la prestación de algún servicio público.*
- b) Actos de adquisición:** *Son aquellos actos que permiten a las entidades públicas obtener predios y/o bienes inmuebles privados a través de donación; así como, obtener bienes inmuebles privados a través de dación en pago u otras formas de adquisición que no impliquen la erogación de fondos públicos.*
- c) Actos de disposición:** *Son aquellos actos a favor de una entidad pública que implican el traslado de la propiedad del bien inmueble, como la transferencia, entre otros, con la finalidad de destinarlo al uso público o a la prestación de algún servicio público.*

---

<sup>43</sup> La Ley N° 26856, Ley de Playas, aborda la figura de la desafectación (artículo 3°). Por otra parte, la Ley N° 26821, Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, señala que los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son patrimonio de la nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos (artículo 4°). Como se aprecia, son casos concretos en los que las leyes especiales regulan expresamente la figura de la desafectación.

**d) Bienes de dominio público: (...).**

*Tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley. Los bienes de dominio público comprenden a los predios de dominio público y a los bienes inmuebles de dominio público. Los predios de dominio público se rigen por las normas del SNBE, y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales. Los bienes inmuebles de dominio público se rigen por las normas del SNA y, de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales. (Artículo 5, literal d).*

La aprobación de los procedimientos patrimoniales que comprenden un bien inmueble (edificación) está dirigida al uso o servicio público. La DGA aprueba el correspondiente acto resolutivo, por cuyo mérito la entidad pública beneficiaria destina el bien inmueble para una actividad vinculada con el uso o servicio público. Eso significa que la DGA otorga un bien inmueble que es de dominio privado y que por la afectación del acto resolutivo adquiere la condición de dominio público. La segunda opción es que el bien inmueble ya está comprendido en el demanio (ejemplo, una comisaría), pero la autoridad policial formula el procedimiento de regularización de la afectación en uso, para continuar el destino del bien inmueble como comisaría o, por último, una tercera posibilidad es que cambie de finalidad (en tanto tiene una previa, advierto, vinculada al uso o servicio público), por lo que opera, en palabras del SNBE como una “reasignación del dominio público” o en términos jurisprudenciales, como una mutación demanial.

En cuanto a la actividad supervisora que cumple la DGA en el marco del SNA, conviene considerar la siguiente normativa de la acotada Directiva:

**Artículo 43.- Acciones de supervisión**

**43.1** *Las acciones de supervisión comprenden el conjunto de actos y diligencias iniciadas de oficio por la Oficina de Administración, o quien haga sus veces de la entidad titular del bien inmueble, o, por la DGA sobre los bienes inmuebles de titularidad del Estado o en el marco de su rectoría sobre los bienes inmuebles de las entidades públicas.*

**43.2** *Las acciones de supervisión están orientadas a verificar el cumplimiento de los términos estipulados en la resolución que aprueba la disposición final de los bienes inmuebles o de las obligaciones contenidas en la presente Directiva.*

*(Artículo modificado por el Artículo 2 de la Resolución Directoral N° 0004-2022-EF/54.01, publicada el 04 de noviembre de 2022).*