



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

El impacto de la ley 29618 en la compraventa de predios de dominio privado estatal por las causales de posesión consolidada y otros supuestos de posesión

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Daniel Benjamín ISASI DE LA CRUZ

ASESOR

Mg. Oscar Alberto HUERTA AYALA

Lima, Perú

2024



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Isasi, D. (2024). *El impacto de la ley 29618 en la compraventa de predios de dominio privado estatal por las causales de posesión consolidada y otros supuestos de posesión*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Daniel Benjamín Isasi De La Cruz
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	73270351
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0000-6217-6456
Datos del docente supervisor	
Nombres y apellidos	Oscar Alberto Huerta Ayala
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07646182
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-0674-4671
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jaime Víctor Zelada Bartra
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08654115
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-8303-063X
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Clotilde Cristina Vigil Curo de Quiroz
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	16644992
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08248540
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-0823-9978
Miembro del jurado 4	

Nombres y apellidos	Silvio Jesús Mezarina García
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09671328
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-2666-1176
Datos de investigación	
Línea de investigación	Derecho
Grupo de investigación	Derecho
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distritos de Lima Metropolitana Latitud: -12.04318 Longitud: -77.02824
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2023-2024
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO CON UN TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

N°003

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE:

Dr. JAIME VÍCTOR ZELADA BARTRA

Mg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ

Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA (DOCENTE SUPERVISOR)

Mg. SILVIO JESÚS MEZARINA GARCÍA

Abg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado, don:

Daniel Benjamín Isasi De La Cruz

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

EL IMPACTO DE LA LEY 29618 EN LA COMPRAVENTA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO ESTATAL POR
LAS CAUSALES DE POSESIÓN CONSOLIDADA Y OTROS SUPUESTOS DE POSESIÓN

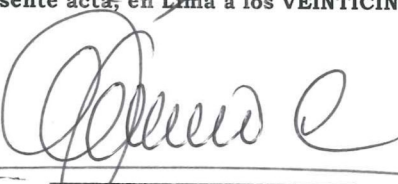
En la redacción del examen escrito, el graduando fue aprobado con la nota de:

QUINCE (15)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

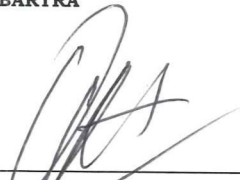
APROBADO POR UNANIMIDAD CON LA NOTA
DE QUINCE (15)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTICINCO días del mes de MARZO del
año 2024

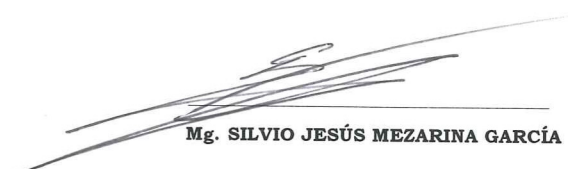

Presidente del Jurado

Dr. JAIME VÍCTOR ZELADA BARTRA


Mg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ


Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA (DOCENTE SUPERVISOR)


Abg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE


Mg. SILVIO JESÚS MEZARINA GARCÍA

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, **ÓSCAR ALBERTO HUERTA AYALA**, en mi condición de docente supervisor, acreditado con la Resolución Directoral N° 000191-2023-EDP-FDCP/UNMSM, de fecha 18 de setiembre de 2023, de la tesis cuyo título es: **"EL IMPACTO DE LA LEY 29618 EN LA COMPRAVENTA DE PREDIOS DE DOMINIO PRIVADO ESTATAL POR LAS CAUSALES DE POSESIÓN CONSOLIDADA Y OTROS SUPUESTOS DE POSESIÓN"**, presentada por el bachiller **DANIEL BENJAMÍN ISASI DE LA CRUZ**, para optar el título de **ABOGADO**:

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la "Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual". Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de **20 % (VEINTE POR CIENTO) DE SIMILITUD**, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes **y para su publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado/ título/ especialidad correspondiente.

Lima, 17 de febrero de 2023



ÓSCAR ALBERTO HUERTA AYALA
DNI N° 07646182



ÍNDICE

- i. Resumen.
- ii. Abstract.
- iii. Palabras clave / keywords.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

- 1. Presentación de la actividad.
- 2. Finalidad y objetivos.
- 3. Problemática.
- 4. Importancia.

II. SUSTENTO TEÓRICO

- 1. El régimen legal de los bienes de propiedad estatal y el Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE.
- 2. La aplicación de la Ley en el tiempo.
- 3. Los bienes de dominio público y dominio privado del Estado.
- 4. Los actos de adquisición, administración y de disposición de bienes del Estado en la Ley N° 29151.
- 5. La presunción legal de posesión de bienes del Estado introducida por la Ley N° 29618.
- 6. La usucapión de bienes de dominio privado del Estado, antes y después de la Ley N° 29618.
- 7. La compraventa de bienes de dominio privado del Estado, antes y después de la Ley N° 29618.

III. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

- 1. Método exegético.
- 2. Método dogmático.

3. Método funcional.

IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Resultados de la investigación.
2. Discusión.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones.
2. Recomendaciones.

RESUMEN

A partir de la vigencia de la Ley N° 29618 denominada *“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”* y de la ratificación de su constitucionalidad por el máximo intérprete de la Constitución, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 0014-2015-PI/TC, se ha discutido mucho respecto al impacto que esta norma ha tenido con relación a la usucapión de los bienes de dominio privado estatal, existiendo coincidencia, la mayor de las veces, en que dicha norma no tiene efectos retroactivos para aquellos que ya habían adquirido la propiedad antes de su vigencia, al ser la sentencia que declara la adquisición meramente declarativa y no constitutiva (Zecenarro Monge, 2015, p. 9); contrariamente a la discusión existente en torno a la usucapión de bienes de dominio privado estatal, la doctrina ha sido parca al momento de abordar la problemática que enfrentan los diversos actos de administración y de disposición regulados en la Ley N° 29151, Ley del SNBE que concebían, como uno de sus presupuestos para el otorgamiento directo de derechos, a la existencia de posesión por parte del administrado solicitante.

Esta ausencia de discusiones sobre la incidencia de la Ley N° 29618 en el otorgamiento y celebración de actos de administración y disposición dificulta que los operadores de la Ley N° 29151, tantos servidores públicos, abogados de parte y administrados, cuenten con un menor número de recursos bibliográficos para absolver las consultas derivadas de dicha problemática.

De ese modo, en la experiencia que el autor del presente trabajo ha podido recabar durante el desarrollo de sus prácticas en la SBN se constata de primera mano que la Ley N° 29618 tiene un impacto directo en el otorgamiento de algunos derechos a los administrados, entre ellos, en la celebración de contratos de compraventa directa de bienes de dominio privado estatal, los cuales tienen como uno de sus supuestos taxativos que el solicitante cuente con posesión consolidada sobre el predio o haya ejercido posesión del mismo.

Por tal razón, el conocer el contenido de la Ley N° 29618 y su ámbito de aplicación temporal es el propósito principal del trabajo e indicar cómo es que la ausencia de efectos retroactivos de la norma, por mandato constitucional

expreso, posibilita que los casos de posesión existentes antes de la entrada en vigor de la norma puedan ser considerados como aptos para la celebración de contratos de compraventa directa de predios estatales.

En ese sentido, serán materia de análisis todas aquellas categorías vinculadas directamente con el objeto de este informe, tales como dominio público, actos administrativos en materia de predios estatales, ámbito temporal de la norma, entre otros.

ABSTRACT

From the entry into force of Law No. 29618, Law that establishes the presumption that the State is the possessor of the real estate owned by it and declares imprescriptible real estate in private state domain and the ratification of its constitutionality for the maximum interpreter of the Constitution, through the Judgment handed down in File No. 0014-2015-PI/TC, there has been much discussion regarding the impact that this rule has had in relation to the adverse possession of state private domain assets, there being coincidence, the more often than not, in that said norm does not have retroactive effects for those who had already acquired the property before its validity, since the sentence that declares the acquisition is merely declaratory and not constitutive (Zecenarro Monge, 2015, p. 9); Contrary to the existing discussion regarding the adverse possession of state private domain assets, the doctrine has been sparing when addressing the problem of various acts of administration and disposition regulated in Law No. 29151, Law of the National System of State Assets that they conceived, as one of their budgets for the direct granting of rights, to the existence of possession by the applicant company.

This absence of discussions about the incidence of Law No. 29618 in the granting and celebration of acts of administration and disposition makes it difficult for the operators of Law No. 29151, both public servants, attorneys for the party and those administered, to have fewer resources bibliographical documents to answer the queries derived from said problem.

In this way, in the experience that the author of this work has been able to gather during the development of his practices in the National Superintendency of State Assets - SBN, it is verified first-hand that Law No. 29618 has a direct impact on the granting of some rights to those administered, among them, in the execution of contracts for the direct sale of property in private state domain, which have as one of its exhaustive assumptions that the applicant has consolidated possession of the property or has exercised possession of it.

For this reason, knowing the content of Law No. 29618 and its scope of temporary application is the main purpose of the work and indicating how the absence of retroactive effects of the norm, by express constitutional mandate, enables cases of possession existing prior to the entry into force of the regulation can be

considered suitable for entering into contracts for the direct sale of state properties.

In this sense, all those categories directly linked to the purpose of this report, such as public domain, acts of acquisition, administration and disposition of state assets, temporary scope of the norm, among others, will be the subject of analysis.

Palabras clave / keywords.

- Dominio público, actos de adquisición, administración y disposición de bienes estatales, ámbito temporal de la Ley.
- Public domain, acts of acquisition, administration and disposition of state assets, temporary scope of the Ley.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Presentación de la actividad

El presente trabajo aborda la situación problemática relativa a las compraventas de predios de dominio privado del Estado, por la causal de posesión consolidada, antes y después de la vigencia de la Ley N° 29618.

Actualmente, el procedimiento administrativo de venta directa de bienes de dominio privado de propiedad del Estado se regula por la Ley N° 29151, Ley del SNBE y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA. De la misma manera, se rige por la Directiva N° DIR-00002-2022/SBN, aprobada mediante Resolución 0002-2022/SBN. Tales normas establecen la procedencia del procedimiento de venta directa en los siguientes supuestos: (i) Cuando el predio estatal no cuenta con acceso directo y existe colindancia con el predio del solicitante; (ii) cuando se desea ejecutar un proyecto que ha sido declarado de interés nacional; (iii) cuando exista posesión consolidada, es decir, una posesión mantenida en el tiempo para propósitos habitacionales, comerciales, industriales, educativos, recreacionales, actividades agropecuarias, siempre que dicha posesión haya ocurrido antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 y (iv) cuando existan otros supuestos de posesión distintos a la posesión consolidada pero previos a la entrada en vigor de la Ley N° 29618.

En cuanto a la presentación de la actividad es preciso indicar que la misma presentará en su primera parte (PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA) las cuestiones metodológicas relativas al trabajo, tales como el problema y sus respectivos objetivos; en su segunda parte (MARCO TEÓRICO) se analizarán los conceptos más relevantes para la comprensión de la incidencia citada ley en los casos de compraventa directa de predios estatales de dominio privado; en su tercera parte (DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA) se indicarán las principales metodologías de la investigación jurídica que se han utilizado y finalmente, la cuarta parte (RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN) contendrá la presentación final de los hallazgos obtenidos durante la investigación.

2. Finalidad y objetivos

El objetivo del presente informe es realizar un análisis de las funciones que desempeñé como practicante de la SBN, explicando cómo, a través de dichas funciones, abordé, analicé y propuse propuestas de solución en torno al problema abordado.

Asimismo, se realizará un estudio legislativo, dogmático y jurisprudencial del problema que fue materia de mis funciones como practicante, a fin de concluir en las soluciones que ofrezco a dicha situación.

3. Problemática

El problema es determinar cómo incide la Ley N° 29618 en los requerimientos de venta directa de un predio de dominio privado estatal tramitada con luego de la su entrada en vigencia.

La Ley N° 29618 ha establecido la presunción de que el Estado es el poseedor de todos sus predios y declara como imprescriptibles a los bienes de dominio privado Estatal. Esta presunción tiene como principal objetivo impedir que terceros puedan adquirir vía prescripción adquisitiva de dominio los predios pertenecientes al Estado, en concreto, aquellos que pertenecen al dominio privado del Estado; además, faculta al Estado a realizar la defensa posesoria extrajudicial de predios del Estado, de conformidad con la Ley N° 30230.

Si bien la Ley N° 29618 tiene aspectos favorables con relación a la defensa y conservación de predios del Estado incide directamente sobre los intereses de aquellas personas que mantienen posesión de un predio estatal, de dominio privado, y deseaban adquirirlo mediante la celebración de una compraventa con una entidad estatal.

Es por ello que el presente informe buscará abordar las problemáticas que existen con relación a las adquisiciones de bienes de dominio privado del Estado por las causales relacionadas a la posesión, para lo cual se efectuará un análisis temporal tomando en consideración al impacto de la Ley N° 29618 en las posesiones mantenidas antes de su entrada en vigencia y sobre aquellas efectuadas con posterioridad a la misma.

4. Importancia

La importancia del presente trabajo reside en que permitirá brindar un análisis detallado sobre un problema jurídico relevante que a la fecha sigue sin contar con el estudio y análisis debido, el de la incidencia que la Ley N° 29618 sobre el otorgamiento de actos de administración y disposición de bienes de dominio privado del Estado, en concreto, sobre la celebración de contratos de compraventa de predios estatales de dominio privado que tengan como base la posesión del solicitante.

Así, la importancia de este estudio abarcará a toda clase de operadores que utilizan y aplican la Ley N° 29618, tanto a los abogados patrocinantes, a los administrados que solicitan algún derecho ante una entidad conformante del SNBE y a los servidores públicos de entidades que son parte del Sistema en mención.

El presente trabajo contendrá también un análisis de las resoluciones relevantes emitidas por la SBN para comprender la línea jurisprudencial administrativa que ha adoptado dicha entidad sobre las consecuencias jurídicas de la Ley N° 29618 sobre los trámites administrativos de otorgamiento de actos de disposición y administración de bienes estatales de dominio privado.

Con todo ello, la importancia de este trabajo es capital para contribuir a la difusión de estudios sobre la Ley N° 29618, en particular, y sobre los bienes nacionales, en general, una materia poco estudiada, ya sea dentro del Derecho Civil (Derechos Reales) como dentro del Derecho Administrativo y así mejorar la aplicación de las normas en pro de los administrados.

II. SUSTENTO TEÓRICO

1. El régimen legal de los bienes de propiedad estatal y el Sistema Nacional de Bienes Estatales

El Estado desde sus orígenes ha sido titular de diversos bienes, tanto muebles e inmuebles, que han servido para diversos fines, desde satisfacer la voluntad del regente de turno hasta, pasando a una concepción más institucional del Estado, satisfacer las necesidades de la población o ser utilizados por esta de manera generalizada. La teorización sobre los bienes públicos no es reciente, en el Derecho Romano se distinguían a las *res publicae*, que eran los bienes que pertenecían al Estado Romano pero podían ser de uso de todos los ciudadanos de Roma (Serna Vallejo, 2015, p. 13), cuando estos bienes eran efectivamente utilizados por la ciudadanía pasan a denominarse *res publicae in uso publico*, tales como calles, aceras y playas (Serna Vallejo, 2015, p. 13). También existían las *res extra commercium* (D. 18.1.6) que podían ser públicas, como los templos religiosos públicos y otros lugares sagrados destinados al culto o no públicas, como los cadáveres, pero en cualquiera de los casos no podían ser materia de transferencias de propiedad, pues estaban excluidas del comercio de los hombres (Serna Vallejo, 2015, p. 13). Finalmente, se consideraban como *res in patrimonio populi* o *in pecunio populi* o *in patrimonio fisci* a aquellos bienes que eran utilizados para el mantenimiento de los gastos propios del Estado Romano (Serna Vallejo, 2015, p. 13).

Posteriormente, en la Edad Media se empezó a distinguir entre aquellos bienes que eran de uso común de aquellos que pertenecían exclusivamente a la corona, los cuales podían ser otorgados provisionalmente a algún señor feudal para su uso (Serna Vallejo, 2015, p. 13), pero siempre y en última instancia los bienes se consideraban sujetos a la potestad del Rey.

Con el auge de la revolución francesa y el debilitamiento de antiguos regímenes absolutos fue que el rol del Estado empezó a ser concebido de una manera distinta. Precisamente a raíz de la redefinición de conceptos vinculados a la función del Estado, como el de servicios públicos, es que la noción del Estado pasó de concebirse de un modo diverso, ya no en función a su “poder de mando sobre los ciudadanos” (Sorace, 2006, p. 16) sino por estar al servicio de estos

(*servide public*) (Sorace, 2006, p. 16). Con este cambio en la visión del Estado los bienes públicos dejan de ser considerados como privilegios del poder de turno y pasan a ser entendidos como objetos al servicio de la ciudadanía, sea para la prestación de un servicio público del Estado, para ser utilizado para el cumplimiento de fines institucionales o para el uso público.

La noción de dominio estatal, con posterioridad a la revolución francesa, ha atravesado, a su vez, diversas etapas, originariamente los administrativistas franceses acogieron la tesis de Proudhon que señalaba que el Estado no era un verdadero propietario de los bienes públicos, sino que cumplía la función de custodiar y vigilar los bienes que eran de uso general (Parejo Alonso, 1983, p. 2394), sin embargo, con la moderna tesis de Hauriou se reconoce de manera general que el Estado sí es propietario de los bienes públicos, aunque indicando que la propiedad estatal posee rasgos que la distinguen de la propiedad civil, como, por ejemplo, la imposibilidad de apropiarse de ciertos bienes, tales como ríos o mares, o la inalienabilidad de los bienes de dominio público, sin embargo, su destino al uso público termina por distinguir a esta clase de bienes (Parejo Alonso, 1983, p. 2394). Se ha señalado entonces que la condición de bien público se encuentra directamente vinculada a la afectación al uso público que tiene un determinado bien, siendo entendida dicha afectación como “la imperatividad de la sujeción del bien a un destino público” (Parejo Alonso, 1983, p. 2419).

Los bienes públicos poseen elementos característicos que han sido materia de discusión en la doctrina, pese a ello, se acepta, casi de manera unánime que los bienes en mención poseen los siguientes elementos identificativos: (i) Elemento subjetivo; (ii) elemento teleológico y (iii) elemento normativo (Fernández Scagliusi, 2014, p. 94). Los elementos indicados pasan a ser descritos a continuación:

a) **Elemento subjetivo:** La pertenencia al Estado es fundamental en un bien de dominio público pues de otra manera nos encontraríamos ante un supuesto común de propiedad privada (Fernández Scagliusi, 2014, p. 95). La titularidad pública tiene como consecuencia que el bien siga estando sujeto a la regulación especial propia de los bienes públicos pese a que el bien se encuentre en posesión de un privado, con o sin consentimiento del Estado.

En el caso peruano notamos que el artículo 3 de la Ley N° 29151, denominada “Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales”, consagra el elemento subjetivo al prescribir que se rigen por dicha Ley los bienes estatales, que pertenezcan al Estado o a cualquiera de las entidades conformantes del SNBE, las cuales según el artículo 8 del referido cuerpo normativo, son: (i) La SBN; (ii) los tres poderes del Estado; (iii) los órganos constitucionalmente autónomos; (iv) *“entidades, organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas legalmente otorgadas”*; (v) Gobiernos Regionales y Locales y (vi) empresas estatales.

b) Elemento teleológico: El elemento teleológico supone que los bienes de dominio público se encuentren afectos ya sea al uso público o a la prestación de un servicio público. Sin embargo, este elemento teleológico ha sido pensado tomando como paradigma a los bienes de dominio público, a los cuales el Reglamento de la Ley N° 29151 describe como bienes de uso público o en los que se presta un servicio público, pero no toma en cuenta los supuestos en los cuales un bien pertenece al Estado pero que no cumple con estas características, ya sea por ser un bien de dominio privado del Estado o por regirse por las normas del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA).

Al respecto, en el caso peruano en concreto, encontramos que la condición de bien estatal se encuentra presente en diversas normas, algunas que indican que el bien debe estar afecto para la prestación de un servicio público uso público (bien de dominio público del Estado), tal como dispone el numeral 2 del inciso 3 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 29151 y los bienes estatales de dominio privado que no siguen esas características, de conformidad con el numeral 3 del inciso 3 del artículo 3 de la misma norma; además, son bienes públicos los bienes muebles patrimoniales regulados por el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del SNA, que tienen como características: (i) que se hayan obtenido para fines o usos institucionales; (ii) que puedan ser materia de reparaciones o mantenimientos y (iii) sean considerados como activos fijos o bienes no depreciables, tal como lo establece el artículo 5 de la Resolución

Directoral N° 0015-2021-EF/54.01, “*Directiva para la gestión de bienes muebles patrimoniales en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento*”.

c) Elemento normativo: Finalmente, el elemento normativo está constituido por todas las normas que conforman el SNBE, tanto la Constitución, Ley N° 29151, su Reglamento y las demás Directivas de la SBN que integran el complejo sistema en mención. Estas normas suponen la existencia de reglas especiales que regulan el dominio que recae sobre los bienes del Estado y excluyen al régimen de propiedad privada del Código Civil sobre dichos bienes.

Adicionalmente, el elemento normativo es un factor importante al momento de resolver problemas funcionales derivados de la aprobación de actos de administración o disposición de estos bienes, pues por medio de dicho elemento no existirán problemas en determinar con facilidad la normativa aplicable a la solución de controversias, ya sea para aplicarla directamente o supletoriamente, como ocurre con la normativa aplicable a los bienes muebles no patrimoniales del Estado pertenecientes al SNA.

Con todo ello, y pese a que siguen existiendo cuestionamientos en torno a la propiedad administrativa que esta no existe como tal, sino que la mayor parte del régimen jurídico se debe a las particularidades públicas del titular y no a características intrínsecas del bien (Pimiento Echeverri, 2015, p. 233), ello no impide que notemos que nuestra legislación regula a la titularidad de bienes del Estado con reglas especiales a los bienes sujetos a la propiedad privada.

Con todo esto, la regulación del dominio público en el Estado peruano permite que esta adquiera, administre y disponga aquellos predios afectos al uso público o que tengan como finalidad el servir para la prestación de un servicio público. Así, el dominio público confiere al Estado las siguientes facultades:

a) **Uso:** Las instituciones pertenecientes al SNBE cuentan con facultad de utilizar sus bienes para sus fines institucionales, tal como ocurre con las sedes institucionales reguladas en el numeral 2 del inciso 3 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA.

b) **Disfrute:** El disfrute de un bien público es también una competencia estatal, tal como ocurre en los supuestos en los cuales una entidad pública obtiene

beneficios económicos, tales como rentas, de un determinado bien. Así, el artículo 177 del Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA establece que procede el arrendamiento de bienes por la modalidad de convocatoria y por modalidad directa.

c) Constitución de derechos reales: Adicionalmente, la propiedad pública posibilita al Estado a constituir derechos reales administrativos sobre los bienes públicos que administra. Los derechos reales administrativos que el Estado constituye son descritos como aquellos derechos que se otorgan sobre un bien estatal, en favor de un privado u otra entidad pública (Álvarez Hernández, 2011, p. 79).

Entre los derechos reales administrativos que la Ley N° 29151 y su Reglamento regulan se encuentran la afectación en uso, el cual consiste en el derecho real otorgado de una entidad pública a otra, por otro lado, la cesión en uso, la cual constituye derecho real otorgado por una entidad pública en favor de un privado para la realización de un proyecto de índole social, cultural, deportiva, el usufructo y la superficie constituidos sobre bienes de dominio estatal.

El otorgamiento de tales derechos se encuentre admitido para los bienes de dominio privado del Estado y, excepcionalmente, resulta aplicable a los bienes de dominio público del Estado, siempre que tales actos no desnaturalicen el propósito económico social del bien u obstaculicen su normal uso, asimismo, tales actos no deben suponer la transferencia de propiedad del bien de dominio público.

Asimismo, cada derecho real revestirá de determinados requisitos para su constitución, que dependen del tipo de facultades que se le confieren al titular del derecho y de las características del usuario del derecho (sea público o privado).

d) Disposición: La disposición de bienes estatales, entendida como la transferencia de la propiedad de un titular a otro, se encuentra restringida a los bienes estatales de dominio privado, los cuales pueden ser transferidos

mediante compraventa directa solicitada por algún interesado que cumpla con los requisitos fijados en la Ley o través de la donación y la permuta.

Sin perjuicio de lo indicado se reconoce que algunos bienes de dominio público del Estado pueden cambiar de titulares mediante Decretos Supremos que aprueban la transferencia interestatal de bien público, tal como ocurre en los casos en los cuales, en virtud a la Ley que fija las bases del proceso de Descentralización se transfiere un predio del Gobierno Nacional a un Gobierno Regional o Local, esta transferencia no se realiza mediante actos jurídicos como la compraventa.

- e) **Destrucción:** Finalmente, las entidades públicas pueden, en casos concretos, hacer uso del *ius abutendi* y destruir determinados bienes en el marco del procedimiento de baja y disposición final de bienes muebles patrimoniales regulado en la Resolución Directoral N° 0015-2021-EF/54.01. Aun así, en el procedimiento de disposición final se deberá buscar tutelar el patrimonio estatal dándole un uso razonable al bien.

2. La aplicación de la Ley en el tiempo

Sobre la aplicación de la Ley en el tiempo, esto es, su momento de entrada en vigor, el momento de cese de sus efectos y el ámbito de aplicación de la misma, se han esbozado dos teorías jurídicas: (i) La teoría de los hechos cumplidos y (ii) la teoría de los derechos adquiridos. Estas dos teorías intentan explicar la forma en la que la entrada en vigencia de una Ley incide sobre las situaciones jurídicas subjetivas (derechos, facultades, deberes y obligaciones) de las personas en general.

Para la teoría de los hechos cumplidos la Ley afecta a toda situación jurídica subjetiva que siga produciendo efectos entre sus destinatarios, esto sin importar el tipo de situación jurídica existente, sea de “derecho – deber”, “derecho – obligación” o “derecho potestativo – estado de sujeción”; así, el efecto de la norma se manifiesta de una forma mucho más potente y directo al afectar a todas las relaciones jurídicas que aun no hayan agotado sus efectos al momento de su entrada en vigor. Esta teoría se encuentra consagrada en el artículo 103 de la Constitución, que establece que “*la Ley, desde su entrada en*

vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes (...)”, esto quiere decir que la Ley tiene efectos directos e inmediatos sobre cualquier tipo de efecto jurídico que se encuentre produciendo efectos y esté vigente al momento de su promulgación. De la revisión del sistema jurídico en su integridad esta es el principio mayoritario elegido por el legislador al momento de regular la forma en la que la Ley afecta a la esfera jurídica de los particulares.

Por el contrario, la teoría de los derechos adquiridos sostiene que la Ley no afecta a aquellas situaciones jurídicas que han nacido de manera previa a la vigencia de la norma, incluso si estas relaciones aun se encuentran produciendo efectos jurídicos. De ese modo, la teoría de los derechos adquiridos crea una suerte de manto protector sobre los derechos de los particulares, los cuales no se verán afectados por los cambios de las normas.

Esta segunda teoría resulta más garantista para los derechos de los privados pero impide al Estado la emisión de normas que formen parte de políticas públicas que puedan favorecer a toda la colectividad y petrifica en muchos casos al ordenamiento jurídico impidiéndolo adaptarse a los nuevos cambios políticos, económicos y sociales que puedan surgir en el día a día. Por ello, pese a las aparentes ventajas de la teoría de los derechos adquiridos esta termina por ser residual en nuestro ordenamiento jurídico y se aplica únicamente a situaciones expresamente fijadas en la Ley.

En nuestra Carta Magna apreciamos que esta teoría, contraria a la de los hechos cumplidos consagrada en el artículo 103 de dicha norma, se encuentra recogida en el artículo 62 de la Constitución, cuando se establece que los contratos no pueden ser modificados por normas que entren en vigor con posterioridad a su celebración. Esta norma, propia del modelo económico adoptado por la Constitución de 1993, justifica que las inversiones privadas deban ser protegidas de cambios del legislador y así motivar e incentivar a que las mismas se promuevan dentro del país, sin el temor que estas puedan verse modificadas por disposiciones legislativas posteriores. Sin embargo, y considerando que no existen derechos de naturaleza absoluta es que esta disposición debe concordarse con otras disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, como lo es el artículo 1355 del Código Civil que establece que los contratos pueden

modificarse por razones que atañen al interés público y social. Así, concordando ambas normas obtenemos que el artículo 62 de la Constitución consagra la inmutabilidad de los contratos cuando estos regulan intereses exclusivamente privados, mientras que si estos regulan intereses de orden público si podrán ser materia de modificación (Campos García, 2020, p. 139).

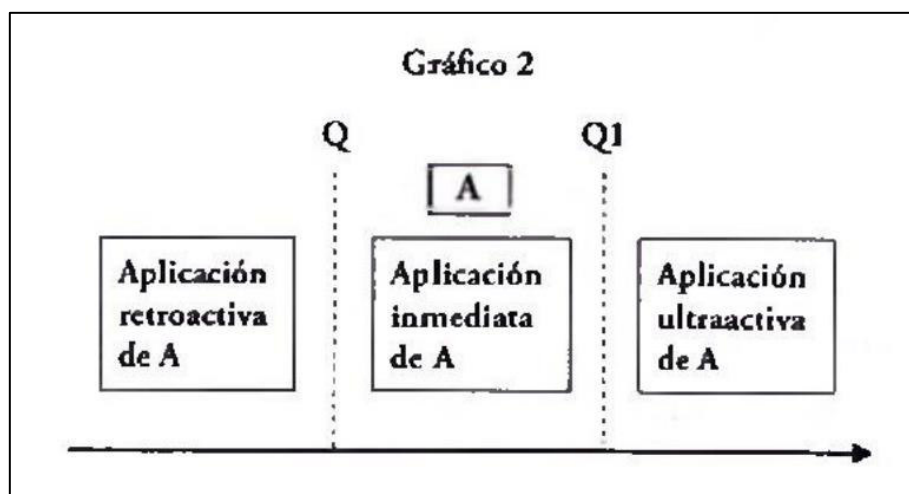
Ahora bien, pasemos a analizar los efectos que las Leyes tienen al momento de su entrada en vigor, en concreto, el alcance de que las normas despliegan hacia el pasado y hacia el futuro. En nuestro ordenamiento jurídico una Ley produce efectos desde el día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano hasta el momento en el que esta cesa de sus efectos, ya sea por derogación expresa o tácita o por una sentencia del Tribunal Constitucional que declare su inconstitucionalidad.

La Constitución dispone que las Leyes no tienen efectos retroactivos, es decir, no producen sus efectos hacia el pasado, por lo que los mismos siempre se entienden desde su emisión hacia el futuro. La ausencia de efectos retroactivos de la norma es una garantía dada a los particulares, ya que les asegura que solo podrán ser sancionados por las normas vigentes, sin preocuparse a que disposiciones futuras, no conocidas e imposibles de adivinar del legislador los afecten. Sin embargo, la eficacia retroactiva es admisible en determinados casos excepcionales, en los cuales la Constitución permite que la Ley produzca efectos hacia el pasado, en específico, en las materias penales cuando la Ley es más favorable para el reo, por ejemplo, si una persona fue condenada por un delito que tenía una pena de diez años al momento de su comisión y luego la pena del delito es reducida a cinco años entonces se entenderá que la norma aplica retroactivamente al ser más favorable para el recluso.

A su vez, se entiende que una norma es ultractiva cuando, pese a que ha sido derogada de nuestro ordenamiento jurídico, aun produce algunos efectos hacia el futuro. Estos casos excepcionales pueden darse cuando una situación jurídica inició y concluyó con una Ley derogada, la cual será utilizada para resolver cualquier controversia vinculada a los hechos existentes durante su vigencia.

No obstante, los casos de retroactividad y ultractividad siempre son particulares en nuestro sistema jurídico y requerirán de una habilitación legal expresa del legislador para su aplicación.

En ese nacional, el profesor Rubio Correa (2008, p. 45) ha planteado un interesante cuadro donde se puede apreciar la eficacia de las normas y sus ámbitos de aplicación retroactiva (hacia el pasado) y ultractiva (hacia el futuro). En el gráfico propuesto los puntos “Q” y “Q1” son los extremos que determinan la vigencia de la norma “A”, por lo que todo efecto producido antes del punto “Q” será retroactivo, mientras que si los efectos se producen luego del punto “Q1” serán ultractivos:



(Rubio Correa, 2008, p. 45)

La comprensión de los efectos de las normas jurídicas en el Perú será relevante, para los efectos de este trabajo, para analizar desde cuando surten los efectos de la Ley que declara que el Estado es poseedor de todos sus predios, impidiendo así que las personas adquieran, vía compraventa o usucapión, los bienes de dominio privado estatal por posesiones que inicien con posterioridad a su entrada en vigor, y, por el contrario, se entenderán amparadas las solicitudes de adquisición de la propiedad cuando la posesión inicia previamente a la vigencia de la norma. Para tal fin, analizaremos como la jurisprudencia judicial y administrativa viene interpretando la norma en mención al momento de atender las solicitudes de particulares sobre la adquisición de bienes de dominio privado del Estado.

3. Los bienes de dominio público y dominio privado del Estado

La Constitución en su artículo 73 plantea las características de los bienes de dominio público del Estado, los cuales son considerados como bienes inalienables e imprescriptibles. Estas dos características sentaron las bases para su distinción con los bienes de dominio privado, sin embargo, con el tiempo y con la emisión de diversas normas la diferencia ha ido disminuyendo y centrándose en otras características, principalmente en aquellas vinculadas al uso que se le brinda al bien.

Es importante notar que la teorización en torno al dominio público del Estado se ha construido en torno a la categoría de los bienes de dominio público estatal, por lo que la concepción y definición de los bienes de dominio privado siempre se hará tomando las características de los bienes de dominio público explicando porque los segundos no las comparten.

Los bienes de dominio público del Estado son aquellos que están destinados al uso público o que sirven para la prestación de un servicio público. Dentro de la doctrina nacional se sostiene que dicha definición no siempre resulta del todo exacta pues todos los bienes pertenecientes al Estado terminan siendo utilizados para una finalidad pública (Vásquez Rebaza, 2008, p. 275). No obstante, creemos que estas críticas no resultan admisibles puesto que se equipara, indebidamente, la “finalidad pública” que cumplen absolutamente todos los bienes del Estado con el “uso público” que atañe a la finalidad concreta que cumple el bien dentro de la sociedad y se presenta a través del uso colectivo del determinado, tal como ocurre con las playas, calles, plazas y toda la infraestructura vial, tal como lo establece el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151.

Asimismo, son bienes de dominio público aquellos que están son usados para la prestación de un servicio público, tales como los hospitales, los colegios, museos y aeropuertos nacionales, en estos casos el estado brinda una prestación pública en favor de la ciudadanía, utilizando el bien público para el cumplimiento de dicho servicio, en el caso del hospital se presta el servicio de salud pública y en el caso de los colegios el servicio de educación estatal.

Se consideran como bienes de dominio público a aquellos que sirven a la defensa nacional, tales como cuarteles y bases militares. Son también bienes de dominio público los que son usados a los fines de responsabilidad estatal, como las sedes de entidades estatales.

Dentro de los bienes de dominio público podemos apreciar una categorización artificial creada por la Ley que distingue a entre “predios de dominio público” e “inmuebles de dominio público”. Los “predios de dominio público”, en los términos del numeral 8 del inciso 3 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, son polígonos cerrados que comprenden tanto el suelo, el subsuelo y el sobresuelo de un bien que no son utilizados para fines institucionales ni sirven para la sede institucional del bien. Mientras que los “inmuebles de dominio público” sirven para los fines institucionales de una entidad, tales como las sedes institucionales, oficinas, archivos y depósitos y se rigen por el Decreto Legislativo N° 1439. Esta definición, reitero, es artificial, pues desde la óptica de los derechos reales las categorías de “inmueble” y “predio” son usadas como sinónimos y no existe ninguna diferencia sustantiva entre ellas, pero considero que el legislador juzgó adecuado establecer la distinción para diferenciar los bienes que se regían por el SNBE y por el SNA.

Los bienes de dominio público del Estado son bienes inalienables, es decir, están fuera del tráfico jurídico (Jiménez Murillo, 2015, p. 548), la condición de inalienables de los bienes de dominio público es explicada por los propósitos concretos que estos cumplen, es decir, los bienes de dominio públicos son aquellos destinados al uso público o a prestar un servicio público por lo que si se les considerara dentro del tráfico jurídico existiría la posibilidad de transferirlos a terceros y así afectar los fines públicos que se buscan obtener mediante tales bienes, además de que se afectarían los servicios públicos prestados en los bienes como los servicios hospitalarios, los de seguridad y los educativos.

Con ello, podemos afirmar que la condición de inalienables es inmanente a la condición de los bienes de dominio público pues sirve para garantizar la continuidad de la prestación del servicio que se brinda en el predio o para asegurar que los bienes de uso público sigan siendo usados por la población en general y no solo por un determinado grupo, afectando así derechos

fundamentales (por ejemplo, el derecho a la libertad de tránsito en caso se transfieran calles o carreteras).

La condición de inalienables de los bienes de dominio público ha llevado a que en un momento se cuestionase la condición de propietario que el Estado posee sobre tales bienes, pues, al no estar en el tráfico económico no se consideraba una verdadera titularidad. Sin embargo, este planteamiento no es exacto, pues las facultades que el Estado posee sobre un bien de su titularidad deben entenderse vinculadas a la naturaleza del bien y los fines a los cuales este sirve, por lo que la limitación a la transferencia se justifica por las circunstancias y no niega que exista una verdadera titularidad del Estado sobre el bien.

Los bienes de dominio público son considerados también como inembargables, lo que supone que no pueden recaer sobre los mismos, medidas cautelares que los graven y que puedan disponer su posterior. Esto supone que aun cuando el Estado cuente con deudas que puedan asegurarse mediante la inscripción de un embargo y posterior remate del bien, ningún bien de dominio público estatal pueda encontrarse embargado, dada la prohibición constitucional para la emisión de tales medidas.

El sustento para esta prohibición descansa en la protección al principio de continuidad en la prestación del servicio público y en la tutela de los derechos constitucionales vinculados al uso de bienes de dominio público, por ejemplo, el derecho a la paz, la recreación y al medioambiente que se ejercitan mediante el uso de un parque público. Estas situaciones jurídicas subjetivas podrían verse afectadas si es que se admitiese que los bienes de dominio estatal pudiesen ser objeto de embargos y remates, más aún si se tiene en cuenta que el Estado puede tener diversas deudas que rápidamente podrían despojarlo de los predios con los cuales cumple sus fines públicos de interés general.

Por otro lado, permitir el embargo y remate de un bien de dominio público entra en abierta contradicción con la prohibición de enajenar pues de todos modos se lograría que el bien de dominio público entre en el comercio, despojándose así al Estado de activos estratégicos para el cumplimiento de su rol en pro de la ciudadanía.

Imaginemos el supuesto en el cual un sindicato de trabajadores de ESSALUD tiene una acreencia con dicha entidad y la demandan para que se cumpla con el respectivo pago, si no existiese la prohibición contenida en el artículo 73 de la Constitución los acreedores podrían gravar con un embargo con cualquiera de los hospitales de la entidad y con el remate se interrumpirían completamente las prestaciones públicas que se brindan en dicho establecimiento, afectando así el derecho a la salud de muchas personas.

Pasemos ahora al requisito de la imprescriptibilidad de los bienes de dominio prescrito en el artículo 73 de la Constitución, este requisito ha sido puesto en cuestionamiento como característica exclusiva de los bienes de dominio público, pues, con la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 se dispusieron dos reglas relevantes para esta investigación: (i) Se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad y (ii) los bienes de dominio privado del Estado son imprescriptibles.

Esta segunda regla fue cuestionada por una demanda de inconstitucional planteada por el Colegio de Notarios de San Martín, por lo que el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia recaída en el Expediente N° 0014-2015-PI/TC, del 10 de setiembre de 2019, terminó reafirmando la constitucionalidad de la norma indicando que el artículo 73 de la Constitución no prohíbe expresamente que el legislador pueda ampliar el ámbito de protección de los bienes de dominio privado del Estado otorgándoles la calidad de bienes imprescriptibles, a fin de evitar que privados puedan adquirir la propiedad de los mismos mediante la aplicación de la usucapión.

Asimismo, sostuvo que el hecho que los bienes de dominio público no puedan ser materia de prescripción no excluía que los bienes de dominio privado puedan gozar de la misma prerrogativa legal si es que el legislador lo consideraba pertinente.

Esta Sentencia permite que la protección especial que tienen los bienes de dominio público con relación a cualquier pronunciamiento judicial o notarial que declare la usucapión sobre los mismos (Jiménez Murillo, 2015, p. 549) se extienda a los bienes de dominio privado estatal, los cuales no pasarán al dominio de un particular pese a que este posea el bien de manera pública,

pacífica, continua y como propietario cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 950 del Código Civil.

Como hemos dicho, el sustento de la imprescriptibilidad reside en *“los alcances del destino o afectación, es decir, la posesión prolongada no puede privar ni extinguir per se el destino del uso público o la afectación al servicio público de toda una comunidad”* (Jiménez Murillo, 2015, p. 549).

A su vez, la posibilidad de usucapir un bien de dominio público o privado del Estado se ha tornado imposible con la actual presunción que establece que el Estado es poseedor de todos los predios de su propiedad. Esta medida resulta impracticable en los hechos que una persona pueda usucapir un bien del Estado toda vez que, al regir la presunción mencionada

Si bien los bienes de dominio público no pueden ser materia de transferencia o adquisición por parte de privados, el Estado puede otorgar derechos sobre los mismos mediante concesiones (Chanamé Orbe, 2015, p. 649), regidas por las normas de las asociaciones público – privadas y de proyectos en activos o mediante los derechos reales contenidos en la Ley N° 29151.

4. Los actos de adquisición, administración y de disposición de bienes del Estado en la Ley N° 29151

Hemos indicado que la titularidad que posee el Estado sobre los bienes estatales lo dota de una serie de facultades respecto a tales bienes, pudiendo otorgar derechos, extinguirlos y disponer, en algunos casos, de la propiedad del dominio público.

La gestión de los bienes públicos involucra una serie de prerrogativas que el Estado posee sobre estos, y que inicia con la adquisición de bienes públicos y culmina con la disposición final de los mismos, sin embargo, en el caso de los bienes de dominio público la gestión no comprende la transferencia de la propiedad dada su condición de bienes inalienables e imprescriptibles.

Así, en este acápite se analizarán los principales actos vinculados a la gestión de la propiedad estatal, los cuales se indican a continuación:

a) **Adquisición de bienes:** Son todos aquellos actos mediante los cuales las entidades conformantes del SNBE adquieren la propiedad de un bien que

pasa a ingresar al magesí de bienes de la entidad y a conformar el patrimonio del Estado. Las causales de adquisición pueden ser diversas, y comprender la adquisición de un bien que nunca ha pertenecido al patrimonio estatal o readquirir (mediante la reversión de propiedad) un bien estatal que fue transferido previamente bajo condición de ser usado para un determinado fin bajo apercibimiento de reversión.

El numeral 1 del inciso 4 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151 establece que son causales de adquisición de la propiedad: (i) *primera inscripción de dominio*, que supone que el Estado inmatricula en su favor un predio que, pese a pertenecerle, no constaba inscrito a su nombre; (ii) *la reversión de dominio*, que implica que el Estado previamente ha otorgado la propiedad del bien a un tercero, bajo condición de utilizar el bien para un fin en concreto, así, de no cumplirse dicha condición el Estado puede ejercitar un derecho potestativo que le permite volver a adquirir la propiedad que previamente había transferido; (iii) *asunción de titularidad*, como se sabe, los predios que carecen de dueño pertenecen al Estado, por lo que si se produce un supuesto en el cual un titular civil abdica de su propiedad, sea mediante el abandono o por medio de la renuncia, el Estado podrá asumir unilateralmente la propiedad del bien; (v) *dación en pago*, esta causal implica la existencia de una acreencia en favor del Estado, la cual será pagada en virtud a la transferencia de la propiedad de un bien de igual valor al de la deuda; (vi) *permuta*; este supuesto se permite en los predios de dominio privado del Estado, los cuales pueden ser intercambiados por otros bienes que pasarán a conformar parte del dominio del Estado (vii) *adquisición con cargo a fondos públicos*, implica que el Estado, mediante los mecanismos establecidos en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, adquiere la propiedad de determinados bienes que serán utilizados para los fines que este fije, dentro de los bienes muebles adquiridos por el Estado se suele clasificar entre bienes patrimoniales y bienes no patrimoniales, los primeros, según las reglas del SNA establecidas en el artículo 5 de la “*Directiva para la gestión de bienes muebles patrimoniales en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento*”, son aquellos se han adquirido para el cumplimiento de los fines institucionales de la entidad; que sean susceptibles de mantenimientos o reparaciones y

clasifiquen como activos fijos no depreciables según el Sistema Nacional de Contabilidad; sin embargo, es cuestionable la categoría de bien no patrimonial y bien patrimonial pues los bienes son realidades materiales o inmateriales que siempre son susceptibles de valoración económica y por tanto se consideran siempre como activos patrimoniales siendo imposible que un bien, sobre el cual pueden recaer derechos reales (una rama del derecho civil patrimonial) pueda ser, paradójicamente, “no patrimonial”; aun así, comprendemos que la categorización entre bienes “patrimoniales” y “no patrimoniales” reviste efectos prácticos para determinar si un determinado bien puede ser incorporado al patrimonio estatal; (viii) *donación*, esta forma de adquisición de la titularidad del bien a título gratuito, que presupone que un tercero transfiera la propiedad de un bien mueble o inmueble en favor del Estado, es necesario precisar que la adquisición de la propiedad del bien no es inmediata pues esta deberá ser aceptada por la máxima autoridad del entidad conforme a los procedimientos establecidos en la normativa de cada entidad; y (ix) *supuestos de adquisición legal*, se ha mencionado previamente que es posible que un bien de dominio público estatal pase de una entidad a otra, siempre que dicha transferencia se realice en virtud a una Ley, tal como ocurre con la transferencia interestatal de predios dispuesta en virtud a la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

- b) Administración de bienes:** La administración de los bienes de propiedad estatal comprende la serie de actos que están destinados al mantenimiento y utilización del bien para la finalidad económica y social para los cuales fueron incorporados al patrimonio del Estado. El grueso de actividades que comprenden la administración de bienes implica, por un lado, la facultad del Estado de utilizarlos, según considere pertinente, para el cumplimiento de fines institucionales y, por otro lado, la obligación de la entidad de darle un adecuado uso al bien generándose responsabilidad administrativa, civil y penal en el servidor o funcionario que no cumple con administrar adecuadamente el bien.

La Ley N° 29151 considera como “actos de administración” al conjunto de derechos, reales y obligaciones, que la entidad puede constituir sobre sus propios predios en favor de un tercero, sea una entidad pública o un privado, y que no impliquen la transferencia de la propiedad del bien. Naturalmente, en

caso se trate de una entidad estatal los requisitos para el otorgamiento del derecho resultarán diversos a si se trata de una entidad privada, esto en función a que al tratarse de una entidad se entenderá que el bien seguirá siendo utilizado para un fin público.

De conformidad con el numeral 1 del inciso 4 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151, se consideran a actos de administración a aquellos que disponen el uso y el aprovechamiento de los bienes nacionales, entre estos actos se encuentran las siguientes figuras: (i) *La afectación en uso*; este derecho solo se otorga entre dos entidades públicas y comprende la entrega de la posesión de un bien estatal, por parte de una entidad a otra, para su administración. Este derecho es a título gratuito, lo que supone que no existe una transferencia dineraria entre las entidades para el uso del bien afectado en uso. La afectación en uso siempre es otorgada a otra entidad para que esta lo destine al uso público o brinde un servicio público en el bien y, como regla general, se otorga sobre predios de dominio privado estatal, pero puede otorgarse sobre bienes de dominio público siempre que este derecho no impida que el bien sea utilizado para la naturaleza para la cual existe o que se obstaculice su normal funcionamiento, dichos requisitos se encuentran contenidos en el artículo 151 del Reglamento de la Ley N° 29151, y dispone la naturaleza y contenido del derecho. Además, este derecho permite al titular realizar todos aquellos actos que permitan cumplir la finalidad para la cual fue afectado en uso; (ii) *la cesión en uso*, este derecho es conferido por parte de una entidad pública en favor de un privado, y le permite utilizarlo, exclusivamente, para la ejecución de un proyecto sin fines de lucro y que implique actividades de desarrollo social, cultural, deportivo o de forestación, de conformidad con el artículo 161 del Reglamento de la Ley N° 29151. La cesión en uso es un derecho que se otorga a título gratuito y sobre bienes de dominio privado del Estado y, excepcionalmente, sobre bienes dominio público. A diferencia de la afectación en uso, que puede ser constituida a plazo indefinido, la cesión en uso puede otorgarse con un plazo máximo de diez años, que pueden ser renovables; (iii) *el usufructo*; este derecho implica la transmisión del uso y disfrute de un bien de dominio privado estatal, o, excepcionalmente, un bien de dominio público, por un periodo definido de tiempo que puede abarcar hasta treinta años, renovables, de conformidad con

los artículos 165 y 166 del Reglamento de la Ley N° 29151, este derecho puede constituirse mediante concurso público, el cual es útil para poder garantizar que el Estado obtenga la mejor oferta al momento de constituir el derecho o a través de una constitución directa, siempre que medien los supuestos contenidos en el artículo 168 del Reglamento de la Ley N° 29151, esto es, que el predio sea destinado a la ejecución de un proyecto de inversión que se encuentre acorde a los fines institucionales de la entidad que otorgará el derecho, asimismo, que el solicitante sea el titular de un proyecto de inversión que tenga concesiones conferidas por el Gobierno Nacional y que sean relativas a la minería, electricidad e hidrocarburos, finalmente, se puede conferir un usufructo cuando quien solicite el derecho se encuentre más de dos años en posesión del predio, dicha causal, con la entrada en vigencia de la presunción que establece que el Estado es poseedor de todos sus predios solo puede ser utilizada parcialmente; (iv) *el arrendamiento*; este derecho otorga a un tercero, público o privado, el derecho a utilizar un bien estatal a cambio del pago de una contraprestación económica denominada renta, el arrendamiento de predios estatales puede ser otorgado mediante dos modalidades, a través de concurso público o mediante la constitución directa, al igual que el caso del usufructo la constitución directa solo procederá cuando se cumplan determinados requisitos establecidos en el artículo 176 del Reglamento de la Ley N° 29151, es decir, que el arrendamiento sea otorgados en favor de una entidad para el cumplimiento de sus fines institucionales, que el arrendamiento sea conferido para la realización de un evento concreto o por una temporada que no supere los dos años, renovables, en esta causal se encuentran los arrendamientos que, por ejemplo, realiza el Instituto Peruano del Deporte sobre Estadios y Coliseos de su propiedad para la realización de eventos deportivos y no deportivos y cuando exista una posesión anterior, mayor de dos años, por parte del solicitante, como en todos los casos que suponen la posesión de predios del Estado el requisito debe ser concordado con la entrada en vigor de la Ley que estableció la presunción de posesión sobre todos los predios del Estado; (v) *el comodato*; esta figura consiste en el préstamo temporal de bienes estatales a un sujeto público o privado, siempre que este no tenga ánimo de lucro en el evento. Según su propia naturaleza jurídica, el comodato es un derecho que siempre es a título

gratuito, y cuenta con un plazo limitado de tiempo, en el caso de las entidades públicas el comodato puede constituirse hasta por un año, renovable por el mismo plazo y en el caso de un privado se puede constituir hasta por un plazo de noventa días, esto de conformidad con el artículo 179 y 180 del Reglamento de la Ley N° 29151; si bien existe la posibilidad de conferir comodatos en los bienes estatales las entidades deben sustentar debidamente la conveniencia que prestar un predio estatal en lugar de aplicar otras figuras onerosas que puedan suponer un beneficio estatal, como el arrendamiento; (vi) *la servidumbre*, este derecho real grava a un predio estatal, denominado predio sirviente, en favor de otro predio, denominado, predio dominante, el gravamen en mención se regula por la Ley N° 29151 y supletoriamente por el Código Civil, según dispone el artículo 182 del Reglamento de la Ley N° 29151, el derecho de servidumbre es a título gratuito cuando se constituye en favor de entidades públicas, las cuales podrán contar con la servidumbre por un periodo indefinido de tiempo, por otro lado, la servidumbre siempre será a título oneroso cuando esta se otorgue en favor de un privado, y contará con un plazo máximo de diez años; y, por último, son actos de administración (vii) *otros actos que no impliquen el desplazamiento patrimonial*, esta categoría amplia puede resultar confusa pues los derechos reales administrativos, al igual que ocurre con los derechos reales del Código Civil, se rigen por el principio del *numerus clausus*, que dispone que solo los derechos expresamente regulados en la norma pueden ser constituidos en nuestro ordenamiento jurídico, no obstante, es posible encontrar otros derechos administrativos contenidos en diversas normas del SNBE, un ejemplo de ello es el “derecho de uso” que el titular de una afectación en uso o una cesión en uso puede otorgar en favor de un tercero de manera temporal, y que se encuentran contenidos en el numeral 6.1.8.4 de la Directiva N° DIR-00005-2021/SBN, que fue aprobada mediante la Resolución N° 0120-2021-SBN.

Los actos de administración sobre predios del Estado son otorgados por aprobados por las instancias que establezcan los propios instrumentos de gestión de cada entidad otorgante. Asimismo, las entidades al momento de la realización de estos actos deberán verificar la condición de su bien, para así

determinar si el mismo es de su propiedad y, de no ser el caso, verificar los alcances del acto administrativo mediante el cual se le confirieron derechos sobre el bien.

c) Disposición de bienes: La disposición de bienes estatales siempre es excepcional en el SNBE, toda vez que todos los predios del Estado cumplen con una determinada finalidad que puede ser vulnerada permitiendo la disposición del bien, por esa razón es necesario indagar la naturaleza jurídica del bien, a fin de concluir si es que este puede o no ser materia de disposición.

Como se desarrolló en un acápite precedente los bienes de dominio público del Estado, en virtud a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución, son inalienables, es decir, no puede transferirse su propiedad pues ello implicaría la afectación a derechos constitucionales garantizados mediante el uso público del bien o a través de la prestación de un servicio de público. Es por ello que solo los bienes de dominio privado del Estado pueden ser materia de transferencia, ya sea mediante la celebración de una compraventa o a través de la permuta, pues en ambos contratos ocurre la transferencia de la propiedad a un nuevo titular.

En la realización de cualquier acto de disposición el Reglamento de la Ley N° 29151 dispone los siguientes pasos de obligatorio cumplimiento, los cuales se encuentran regulados en el artículo 188 de dicha norma:

- *Evaluación de la solicitud de transferencia:* En este paso la entidad titular del predio analiza si el requerimiento presentado cumple formalmente con las características y requisitos establecidos para cada tipo especial de transferencia de bienes. En caso exista alguna observación con relación a los requisitos la entidad está obligada a solicitar al administrado la subsanación de su requerimiento.
- *Calificación sustantiva de la solicitud:* En esta etapa la entidad analiza si es la propietaria del bien solicitado, si este es de libre disponibilidad, lo que implica que no existan cargas, gravámenes y procesos que limiten los derechos que el titular puede transferir la propiedad del bien, sin embargo, en es posible transferir el predio si es que el titular hace de conocimiento

del solicitante la existencia de la real situación del bien, tal como lo dispone el artículo 95 del Reglamento de la Ley N° 29151. Por el contrario, si el predio es de dominio público, una zona arqueológica, áreas de riesgo no mitigable, zonas de playas u otras áreas intransferibles se entenderá que no son de libre disposición.

- *Inspección del predio:* Durante la inspección efectuada al predio la entidad se encarga de levantar información relevante para la transferencia del bien, en primer lugar, recopilará la información catastral exacta del predio, a efectos de conocer su ubicación, coordenadas y límites de manera previa a la transferencia. Del mismo modo, verificará si existen precarios y construcciones relevantes que informar al solicitante, en caso existan invasores en el predio aun se podrá transferir la propiedad, siempre que se informe previamente al adquirente de dicha situación.
- *Conformidad del titular de la entidad de la entidad:* En esta etapa el titular de la entidad manifiesta su autorización para la transferencia del predio, esta decisión de gestión se adoptará en función a los informes técnicos emitidos por las áreas competentes, los cuales deberán concluir si existe viabilidad técnica y jurídica para la transferencia.
- *Depósito de la garantía de respaldo de la solicitud:* El interesado en adquirir la titularidad del bien se encuentra obligado a depositar en favor de la entidad una garantía que asegure la seriedad de su propuesta por un monto no mayor a dos UIT, según lo prescrito en el artículo 194 del Reglamento de la Ley N° 29151.
- *Tasación de predios en los actos de disposición:* En la tasación se determina el valor comercial del predio, dicho monto es trasladado al solicitante para su evaluación y conformación en un plazo no mayor a cinco días hábiles, en caso no se realice ninguna observación se entenderá que este ha consentido la tasación.
- *Opinión técnica del ente rector del SNBE:* La SBN en su rol de fiscalización del adecuado uso de los predios estatales deberá evaluar y emitir opinión

favorable con relación a la propuesta de transferencia del predio. Para tal fin la SBN evaluará la solicitud del administrado, el plano perimétrico y plano de ubicación del predio, la memoria descriptiva del bien, las fotografías captadas durante la inspección y el informe técnico legal que concluyó la viabilidad de la transferencia.

- *Informe técnico legal que sustenta la Resolución en los actos de disposición*
Resolución en los actos de disposición: Contiene la opinión técnica y jurídica de los profesionales de la entidad transferente que analiza la legalidad del pedido y el beneficio que la transferencia generaría a la entidad a nivel económico y social.
- *Resolución que autoriza la transferencia:* El acto administrativo que aprueba la transferencia del predio se emite en un plazo que no puede superar los cinco días hábiles desde la emisión del informe antes indicado.
- *Pago en los actos de disposición:* Implica la cancelación del valor económico del predio adquirido o el adelanto del 20 % del valor en caso la adquisición sea financiada mediante un crédito bancario.
- *Contrato en los actos de disposición:* El contrato se suscribe luego de realizado el pago antes referido.
- *Inscripción registral de los actos de disposición:* Es la inscripción de la transferencia de la propiedad en el Registro de propiedad inmueble correspondiente, mediante dicho acto se dejará constancia del nuevo titular del predio.
- *Liquidación y distribución de ingresos en los actos de disposición:* Luego de realizado el pago se procede con la valorización de los costos operativos que supuso la transferencia del predio.
- *Registro en el SINABIP de los actos de disposición:* Finalmente, se registra en el SINABIP que el predio ha dejado de pertenecer al Estado eliminándolo de la matriz de datos de la SBN.

El primer supuesto que se analizará sobre la transferencia de la propiedad de bienes de dominio privado será el de la permuta. La permuta es un contrato bilateral que tiene por objeto el intercambio en la propiedad de dos bienes, de manera que las partes, luego de la celebración del contrato, pierden la propiedad que tenían inicialmente y adquieren la propiedad que ostentaba la contraparte. En la permuta se aplican supletoriamente las reglas establecidas para la compraventa estatal de predios, conforme al artículo 232 del Reglamento de la Ley N° 29151.

La permuta puede otorgarse mediante la realización de una subasta pública o de manera directa, en el caso de la realización de una transferencia directa se permite que el procedimiento inicie de oficio o a solicitud del interesado. En el caso de la permuta, el artículo 234 del Reglamento de la Ley N° 29151 prohíbe que el valor del bien recibido sea menor al 20 % del valor comercial del bien que se transfiere.

Pasemos ahora al caso de la compraventa de bienes del Estado, este supuesto solo procede respecto a bienes de dominio privado Estatal, puesto que los de dominio público son intransferibles.

La compraventa de bienes de dominio privado del Estado comparte la definición con el contrato de naturaleza civil regulado en el Código Civil patrio, al ser un acto jurídico bilateral y de prestaciones recíprocas que tiene por objeto la transferencia de la propiedad de un bien a cambio de una contraprestación económica (precio de la compraventa). Así, la compraventa es un acto idóneo para transferir propiedad a título oneroso, siendo el contrato más utilizado para esta clase de operaciones económicas. De esa manera, la compraventa de predios de dominio privado del Estado también involucra una traslación del dominio del bien, de una entidad estatal a un particular, a cambio de un precio que ingresará al patrimonio del Estado.

La compraventa de bienes de dominio privado estatal se realizará por dos supuestos: (i) Por subasta pública y (ii) por compraventa directa del bien; al igual que en todos los casos que hemos podido apreciar, el otorgamiento directo de un derecho sobre un predio debe ser siempre la excepción y no la regla y encontrarse más regulado e incluso revestir de causales taxativas, a

fin de asegurar que la titularidad de predios estatales no sea otorgada de manera antojadiza a particulares, generando, incluso, potenciales escenarios de corrupción,

La compraventa por subasta pública puede iniciar por una solicitud de los administrados que desean adquirir la titularidad del bien, en tal caso, será la entidad titular la que determinará si es que decide o no proceder con la subasta del predio, asimismo, la subasta puede iniciar por una decisión directa de la entidad, sin que medie una solicitud previa. En ambos casos, la entidad es responsable de publicitar la convocatoria a subasta en medios de difusión masiva, incluyendo al Diario Oficial El Peruano, un diario de circulación del lugar donde su subasta el predio o en la página web de la entidad, según dispone el artículo 219 del Reglamento de la Ley N° 29151. El precio base de la subasta deberá coincidir con el monto establecido en la tasación y, en caso la subasta se declare desierta la entidad se encontrará en la facultad de reducir el precio base para poder promover la puja de postores. Al tratarse de recursos públicos inmersos en la venta del predio es que será obligatoria la participación de un notario público, tal como lo establece el artículo 219 del Reglamento mencionado. Un caso bastante usual de venta de predios mediante subasta ocurre cuando las entidades que obtienen predios mediante el procedimiento de ejecución coactiva (como el Indecopi) o aquellos administradores de bienes incautados en la comisión de actos delictivos (como el Pronabi), deciden disponer de los bienes que han llegado a su titularidad.

Finalmente, pasamos a los casos de compraventa directa de bienes de dominio privado estatal, como se ha adelantado, este supuesto de transferencia de propiedad solo ocurre por causales expresamente establecidas en el Reglamento, las cuales se encuentran recogidos en el 223 del Reglamento de la Ley N° 29151:

- *Colindancia entre predios sin acceso directo*: Este supuesto se presenta cuando dos predios son vecinos uno respecto al otro, uno perteneciente a un privado, mientras que el otro a una entidad estatal; pero el predio perteneciente al privado no cuenta con un ingreso/salida directo y debe de

usarle el acceso perteneciente al predio estatal, ya sea mediante actos de mera tolerancia o a través de una servidumbre de paso. De esta manera, a fin de terminar con la situación de falta de acceso es que el privado puede solicitar que el predio estatal vecino se le transfiera vía compraventa directa.

- *Ejecución de un proyecto declarado de interés:* También supone un escenario de transferencia directa cuando el predio ha sido determinado como necesario para la ejecución de un proyecto de interés nacional o regional, el cual debe haber sido declarado como tal por la entidad competente.
- *Posesión consolidada:* Los escenarios de posesión consolidada proceden cuando el solicitante ha venido ejerciendo el control de hecho sobre el predio desde antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 y siempre que el predio esté destinado a “fines habitacionales, comerciales, industriales, educativos, recreacionales u otros”, según el Reglamento de la Ley N° 29151.
- *Otros supuestos de posesión:* Los otros supuestos de posesión son aquellos que no implican una posesión consolidada, esto implica que la posesión no debe destinarse a los fines indicados en el punto precedente, sin embargo, al igual que en dicho supuesto debe siempre existir una posesión existente antes de la entrada en vigor de la Ley N° 29618, pues de otro modo no se consideraría siquiera que el individuo ha ejercido posesión del bien, toda vez que la norma aludida establece una presunción de posesión de todos los bienes del Estado.
- *Cuando el predio tenga una extensión menor al lote normativo:* Este supuesto es sencillo y concreto, y se aplica cuando la cabida del inmueble sea inferior al tamaño del lote contemplado en el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios o en el Certificado de Zonificación y Vías, en cualquiera la compraventa directa procede en favor de cualquiera de los vecinos colindantes del predio.

- *Otros casos de leyes especiales:* Finalmente, procederá la venta directa de un predio de dominio privado en otros escenarios previstos en normas especiales como, por ejemplo, la legislación sobre ejecución coactiva prevista en la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

5. La presunción legal de posesión de bienes del Estado introducida por la Ley N° 29618.

La Ley N° 29618 ha introducido en su artículo 1 la presunción que el Estado es poseedor sobre todos los inmuebles de su propiedad. Esta presunción ha sido materia de debates en la doctrina, existiendo posiciones que sostienen que no es una presunción absoluta, esto es, una presunción iure et de iure, y que solo es útil para facilitar la recuperación de predios de dominio estatal (Pozo Sánchez, 2015, p. 143) y otras posiciones que afirman que la llamada “presunción” es en realidad una “ficción legal” de obligatorio cumplimiento, pero dogmáticamente cuestionable (Meneses Gómez, 2016, pp. 130 y 131).

No resulta compartible la posición doctrinal que considera que esta presunción puede ser desvirtuada con la realidad, es decir, que se trataría de una presunción relativa o iuris tantum (Pozo Sánchez, 2015, p. 143), permitiéndose, en caso se desvirtúe la presunción de posesión, usucapir los bienes estatales, puesto que el propósito de la norma es el impedir, de manera absoluta, la adquisición de bienes estatales mediante la usucapión lo que se logra con la ficción legal que torna a todo contacto con el bien estatal como inidóneo para consumir la usucapión.

Coincido en que es incorrecto que el Estado establezca una “presunción” de posesión puesto que dicho término es dogmáticamente inexacto. Me explico, la posesión es entendida como el control de hecho y voluntario sobre un bien, es, según el propio Código Civil un “ejercicio de hecho” por lo que dicho control material no puede ser presumible, ya que no depende de las presunciones legales sino del efectivo uso del bien. Esto conlleva a que no se pueda presumir la posesión, o esta se tiene o no se tiene, más no es un supuesto que pueda ser materia de presunciones. Esta es la razón por la que un sector de la doctrina nacional afirme, adecuadamente, que es imposible que exista una posesión simultanea de todos los predios del Estado sin entrar en contacto físico y voluntario con el bien (Meneses Gómez, 2016, p. 131).

Sin perjuicio de lo indicado, es necesario destacar que la llamada presunción, es una ficción legal que tiene como propósito impedir que los bienes estatales sean materia de usucapión o de otros derechos derivados de la posesión (Meneses Gómez, 2016, p. 131).

Este efecto impeditivo plasmado en el artículo 1 de la Ley N° 29618 se debe entender en un contexto concreto en el cual el Estado peruano era constantemente privado de los predios de su propiedad, además de estar sometido a diversas dificultades al momento de ejercer la defensa de sus predios, por lo que la Ley N° 29618, al margen de su imprecisión terminológica sobre la presunción de la posesión, fue necesaria para cesar la privación de la propiedad de los bienes del Estado y no solo ello, permitir eliminar cualquier expectativa jurídica existente vinculada a los bienes del Estado, al ya no ser posible poseerlos, de ese modo, el ocupante de un predio estatal queda excluido del régimen de frutos, de la usucapión, de ejercer la defensa posesoria extrajudicial, de plantear interdictos, entre otros derechos.

6. La usucapión de bienes de dominio privado del Estado, antes y después de la Ley N° 29618.

Los efectos del artículo 1 de la Ley N° 29618 han afectado todas las expectativas existentes con relación a la adquisición, vías prescripción adquisitiva de dominio, de predios de dominio privado estatal, considerando que la posesión, aunque tiene una naturaleza fáctica es idónea para crear situaciones expectaticias.

No obstante, han existido dudas sobre el ámbito de aplicación temporal de dicha Ley, razón por la cual en el año 2016 se emitió llevó a cabo un Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil que discutió, entre uno de sus puntos, la siguiente interrogante: *“¿Es factible que las personas puedan obtener prescripción de inmuebles del Estado, o con la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, todos los inmuebles indistintamente del tiempo, se vuelven imprescriptibles?”*.

Se presentaron dos posibles respuestas a esta pregunta, una primera posición jurisprudencial que consideraba que, al no ser una norma retroactiva, toda adquisición de la propiedad por usucapión, antes de la entrada en vigencia de la norma, podría ser declarada incluso con posterioridad a la emisión de la norma,

al ser la sentencia que declara la adquisición de la propiedad meramente declarativa y no constitutiva del derecho y una segunda ponencia que afirmaba que la condición de imprescriptible ya existía antes de la entrada en vigor de la norma, por lo que se entendía que ninguna demanda de prescripción de predios estatales debía de ser amparada.

Luego de un debate prosperó la primera ponencia, la cual se plasmó en el siguiente acuerdo plenario: *“Puede declararse la prescripción de dominio sobre bienes de dominio privado del Estado, si es que antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 el poseedor ya ha cumplido con los requisitos necesarios para acceder a la prescripción”*.

Este criterio resulta compartible por las siguientes consideraciones: (i) La Sentencia recaída en el Expediente N° 0014-2015-PI/TC, la misma que declaró la constitucionalidad de la Ley N° 29618, dispuso que si bien el artículo 73 de la Constitución solo señalaba que los bienes de dominio público eran imprescriptibles no existía un impedimento constitucional para disponer mediante una Ley que los bienes de dominio privado también lo sean, tal como señala el considerando 32 de la sentencia: *“En suma, la referencia a las atribuciones establecidas expresamente en tal artículo acerca de los bienes estatales de dominio público no genera, por sí misma, un mandato constitucional de exclusión de reconocer la característica de imprescriptibilidad a los bienes estatales de dominio privado”*; así, el hecho que el condición de imprescriptible venga de una Ley y no desde la Constitución ocasiona que la Ley N° 29618, al igual que cualquier otra Ley, produzca efectos solo desde su entrada en vigor, no siendo retroactiva ni aplicando para eventos del pasado, lo que permite que, las adquisiciones de propiedad consumadas antes de su vigencia deban ser admitidas y (ii) la usucapión produce la adquisición de la propiedad desde el momento del cumplimiento total de sus requisitos contemplados en el artículo 950 del Código Civil (posesión pública, pacífica, continua, como propietario por el plazo de Ley), siendo la sentencia que declara tal adquisición meramente declarativa y no constitutiva.

7. La compraventa de bienes de dominio privado del Estado, antes y después de la Ley N° 29618.

La presente investigación se centra en la incidencia que tiene la Ley N° 29618 en la compraventa estatal por las causales de posesión consolidada y otros tipos de posesión, ambas reguladas en el artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151 (incisos 3 y 4).

Ambos supuestos establecen como uno de sus requisitos que el administrado solicitante *“acredite que viene ejerciendo posesión desde antes del 25 de noviembre de 2010, fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 29618”*.

Este requisito comparte su fundamento con el de la prescripción adquisitiva de bienes de dominio privado estatal, ya que la Ley N° 29618 no tiene ningún tipo de efecto retroactivo, por lo que si bien, luego de su vigencia cualquier administrado estaría imposibilitado de poseer el predio para cualquier tipo de efecto, ya sea para usucapirlo, para pedir que se otorgue un acto de administración vía directa o para comprar directamente el bien, lo mismo no ocurre si es que la posesión inicia antes de la vigencia de la norma que estamos analizando.

Por eso, hay que verificar los efectos que tiene la Ley sobre las solicitudes de compraventa directa antes durante y después de su vigencia:

Antes de la vigencia de la Ley N° 29618	Durante la vigencia de la Ley N° 29618	Después de la vigencia de la Ley N° 29618
En los casos de posesión consolidada los administrados podían solicitar la compraventa de un predio de dominio privado estatal siempre que acredite encontrarse en posesión del mismo. Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 no existía ningún impedimento temporal para la posesión	En los casos de posesión consolidada los administrados solo pueden solicitar la compraventa directa de un predio estatal si demuestran que han entrado en posesión del bien requerido antes de la entrada en vigencia de la norma, es decir, antes del 25 de noviembre de 2010. Además, deben	En los casos de posesión consolidada y en el SUPUESTO HIPOTÉTICO en el que la Ley N° 29618 deje de producir efectos, los administrados podrían volver a entrar en posesión de los bienes de dominio privado y acceder directamente a la compraventa.

ejercida sobre los bienes estatales de dominio privado.	cumplirse los otros requisitos fijados en el inciso 3 del artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151, tales como que el predio se: “encuentre delimitado y destinado, en su mayor parte, para fines habitacionales, comerciales, industriales, educativos recreacionales u otros”.	
En la causal de otros supuestos de posesión, es decir, casos de posesión distintos los contenidos en el inciso 3 del artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151, los administrados podían solicitar la compraventa de un predio de dominio privado estatal siempre que acredite encontrarse en posesión del mismo. Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 no existía ningún impedimento temporal para la posesión ejercida sobre los bienes estatales de dominio privado.	En la causal de otros supuestos de posesión, es decir, casos de posesión distintos los contenidos en el inciso 3 del artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151, los administrados solo pueden solicitar la compraventa directa de un predio estatal si demuestran que han entrado en posesión del bien requerido antes de la entrada en vigencia de la norma, es decir, antes del 25 de noviembre de 2010. Además, deben cumplirse los otros requisitos fijados en el inciso 4 del artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151, tales como que el área del	En la causal de otros supuestos de posesión, es decir, casos de posesión distintos los contenidos en el inciso 3 del artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151,y en el SUPUESTO HIPOTÉTICO en el que la Ley N° 29618 deje de producir efectos, los administrados podrían volver a entrar en posesión de los bienes de dominio privado y acceder directamente a la compraventa.

	predio se encuentre delimitada en su totalidad por obra civil de carácter permanente, de tal forma que restrinja el acceso de manera efectiva de terceros. distintos a quien ejerce posesión.	
--	---	--

Ahora que hemos analizado las consecuencias que la Ley en mención tendría con relación a las solicitudes de los administrados sobre compraventa directa de bienes de dominio privado, por las causales de posesión consolidada y otros supuestos de posesión, se pasará a analizar en el acápite denominado “RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN” la forma en la que la SBN ha venido resolviendo esta clase de casos, siendo relevante para dicho análisis la experiencia que el autor de la presente investigación ha recabado en su condición de practicante en dicha entidad.

III. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

1. Método exegético.

El método exegético en esta investigación busca realizar un análisis directo de las normas legales sin recurrir ni auxiliarse en otras fuentes de interpretación y análisis, es decir, el análisis normativo se centra únicamente en desentrañar el contenido de las disposiciones de la Ley N° 29618 realizando una evaluación de sus términos.

El artículo en concreto que ha sido materia de análisis es el artículo 1 de la Ley N° 29618, así, todos los términos de esa premisa normativa, como “presunción”, “posesión”, “inmueble” y “propiedad” han sido considerados en sus alcances normativos para comprender el significado de dicha norma y las reglas que contiene.

El significado de la norma no ha sido difícil de entender, extrayéndose la regla relativa a que el Estado es poseedor de todos sus inmuebles, pese a que efectivamente no se encuentre en control de los mismos; asimismo, se genera una regla en contrario que establece que nadie, distinto al propio Estado, puede ser poseedor de bienes públicos, sean de dominio privado o público.

Por otro lado, este artículo ha sido analizado en conjunto con disposiciones constitucionales, en concreto, el artículo 103 de la Constitución, que ha determinado que no posee efectos retroactivos, siendo aplicable, únicamente al periodo comprendido entre la vigencia de la Ley N° 29618.

2. Método dogmático.

Pese a que el método exegético ha permitido comprender correctamente a la norma no es vano valerse de otros métodos interpretativos o de investigación para encontrar una explicación más completa de la norma. Así, recurriendo a la dogmática, esto es, al análisis lógico de los conceptos que inspiran a las normas jurídicas es que hemos podido comprender que la llamada “presunción” del artículo 1 de la Ley N° 29618 es en realidad una ficción legal que tiene por objetivo impedir que cualquier tercero pueda adquirir derechos, expectativas o mecanismos de defensa respecto a cualquier bien del Estado.

Por otro lado, estudiando la forma en la que la eficacia de las normas actúa se ha podido concluir que es posible que un tercero haya podido entrar en posesión del bien del Estado, e incluso ganar su propiedad mediante la usucapión, antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618.

Esta segunda conclusión permite entender que no existe impedimento para que un administrado pueda solicitar la compraventa directa de un bien de dominio privado, por la causal de posesión consolidada u otras causales de posesión, siempre que haya entrado en posesión antes del vigor de la Ley N° 29618.

3. Método funcional.

Finalmente, el método funcional será útil para evaluar la forma en la que la Ley N° 29618 ha venido incidiendo en las solicitudes de los administrados relativos a la celebración de compraventas directas de un bien de dominio privado, por la causal de posesión consolidada u otras causales de posesión.

Dicha metodología es pertinente pues permitirá complementar las interpretaciones a las que hemos llegado con el método exegético y funcional y contrastarlas con casos reales en donde esta norma ha sido aplicada. Así podremos contar con una visión mucho más amplia del problema y explicarlo desde el punto de vista de su aplicación práctica.

IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Resultados de la investigación.

En el presente acápite se darán a conocer las resoluciones administrativas, emitidas por la SDDI, en donde esta declara improcedentes y procedentes solicitudes de administrados vinculadas a la compraventa directa de predios de dominio privado del Estado.

Estas solicitudes se han realizado al amparo de las causales de posesión consolidada u otras causales de posesión, reguladas en el Reglamento de la Ley N° 29151.

Asimismo, se han resoluciones en las que la Ley N° 29618 ha sido relevante para el otorgamiento o denegatoria del derecho solicitado, los cuales se comentarán a continuación:

a) RESOLUCIÓN N° 115-2013/SBN-DGPE-SDDI, del 29 de noviembre de 2013.

En dicha resolución se **APROBÓ** la solicitud de compraventa directa planteada por el administrado José Valle Skinner, con relación a un inmueble de 1 031,52m², *“denominado “Segundo Lote frente a la Calle sin nombre N° 593-595 y portón N° 220”, ubicado en el distrito y Provincia Constitucional del Callao”*.

Dicha solicitud se basó en el supuesto de “posesión consolidada”, por lo que el órgano administrativo evaluó si la posesión se había realizado antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, en específico analizó documentos presentados por el administrado como constancias de posesión y pagos de arbitrios, todos anteriores al 25 de noviembre de 2010, momento de vigencia de la Ley. Asimismo, corroboró la existencia de la posesión con una inspección ocular realizada por los técnicos de la entidad.

b) RESOLUCIÓN N° 158-2013/SBN-DGPE-SDDI, Lima, 16 de diciembre de 2013.

Mediante la resolución en comentario se **APROBÓ** la compraventa directa de un predio estatal en favor de la Asociación Asentamiento Humano California 2, el inmueble materia de transferencia tenía un área de 8 756,00m², y se encontraba

ubicado en el “*Lote N° 03 y parte del Lote N° 02 de la Lotización California, distrito de Lurigancho, provincia y departamento de Lima*”.

Dicha solicitud se basó en el supuesto de “posesión consolidada”, por lo que el órgano administrativo evaluó si la posesión se había realizado antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, en específico analizó documentos presentados por el administrado como constancias de posesión, todos anteriores al 25 de noviembre de 2010, momento de vigencia de la Ley. Asimismo, corroboró la existencia de la posesión con una inspección ocular realizada por los técnicos de la entidad.

c) RESOLUCIÓN N° 0507-2022/SBN-DGPE-SDDI, 18 de mayo del 2022

Mediante la resolución en comentario se declaró **IMPROCEDENTE** una solicitud de compraventa directa de un predio de dominio privado estatal presentada por el administrado Carlos Armando Lanasca Gagliuff, con relación a un predio de 6,832.49 m² ubicado en el distrito de Castilla, provincia y departamento de Piura.

La solicitud se basó también en el supuesto de posesión consolidada, anterior a la vigencia de la Ley N° 29618. Sin embargo, el administrado no logró acreditar que se encontraba en posesión del bien antes del 25 de noviembre de 2010, puesto que un análisis de las edificaciones del predio, vía el aplicativo Google Earth, demostró que las edificaciones incipientes del bien databan del año 2018.

Así, en función a lo que hemos analizado a lo largo de este trabajo, no era posible que el administrado entre en posesión del bien luego de la fecha de vigencia de la Ley.

d) RESOLUCIÓN N° 0119-2022/SBN-DGPE, 30 de setiembre del 2022

Esta resolución es una que resuelve una apelación presentada en contra de una resolución emitida por la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario de la SBN. El órgano superior declaró **INFUNDADO** el recurso y denegó la compraventa directa solicitada por el señor Flavio Ernesto Castro Horny y Rosa Augusta Yabar Sánchez respecto del predio de un área de 3 123.17 m², ubicado en el distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima.

La resolución bajo análisis confirmó que los solicitantes no habían poseído el bien para los fines establecidos en el inciso 3 del artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151 desde antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618.

e) RESOLUCIÓN N° 0147-2023/SBN-DGPE-SDDI, 21 de febrero del 2023

Mediante la Resolución analizada se declaró **IMPROCEDENTE** la solicitud presentada por Teresa Angélica Basilio Lozano, respecto a la compraventa directa de un inmueble de un área de 126,60 m², situado en el pasaje San Pedro Manzana E, Lote 8 del Asentamiento Humano Proyecto Integral Asentamientos Humanos San José Obrero, distrito de Villa María del Triunfo, provincia y departamento de Lima.

El órgano administrativo concluyó que la solicitante sí había entrado en posesión del inmueble antes del 25 de noviembre de 2010, sin embargo, al momento de analizar la condición jurídica del bien se observó que el mismo era un bien de dominio público y no de dominio privado, por lo que se tornaba jurídicamente imposible proceder con la venta.

f) RESOLUCIÓN N° 0173-2022/SBN-DGPE-SDDI, 07 de marzo del 2022

Finalmente, en la Resolución en comentario se declaró **IMPROCEDENTE** el requerimiento del administrado Florencia Silvia Larriega Barreto, relativo a la compraventa directa de un área de 3 803,11 m² situado en el Pueblo Joven Villa Poeta José Gálvez - Parcela B – Sector Área Remanente Sector B, distrito de Villa María del Triunfo, provincia y departamento de Lima.

La razón por la cual se declaró la improcedencia del bien fue que la solicitante no acreditó haber estado en posesión, de conformidad con los requisitos establecidos en el inciso 3 del artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151 desde antes de la vigencia de la Ley N° 29168, pues de un análisis realizado del aplicativo Google Earth se observaba que el predio no se encontraba techado ni construido.

2. Discusión.

Se ha procedido a analizar diversas resoluciones emitidas por la SDDI y una resolución emitida por el superior jerárquico de dicho órgano. Dichas resoluciones han sido elegidas por el autor pues comparten diversos elementos

comunes que resultan importantes para esta investigación, estos elementos son:

(i) Todas versan sobre solicitudes de venta directa bajo los supuestos de posesión consolidada y otros supuestos de posesión; (ii) todas son posteriores a la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, y en ellas se aprecia como el órgano administrativo evalúa la existencia de una posesión anterior al 25 de noviembre de 2010.

El análisis de las resoluciones ha permitido enriquecer el presente informe y corroborar un planteamiento desarrollado ya en el marco teórico del presente informe. Dicho planteamiento es el relativo a que la Ley N° 29168 sí tiene incidencia sobre las solicitudes de compraventa directa basadas en la posesión de un bien, sin embargo, el órgano administrativo deberá evaluar de una manera diversa aquellas solicitudes que contemplan una posesión anterior al 25 de noviembre de 2010 de aquellas posteriores a dicha fecha.

La razón de diferenciar entre ambos tipos de solicitudes reside en que la Ley N° 29168 no posee efectos retroactivos, por lo que las solicitudes que se basan en una posesión existente antes de su entrada en vigor no son alcanzadas por sus efectos, mientras que luego de su entrada en vigencia se torna imposible la existencia de una posesión sobre bienes estatales.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones.

- a) La Ley N° 29168, en su primer artículo establece una ficción legal que señala al Estado como poseedor de todos sus predios. Esta ficción impide que cualquier tercero pueda adquirir derechos (frutos), expectativas (usucapión) y mecanismos de defensa (interdictos, defensa posesoria) sobre cualquier predio estatal.
- b) La Ley N° 29168 no tiene efectos retroactivos, toda vez que el artículo 103 de la Constitución dispone que las Leyes surten efectos desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, en el caso de la norma en comentario, desde el 25 de noviembre de 2010.
- c) Todas las solicitudes de compraventa directa, bajo las causales de posesión consolidada y otros supuestos de posesión, que impliquen que el administrado entró en posesión del bien antes del 25 de noviembre de 2010, deberán ser admitidas siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 222 del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley del SNBE.

2. Recomendaciones.

- a) Se recomienda que los administrados y los operadores jurídicos tengan en consideración la fecha de entrada en posesión en el inmueble cuya compraventa directa solicitan pues únicamente deberían declararse procedentes las solicitudes presentadas antes del 25 de noviembre de 2010, fecha en la cual entró en vigor la Ley N° 29618.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALVAREZ HERNANDEZ, Frank. (2011). "Derechos Reales Administrativos". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*. N° 26.
2. CAMPOS GARCÍA, Héctor. (2020). "Apuntes iniciales sobre el riesgo de modificación normativa en el ordenamiento peruano". En: VVAA. *Covid – 19: Su impacto en las relaciones jurídicas privadas*. Lima: Gaceta Jurídica.
3. CHANAMÉ ORBE, Raúl. (2015). "*La Constitución comentada*". Volumen 01. Lima: Ediciones Legales.
4. JIMENEZ MURILLO, Roberto. (2015). "Comentario al artículo 73 de la Constitución". En: VVAA. *La Constitución comentada*. Lima: Gaceta Jurídica.
5. MENESES GOMEZ, Alberto. (2016). "Usucapión de bienes privados del Estado y la Ley N° 29618 en el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil 2016". En: *Gaceta Civil & Procesal Civil*. Número 39. Lima.
6. PAREJO ALONSO, L. (1983). "Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general". En: *Revista de Administración Pública*. N° 100 - 102.
7. PIMIENTO ECHEVERRI, J. (2015). "*Derecho administrativo de bienes: los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*". Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
8. POZO SANCHEZ, Julio. (2015). "La defensa extrajudicial de la posesión por parte del Estado". En: POZO SANCHEZ, Julio. *Defensa de la posesión*. Lima: Instituto Pacífico.
9. RUBIO CORREO, Marcial. (2008). "*El Título Preliminar del Código Civil*". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
10. SERNA VALLEJO, M. (2009). "Los bienes públicos: Formación de su régimen jurídico". En: GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. *Derecho de los bienes públicos*. Madrid: Tirant Lo Blanch.
11. SORACE, D. (2006). "*Estado y Servicios Públicos*". Lima: Palestra.
12. VASQUEZ REBAZA, Walter. (2008). "Acerca del Dominio Público y el Dominio Privado del Estado. A Propósito de sus Definiciones en la Nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento". En: *Derecho & Sociedad*. N° 30. Lima.