

**UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA DE DERECHO**



**IMPRESCRIPTIBILIDAD DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE**  
**ABOGADO**

**AUTOR**

**CARLOS EDGARDO SANCHEZ MONTENEGRO**

**ASESOR**

**MANUEL ALEJANDRO MALLQUI LUZQUIÑOS**

<https://orcid.org/0000-2236-0464>

**Chiclayo, 2019**

**IMPRESCRIPTIBILIDAD DE BIENES DE DOMINIO  
PRIVADO DEL ESTADO**

PRESENTADA POR:

**CARLOS EDGARDO SANCHEZ MONTENEGRO**

A la Facultad de Derecho de la  
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo  
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Ana María Llanos Baltodano

PRESIDENTE

Igor Eduardo Zapata Vélez

SECRETARIO

Manuel Alejandro Mallqui Luzquiños

ASESOR

## DEDICATORIA

A mis padres, Marina y Leonardo, por su amor, apoyo incondicional y, por ser el pilar fundamental en cada paso de mi vida.

Y a mi hermana Mariely, por ser ejemplo de lucha y sacrificio ante las adversidades.

## AGRADECIMIENTO

A Dios, por bendecirme con la vida, ser mi guía y fortaleza.

A mi asesor, Manuel Mallqui por su apoyo firme y conocimientos que permitieron la realización de este trabajo.

Finalmente, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a Franco, Carlos y Katherine quienes contribuyeron con su especial apoyo para hacer posible el desarrollo de esta tesis.

## RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el tema relacionado a la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado, tema de especial interés porque constituye un mecanismo de protección de la propiedad inmueble estatal, de tal manera que busca cautelar dichos bienes por medio de una ley que los declare como tal; sin embargo, para la mayoría doctrinal la ley que establece la imprescriptibilidad debe ser declarada inconstitucional, debido a que contraviene el texto fundamental y derechos allí reconocidos.

En ese sentido, esta investigación tiene como principal objetivo determinar la constitucionalidad o no de la ley, en base a análisis de argumentos doctrinarios, interpretación de las normas que se ven involucradas y de datos estadísticos que coadyuvarán a precisar que tan importante resulta establecer dispositivos legales que resguarden los bienes estatales.

**PALABRAS CLAVE:** Bienes de dominio privado del Estado, Imprescriptibilidad, Ley, Mecanismo de Protección.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the issue related to the imprescriptibility of state-owned assets, a topic of special interest because it constitutes a mechanism for the protection of state real estate, in such a way that it seeks to protect said assets through a law to declare them as such; however, for the doctrinal majority, the law that establishes imprescriptibility must be declared unconstitutional, because it contravenes the fundamental text and rights recognized therein.

In that sense, this investigation has as main objective to determine the constitutionality or not of the law, based on analysis of doctrinal arguments, interpretation of the norms that are involved and statistical data that will help to specify how important it is to establish legal devices that safeguard state assets.

**KEYWORDS:** State private property, imprescriptibility, law, protection mechanism.

## INDICE

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTO.....	IV
RESUMEN.....	V
ABSTRACT .....	VI
INDICE .....	VII
TABLA DE ABREVIATURAS .....	X
INTRODUCCIÓN .....	XI
CAPÍTULO I.....	13
LOS BIENES DEL ESTADO .....	13
1. Generalidades sobre los bienes.....	13
1.1. Definición .....	13
1.2. Características .....	17
1.3. Clasificación de los bienes.....	18
2. Régimen jurídico de los bienes estatales.....	21
2.1. Definición de los bienes del Estado.....	21
2.2. Antecedentes normativos sobre bienes estatales en el Perú .....	22
2.2.1. Normas independientes sobre bienes del Estado .....	22
2.2.2. Constitución Política del Perú .....	25
2.2.3. Código Civil .....	26
2.3. Clasificación de los bienes del Estado: .....	26
3. Bienes de dominio público del Estado .....	27
3.1. Definición .....	27
3.2. Afectación .....	30
3.3. Características de los bienes de dominio público .....	31
3.3.1. Inalienabilidad .....	31
3.3.2. Inembargabilidad.....	32
3.3.3. Imprescriptibilidad .....	33
4. Bienes de dominio privado del Estado .....	33
4.1. Definición .....	34
4.2. Desafectación .....	37
4.3. Características de los bienes de dominio privado.....	38
4.3.1. Enajenables.....	39

4.3.2.	Embargables .....	40
4.3.3.	Imprescriptibles .....	40
CAPITULO II.....		43
POSESIÓN Y PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA.....		43
1. Posesión .....		43
1.1. Aspectos Generales.....		43
1.1.1. Definición.....		43
1.1.2. Naturaleza jurídica de la posesión .....		45
1.1.3. Elementos de la posesión .....		47
1.1.3.1. El corpus .....		47
1.1.3.2. El animus .....		47
1.2. Teorías de la posesión.....		48
1.2.1. Teoría subjetiva.....		49
1.2.2. Teoría objetiva.....		50
1.2.3. Comentarios sobre las teorías .....		51
1.3. La posesión en el Ordenamiento Jurídico .....		52
1.4. Clases de posesión.....		53
1.4.1. Posesión inmediata y mediata .....		53
1.4.2. Posesión de buena fe y de mala fe.....		55
2. Prescripción adquisitiva.....		56
2.1. Aspectos generales .....		56
2.1.1. Definición.....		56
2.1.2. Naturaleza jurídica .....		58
2.1.3. Efectos de la prescripción .....		59
2.2. Prescripción adquisitiva en el Ordenamiento Jurídico.....		59
2.3. Clasificación y requisitos para configurar la prescripción adquisitiva .....		60
2.3.1. Prescripción adquisitiva extraordinaria .....		62
2.3.1.1. Posesión continua.....		62
2.3.1.2. Posesión pacífica .....		63
2.3.1.3. Posesión pública.....		63
2.3.1.4. Posesión como propietario .....		64
2.3.1.5. Posesión de 10 años .....		66
2.3.2. Prescripción adquisitiva ordinaria .....		66
2.3.2.1. Justo título.....		67

2.3.2.2. Buena fe .....	68
2.3.2.3. Posesión de 5 años .....	68
CAPITULO III.....	70
ANALISIS DE LA LEY N° 29618.....	70
1. Aspectos generales .....	70
1.1. Antecedentes .....	70
1.2. Aplicación de la ley en el tiempo .....	73
2. ¿Es inconstitucional la ley? .....	78
2.1. Sobre la supuesta inconstitucionalidad .....	78
2.1.1. Demanda de inconstitucionalidad .....	78
2.2. Interpretación contrario sensu .....	79
2.3. ¿Vulnera el derecho de propiedad? .....	82
2.4. ¿Vulnera el derecho de igualdad?.....	86
3. Legalidad de la norma .....	88
3.1. Importancia de proteger los bienes del Estado .....	89
3.1.1. Utilidad y fin de los bienes de dominio privado del Estado.....	89
3.1.2. Tratamiento jurídico de los bienes estatales de dominio privado.....	90
3.2. Acciones del Estado sobre sus bienes .....	92
3.2.1. Mecanismos para dinamizar la propiedad estatal .....	92
3.2.2. La Realidad de los bienes del Estado.....	94
CONCLUSIONES.....	99
BIBLIOGRAFIA .....	101
ANEXOS.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## TABLA DE ABREVIATURAS

<b>SBN</b>	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
<b>SNBE</b>	Sistema Nacional de Bienes Estatales
<b>AAHH</b>	Asentamiento Humano

## **INTRODUCCIÓN**

El Estado en busca de una inminente protección de sus bienes de dominio privado, esto a causa de que venía perdiendo gran cantidad de predios, que eran ocupados indebidamente por terceros, generando invasiones y que tenían por finalidad el tráfico de éstos terrenos y su incesante pérdida, ya que no cuenta con los medios suficientes para proteger la gran cantidad de propiedad inmueble que ostenta en todo el país, con fecha 24 de noviembre de 2010 se publicó la Ley N° 29618, ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes de dominio privado Estatal, ley que además fue dada como mecanismo de protección de esta clase de bienes del Estado, con la finalidad de frenar la pérdida de sus bienes y el detrimento que ello significa.

Ahora bien, desde la entrada en vigencia de la ley materia de análisis, ésta fue objeto de cuestionamientos por la doctrina nacional, afirmando que es inconstitucional, ello en base a una interpretación en sentido contrario del artículo 73° de la Constitución que dispone “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles (...)”, por lo tanto los bienes de dominio privado si serían objeto de prescripción adquisitiva, del mismo modo, señalan que la ley vulnera los derechos de propiedad e igualdad, reconocidos también por la Constitución. Tanta es la controversia acerca de la ley que incluso fue motivo para que en el año 2015 el Colegio de Notarios de San Martín interponga una demanda de inconstitucionalidad, señalando básicamente los argumentos antes

mencionados, al respecto el Tribunal Constitucional no ha emitido pronunciamiento a la fecha.

En ese sentido, hemos decidido analizar la ley, a fin de determinar si ésta es inconstitucional como lo manifiesta la mayoría doctrinal o si por el contrario esta se ajusta a la Carta Magna, además de establecer un mecanismo claro de defensa de la propiedad inmueble estatal, para lo cual se ha estructurado el presente trabajo en tres capítulos, en el primero desarrollaremos los bienes del Estado, su clasificación y enfatizaremos en las características de los bienes de dominio privado.

En el segundo capítulo, trataremos dos instituciones jurídicas que se ven inmersas en el desarrollo y análisis del presente, éstas son la posesión y la prescripción adquisitiva, sus aspectos generales y como son estas son tratadas en el ordenamiento jurídico nacional.

Por último, en el tercer capítulo nos abocaremos a analizar por completo la ley, así estudiaremos la importancia de proteger los bienes de dominio privado del Estado, su utilidad, el criterio de aplicación de la ley en el tiempo, es decir en qué casos resulta aplicable, examinaremos si la ley colisiona con la Constitución o vulnera alguno de los derechos referidos, realizaremos un vínculo con otros mecanismos de protección y uso eficaz de los bienes estatales y revisaremos algunos datos reales que nos graficarán la situación actual acerca de la propiedad inmueble del Estado.

## **CAPÍTULO I**

### **LOS BIENES DEL ESTADO**

#### **1. Generalidades sobre los bienes**

##### **1.1. Definición**

Consideramos conveniente iniciar el desarrollo del presente capítulo haciendo referencia al concepto de “bien”, término que nos será de mucha utilidad, pues lo emplearemos a lo largo del presente trabajo. En ese sentido, cabe precisar que etimológicamente el término *bien*, proviene del latín “*bene*” que tiene muchas acepciones, entre ellas, acciones contributivas, postura religiosa, patrimonio que alguien pueda tener, etc. Este último significado es el que interesa para nuestro trabajo.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuenta con muchas definiciones para este término; sin embargo, referido a nuestro asunto, lo define como “*Patrimonio, hacienda, caudal*”<sup>1</sup>, es una definición bastante general y amplia, pero que nos será de utilidad para el preámbulo del presente capítulo.

Respecto al tema en concreto, podemos decir que el bien es el sustento del derecho real; es decir, es su objeto de estudio, aquello material o inmaterial que

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. [Ubicado el 10. X.2015]. Obtenido en: <https://dle.rae.es/?id=5TkGdE0>

es además objeto de derechos, a diferencia del término cosa que sólo tiene existencia material.

Al respecto, existen distintas formas de acoger los términos tratados, encontrándonos con tres teorías, que explican acerca de la generalidad o especialidad de la cosa o el bien, así tenemos<sup>2</sup>:

1. La primera teoría considera que todas las cosas son bienes, pero no todos los bienes son cosas, donde la cosa es el género y el bien es la especie.
2. La segunda teoría considera que el concepto de bien es más amplio que el de cosa, donde el bien es el género y la cosa es la especie.
3. La tercera teoría independiza ambos términos. No todas las cosas son bienes (arena, aire), ni todos los bienes son cosas (derechos subjetivos, acciones judiciales, derechos de autor).

El profesor VARSI ROSPIGLIOSI, se inclina por la primera teoría y, establece que de forma amplia “cosa” es aquello que tiene existencia material y “bien” es aquello que tiene existencia material o inmaterial. Filosóficamente “bien” es todo aquello que puede proporcionar al hombre una satisfacción, de igual modo los bienes requieren la posibilidad de apropiación, por el contrario, las cosas no.

En ese sentido, según la opinión mayoritaria de la doctrina nacional, señala que los “bienes” hacen referencia a todas las entidades, ya sean corporales o incorporales, siempre que sean objeto de derechos reales. En cambio, las “cosas” son exclusivamente las entidades corporales. Por lo tanto, el término “bien” sería el género, mientras el término “cosa” es la especie<sup>3</sup>. Por consiguiente, para la

---

<sup>2</sup> Cfr. VARSI ROSPIGLIOSI, Enrique. *Tratado de Derechos Reales. Parte General, Tomo I*. Lima, Editorial Universidad de Lima, 2017, pp. 26-29.

<sup>3</sup> Cfr. G ONZALES BARRÓN, Gunther. *Derechos Reales*. Lima, Jurista Editores, 2005, pp. 145-146.

doctrina nacional el término “bien”, sería un concepto más amplio y que engloba al término “cosas”.

De acuerdo a lo antes citado, “el concepto jurídico de bien abarca tanto las cosas (jurídicamente entendidas como objetos corporales con valor económico), como los objetos inmateriales (derechos), también con valor económico”<sup>4</sup>.

Así lo ratifica el profesor RAMIREZ CRUZ, al explicar que “En el derecho más actualizado, el bien es todo lo que puede ser objeto de derechos, de ser sometido a nuestro poder e idóneo a producir una utilidad económica, reservando la denominación cosa para los objetos materiales exclusivamente. Desde esta perspectiva el bien comprende las cosas materiales como inmateriales (las energías y los derechos). En el derecho peruano el bien es el género, la cosa es la especie”<sup>5</sup>.

Por su parte, el autor colombiano VELÁSQUEZ JARAMILLO<sup>6</sup>, al estudiar las diferencias entre bien y cosa, aporta que en sentido general, todo lo que existe en la naturaleza es cosa, con excepción del ser humano y en sentido articular, la palabra cosa designa todo aquello susceptible de apropiación por el hombre. En cambio, la palabra bien se utiliza para denominar a la cosa que está dentro del patrimonio de un sujeto de derechos y, que además tiene características pecuniarias o económicas. Resaltando que el código civil colombiano, trata a los dos conceptos de forma equivalente.

A nuestro parecer, el concepto de “bien” es un término más adecuado para referirnos a lo concerniente a nuestro trabajo, así pues y de forma amplia los bienes pueden ser materiales o inmateriales que tienen una utilidad para el hombre y que pueden ser objeto de derechos. En ese sentido, siguiendo lo antes mencionado, cuando nos referimos a los bienes, este término es más amplio que

---

<sup>4</sup> CUADROS VILLENA, Carlos. *Derechos Reales, Tomo I*. 2° ed., Lima, Cultural Cuzco, 1992, p. 73.

<sup>5</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. *Tratado de Derechos Reales. Teoría General de los Derechos Reales, Tomo I*, 4° ed., Lima, Gaceta Jurídica S.A., 2017, pp. 124-125.

<sup>6</sup> Cfr. VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. *Bienes*, 12 ed., Bogotá, Editorial Temis S.A., 2010, pp. 1-3.

el término de cosas, podríamos señalar que bienes es todo aquello plausible de valor económico, patrimonial o de otorgar alguna utilidad a su titular, ya sean éstos corporales o incorporales.

Notamos que la nota característica del término “bien” para nuestro interés radica en que debe tener valor, en específico para desarrollar este trabajo haremos referencia al término “bien” para identificar a un inmueble, ello no quiere decir - como ya lo explicamos- que sólo estos sean considerados como tales, pero para nuestro desarrollo nos abocaremos a bienes inmuebles.

Ahora bien, teniendo establecido el concepto y lo que abarca el término “bien” para efectos del presente trabajo, debemos señalar que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una definición como tal; sin embargo, encontramos luces de ésta en algunos artículos del libro quinto del Código Civil, que trata sobre los Derechos Reales, en el artículo 885<sup>o7</sup> que enumera los considerados bienes inmuebles y en el artículo 886<sup>o8</sup> que se refiere a los bienes muebles. Con esto, podemos asumir que, según el Código Civil, los bienes se dividen en bienes muebles e inmuebles;

---

<sup>7</sup> EL CODIGO CIVIL PERUANO DE 1984.

“Artículo 885.- *Son inmuebles:*

- 1.- *El suelo, el subsuelo y el sobresuelo.*
- 2.- *El mar, los lagos, los ríos, los manantiales, las corrientes de agua y las aguas vivas o estanciales.*
- 3.- *Las minas, canteras y depósitos de hidrocarburos.*
- 4.- *Las naves y embarcaciones.*
- 5.- *Los diques y muelles.*
- 7.- *Las concesiones para explotar servicios públicos.*
- 8.- *Las concesiones mineras obtenidas por particulares.*
- 10.- *Los derechos sobre inmuebles inscribibles en el registro.*
- 11.- *Los demás bienes a los que la ley les confiere tal calidad.”*

<sup>8</sup> EL CODIGO CIVIL PERUANO DE 1984.

“Artículo 886.- *Son muebles:*

- 1.- *Los vehículos terrestres de cualquier clase.*
- 2.- *Las fuerzas naturales susceptibles de apropiación.*
- 3.- *Las construcciones en terreno ajeno, hechas para un fin temporal.*
- 4.- *Los materiales de construcción o procedentes de una demolición si no están unidos al suelo.*
- 5.- *Los títulos valores de cualquier clase o los instrumentos donde conste la adquisición de créditos o de derechos personales.*
- 6.- *Los derechos patrimoniales de autor, derechos de patente, nombres comerciales, marcas y otros derechos de propiedad intelectual.*
- 7.- *Las rentas o pensiones de cualquier clase.*
- 8.- *Las acciones o participaciones que cada socio tenga en sociedades o asociaciones, aunque a éstas pertenezcan bienes inmuebles.*
- 9.- *Los demás bienes que puedan llevarse de un lugar a otro.*
- 10.- *Los demás bienes no comprendidos en el artículo 885.”*

asimismo, de un análisis de los artículos anteriormente citados podemos señalar que los bienes pueden ser objetos corporales e incorporales.

## 1.2. Características

Como lo resaltamos en el punto anterior, los bienes serán todo aquello que brinden una utilidad al hombre, que tenga contenido patrimonial y sean objetos de derecho. Así pues para ampliar lo apuntado en su definición y siguiendo a AVENDAÑO<sup>9</sup>, los bienes para ser considerados como tales, deben reunir ciertas particularidades y éstas son:

- *“El bien es diferente al sujeto: La noción de bien se contrapone a la de persona como sujeto de relaciones jurídicas”.* Definitivamente, el bien, ya sea corporal o incorporal, siempre tendrá que ser distinto al sujeto o persona que los posee o es su titular.
- *“El bien es un concepto que tiene relevancia jurídica: Lo que es indiferente al ordenamiento legal no es bien. La relevancia jurídica, es decir, el interés, la impone la ley”.* Por lo tanto, para que sea considerado como bien, este debe ser susceptible de tener una vinculación jurídica con el hombre.
- *“Los bienes son susceptibles de apropiación, independientemente de que dicha apropiación sea actual. Su apropiación depende en gran medida no solo de la naturaleza misma de la entidad, sino del nivel de tecnología imperante. Hoy la energía eléctrica, la magnética y la calorífica son bienes en la medida que son apropiables”.* En ese sentido, la doctrina es unánime al señalar que, los bienes deben ser objeto de apropiación; es decir, que exista un señorío sobre éstos, que sea de propiedad del titular y a su vez permita la exclusión a los demás.

---

<sup>9</sup> AVENDAÑO ARANA, Francisco. *La clasificación de los Bienes*. [Ubicado el 13.X.2015]. Obtenido en <http://ucvvirtual.edu.pe/campus/HDVirtual/700425842/LECTURAS/7000426538/Clasificaci%C3%B3n%20de%20los%20Bienes.-%20Francisco%20Avenda%C3%B1o.pdf>

- *“El tráfico de los bienes debe ser lícito: El tráfico debe estar permitido por el ordenamiento legal”*. Siempre que un bien tenga relevancia para el Derecho, el tráfico de éste debe ser lícito, es decir, si éste tiene la capacidad para ser apropiado, valor económico, relevancia jurídica, etc. Tendrá que guardar ciertos límites permitidos por la Ley.
- *“Los bienes pueden ser futuros: Los bienes pueden no tener existencia presente”*. Así, actualmente, es una práctica muy común constituir contratos sobre “bienes futuros”. De esa misma forma lo reconoce el artículo 1534<sup>10</sup> del Código Civil.
- *“Los bienes tienen valor económico: Los bienes, como objeto de los derechos reales, deben ser susceptibles de satisfacer un interés económico”*. Por tanto, bien es toda entidad apta para satisfacer un interés económico, como lo acotamos además en la definición y alcances del mismo.

### **1.3. Clasificación de los bienes**

Como hemos señalado anteriormente, al referirnos a la definición de los bienes, el Código Civil reconoce una clasificación de los bienes y los divide en “bienes inmuebles” y “bienes muebles” consagrado en los artículos 885° y 886° respectivamente. Por tanto, en el presente trabajo seguiremos la clasificación que se ha consagrado en dicho cuerpo normativo, sin dejar de mencionar otras clasificaciones a las que hace referencia la doctrina.

Respecto a la clasificación que establece el Código Civil, GONZÁLES BARRÓN<sup>11</sup> la llama “summa divisio” y señala que puede considerarse que la clasificación tiene una motivación exclusivamente física, esto es, el criterio de movilidad o la

---

<sup>10</sup> CÓDIGO CIVIL PERUANO DE 1984: “Artículo 1534°.- *En la venta de un bien que ambas partes saben que es futuro, el contrato está sujeto a la condición suspensiva de que llegue a tener existencia*”.

<sup>11</sup> Cfr. GONZALES BARRÓN. Gunther, Op. Cit, p. 152

falta de ésta, conllevan la entrada en una u otra categoría. El mismo autor señala que, la realidad es que la clasificación comentada tiene un profundo contenido económico, porque se identifica al inmueble como “bien valioso”, mientras el mueble será, una cosa con valor irrisorio o insignificante.

En el Perú, el Código Civil de 1852, usaba el término “cosas” –término que consideramos desfasado- y la división de éstas era en corporales e incorporales, asimismo, las cosas corporales podían ser muebles o inmuebles. Posteriormente, el Código Civil de 1936, modificó el término de “cosas” por “bienes” e hizo la clasificación en inmuebles y muebles, quedando el mismo criterio en el actual Código Civil.

En ese sentido pasaremos a revisar la clasificación que se mantiene vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

- Bienes Inmuebles: El artículo 885° del Código Civil hace mención y enumera a una serie de bienes que serán considerados como “bienes inmuebles”. Bienes que en la mayoría, una de sus características más resaltante sería la imposibilidad de su movimiento. Salvo bienes como las naves y embarcaciones que, si tienen la característica de movilidad, pero que con la publicación del Decreto Legislativo N° 1400, retornaron a la condición de bienes inmuebles, dado que anteriormente con la Ley N° 28677 de junio de 2006 estos bienes habían pasado a la relación de bienes muebles.

Siguiendo a GONZÁLES BARRÓN<sup>12</sup>, los bienes inmuebles pueden dividirse a su vez en las siguientes tipologías:

- a. Bienes Inmuebles por Naturaleza: Suele considerarse al suelo el inmueble por naturaleza. En esta tipología también encontramos a las aguas – dependen de sus cursos o cauces-, las minas, los diques y muelles.

---

<sup>12</sup> Cfr. GONZALES BARRÓN. Gunther. Op. Cit. P.157-166.

- b. Bienes Inmuebles por Ficción Legal: La principal característica de estos bienes para ser considerados como tales, es su carácter económico- por ejemplo, las naves-.
  - c. Bienes Inmuebles por Analogía: En esta categoría se consideran a las concesiones. Éstas implican una relación jurídica entre el Estado y el concesionario que es un particular, la relación entre éstos es distinta al predio o inmueble sobre el que eventualmente se asiente la concesión.
- Bienes Muebles: El artículo 886° del Código Civil, hace mención a una lista de bienes que son considerados como tales, asimismo, señala que serán considerados como bienes muebles los que no se encuentran comprendidos en el artículo 885° –bienes inmuebles- al que nos hemos referirnos.

A su vez, estos bienes también pueden ser sub-clasificados en:

- a) Bienes muebles por naturaleza, que son todos aquellos que puedan ser trasladados de un lugar a otro.
- b) Bienes muebles por ficción legal, serán los objetos no perceptibles por los sentidos, en esta categoría podemos encontrar a las marcas o acciones en determinada sociedad.
- c) Bienes muebles por analogía, se incluyen a las rentas o pensiones de cualquier clase.

Como se mencionó, la principal clasificación de los bienes es la que se encuentra consagrada en el Código Civil, que clasifica a los bienes en inmuebles y muebles.

Sin embargo, existen muchas clasificaciones de los bienes, otorgadas por la doctrina, así por ejemplo podemos enumerar a algunas de éstas clasificaciones entre las que encontramos: los bienes corporales e incorporales, los primeros

aluden a bienes con existencia tangible, mientras que los segundos son producto de la creación intelectual del hombre; los bienes fungibles o no fungibles, éstos últimos son aquellos que no pueden ser reemplazados por otros -un libro autografiado- y, los bienes fungibles aquellos que si pueden ser sustituidos -leche, arroz, etc.-; los bienes consumibles y no consumibles, los bienes consumibles son aquellos que se agotan con su primer uso -bebidas- y, los bienes no consumibles son aquellos que no se consumen con su primer uso -ropa, artefactos-; los bienes divisibles e indivisibles, los primeros que se pueden fraccionar sin alterar su esencia -terreno, granos-, mientras que los segundos si llegan a ser afectados -escultura-; los bienes simples y compuestos, siendo los simples aquellos que no pueden descomponerse sin perder su utilidad y, los compuestos son los que resultan de la unión de bienes simples -vehículo-; los bienes presentes y futuros, esto debido a su existencia actual o no, y por último, la clasificación que nos compete estudiar (materia del presente trabajo), es de acuerdo o en atención al titular del bien; es decir, los bienes son del Estado o de particulares.

Como podemos apreciar, no existe unanimidad para clasificar a los bienes, pues estos pueden ser clasificados de diversas formas según sus particularidades y características, a pesar de ello, siempre ha prevalecido la clasificación reconocida desde el Derecho Romano y que hasta la actualidad sigue en vigencia, reconocida además por nuestro ordenamiento y, refiriéndonos a la *summa divisio*, que es aquella que divide a los bienes en inmuebles y muebles, siendo la de mayor importancia y que tiene a su vez mayor trascendencia.

## **2. Régimen jurídico de los bienes estatales**

### **2.1. Definición de los bienes del Estado**

Ahora bien, luego de haber desarrollado lo que son los bienes en general, entraremos en una de las clasificaciones antes mencionadas y que nos es útil para fines de este trabajo, que son los bienes del Estado -en específico a los bienes inmuebles- y con el cual iniciaremos a adentrarnos en el análisis que nos compete.

En ese sentido, “históricamente no hay Estado que se haya constituido sin que cuente con un universo patrimonial propio, sobre el que ejerza su ius imperium, sea para el cumplimiento de sus fines o sea para incorporarlo a sus civilizaciones y con ello generar toda una cadena de valor de índole patrimonial”<sup>13</sup>.

Por su parte, nuestro ordenamiento jurídico, trata los bienes del Estado en la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales –a la que en adelante se le denominará como “Ley SBN”-, en su artículo 3°<sup>14</sup>, modificado por el Decreto Legislativo N° 1439 de fecha 16 de setiembre de 2018, que hace referencia a éstos y básicamente alude a los predios –dejando de lado a los bienes muebles con la última modificación-, clasificándolos en bienes de dominio privado y de dominio público, que serán objeto de estudio y que precisaremos con más amplitud en lo sucesivo.

## **2.2. Antecedentes normativos sobre bienes estatales en el Perú**

### **2.2.1. Normas independientes sobre bienes del Estado**

Debemos iniciar este acápite precisando que, antes de la entrada en vigencia de la Ley SBN, las normas referentes a los bienes del Estado, eran tratadas por normas de rango infra legal, no existía por tanto en nuestro país regulación sobre dichos bienes tratados en una Ley o norma de similar categoría, que desarrolle y establezca los parámetros bajo los cuales serán tratados.

En ese sentido se hará un repaso de cómo eran tratados dichos bienes hasta llegar a la actual normativa. Para conocer los antecedentes normativos de los bienes estatales en el Perú, se tomará como punto de partida, como lo señala

---

<sup>13</sup> JIMENEZ MURILLO, Roberto. El Estudio de los Bienes de Propiedad Estatal en el entorno del Derecho Administrativo, *Taller de Derecho*, N° 1, 2002, p.62.

<sup>14</sup> LEY N° 29151, Artículo 3°. – *“Para los efectos de esta Ley, los bienes estatales se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan, conforme se establezca en el Reglamento”.*

JIMENEZ MURILLO<sup>15</sup>, la legislación del Siglo XX, que mediante Resolución Suprema, de fecha 30 de abril de 1914, en ese entonces el Ministerio de Hacienda dispone la ordenación del “Margesí de Bienes Nacionales”, bajo la premisa que es indispensable atender la conservación de los bienes inmuebles de propiedad del Estado.

El mismo autor citando a Enrique Patrón, abogado designado para ordenar el “Margesí” manifestó en su informe de fecha 08 de junio de 1914, que “los bienes nacionales, lejos de constituir un ramo insignificante llamado a desaparecer por la ocultación o la pérdida de las más valiosas propiedades que antes lo constituyeron y a pesar de ello, es el que por la fuerza incontrastable del progreso en todas sus manifestaciones debe crecer indefinidamente como crecen y aumentan sin cesar las necesidades de cada ramo de la Administración Pública”.

Totalmente de acuerdo con lo antes manifestado, ya que los bienes estatales son de gran importancia, no sólo para las entidades titulares de éstos, sino para la sociedad en general, pues será el Estado que, mediante los mismos cumpla sus fines o como le precisó Enrique Patrón, deben crecer como lo hacen las necesidades del Estado y para ello es primordial protegerlos y así pues se empezó con el Margesí, que era un documento mediante el cual se registraban los bienes que le pertenecían al Estado o un inventario de los bienes de su titularidad que, posteriormente como ya veremos su tratamiento –y protección- fue evolucionando y mejorando.

Más adelante, y como bien lo explica JIMENEZ MURILLO<sup>16</sup>, con fecha 6 de junio de 1950, cuando entra en vigencia el Reglamento del Patrimonio Fiscal, es que nuestro ordenamiento cuenta con una norma debidamente organizada para el tratamiento de los bienes del Estado, que desarrolló principalmente la intervención del Estado en contratos como venta, arrendamiento, permuta, etc.

---

<sup>15</sup> Cfr. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “La Afectación en Uso Predial”, *Gestión Pública y Desarrollo*, noviembre 2008, p. A6.

<sup>16</sup> Cfr. JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. “Régimen de la propiedad estatal en nuestro sistema jurídico nacional”, *Themis Revista de Derecho*, N° 39, junio 1999, pp. 209-210.

Cabe señalar que todas estas funciones le fueron delegadas mediante el Reglamento referido a la entonces Dirección de Bienes Nacionales del Ministerio de Hacienda. El Reglamento fue dictado al amparo de la entonces vigente Constitución de 1933 y Código Civil de 1936.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 025-78-VC de fecha 11 de mayo de 1978, entró en vigencia el Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal, este Reglamento reguló diversas temáticas de la propiedad fiscal que comprendían las de Disposiciones Generales, del Margesí de Bienes Inmuebles, de la inscripción de los porcentajes reglamentarios en las Habilitaciones Urbanas, del Inventario Patrimonial, subasta pública, venta directa, entre otros.

Ya en nuestro siglo, y con mayor amplitud que los precedentes, mediante Decreto Supremo N° 154-2001-EF, se aprobó el Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, donde se fijaron las bases a lo que sería hoy el Sistema Nacional de Bienes Estatales, este Reglamento regulaba temas referidos a modos de adquisición, disposiciones, inscripción registral, clasificación de los bienes del Estado en bienes de dominio público y privado.

Por tanto, como se acotó al principio del presente capítulo, antes de la entrada en vigencia de la Ley SBN y su Reglamento, no existía propiamente un Sistema que rijan los bienes estatales con rango legal, aunque debemos reconocer que a lo largo del tiempo hubo avances significativos para llegar a tratar los bienes del Estado.

Habiendo revisado los antecedentes normativos que tratan de manera independiente y en específico sobre los bienes del Estado, corresponde abordar su vigente regulación. Así pues, actualmente, los bienes del Estado se regulan en un cuerpo normativo con rango legal, esto es, mediante la Ley SBN, que fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de diciembre de 2007, posteriormente con fecha 10 de julio de 2019, se publicó el Texto Único Ordenado

de la Ley. Cabe resaltar que estas normas son vinculantes para todas las entidades públicas.

La Ley SBN entró en vigencia con fecha 16 de marzo de 2008, con la publicación de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, por tanto, podríamos afirmar que es a partir de dicha fecha que entra en vigencia este sistema, como lo mencionamos constituye el primer marco jurídico con rango legal, se busca unificar las normas respecto a los bienes del Estado y reglamentarlos. Así pues, entre los puntos más sobresalientes de la Ley SBN y su Reglamento, encontramos las definiciones realizadas –bienes estatales-, las entidades que conforman este Sistema, el ente rector, sus funciones, procedimientos de saneamiento, entre otros.

Ahora bien, precisamente sobre el ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales –SNBE-, se puede señalar que esta entidad tiene como finalidad integrar y contribuir con el proceso de modernización de la gestión del Estado, sobre todo, al proyectar las bases de mecanismos para el tratamiento de tales bienes, -mencionaremos brevemente que- el ente encargado de regir y conducir el SNBE es la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales –en adelante “SBN”-, que es el organismo público encargado de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales, reconocida además por el artículo 13° de la Ley SBN y el artículo 8° del Reglamento de la Ley SBN.

Cabe precisar que, a la fecha la SBN ha delegado su competencia y facultades a siete regiones del país, no obstante ello y como ente rector, tiene la facultad de supervisión.

### **2.2.2. Constitución Política del Perú**

Respecto a la regulación de los bienes del Estado en la Constitución, es desde la Constitución Política del Perú de 1919 con la que mejor se le empieza a conocer

jurídicamente según los parámetros con los que en la actualidad se proyecta el tema de los bienes de propiedad estatal.

Nuestra Constitución Política de 1993, en forma similar a la Carta Magna de 1979, desarrolla el tema de la propiedad estatal en cuatro segmentos, que pueden clasificarse en dominio soberano -artículo 54º-, dominio cultural -artículo 21º-, dominio natural -artículo 66º- y dominio público -artículo 73-<sup>17</sup>.

### **2.2.3. Código Civil**

En nuestro país, la regulación de los bienes estatales como ya lo desarrollamos, se encuentra en un cuerpo normativo distinto al Código Civil, en normas exclusivas para este tipo de bienes, lo cual resulta pertinente, pues éstos bienes deben tener una regulación especial y distinta a los bienes privados de particulares regulados por el Código Civil, esto “debido a que el legislador considero que su regulación debía ser íntegramente determinada por el Derecho Administrativo”<sup>18</sup>.

En algunos países, éstos bienes se encuentran regulados en el Código Civil y/o Código de Procedimiento Civil como es el caso de Colombia, o Argentina que los regula dentro del libro de Derechos Reales en el Código Civil; sin embargo, en otros países como ocurre en el Perú existe una norma distinta e independiente para regularlos, como es el caso de España y Francia.

### **2.3. Clasificación de los bienes del Estado:**

Los bienes del Estado, al igual que los bienes en general -como ya se ha tratado- también siguen una clasificación, así lo reconoce nuestro ordenamiento jurídico, al clasificarlos en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. De esa manera, lo explica PARADA al señalar que “la división de los bienes tiene su

---

<sup>17</sup> Cfr. JIMÉNEZ MURILO, Roberto, Op. Cit., p.207

<sup>18</sup> CUADROS VILLENA, Carlos. Op. Cit., p.87.

origen en el Derecho Francés, distinción fundada sobre la diversidad del sistema de protección y la forma de utilización”<sup>19</sup>.

Bajo esa misma línea, haciendo referencia al jurista argentino DROMI<sup>20</sup>, quien reafirma que los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, con la diferencia -como se ha acotado- de que en Argentina éstos bienes se encuentran regulados por el Código Civil.

Esta clasificación en dominio público y privado no nos debe llevar a la idea errónea de pensar que ciertos bienes no se encuentran bajo el dominio o titularidad del Estado o que merecen tratamientos notablemente distintos, por lo que “es necesario precisar que tanto los bienes de dominio público como los privados son bienes del Estado, es decir, pertenecen a la esfera patrimonial del Estado, pudiendo estar bajo la administración de gobiernos regionales o locales o cualquier entidad pública (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Organismos Públicos Descentralizados u otros)”<sup>21</sup>.

Queda claro entonces, que los bienes del Estado se dividen en dominio público y dominio privado, clasificación que compartimos y que como lo resaltamos en el párrafo anterior, ello no nos debe confundir en cuanto a su titularidad o importancia. Esta clasificación es dada teniendo en cuenta la naturaleza, fin y protección que se brinda a cada uno de ellos. En ese sentido, teniendo claro cómo se clasifican, corresponde desarrollar cada una de éstas clasificaciones de los bienes estatales a las cuales nos hemos referido.

### **3. Bienes de dominio público del Estado**

#### **3.1. Definición**

---

<sup>19</sup> PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo III Bienes Públicos Derecho Urbanístico*, 9° ed., Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2002.

<sup>20</sup> Cfr. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo, Tomo Iº*, Buenos Aires, Editorial de Ciencia y Cultura, 2004 p. A2.

<sup>21</sup> MENESES GÓMEZ, Alberto. *“La aplicación temporal de la Ley N° 29618 respecto de los procesos de prescripción adquisitiva sobre los bienes privados del Estado”*. Lima, Gaceta Jurídica, 2012, pp. 109–110.

Consideramos que existen elementos imprescindibles al momento de elaborar una definición de los bienes de dominio público del Estado y estos son básicamente dos, que estén destinados al (i) uso público –playas, parques, plazas, caminos etc.- y, al (ii) servicio público –hospitales, colegios, sedes institucionales, etc.-; es decir, que su afectación siempre esté dirigida a cumplir alguna de las prestaciones antes señaladas.

En la doctrina nacional, encontramos muchas definiciones de los bienes de dominio público, que, como acotamos tienen rasgos similares al momento de explicarlos, siendo los “bienes de dominio público aquellos que pertenecen al Estado y que están asignados al cumplimiento de un fin público, un servicio público, por ejemplo, los parques, las vías, los locales desde donde atienden los ministerios, etc. Son bienes que cumplen un fin especialmente relevante para los objetivos naturales y funciones constitucionales del Estado”<sup>22</sup>.

Bajo esa misma línea, MENESES GÓMEZ acota: “Los bienes de dominio público son aquellos destinados al uso público, como las vías férreas, caminos, parques y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponden a una entidad determinada, sirviendo de soporte para la prestación de servicios públicos y otros destinados al cumplimiento a los fines del Estado, o cuya concesión compete al Estado”<sup>23</sup>.

Por su parte, GONZÁLES BARRÓN complementa que “los bienes de dominio público o también llamados demaniales, comprende a los que sirven y están destinados a la obtención de fines de interés público, necesidades generales o a dar utilidad general (uso público). Se rige por legislación especial de Derecho Público y, se caracterizan por dos notas distintivas: a) Titularidad pública, ya sea del Estado, Regiones, Municipios, organismos autónomos, etc. b) Afectación

---

<sup>22</sup> MEJORADA CHAUCA, Martín. “El Dominio Público vs. El Dominio Privado: ¿Quién Decide?”, *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 67, abril 2004, p 18.

<sup>23</sup> MENESES GÓMEZ, Alberto. Op. Cit., p. 110.

Pública, esto es, afectación a una finalidad pública que consiste en el uso público, servicio público o fomento de la riqueza nacional”<sup>24</sup>.

Como lo apuntamos, existe en nuestra doctrina criterios que apuntan a una definición con caracteres semejantes, que identifican a estos bienes, así también lo comprende la doctrina extranjera, por ejemplo en España entienden que, “los bienes de dominio público no son todos lo que pertenecen a la administración pública, sino los que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que la ley otorga expresamente de demaniales”<sup>25</sup>.

El jurista argentino MARIENHOFF, citado por CCOPA ALMERCO<sup>26</sup>, al plantear su tesis sobre el dominio público, refiriéndose en específico a los bienes tratados los reconoce como el “conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política - pueblo -, encontrándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes”, del mismo modo el abogado colombiano CARLOS PAREJA de forma concreta y clara establece que “los bienes de Dominio Público son los destinados a un servicio público o uso público”, mientras que para VIDAL PERDOMO “el único criterio que se utiliza para calificar un bien de dominio público, es su uso por todos los habitantes de un territorio”.

Ahora bien, nuestro ordenamiento jurídico, define a éstos bienes en el literal a), inciso 2.2 del artículo 2 del Reglamento de la Ley SBN, como: “Aquellos bienes estatales destinados al uso público (...); aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público (...) y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. (...)”

---

<sup>24</sup> GONZALES BARRÓN, Gunther. Op. Cit., p. 243.

<sup>25</sup> DE PABLO CONTRERAS, Pablo; MARTÍNEZ DE AGUIRRE ALDAZ, Carlos; PÉREZ ÁLVAREZ, Miguel Ángel. “Curso De Derecho Civil (III) Derechos Reales”, 4° ed reimpresión, Madrid, Edisofer S.L., 2014, p. 140.

<sup>26</sup> CCOPA ALMERCO, Sara. *El Dominio Público, su Desafectación*, Tesis para optar el grado de Magister, Lima, PUCP, 2004.

En conclusión, habiendo hecho referencia a la doctrina y a nuestra legislación, consideramos –como se indicó al principio- que si bien, puede no existir coincidencia en su totalidad al definir estos bienes y, nos referimos solo a su conceptualización, porque lo que si queda claro es el fin, el cual debe estar destinado a un uso o servicio público que deben tener para coadyuvar al Estado a lograr y/o cumplir sus fines; es decir, la afectación que éstos poseen, que es precisamente lo que desarrollaremos en el siguiente punto.

### **3.2. Afectación**

La afectación constituye el elemento esencial y básico para considerar a un determinado bien como demanial o de dominio público, así lo manifiesta RAMON PARADA, al establecer que, “La afectación del bien a un destino público es, el elemento fundamental para la calificación de un bien como demanial”<sup>27</sup>, ésta “determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público”<sup>28</sup>.

Por su parte, PEÑARANDA, manifiesta que “la afectación constituye el título o medio que acredita un concreto destino (uso general o servicio público) que justifica la adscripción de un régimen jurídico especial establecido precisamente para los bienes demaniales y solo para ellos. La afectación es una declaración que determina el inicio de la demanialidad”<sup>29</sup>.

Así pues, la afectación es “la fuente del destino de bienes naturales o de bienes artificiales no produciéndose de forma igual e inmediata para todos los bienes del dominio público; en el caso de los primeros, los mismos conllevan ordinariamente destino público y en el caso de los bienes artificiales, su realización es para dejarlos expeditos en su utilización por el público previo actos generalmente de la administración, teniendo siempre por mira una utilidad o función pública”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> PARADA, Ramón. Op. Cit., p. 67.

<sup>28</sup> DE PABLO CONTRERAS, Pedro. Op. Cit., p. 141.

<sup>29</sup> PEÑARANDA RAMOS, José Luis. *Los Bienes de Dominio Público*, 2013 [Ubicado el 15.II.2019]. Obtenido en: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/contratacion-y-medios-de-las-administraciones-publicas-2013/resumenes-de-contenidos/L8.pdf>

<sup>30</sup> CCOPA ALMERCÓ, Sara. Op. Cit., p. 60.

Es indiscutible que todos los bienes de dominio público para ser considerados como tales deben estar afectos a un uso o servicio público. En ese sentido, dicha afectación que es el título o medio que confirma su utilidad pública, podrá estar determinada por la propia naturaleza de los bienes –playas, ríos, caminos-, mientras que, en otros casos será el legislador quien disponga –claro está por su destinación- los bienes considerados como públicos. Así pues, la afectación de un bien está determinada por el destino al que se encuentra designado.

### **3.3. Características de los bienes de dominio público**

Corresponde luego de haber revisado la definición y alcances de los bienes de dominio público, centrarnos en desarrollar sus características, que por cierto cuando se citó al Reglamento de la Ley SBN, éste hacía referencia a dos de los caracteres de este tipo de bienes estatales –inalienables e imprescriptibles-; sin embargo, del primero de ellos se desprende la inembargabilidad de los mismos. Así pues, no existen discrepancias que son éstas tres las características que le corresponden.

#### **3.3.1. Inalienabilidad**

Esta característica, como lo acabamos de señalar, la encontramos expresamente el en literal a), inciso 2.2 del artículo 2° del Reglamento de la Ley SBN y en el artículo 73<sup>31</sup> de la Constitución, que se refiere básicamente a la imposibilidad de su disposición; es decir, no podrán ser vendidos o enajenados a terceros. Sin embargo, el mismo precepto antes citado dispone una excepción en la que se podrá disponer de estos bienes, que es la concesión o en todo caso cuando dejen de conformar ésta categoría de bienes estatales. Así, “la inalienabilidad constituye, aquella restricción sustentada en la potestad de intervención pública

---

<sup>31</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993, Artículo 73°: “*Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.*”

que inhibe a la Administración de ingresar al tráfico patrimonial los bienes de dominio público”<sup>32</sup>.

Respecto a ésta característica, TORRES VÁSQUEZ, señala: “La inalienabilidad significa que los bienes de dominio público no pueden ser objeto de actos de disposición o gravamen, porque su enajenación contradice a su destino. La inalienabilidad no es absoluta, porque estos bienes pueden ser entregados a particulares mediante actos de concesiones administrativas compatibles con la función a que están destinados”<sup>33</sup>.

Así también lo entiende RAMIREZ CRUZ, al establecer que, “la extra comercialidad de los bienes públicos del estado es consecuencia de la función del destino económico de los bienes, que cumplen la función de uso público, vale decir, para toda la colectividad”<sup>34</sup>. Por tanto, la inalienabilidad constituye la característica más importante de estos bienes, pues lo que busca es la prohibición de que éstos ingresen al tráfico patrimonial –prohibición de venta, enajenación o disposición- en ese sentido, siempre estarán bajo dominio del Estado para cumplir su finalidad; sin embargo, como lo estipula la Constitución, existe una excepción y éstos bienes podrán ser concedidos a particulares para su aprovechamiento económico.

### **3.3.2. Inembargabilidad**

La segunda característica de los bienes de dominio público, que se desprende y es consecuencia de la anterior es la inembargabilidad, esto con la finalidad de cautelar este tipo de bienes y su finalidad ante un posible embargo de un acreedor del Estado.

De esta manera lo entienden, RAMIREZ CRUZ, al establecer que los bienes de dominio público, “No pueden ser embargados, es una consecuencia de la

---

<sup>32</sup> BERMEJO VERA, José. *Derecho Administrativo. Parte Especial. Materiales de Estudio. Curso bienes estatales de la Maestría en Derecho Registral y notarial*, Lima, USMP, 2010.

<sup>33</sup> TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. “Bienes del Estado”, *Normas Legales*, Tomo 331, diciembre 2003, p. 35.

<sup>34</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 243.

inalienabilidad”<sup>35</sup> y el autor colombiano VELASQUEZ JARAMILLO, quien señala que, “Su no comercialización y la perturbación que puede ocasionar en un servicio impiden su embargo”<sup>36</sup>.

### **3.3.3. Imprescriptibilidad**

Al igual que la característica de la inalienabilidad, ésta –imprescriptibilidad– también es determinada por la Constitución y por el Reglamento de la Ley SBN, y se refiere básicamente a que los bienes de dominio público no podrán ser adquiridos mediante prescripción adquisitiva, pues no resulta posible que se cumplan con los requisitos necesarios, que se encuentran establecidos en la norma. Es decir, no existe posesión sobre los mismos que configuren su posterior prescripción. Así pues ésta “supone la protección jurídica de los bienes de dominio público, en caso estos se encuentren en posesión pacífica y no interrumpida de un particular cualquiera”<sup>37</sup>

En conclusión, habiendo desarrollado los bienes de dominio público del Estado, podemos en este punto llegar a algunas notas características respecto a éstos, en ese sentido sostenemos que: (i) deben estar destinados a un uso o servicio público; (ii) El Estado siempre ejercerá el poder sobre éstos; (iii) La excepción para disponer de ellos es a través de una concesión o mediante la desafectación de los mismos a su uso o servicio público; y por último, (iv) son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

## **4. Bienes de dominio privado del Estado**

Siguiendo con la clasificación de los bienes del Estado, a los que hicimos mención en los párrafos precedentes, clasificación además que sigue nuestro ordenamiento jurídico, pasaremos a tratar los bienes de dominio privado del

---

<sup>35</sup> IBÍDEM, p. 245

<sup>36</sup> VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Op. Cit., p. 72.

<sup>37</sup> JIMENEZ MURILLO, Roberto. “Los Bienes Estatales en la Jurisprudencia Constitucional”, *Ius Et Veritas*, 2011, p.103.

Estado, teniendo en cuenta además que sobre este tipo de bienes recae el análisis del presente trabajo.

Debemos empezar señalando que, respecto a este tipo de bienes no existe un criterio singular para denominarlos, hay quienes lo citan como “bienes patrimoniales del Estado”, “patrimonio del Estado”, “bienes fiscales” y, por último, como se ha acogido en la legislación nacional y consideramos de manera adecuada, al denominarlos como “bienes de dominio privado”, del mismo modo, no existe unanimidad respecto a su definición y alcances, así pues, lo notaremos en adelante.

#### **4.1. Definición**

En la doctrina nacional encontramos muchos autores que han elaborado una definición de estos bienes, Así JIMENEZ MURILLO, señala que los bienes de dominio privado “son aquellos que no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público. En buena cuenta, los bienes de dominio privado podrán ser identificados sino ostentan ninguno de los elementos constitutivos propios de los bienes de dominio público (uso público y servicio público); sin embargo, ello no implica que en estricto tales bienes se regulen por el derecho civil, sino más bien, ello permite que dicha disciplina jurídica refuerce el marco normativo de los bienes públicos, en todo lo que corresponde a su naturaleza”<sup>38</sup>.

De la misma opinión es MEJORADA que añade, “Los bienes de dominio privado del Estado no están afectados al uso ni al servicio público. Es el caso de un terreno de propiedad de un Ministerio que lo dedica a playa de estacionamiento”<sup>39</sup>. Así también para URQUIZO, los bienes de dominio privado del Estado son “todos aquellos regulados por ley que, perteneciéndole en propiedad, sirven para obtener rentas, ganancias, réditos económicos o sirven

---

<sup>38</sup> JIMENEZ MURILLO, Roberto. “Aplicación teórica-práctica de la terminología aplicable a los bienes estatales”, *Gestión Pública y Desarrollo*, Enero 2010, p. C7.

<sup>39</sup> MEJORADA CHAUCA. *Bienes de dominio privado ¿Imprescriptibles?* 2014 [Ubicado el 20.IX.2015]. Obtenido en: <http://www.ius360.com/jornadas/jornada-por-los-30-anos-del-codigo-civil/bienes-de-dominio-privado-del-estado-imprescriptibles/>

para producir otros bienes, los cuales carecen de limitaciones para ser enajenados o transferidos”<sup>40</sup>.

“Los bienes de dominio privado del Estado se podrían definir como el acervo de bienes conformado por aquellos que, siendo de propiedad de la entidad pública no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público. Sobre los bienes de dominio privado, las entidades públicas ejercen el derecho de propiedad con todos sus tributos, sujetándose a las normas del derecho común”<sup>41</sup>.

No coincidimos con este último autor cuando señala que éste tipo de bienes se regulan por normas del derecho común, ya que de ser así estaría afirmando que serán tratados por el Código Civil y, bien sabemos que los bienes del Estado en general son tratados por normas distintas e independientes al citado cuerpo normativo. En ese sentido resulta necesario, aclarar que una cosa es ejercer la propiedad con sus atributos y otra muy distinta regirse por el derecho común.

Ahora bien, en el derecho comparado, encontramos de igual forma algunas definiciones que, en gran medida coinciden con las ya citadas, de esta manera en España, CHINCHILLA<sup>42</sup>, apunta que desde una concepción estricta y de Derecho positivo, bienes patrimoniales del Estado son el conjunto de bienes que pertenecen al Estado y no son de Dominio Público, añade a ello la misma autora que los bienes patrimoniales son de propiedad de la administración del Estado, la cual tiene sobre los mismos el poder de uso y disposición, cosa que no ocurre con la propiedad o dominio público que se rige por el principio contrario de la indisponibilidad.

Para el colombiano, VELASQUEZ<sup>43</sup>, los bienes fiscales -como él denomina a esta clase de bienes-, reciben semejante tratamiento al de la propiedad privada o

---

<sup>40</sup> URQUIZO MAGGIA, Daniel. “A Propósito de los Bienes de Dominio Privado del Estado”, *Jus Doctrina & Práctica*, Enero 2008, p. 547.

<sup>41</sup> ZECENARRO MONGE, Carlos. “La posesión y la usucapión sobre bienes de dominio privado del Estado: Reflexiones a partir de lo dispuesto por la Ley N° 29618”, *Derecho y Cambio Social*, N° 27, 2012, p. 3.

<sup>42</sup> Cfr. CHINCHILLA MARIN, Carmen. “*Bienes Patrimoniales del Estado*”, Madrid, Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2001, pp.117-118.

<sup>43</sup> Cfr. VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Op. Cit., p. 80.

particular, asimismo, su uso no pertenece generalmente a todos los habitantes. Sin embargo, como ya lo anotaremos al tratar las características, los bienes de dominio privado del Estado no siguen el mismo tratamiento que los bienes de los particulares, pues los primeros cuentan con ciertas prerrogativas y atributos que no gozan los bienes privados.

Al respecto en nuestro ordenamiento jurídico, no encontramos tratamiento de los mismos en la Constitución o en el Código Civil, como ocurre en otros países - como lo señalamos anteriormente-. Su regulación la encontramos y de manera más ordenada y como corresponde en la Ley SBN y su Reglamento, específicamente en el literal b), inciso 2.2, artículo 2, que los define como “Aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos”

Ahora bien, como se acotó al principio, la doctrina no tiene un solo criterio para definir este tipo de bienes estatales, lo que si resulta claro es que estos bienes como apunta Carmen Chinchilla, que, desde una concepción rigurosa, los bienes patrimoniales del Estado son el conjunto de bienes que pertenecen al Estado y no son de dominio público.

Por lo tanto, al no existir un criterio unívoco de su definición y alcances, esbozaré una definición que intente cubrir lo que estos bienes significan, así pues, los bienes de dominio privado del Estado son aquellos bienes que pertenecen al Estado y que no tienen una afectación inmediata a determinado uso o servicio público. Sobre éstos el Estado tiene la capacidad de ejercer su propiedad con todos sus atributos, claro está bajo la observancia de la normativa y formalidades que los regulan. Es necesario hacer hincapié en que éstos bienes tienen como finalidad coadyuvar al Estado al cumplimiento de sus fines, por ello se les brinda un tratamiento exclusivo y distinto a la propiedad particular.

En ese sentido, considero necesario resaltar, que el hecho de que el Estado ejerce la propiedad de los mismos no quiere decir que se equipare a la propiedad privada, o que se rijan por normas de derecho común –como algunos autores de manera errónea así lo afirman-, pues como ya lo revisamos por el hecho de pertenecer al Estado, tienen un fin de interés general.

#### **4.2. Desafectación**

En contraposición de lo que estudiamos en los bienes de dominio público y la afectación característica de ese tipo de bienes, en este caso nos abocaremos a analizar la desafectación. Así pues, “El cese de la demanialidad se produce a través del fenómeno inverso, que es la desafectación, cuyo efecto es convertir el bien demanial en bien patrimonial”<sup>44</sup>. En ese sentido, la desafectación “representa el cese o término de la destinación al uso público de un bien de dominio público del estado. Debe efectuarse en principio por un acto de derecho público; o lo que es lo mismo, debe provenir de autoridad competente o por hechos legítimamente convalidados con el carácter de actos jurídicos”<sup>45</sup>.

En igual sentido, CCOPA ALMERCOS, concibe que “la desafectación en estricto produce efectos jurídicos contrarios a la afectación; es decir, constituiría por así decirlo la salida del campo de la dominicalidad, salida que no implica en lo general un cambio de titularidad del bien ya que este puede seguir perteneciendo a su anterior propietario, es decir al organismo público”<sup>46</sup>, la misma autora citando a JOSÉ MARÍA DIEZ, añade que “la desafectación consiste en una declaración de voluntad de un órgano del Estado o de un hecho que trae como consecuencia hacer salir un bien del dominio público del Estado para ingresar en el dominio privado del mismo o de los administrados”<sup>47</sup>.

Ahora bien, la desafectación se encuentra normada en el Reglamento de la Ley SBN, que en su artículo 43° establece: “La desafectación de un bien de dominio

---

<sup>44</sup> PARADA, Ramón. Op. Cit., p. 69.

<sup>45</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., pp. 248-249

<sup>46</sup> CCOPA ALMERCOS, Sara. Op. Cit., p.80

<sup>47</sup> IBIDEM, p.82.

público, al dominio privado del Estado procederá cuando haya perdido la naturaleza o condición apropiada para su uso público o para prestar un servicio público (...). Excepcionalmente, a solicitud de la entidad previo informe sustentatorio, la SBN procederá a aprobar la desafectación de los predios de dominio público (...) .La desafectación se inscribe en el Registro de Predios a favor del Estado, por el sólo mérito de la Resolución que así lo declara”.

En base a lo estipulado por la normativa antes citada, JIMENEZ MURILLO<sup>48</sup>, concuerda que las causales para que opere la desafectación, son:

- Pérdida de la naturaleza apropiada para su uso público.
- Pérdida de la naturaleza apropiada para prestar un servicio público.
- Pérdida de la condición apropiada para su uso público.
- Pérdida de la condición apropiada para prestar un servicio público.

La pérdida de la “naturaleza” o “condición” debe comprenderse en un contexto estrictamente jurídico y físico, en función del bien. Por lo tanto, como pudimos apreciar, en cuanto a este punto no existen inconvenientes para llegar a concluir lo que significa la desafectación de un determinado bien del dominio público, así pues, esto significa que determinado bien ya no está destinado a un uso o servicio público –característico del bien público-, sin que ello signifique el cambio de titularidad, pues si bien se “convierte” en un bien de dominio privado, pero sigue bajo el dominio estatal.

#### **4.3. Características de los bienes de dominio privado**

Entramos a uno de los asuntos con mayor discrepancia en la doctrina, así pues nos abocaremos a establecer las características de los bienes de dominio privado, características que a diferencia de lo que ocurre en los bienes de dominio público, no existe unanimidad al considerarlas, y existen por el contrario muchas posturas, así por ejemplo para TORRES VASQUEZ<sup>49</sup>, son enajenables, embargables y

---

<sup>48</sup> Cfr. JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. *Comentarios a la Ley y al Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales*, Lima, Gaceta Jurídica, 2014, p. 249.

<sup>49</sup> TORRES VASQUEZ, Aníbal. “Bienes del Estado”, *Normas Legales*, Tomo 331, diciembre 2003, p.37.

prescriptibles, respecto a ésta última hace la salvedad de que pueden perder tal característica por disposición distinta de la ley; sin embargo, para VÁSQUEZ<sup>50</sup> son inalienables, pero añade que en caso tengan que venderse se hará mediante subasta pública y son inembargables, eventualmente podrán ser objeto de embargo, no se manifiesta a si los considera prescriptibles o no.

Ahora bien, respecto a la inembargabilidad, la doctrina también se muestra dividida en el tema, para algunos son inembargables, mientras que para otro sector éstos bienes si pueden ser materia de embargo, En ese sentido, “se cuenta entre quienes consideran que la embargabilidad es la regla y la inembargabilidad es la excepción a la misma, y hay aquellos que piensan lo contrario a lo anterior”<sup>51</sup>.

No obstante, lo antes mencionado, debemos tener en cuenta que ya sean bienes de dominio público o privado, no dejan de pertenecer al Estado y por lo mismo tienen una finalidad distinta a la de los bienes de los particulares, en ese sentido gozan de determinadas prerrogativas en cuanto a su tratamiento y protección. Sin embargo, como se mencionó, no existe un solo criterio para determinar las características de los bienes de dominio privado del Estado, siendo quizás las más discutibles por la doctrina la embargabilidad o no y la prescriptibilidad o no de los mismos. No existiendo una regla para ello, pasaremos a señalar las características que estimamos son las que deberían ser consideradas, teniendo en cuenta sus particularidades.

#### **4.3.1. Enajenables**

Esto quiere decir que podrán ser objeto de transferencia a terceros, teniendo en cuenta las formalidades establecidas por Ley, esto último es muy importante tenerlo claro, pues para toda enajenación de un bien de dominio privado estatal, se deben seguir las exigencias de la norma, así por ejemplo la compraventa sólo será posible bajo la modalidad de subasta pública y excepcionalmente por compra

---

<sup>50</sup> VÁSQUEZ RIOS, Alberto. *Derecho Reales*, Tomo I. 4º ed., Lima, Editorial San Marcos E.I.R.L., 2013.

<sup>51</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 267.

venta directa –en caso por ejemplo que colinde con propiedad del solicitante y sea el único acceso, con posesión consolidada, con la finalidad de ejecutar un proyecto de interés nacional o regional, entre otros-.

El punto más resaltante de esta característica, como lo señalamos, radica en las formalidades o requisitos que se deben cumplir para su enajenación, así lo confirma, RAMIREZ<sup>52</sup>, al señalar que, si bien con las limitaciones anotadas y siempre que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes administrativas, estos podrán ser enajenados.

#### **4.3.2. Embargables**

Como consecuencia de la característica anterior, los bienes de dominio privado pueden ser embargados, con la finalidad de asegurar que, si el Estado tiene deudas, las asuma y garantice ello a sus acreedores. Por lo tanto, con esto se busca conseguir el reconocimiento de deudas.

Como se mencionó, hay quienes consideran que estos bienes son inembargables y, excepcionalmente podrían serlo; sin embargo, en contraposición a ello, consideramos que, en este caso –el resaltado es para aclarar que nos referimos sólo a las condiciones respecto a esta característica-, el Estado, como cualquier otro particular si asume deudas, debe cumplir con ellas y, en caso no lo haga el acreedor quede facultado en embargar uno de éstos bienes.

#### **4.3.3. Imprescriptibles**

Al iniciar con las características de los bienes de dominio privado, señalamos que ésta es una de sus particularidades, si no la más discutida por la doctrina, pues no existe consenso acerca de si se consideran imprescriptibles o por el contrario que pueden ser adquiridos por medio de prescripción, así como lo anticipé, para el profesor Torres Vásquez, esta característica depende de una disposición legal que lo determine.

---

<sup>52</sup> IBÍDEM, p. 267.

Por su parte, RAMÍREZ, considera a éstos bienes como usucapibles, haciendo la aclaración de que naturalmente pueden perder este carácter por ley expresa. Es lo que ha ocurrido en nuestro país, a partir de la Ley 29618. Podríamos concluir afirmando que en Perú estos bienes inmuebles de dominio privado del estado son imprescriptibles<sup>53</sup>.

En Colombia, conforme lo argumenta VELÁSQUEZ<sup>54</sup>, los bienes fiscales admitían la posesión y podían adquirirse por prescripción, hasta la expedición del Código de Procedimientos Civiles de 1970, que establece que los bienes de las entidades de derecho público no pueden ser objeto de declaración de pertenencia.

Por lo tanto, y siguiendo a los autores antes citados, los bienes de dominio privado del Estado, son imprescriptibles cuando una norma –ley- expresa así lo determine y es precisamente ello lo que ha sucedido en nuestro país con la dación de la Ley N°29618 – Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad, y declara la imprescriptibilidad los bienes inmuebles de dominio privado estatal-, en ese sentido a partir de la entrada en vigencia de la ley antes señalada, no podrán adquirirse éste tipo de bienes mediante prescripción adquisitiva, tema que es materia de estudio en el presente trabajo y se analizará con mayor amplitud en los siguientes capítulos.

Para concluir con el desarrollo de éstos bienes estatales que, por cierto, no existen criterios únicos desde cómo denominarlos hasta las características que poseen. En ese sentido se ha tratado de aportar y aclarar las divergencias generadas en cada punto analizado, es así que para terminar con sus características, ratificamos que éstos son, (i) enajenables; es decir, está permitida su disposición –venta-, siempre y cuando se cumplan con las formalidades que establece la norma, (ii) embargables; en caso el Estado tenga una deuda impaga, para el cumplimiento de sus obligaciones se podrá embargar éste tipo de bienes, y por último, (iii) imprescriptibles –característica de especial interés para el

---

<sup>53</sup> Cfr. RAMÍREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit.

<sup>54</sup> Cfr. VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Op. Cit., p. 81.

desarrollo del presente trabajo-; ello a partir del 25 de noviembre de 2010, con la dación de la Ley N° 29618, ningún bien del Estado podrá ser adquirido vía prescripción.

## **CAPITULO II**

### **POSESIÓN Y PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA**

A efectos de entender la finalidad del presente trabajo, en este capítulo trataremos las instituciones jurídicas como la “posesión” y la “prescripción adquisitiva”, a modo de conocer sus aspectos generales, su desarrollo doctrinario y su tratamiento en nuestro ordenamiento jurídico. Debiéndose enfatizar que los mismos serán desarrollados pues, corresponden a instituciones que se ven inmersas en el tema de interés que se desarrollara en amplitud en el tercer capítulo.

#### **1. Posesión**

##### **1.1. Aspectos Generales**

###### **1.1.1. Definición**

Debemos empezar señalando que, etimológicamente posesión deriva del latín *potis* (poder) y *sedere* (asentarse o permanecer). En ese sentido el diccionario de la RAE la define como el “acto de poseer o tener una cosa corporal con ánimo de conservarla para sí o para otro”<sup>55</sup>. Desde ya podemos notar ciertos elementos

---

<sup>55</sup> Diccionario de la Real de Academia de la Lengua Española. [Ubicado el 10. X.2015]. Obtenido en: <https://dle.rae.es/?id=TmqxclV>

necesarios que deben existir para que se configure la posesión, elementos que trataremos más adelante.

Ahora bien, en nuestra doctrina, encontramos varias posturas respecto a lo que es la posesión y lo que ésta implica, así, el profesor LAMA MORE, señala que, “la posesión se trata de un instituto antiquísimo como la manifestación del poder de hecho que el hombre ejerce sobre las cosas; se trata de un poder no dissociable con la idea misma del sujeto, pues no existe uno que no ejerza un poder sobre las cosas”<sup>56</sup>.

“Se trata de un derecho real autónomo, el primero del Libro de Reales, que nace por la sola conducta que despliega una persona respecto a una cosa, sin importar si tiene derecho o no sobre ella. La posesión es el derecho que surge del propio comportamiento y del impacto de éste sobre los terceros ajenos a la situación posesoria” asimismo acota “Habrá posesión, cualquiera sea la conducta sobre el bien, en tanto el comportamiento de la persona corresponda al ejercicio del algún atributo de dominio. De ahí que la posesión no solo se genera para quien actúa como dueño, sino también para cualquiera que realiza la explotación económica del bien”<sup>57</sup>.

Para GONZÁLES BARRÓN, el problema de la definición legal de la posesión se encuentra en la pobreza de la misma, por obra de su excesiva generalidad cuando dice que la posesión es “el ejercicio de hecho de uno de los poderes inherentes a la propiedad”; lo que casi es lo mismo decir que se trata de un “poder de hecho” o “señorío de hecho”. Así el autor proyecta una definición más concreta “la sola posesión es el control voluntario de un bien, con relativa permanencia o estabilidad, destinado al beneficio propio (autónomo), cuya finalidad es el uso y disfrute en cualquier momento, sin necesidad de un título jurídico que sirva de sustento”<sup>58</sup>. La posesión es pues aquel poder de hecho que se ejerce sobre un

---

<sup>56</sup> LAMA MORE, Héctor Enrique. *La Posesión y La Posesión Precaria*. Lima, Editora Jurídica Grijley. 2007, p. 34.

<sup>57</sup> MEJORADA CHAUCA, Martín, “La Posesión en el Código Civil Peruano”, *Derecho y Sociedad*, N° 40, 2015, p. 252.

<sup>58</sup> GONZALES BARRON, Gunther. *La Usucapión. Fundamentos de la Prescripción Adquisitiva De Dominio*, 4° ed., Lima, Gaceta Jurídica, 2017, p. 67.

determinado bien, que brinda utilidad al poseedor y sobre el cual se ejerce un dominio.

Tomando en cuenta la definición antes realizada y siguiendo al mismo autor, la posesión encuentra para él ciertos elementos que la configuran y éstos son: i) el control sobre el bien; es decir, que exista un dominio o según lo refieren otros autores un poder de hecho; ii) autonomía, independencia al ejercer la posesión; iii) voluntariedad, que es la intención del sujeto de poseer el bien; iv) potencialidad de uso y disfrute, por lo que la posesión no necesariamente deba ser actual, sino que ésta puede ser potencial –uso o disfrute en futuro-; y, v) irrelevancia de título jurídico, no siendo requisito para su configuración.

En el derecho comparado, también encontramos varias posturas respecto a este instituto jurídico, por ejemplo en España, JARILLO GOMÉZ<sup>59</sup>, señala que con carácter general, la posesión va a ser la relación de hecho de una persona con una cosa, continúa precisando que, históricamente, se la consideró como el estado de hecho por el cual una persona tiene una cosa en su poder; sin embargo, para éste autor se trata de un derecho subjetivo que protege la relación entre el sujeto y la cosa. Por su parte, para el argentino BORDA, “poseer es tener una cosa en su poder, usarla, gozarla, aprovecharla. Por lo pronto es claro que a posesión no requiere una permanente inmediatez física”<sup>60</sup>.

### **1.1.2. Naturaleza jurídica de la posesión**

Ahora bien, luego de haber revisado algunas definiciones sobre la posesión en la doctrina nacional y extranjera, corresponde preguntarse ¿es la posesión un hecho o un derecho? Respecto a este punto no existe unanimidad en la doctrina, así notamos por ejemplo en el punto anterior que, el profesor Mejorada la consideraba como un derecho real autónomo; sin embargo, precisa que

---

<sup>59</sup> JARILLO GOMEZ, Juan Luis. “La Posesión en el Código Civil. Significación de la posesión dentro de los Derechos Reales”, *Saberes Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales*, junio 2008, p.3.

<sup>60</sup> BORDA, Guillermo Antonio; con la colaboración de BORDA, Delfina M. *Manual de Derecho Civil: Derechos Reales*, 7° ed., Buenos Aires, Fondo Editorial de Derecho y Economía, La Ley, 2012, p. 23.

“Debemos distinguir entre la posesión como hecho, que es el comportamiento económico sobre los bienes, y la posesión como derecho que es la consecuencia jurídica atribuida por el artículo 896° del Código Civil. No olvidemos que la posesión como hecho precede a la regulación jurídica”<sup>61</sup>.

Al respecto, existen hasta tres teorías que intentan explicar su naturaleza jurídica y, para resumirlas, RAMÍREZ<sup>62</sup> establece que éstas son: a) como hecho, de data antigua es la postura de considerar a la posesión como un mero hecho; b) como un hecho y un derecho a la vez, originariamente la posesión es un hecho, pero que produce consecuencias jurídicas, teniendo pues un doble carácter: de hecho y de derecho; y, finalmente c) como un derecho, los derechos subjetivos son intereses jurídicamente tutelados y, al estar la posesión protegida por el derecho, pues es un derecho; además, es un derecho que pertenece a los derechos de cosas o derechos reales. Cabe precisar que las dos primeras teorías fueron propuestas por Savigny y la última, que considera a la posesión como un derecho, fue planteada por Ihering –autores de los que trataremos más adelante-, es entonces desde ésta última tesis que fue tomando protagonismo el considerar a la posesión como un derecho real.

Como podemos notar, no existe un solo criterio respecto a su naturaleza jurídica; es decir, si considerar a la posesión como hecho o como derecho, al respecto podemos advertir que el Código Civil la regula dentro del libro de los derechos reales. En ese sentido, en el Perú la posesión es considerada como un auténtico derecho, postura que compartimos, haciendo la aclaración que esta nace con un hecho y que de inmediato se torna en un derecho, posición que además se sustenta en la protección que se le otorga, siendo allí donde radica entonces el punto clave de considerarla como tal, en su consecuencia jurídica y en la protección que merece, protección que es regulada por el ordenamiento jurídico, ya que al señalar que la posesión sólo es un hecho la perturbación de la misma no sería en rigor un acto contrario al derecho y, llegaría a serlo si a la vez se viola la posesión y un derecho cualquiera.

---

<sup>61</sup> MEJORADA CHAUCA, Martín. Op. Cit., p. 253.

<sup>62</sup> Cfr. RAMÍREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 376-386.

### **1.1.3. Elementos de la posesión**

Como se ha venido mencionando, al revisar la definición de la posesión, existen algunos elementos esenciales que la configuran y, que son la base de las teorías que revisaremos posteriormente. Siendo así, los elementos que constituyen la posesión son:

#### **1.1.3.1. El corpus**

En líneas generales, podemos afirmar que el corpus es el elemento material o físico de la posesión, mediante el cual el sujeto la exterioriza y la da a conocer.

Al respecto, la doctrina tiene una postura y definición uniforme, por ejemplo BORDA afirma que “el corpus es el elemento físico de la posesión, sin el cual este no se consigue en su forma típica, suponen el contacto material o manual”<sup>63</sup>.

Por su parte VELÁSQUEZ, añade que el corpus “es el poder físico o material que tiene una persona sobre una cosa. Son los actos materiales de tenencia, uso y goce sobre la cosa. Ese poder de hecho significa un señorío efectivo de nuestra voluntad sobre los bienes, voluntad de tenerlos”<sup>64</sup>.

En síntesis, “el corpus es la relación exterior entre el poseedor y la cosa, que implica un control del bien”<sup>65</sup>. Por lo tanto, como lo hemos señalado al principio y como también lo ha confirmado la doctrina, el corpus es el elemento material, físico, o aquel dominio que se ejerce sobre el bien.

#### **1.1.3.2. El animus**

---

<sup>63</sup> BORDA, Guillermo Antonio. Op. Cit., p. 25.

<sup>64</sup> VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Op. Cit., p. 151.

<sup>65</sup> VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. *La Posesión, El Inicio y Teorías*. 2018 [Ubicado el 13.XII.2018]. Obtenido en [http://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/ulima/6152/Varsi\\_Rospigliosi\\_Enrique\\_juridica\\_687.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/ulima/6152/Varsi_Rospigliosi_Enrique_juridica_687.pdf?sequence=1&isAllowed=y), p. 5.

El animus constituye el elemento personal, psíquico, de voluntariedad del sujeto que posee determinado bien; no obstante, en este punto debemos aclarar que éste elemento tiene a su vez dos vertientes o formas de entenderlo, en ese sentido es preciso diferenciar el “animus domini” del “animus possidendi”.

En ese orden de ideas, el “animus domini” consiste en que la voluntad con la que se posee debe ser como el de un dueño o propietario del bien que ostenta, que tenga la convicción de considerarse como tal, a diferencia de lo que ocurre con el “animus possidendi”; es decir, en este caso es una mera voluntad de poseer el bien, con el fin de que satisfaga su interés, sin tener mayor relevancia si lo hace para sí o reconociendo en otro un poder superior, es allí donde radica la diferencia.

Así, complementando lo antes señalado, respecto al animus domini, VELÁSQUEZ señala que es “la voluntad de tenerla para sí, de modo libre e independiente de otra voluntad, consiste por tanto en la conducta del poseedor de considerarse dueño”<sup>66</sup> y, respecto al animus possidendi, RAVINA afirma que “la voluntad requerida para la posesión es solo una voluntad de poseer (animus possidendi) por lo que el comportamiento solo requerirá de un origen de voluntad y que no se trate de un acto ausente de voluntad. Además, el “animus” sólo será identificable “incorporado” en el comportamiento”<sup>67</sup>.

Por lo tanto, este elemento será entendido de diversas formas y según la finalidad que busque; sin embargo, al margen de ello, podemos precisar que en líneas generales el animus a diferencia del corpus es el elemento interno, de intención y voluntad.

## **1.2. Teorías de la posesión**

Existen dos autores alemanes clásicos, que estudiaron a fondo la figura de la posesión, por la segunda mitad del siglo XIX y, podríamos decir que son los que

---

<sup>66</sup> IBÍDEM, p. 561

<sup>67</sup> RAVINA, Raúl. “¿Ojo por Ojo, Diente por Diente?: Análisis de la Modificación del Artículo 920 del Código Civil”, *Forseti*, N° 2, 2014, pp. 74-75.

plantean los elementos desarrollados en el punto anterior y proponen distintas formas de entenderla y configurarla, tesis que hasta hoy diversos ordenamientos jurídicos en todo el mundo adhieren de una u otra a sus notables vertientes. Se trata pues de las teorías subjetiva y objetiva propuestas por Savigny e Ihering respectivamente.

### **1.2.1. Teoría subjetiva**

La primera de las teorías, es la teoría subjetiva, o también llamada clásica o tradicional, que es la propuesta por Friedrich Karl Von Savigny, según la cual la posesión se trata, en palabras de VARSÍ de un “tener más querer. Es el poder que se ejerce sobre una cosa con el ánimo de propietario”<sup>68</sup>.

Entonces según esta teoría la posesión requeriría del animus domini, siendo esta la intención del poseedor de ejercer la misma como propietario, claro está sin reconocer en un tercero un señorío superior sobre el mismo.

En ese mismo sentido GONZÁLES BARRÓN<sup>69</sup>, explica que según la teoría subjetiva la posesión se compone de dos elementos: el corpus y el animus, siendo así el primer elemento, el corpus, la posibilidad física de actuar sobre la cosa, de disponer de ella y, de defenderla de cualquier acción extraña; el segundo elemento, el animus domini, es la intención de poseer como propietario, teniendo en cuenta que el animus no es una simple voluntad de poseer el bien para sí, sino una voluntad cualificada para ser el señor o el titular de la posesión.

En efecto, como lo ratifica RAVINA<sup>70</sup> esta teoría considera indispensable, para que una situación sea considerada como posesoria, que la conducta venga acompañada de la intención de conducirse como propietario o animus domini como elemento constitutivo de la posesión.

---

<sup>68</sup> VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. Op. Cit.

<sup>69</sup> Cfr. GONZALES BARRÓN, Gunther. Op. Cit., pp. 251-252

<sup>70</sup> RAVINA, Raúl. Op. Cit, p. 75.

Queda claro entonces que, para la teoría subjetiva, planteada por Savigny, la posesión implica la existencia de dos elementos fundamentales, estos son, el corpus y el animus, bien sabemos que el corpus es el elemento físico que recae sobre determinado bien y, el animus, que cabe resaltar se refiere al animus domini, esto es, que quien posea un bien lo debe hacer con la intención de propietario, entonces, para que se configure la posesión depende de la intencionalidad del sujeto.

En consecuencia, Savigny es defensor del animus domini al que hicimos referencia, postura por cierto un poco obsoleta y lejos de ajustarse a nuestra realidad, ya que, según lo antes señalado no se podrían considerar como poseedores para esta teoría, al arrendatario, usufructuario o cualquier otro sujeto que posea el bien sabiendo que existe un propietario o alguien con mejor derecho que aquél.

### **1.2.2. Teoría objetiva**

La teoría objetiva es la propuesta por Caspar Rudolf Von Ihering y, es la que se contrapone a la teoría anterior. Así, en palabras del mismo Ihering, al criticar la teoría que planteó Savigny, señaló “La teoría subjetiva o teoría de la voluntad, la tengo por totalmente falsa, oponiéndole bajo el nombre de teoría objetiva mi propia opinión, que es cuando las dos condiciones que, en general, se requieren para la existencia de la posesión, esto es, el corpus y el animus, concurren se tiene siempre posesión, a menos que una disposición legal no prescriba, excepcionalmente, que sólo hay simple tenencia”<sup>71</sup>. El mismo autor añade que, “basta la mera exterioridad de la relación posesoria, sin que sea precisa aun la prueba de la voluntad. La posesión aparente implica la voluntad de poseer”<sup>72</sup>.

Siguiendo lo propuesto por Ihering, RAMÍREZ<sup>73</sup>, señala que esta teoría conduce a la investigación de la causa posesoria, de ahí que considera posible llamársela

---

<sup>71</sup> VON IHERING, Rudolf. *Estudios sobre la Posesión*, traducido por Adolfo Gonzáles Posada, México DF, Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2001, p. 179.

<sup>72</sup> IBÍDEM. Op. Cit., p. 280.

<sup>73</sup> Cfr. RAMÍREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 394.

“teoría de la causa”. Toda relación de un hombre con el bien –en la cual se considera incorporado un mínimo de voluntad- es posesión, salvo que el legislador disponga lo contrario, esto es, que se trate de detentación.

Según lo antes señalado, se puede concluir que la posesión según esta teoría requiere de los mismos elementos que la anterior, siendo estos el corpus y el animus, el primero elemento –corpus- como un aspecto material; sin embargo, la gran diferencia radica en el segundo elemento –animus- entendida como la intención de poseer, pero a diferencia de lo propuesto por Savigny, aquí no se requiere que dicha intención sea en concepto de dueño o propietario –animus domini-, sino que exista una simple voluntariedad de ejercerlo, ya que el corpus lleva consigo dicha intencionalidad.

En ese sentido, para la existencia de la posesión, la teoría objetiva limita el animus, sin llegar a eliminarlo. Por tanto, para esta teoría si serán considerados poseedores el arrendatario, usufructuario, etc., que es lo que corresponde, siendo así la teoría planteada por Ihering más amplia y completa que la teoría de Savigny.

### **1.2.3. Comentarios sobre las teorías**

Por tanto, según las teorías antes expuestas y coincidiendo con LAMA MORE<sup>74</sup>, se advierte que la teoría objetiva es la que más se aproxima a la necesidad de priorizar la seguridad jurídica y proteger a quienes conduzcan bienes con interés propio, satisfaciendo su propia necesidad dando al bien una finalidad económica para su propio beneficio.

Coincidimos con la teoría objetiva propuesta por Ihering, pues no solo por ser más amplia que la teoría subjetiva, sino que además guarda coherencia con la realidad; en ese sentido, se relativiza el animus, para que conforme a nuestra situación sean considerados como poseedor el arrendatario, por ejemplo, que posee dándole la utilidad a determinado bien según su necesidad, pero reconoce

---

<sup>74</sup> Cfr. LAMA MORE, Héctor Enrique. Op. Cit., p.53.

que existe otro con mejor derecho sobre el bien, que en este caso sería el arrendador –propietario-.

Como hemos señalado al principio, son las dos teorías –subjetiva y objetiva-, las que tienen mayor relevancia y asidero, pues son en consecuencia tomadas por la gran mayoría de ordenamientos; sin embargo, en este punto consideramos importante destacar una tercera postura, que, además intenta conciliar las teorías a las que nos referimos anteriormente y, podríamos decir que se inspira en la teoría de Ihering, se trata pues de la teoría propuesta por Raymundo Saleilles, la llamada teoría ecléctica o también conocida como teoría intermedia o de la explotación económica, esto debido a que sustenta su postura en que la posesión es el corpus más el animus, pero éste último elemento debe estar revestido por un contenido económico.

Así pues, según ésta última teoría el animus es “el conjunto de hechos susceptibles de descubrir una permanente relación de apropiación económica, un vínculo de explotación de la cosa, puesta al servicio del individuo. En el poseedor, no hay una pretensión de apropiación jurídica de la cosa, sino un propósito de apropiación económica”<sup>75</sup>. Así, para resaltar el contenido económico de esta teoría, RAMIREZ<sup>76</sup>, precisa que a diferencia de Ihering, Saleilles toma la posesión como un vínculo de apropiación económica y no de apropiación jurídica.

### **1.3. La posesión en el Ordenamiento Jurídico**

El Código Civil, define a la posesión en su artículo 896°, como “(...) el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad “. Se desprende de la definición de nuestro ordenamiento jurídico que adopta la teoría objetiva propuesta por Ihering, pues señala que para su configuración se requiere de uno o más poderes que constituyen la propiedad, no que deba hacerlo a título de propietario o para sí. De esa misma manera, el Código Civil de 1936, en su artículo 824°, establecía que, “Es poseedor el que ejerce de hecho los poderes

---

<sup>75</sup> BORDA, Guillermo Antonio. Op. Cit., p. 27.

<sup>76</sup> Cfr. RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., pp. 394-395.

inherentes a la propiedad o uno o más de ellos”, claramente la postura es la misma, con un cambio en su redacción.

A diferencia de la regulación actual, el Código Civil de 1852, en su artículo 465° estipulaba “Posesión es la tenencia o goce de una cosa o de un derecho, con el ánimo de conservarlo para sí”, por lo que en aquella época se seguía la teoría subjetiva de la posesión, en la que predomina el animus domini, donde debiera prevalecer la intención del poseedor de ejercer su dominio en concepto de propietario del bien materia de posesión.

#### **1.4. Clases de posesión**

Teniendo claros los aspectos generales que abarcan al tema objeto de estudio, corresponde ahora, desarrollar las clases de posesión que conciernen al presente trabajo y las cuales también acoge el Código Civil peruano, siendo estas la posesión inmediata y mediata, la posesión de buena fe y de mala fe; asimismo, debemos aclarar que, si bien el Código Civil no hace referencia de manera expresa a cada una de ellas y en específico a la posesión de mala fe, si podemos encontrar luces de ésta. Por consiguiente, pasaremos a abordar las clases de posesión antes citadas.

##### **1.4.1. Posesión inmediata y mediata**

El artículo 905° del Código Civil, se refiere a ambos tipos de posesión -inmediata y mediata- señalando de forma concreta a quién se considera poseedor en cada caso, así, de forma expresa el artículo antes mencionado estipula que, “es poseedor inmediato el poseedor temporal en virtud de un título. Corresponde la posesión mediata a quien confirió el título”.

De ese mismo modo GONZÁLES BARRÓN<sup>77</sup>, acota que el elemento clave de la posesión inmediata o mediación posesoria es la relación jurídica o social, por cuya virtud se entrega un bien en forma temporal, por lo que también nace el

---

<sup>77</sup> Cfr. GONZALES BARRON, Gunther. Op. Cit., pp. 91-93.

deber de restituirlo luego de vencido el plazo; y, respecto a la posesión mediata es enfático al señalar que no se trata de una posesión espiritual o ficticia, sino que también es posesión, que se fundamenta en la existencia de un estado posesorio superior. Asimismo, ésta clasificación es susceptible de varios grados, así por ejemplo el arrendador, será un poseedor mediato de segundo grado, el arrendatario, será en este caso el poseedor mediato de primer grado y el subarrendatario será el poseedor inmediato, figura que se denomina como escala posesoria o superposición de posesiones.

Hasta aquí podemos resaltar ciertos criterios que identifican a cada una de las clases de posesión tratadas en este punto, así pues, lo primero a tener en cuenta es que no cabe la posibilidad de referirnos a una posesión como inmediata, sin que exista una posesión mediata, ya que en caso no exista esta última, la primera sería simplemente posesión.

Ahora bien, respecto a la posesión inmediata podemos afirmar que, lo más resaltante será el criterio temporal y el título por el cual le fue conferido, un claro ejemplo de ambas clases de posesión es lo que sucede en el arrendamiento, siendo el arrendatario el poseedor inmediato por lo que cuenta con un contrato – título- y un plazo determinado; por otro lado, el poseedor mediato sería el arrendador que es quien otorga el título.

Según lo que hemos señalado, RIOJA<sup>78</sup> añade que, el poseedor inmediato es el poseedor temporal, éste posee en nombre de aquel que cedió la posesión en virtud de un título y el poseedor mediato es aquel que transmitió el derecho en favor del poseedor inmediato, es el titular del derecho.

Sin embargo, la doctrina no es unánime en aceptar esta clasificación, así para MEJORADA<sup>79</sup>, la figura de la posesión mediata desde su definición y fundamento no debería gozar de calificación posesoria, pues su conducta es difícilmente aparente a los ojos de los terceros. De igual forma y por otro argumento,

---

<sup>78</sup> Cfr. RIOJA BERMUDEZ, Alexander. *Las Clases de Posesión en el Perú*. Lima, Normas Legales, 2010, p. 83.

<sup>79</sup> Cfr. MEJORADA CHAUCA, Martín. Op. Cit., p. 255.

GONZÁLES BARRÓN<sup>80</sup> añade que ésta clasificación origina inconvenientes de orden teórico y práctico, que se fundan, básicamente, en la idea de superposición de posesiones; y esa es la razón por la cual muchos ordenamientos jurídicos la rechazan. No obstante, apunta que la finalidad es conferir tutela posesoria a las dos partes de la relación, por lo que esta clasificación se introdujo en el Código Civil alemán, pues se decidió otorgar dicha tutela al tenedor que es el poseedor inmediato, entonces había que rebautizar al poseedor, siendo éste entonces el poseedor mediato.

Por lo tanto, queda claro que se pueden presentar ciertas objeciones respecto a esta clasificación, como la no apariencia del poseedor mediato, esto es, que en apariencia no ejerza una posesión efectiva del bien –falta del aspecto material o corpus- o la superposición de posesiones, es decir que existan dos tipos de posesión sobre un mismo bien. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el objetivo principal de esta clasificación reside en otorgar protección posesoria a ambos poseedores.

#### **1.4.2. Posesión de buena fe y de mala fe**

Como se indicó al iniciar el desarrollo de las clases de posesión, nuestro Código Civil si bien no define la mala fe en la posesión, si trata de manera puntual dos supuestos, específicamente en los artículos 909° y 910°. Debemos tener en cuenta que, ésta clasificación como se haría por ejemplo en el Código Civil Argentino, obedece a las condiciones de cada poseedor, así puede ser de buena fe o de mala fe.

La posesión de buena fe, se encuentra prevista en el artículo 906° del Código Civil, al establecer que “la posesión ilegítima es de buena fe cuando el poseedor cree en su legitimidad, por ignorancia o error de hecho o de derecho sobre el vicio que invalida su título”. Así podemos decir que la buena fe es la certeza del poseedor de que el título con el que cuenta para ejercer la posesión es válido. Siguiendo lo antes señalado, “para ser de buena fe, el poseedor debe estar

---

<sup>80</sup> Cfr. GONZALES BARRON, Gunther. Op. Cit., pp. 94-97.

convencido de la legitimidad de su adquisición”<sup>81</sup>. Para el jurista argentino BORDA, “siendo la buena fe un hecho puramente psicológico, resulta imposible al poseedor producir la prueba positiva de que la tenía. La buena fe exige una convicción sobre la legitimidad que no admite dudas. En otras palabras, no existe aquí el beneficio de la duda para el poseedor: si la tiene, posee de mala fe”<sup>82</sup>.

Ahora bien, respecto a la mala fe, podemos decir que es aquella que se ejercita con pleno conocimiento de la inexistencia del título o que el título con el que se cuenta no es válido. Por tanto, “la posesión será de mala fe cuando se conozca o cuando se debería conocer que se tiene sin título, por uno nulo, que se adquirió de quien no tenía derecho a transmitir, o cuando al adquirirla, conozca o deba conocer el vicio de la posesión de su antecesor”<sup>83</sup>.

Resulta claro entonces, que la posesión de mala fe es absolutamente ilegítima, de esa manera lo aclara RAMIREZ, al establecer que, “la posesión ilegítima es de mala fe cuando el poseedor tiene pleno y cabal conocimiento de su ilegitimidad. En otros términos, la posesión de mala fe tiene dos orígenes causales: la falta (ausencia) de título o el conocimiento de los vicios invalidatorios”<sup>84</sup>.

## **2. Prescripción adquisitiva**

### **2.1. Aspectos generales**

#### **2.1.1. Definición**

No existe en la doctrina mayor controversia para definir a esta institución, incluso los ordenamientos jurídicos en su mayoría coinciden en su tratamiento; salvo algunos que siguen la teoría unitaria, esto es que tratan en el mismo artículo a la prescripción adquisitiva y la prescripción extintiva. En nuestro ordenamiento -

---

<sup>81</sup> PAPAÑO, Ricardo J.; KIPER, Claudio M; DILLON, Gregorio A.; y CAUSSE, Jorge R. *Derechos Reales, Tomo I*, 3 ed., Buenos Aires, Astrea, 2012, p. 71.

<sup>82</sup> BORDA, Guillermo Antonio. Op. Cit., p. 47.

<sup>83</sup> PAPAÑO, Ricardo J.; KIPER, Claudio M; DILLON, Gregorio A.; y CAUSSE, Jorge R. Op. Cit., p. 77.

<sup>84</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 468.

Código Civil- con gran acierto, se sigue la teoría dualista, citándolos en libros distintos. Toca entonces revisar algunas definiciones respecto a la prescripción adquisitiva o usucapión, que es el tema que nos compete en el presente trabajo.

Así pues, “desde sus orígenes, la usucapión ha sido concebida como la adquisición de la propiedad por medio de la posesión continua de una cosa ajena, como una forma de apropiación posesoria”<sup>85</sup>. Se trata entonces de una institución antigua, pero como lo señalamos al principio, no existiendo hasta la fecha grandes cambios en su concepción, así lo corroboran ARRIBAS y LAU, citando a HENRI, LEÓN Y JEAN MAZEAUD, quienes han definido a la usucapión como “la adquisición, por el poseedor de una cosa, del derecho de propiedad o de otro derecho real sobre esa cosa, por efecto de la posesión prolongada durante cierto tiempo”<sup>86</sup>.

En ese mismo sentido, y complementando las definiciones antes citadas, “la prescripción adquisitiva es uno de los varios modos de adquirir la propiedad que establece el Código Civil, se trata pues, de un modo originario de adquirir el dominio de bienes, por medio de la posesión, pero no es una posesión cualquiera sino cualificada, “a título de dueño”, y además debe ser pacífica, continua y pública y según los plazos que señala la ley”<sup>87</sup>. De manera concisa, “la usucapión es el modo de adquirir el dominio y otros derechos reales por medio de la posesión usucaptiva”<sup>88</sup>.

En consecuencia, podemos identificar a raíz de las concepciones doctrinarias antes apuntadas, elementos que identifican a la prescripción adquisitiva, así tenemos: i) es un modo de adquirir un derecho real, es decir se adquirirá el derecho real bajo el que se venía ejerciendo la posesión que, para efectos del presente trabajo consideraremos a la propiedad; ii) de un bien ajeno; iii) mediante

---

<sup>85</sup> SANCHEZ CORONADO, Carlos Alberto. *La Propiedad. Mecanismos de Defensa*, Lima, Gaceta Jurídica. 2014, p. 216.

<sup>86</sup> ARRIBAS I., Guillermo; LAU G., Erick “Acerca de la Prescripción Adquisitiva: ¿Saliendo de la “Caverna”?”, *Themis Revista de Derecho*, N°60, 2011, p. 150.

<sup>87</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. “Ese Dolor de cabeza llamado “Usucapión” a Propósito del Segundo Pleno Casatorio”, *Diálogo con la Jurisprudencia*. N° 132, 2009, p. 56.

<sup>88</sup> CALEGARI DE GROSSO, Lydia E. *Usucapión*, 2° ed., Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores, 2006, p. 42.

la posesión cualificada, es decir, según las condiciones que establece el ordenamiento jurídico, y por último; iv) por el plazo que determina la ley. Teniendo clara la noción de la usucapión, seguiremos desarrollando sus aspectos fundamentales.

### **2.1.2. Naturaleza jurídica**

Si bien no existe respecto a su definición mayor debate, cierto sector de la doctrina aun no coincide respecto a su naturaleza jurídica, algunos la consideran como un modo de adquirir la propiedad y para otros constituye un medio de prueba. Sin embargo, para nosotros no cabe duda de que se trata de un modo de adquisición de la propiedad, teniendo en cuenta que existen modos originarios y modos derivados de adquisición, la usucapión es pues un modo originario; esto es, que no existe un transferente –no hay transferencia-, sino que se configura con una sola parte –prescribiente- cuando cumple con los requisitos necesarios establecidos en la norma. Así, lo que acabamos de afirmar, lo respalda la doctrina.

En ese contexto, como forma de adquirir la propiedad, la usucapión se puede definir como la adquisición de dominio u otro derecho real posible, por la posesión continuada del mismo durante el tiempo y con las condiciones que fija la ley.

En consecuencia, la naturaleza de la institución de la prescripción adquisitiva se enmarca dentro de los modos originarios de adquisición de la propiedad, pues, es evidente que no existe voluntad alguna de transmisión de su derecho real del propietario originario.

En esa línea, *“la prescripción adquisitiva de dominio constituye una forma originaria de adquirir la propiedad de un bien, basada en la posesión del bien por un determinado lapso de tiempo cumpliendo con los requisitos exigidos por la ley, lo que implica la conversión de la posesión continua en propiedad”*<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Casación N° 1730-2013-Del Santa, Sala Civil Transitoria del 14 de marzo de 2014

En suma, y como bien lo aclaramos al principio del presente acápite, la prescripción adquisitiva constituye un “modo originario de adquirir la propiedad u otro derecho real posible (ej.: usufructo, servidumbre, etc.), a través de la posesión a título de propietario y por el plazo señalado en la ley”<sup>90</sup>.

### **2.1.3. Efectos de la prescripción**

Así pues, de lo revisado hasta el momento, podemos concluir que el efecto principal de la prescripción adquisitiva o usucapión es el adquirir la propiedad de un bien, como se aclaró también en la parte correspondiente a su naturaleza jurídica. Dicha adquisición deberá basarse en la posesión, posesión que por cierto debe seguir determinados lineamientos a ser revisados más adelante.

Así lo confirman, GONZÁLES BARRÓN al señalar que “el efecto principal de la usucapión es adquirir la propiedad o el derecho real simétrico a la posesión que ejerce el sujeto”<sup>91</sup> y, ARRIBAS y LAU quienes manifiestan que “el efecto de la prescripción adquisitiva es poder adquirir la propiedad, ya sea por medio de una posesión de buena o mala fe”<sup>92</sup>.

## **2.2. Prescripción adquisitiva en el Ordenamiento Jurídico**

La prescripción adquisitiva en nuestro país, se regulaba en el Código Civil de 1852 y, como elementos para su configuración requería, para la prescripción extraordinaria o larga, poseer el bien por 40 años y para la prescripción ordinaria o corta –de buena fe- la posesión por 10 años. Posteriormente, el Código Civil de 1936, disminuye el plazo para la prescripción larga de 40 años a 30, siguiendo el mismo plazo -10 años- para la prescripción ordinaria.

Ahora bien, el Código Civil actual disminuyó considerablemente los plazos para la configuración de ambas clases de prescripción, así para la extraordinaria el plazo

---

<sup>90</sup> RAMÍREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., 495.

<sup>91</sup> GONZÁLES BARRÓN, Gunther. Op. Cit., p. 221.

<sup>92</sup> ARRIBAS I., Guillermo; LAU G., Erick. Op Cit., p. 151.

es de 10 años y para la ordinaria de 5 años, con los demás elementos requeridos como son la posesión continua, pacífica, pública y como propietario, en caso sea la prescripción ordinaria se debe incorporar el justo título y la buena fe.

Finalmente, también encontramos reglas sobre la prescripción adquisitiva en la Constitución, al establecer que los bienes de dominio público del Estado son imprescriptibles, en ese mismo sentido lo hace el Reglamento de la Ley SBN y, por último, también es tratada por la Ley N° 29618, norma que establece la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado, por lo que desde su entrada en vigencia ninguno de sus bienes podrá ser adquirido mediante prescripción.

En consecuencia, como lo acabamos de revisar, la prescripción adquisitiva en nuestro país es tratada por el Código Civil, precisamente aquella prescripción que rige sobre los bienes de los particulares; y, es tratada por la Constitución, Reglamento de Ley SBN y la Ley N° 29618 para referirse a los bienes del Estado, básicamente declarando su imprescriptibilidad.

### **2.3. Clasificación y requisitos para configurar la prescripción adquisitiva**

El artículo 950° del Código Civil, reconoce dos clases de prescripción, éstas son conocidas en la doctrina como prescripción extraordinaria o larga y prescripción ordinaria o corta, es preciso señalar que ambas clases son tratadas por el artículo mencionado y, en ambas los presupuestos para su cumplimiento son similares en cuanto a la posesión que debe cumplir el prescribiente; sin embargo, no nos referimos a cualquier posesión, sino como lo hemos señalado antes se trata de una posesión cualificada, esto es, en ambos casos la posesión debe ser continua, pacífica, pública y como propietario, otro factor fundamental es el tiempo de la posesión, será de 10 años en la prescripción extraordinaria y de 5 años en la prescripción ordinaria, entonces, el factor que determina la calificación de una u otra, es el justo título y la buena fe con la que se debe contar en la prescripción ordinaria.

En ese orden, es clara entonces la influencia de la teoría de Savigny en la posesión requerida para configurar la prescripción; esto es, que la posesión sea en concepto de propietario; se requiere por tanto del animus domini al que hacíamos referencia en la parte concerniente a la posesión, sus elementos y teorías. Resulta básico entonces que, “para acogerse a la usucapión el poseedor ejerza materialmente la posesión directa y efectiva, desplegando la calidad como propietario por el lapso que establece la ley. Por consiguiente no es posible usucapir sin la posesión”<sup>93</sup>.

Existen, por tanto –como ya lo señalamos-, dos clases de prescripción adquisitiva, extraordinaria y ordinaria, cuyo cumplimiento de cada una dependerá de las condiciones establecidas por la norma. Al igual que nuestro ordenamiento jurídico, muchos otros siguen esta clasificación, en la que se requieren los mismos requisitos, modificando básicamente en algunos el plazo para su cumplimiento.

Así, el sistema francés también contempla dos clases de prescripción adquisitiva, una prescripción larga y una abreviada, a esta última se accede en virtud de un justo título y buena fe. En ambos casos se requiere que el poseedor se comporte como propietario<sup>94</sup>. El código civil español también contempla dos clases distintas de usucapión, que difieren no solo por sus requisitos, sino también por su función. Para una exige que el poseedor sea de buena fe y tenga justo título, para otra basta con la posesión ad usucapionem durante el tiempo establecido, que es más largo que en el caso anterior, y no se requiere de la buena fe ni del justo título<sup>95</sup>.

Por su parte, en Colombia, al igual que en nuestro ordenamiento jurídico y los dos antes señalados, existen dos clases de prescripción, coincidiendo en los plazos para cada uno de ellos; esto es, la regular como ellos conocen a la prescripción ordinaria o corta en 5 años y, la irregular, que es la extraordinaria o larga en 10 años.

---

<sup>93</sup> GONZÁLES LINARES, Nerio. Op. Cit., p. 242. / GONZALES LINARES, Nerio. *La Prescripción en el Derecho Civil Peruano, 2012* [Ubicado el 04.X.2019]. Obtenido en <https://icjperu.wordpress.com/2012/05/25/la-prescripcion-en-el-derecho-civil-peruano/>

<sup>94</sup> Cfr. ARRIBAS I., Guillermo; LAU G. Erick. Op. Cit., p.150-151.

<sup>95</sup> Cfr. E PABLO CONTRERAS, Pablo; MARTÍNEZ DE AGUIRRE ALDAZ, Carlos; PÉREZ ÁLVAREZ, Miguel Ángel. Op. Cit., p. 417.

### **2.3.1. Prescripción adquisitiva extraordinaria**

Como se revisó en el punto anterior y según lo establece la primera parte del artículo 950° del Código Civil, la propiedad de bienes inmuebles se adquiere por prescripción extraordinaria cuando se tiene una posesión de forma continua, pacífica, pública y en concepto de propietario por el plazo de diez años. Como lo apuntamos, se la conoce también como prescripción larga por el plazo requerido que es mayor a la de la prescripción ordinaria o corta.

AVENDAÑO, se refiere a la prescripción extraordinaria afirmando que, “la finalidad de este tipo de prescripción es la de subsanar la falta de poder de disposición del transmitente, ya que trata de abarcar las situaciones en las que no exista el título, o por haberse perdido, o por dudas respecto a la buena fe del adquirente. En consecuencia, la usucapión larga constituye un último remedio para regularizar las situaciones de hecho que se han consolidado con el transcurso del tiempo, en las cuales el poseedor lo ha poseído el inmueble de forma continua, pacífica y como propietario”<sup>96</sup>. De esta manera, nos compete ahora explicar los requisitos necesarios para su configuración.

#### **2.3.1.1. Posesión continua**

La posesión continua significa “mantener en forma constante el control sobre el bien, por lo menos de modo potencial, sin que los terceros interfieran sobre este. La continuidad del hecho posesorio deberá extenderse por el tiempo establecido en la ley para la consumación de la usucapión”<sup>97</sup>. Sin embargo, ese control constante no quiere decir que sea necesario que el poseedor se encuentre permanente ejercicio de la posesión, sino que lo haga como cualquier propietario.

Así pues, la continuidad de la posesión admite algunas interrupciones, en ese sentido, habrá posesión continua: “a) cuando ella se tiene o se ejerce sin

---

<sup>96</sup> AVENDAÑO ARANA, Francisco. *La Prescripción Adquisitiva según la Corte Suprema Criterios para su Acreditación*, Lima, Gaceta Jurídica S.A., 2016 p.41.

<sup>97</sup> GONZALES BARRON, Gunther. Op. Cit., p. 60.

intermitencia o interrupción; b) cuando la interrupción es menor de un año; o c) cuando durando más de un año, esta le sea restituida por sentencia”<sup>98</sup>.

En definitiva, la posesión continua será aquella que permite tener el control sobre el bien o el ejercicio del mismo, durante el plazo indicado en la ley, que esta no sea interrumpida; sin embargo, como lo acabamos de revisar, respecto a ello hay una excepción y es que la interrupción puede darse exclusivamente por causas que prevé la norma, y debemos tener en cuenta, que el Código Civil establece la presunción de la continuidad en la posesión, de esta manera en su artículo 915°, dispone que “Si el poseedor actual prueba haber poseído anteriormente, se presume que poseyó en el tiempo intermedio, salvo prueba en contrario”.

#### **2.3.1.2. Posesión pacífica**

En síntesis, la pacificidad es la posesión no violenta, es decir la que se encuentra libre de esta, puntualizando que la violencia puede ser física y/o moral. Respecto a ello no existen dudas, en lo que, si existen discrepancias, incluso en la jurisprudencia, es respecto a la afectación de la pacificidad, es decir si esta se interrumpe con la remisión de cartas notariales o si la posesión se interrumpe cuando es cuestionada en vía judicial.

Consideramos que la posesión pacífica se refiere a que esté exenta de actos violentos, sean estos físicos o morales. Teniendo en cuenta que la pacificidad de la posesión no se afecta con procesos judiciales o remisión de cartas notariales, pues estos no constituyen actos de violencia; sin embargo, para efectos de la prescripción adquisitiva éstos actos si serán considerados como actos que interrumpen la prescripción, más no actos violentos.

#### **2.3.1.3. Posesión pública**

La posesión pública “implica que esta se ejerce de modo visible, y no oculta, de modo que se pueda revelar exteriormente la intención de sujetar la cosa. La

---

<sup>98</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 501.

publicidad no requiere que el propietario tome conocimiento de la situación posesoria ajena, pues basta la objetiva posibilidad que cualquier tercero advierta la existencia de esa posesión”<sup>99</sup>. De esta manera, la publicidad de la posesión radica en que ésta sea conocida socialmente y que además ésta pueda ser de conocimiento del propietario, ello no quiere decir que necesariamente éste deba saberlo, pero que su ejercicio pueda derivar de tal conocimiento, además de conducirlo con la naturalidad que lo haría un propietario legítimo.

En resumen, el fundamento de este requisito radica no sólo en que el poseedor sea reconocido, sino y sobretodo en que el propietario pueda tener conocimiento de que un tercero está ejerciendo posesión sobre su bien y, de ser así poder oponerse.

La posesión pública se puede manifestar de diversas formas, a parte del ya mencionado conocimiento social, esto es, por vecinos, colindantes, etc., sino también puede y debe ser acreditada con medios que acrediten fehacientemente dicha publicidad, así por ejemplo ésta se puede justificar con la apertura de negocios – licencia de funcionamiento – declaraciones juradas y pagos de impuestos ante la municipalidad correspondiente, etc.

#### **2.3.1.4. Posesión como propietario**

Consideramos que la posesión como propietario es el elemento esencial para la prescripción adquisitiva, que resulta como consecuencia de las condiciones antes desarrolladas. Aquí notamos que tiene relevancia, como se ha mencionado la teoría subjetiva de la posesión que fue propuesta por Savigny, esto es que la posesión deba ser ejercida en concepto de dueño, que la intención o voluntad del poseedor deban ser ejercidas con ya estudiado *animus domini*. Así lo aclara, GONZÁLES LINARES al señalar que “Surge aquí el elemento del *animus domini* de la posesión, el cual nos hace entender que no basta una

---

<sup>99</sup> GONZALES BARRON, Gunther. Op. Cit., pp. 55-56.

posesión cualquiera, sino solo la que se ejerce con la intencionalidad de comportarse como propietario o para sí”<sup>100</sup>.

Según lo señalado, “el ingrediente esencial de la posesión ad usucapionem, es la posesión en concepto de dueño: que el poseedor se comporte y se presente como propietario o como titular de un derecho real usucapible”. Asimismo, “la usucapión en concepto de dueño se puede ostentar y mantener a través de un mediador posesorio, a través de arrendatario”. Esto último es muy importante resaltarlo, pues la posesión como propietario también puede ser ejercida mediante un poseedor inmediato, que también será válido a efectos de configurar la prescripción.

Sabiendo lo que implica la posesión como propietario, es preciso preguntarse si ésta se presume –como ocurre en la posesión continua- o si de lo contrario es necesario probarla. En ese sentido, siguiendo a GONZÁLES BARRÓN<sup>101</sup>, quien explica que, sobre el tema en concreto existen dos claras tendencias en la doctrina.

La primera condición posesoria se presume, así el mismo autor citando a Eugenio Castañeda, señala que “A todo poseedor se le presume que posee como propietario y, por tanto, puede prescribir la cosa que posee. Es a su adversario a quien corresponde demostrarle que posee por cuenta de otro, como arrendatario, depositario, usufructuario, etc., y probado esto es claro que no habrá de prescribir jamás. La prueba de que posee por cuenta ajena no puede basarse en testimonios, sino en instrumentos”. La segunda condición considera que el drástico efecto que produce la usucapión aconseja que el poseedor deba probar todos los presupuestos que conforman la figura, con lo cual también estaría obligado a aportar prueba convincente sobre la posesión en concepto de dueño.

Para el mismo autor y en lo cual estamos de acuerdo, es que, si dicha pretensión se ejerce respecto de un predio inscrito, la presunción no tiene cabida. Es más,

---

<sup>100</sup> GONZÁLES LINARES, Nerio. Op. Cit, p. 242.

<sup>101</sup> Cfr. GONZÁLES BARRÓN, Gunther. Op. Cit., pp. 41-42.

incluso en los casos que resulte aplicable la presunción -bienes no inscritos-, el demandado podría oponerse a dicha circunstancia mediante la actuación de testimoniales; y, si el actor solo tiene una frágil presunción, sin mayor prueba, entonces lo lógico sería tenerla por desvirtuada.

En tal sentido la posesión en concepto de propietario debe probarse con los medios o mecanismos que acrediten de forma irrefutable dicha posesión y consecuencia de ello se rechaza la opinión de la doctrina que considera que ésta se presume.

#### **2.3.1.5. Posesión de 10 años**

Para adquirir un bien mediante prescripción adquisitiva, se requiere de la posesión según las condiciones antes desarrolladas, es decir, que sea continua, pacífica, pública y como propietario, por un periodo mínimo de 10 años. Cabe resaltar, tal como lo establece la primera parte del artículo 950° del Código Civil, dicho plazo es exclusivo para este tipo de prescripción –extraordinaria o larga–.

#### **2.3.2. Prescripción adquisitiva ordinaria**

Según lo anotado anteriormente, el segundo tipo de prescripción reconocido por el ordenamiento jurídico es la prescripción ordinaria o corta, conocida así porque el plazo -cinco años- para su configuración es menor que la anterior.

Así, la segunda parte del artículo 950° del Código Civil, determina que “(...) Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe”. De tal forma que, para adquirir un bien mediante este tipo de prescripción se requiere de la posesión cualificada que se analizó; es decir que la posesión sea continua, pacífica, pública y como propietario, a ello se debe adicionar el justo título y la buena fe y el plazo de cinco años.

La usucapión ordinaria “sirve exclusivamente para consolidar adquisiciones derivativas defectuosas por falta de poder de disposición en el transferente. En

ella el poseedor tiene un justo título, esto es, ha recibido la cosa de otro por un acto o contrato que, en sí mismo considerado, sería suficiente para adquirir su propiedad, pero este efecto adquisitivo no se ha producido porque aquel no era dueño ni titular, o no podía disponer de la cosa o del derecho. Este efecto es el que subsana la usucapión ordinaria”<sup>102</sup>.

Por lo tanto, habiendo desarrollado algunos de los elementos que se requieren para ambos tipos de prescripción -posesión continua, pacífica, pública y como propietario- cuando tratamos la prescripción adquisitiva extraordinaria, nos centraremos en explicar los elementos pendientes.

### **2.3.2.1. Justo título**

Para comenzar, debemos tener en cuenta que, el justo título es la causa o el acto jurídico que justifica determinada transferencia; sin embargo, dicha traslación del dominio o la posesión no es otorgada acorde a lo que corresponde, es decir que ésta no fue dada por el titular del bien, así pues, lo que se pretende es subsanar alguna irregularidad del transferente.

En efecto, como lo manifiesta RAMIREZ<sup>103</sup>, respecto al justo título éste no es el instrumento, sino el acto jurídico que sirve a la transferencia de dominio. Lo que sucede es que, siendo imperfecto, necesita ser saneado por medio de la usucapión, de manera que, justos títulos podrían ser, así, la compraventa, la donación, la permuta, etc., siempre que ellas sean contratos traslativos (de un no propietario). Es ahí donde aparece la usucapión para sanear el vicio.

Por último, siguiendo los conceptos antes señalados, lo mismo es ratificado por VELÁSQUEZ<sup>104</sup>, quien aclara que el justo título se deriva de un actor jurídico que implica una propiedad aparente puesto que da la impresión de transferencia real de dominio. Sin embargo, el disponente no tiene condiciones de propietario.

---

<sup>102</sup> DE PABLO CONTRERAS, Pedro; MARTÍNEZ DE AGUIRRE ALDAZ, Carlos; PÉREZ ÁLVAREZ, Miguel Ángel. Op. Cit., p. 417.

<sup>103</sup> Cfr. RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 499.

<sup>104</sup> Cfr. VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Op. Cit., p. 157.

### **2.3.2.2. Buena fe**

Se puede conceptualizarla como “la creencia o convicción (persuasión) del poseedor de que su título es válido. Es pues un elemento puramente psicológico en que ignora los vicios invalidatorios al momento de la adquisición de la posesión”<sup>105</sup>. En ese sentido, “al usucapiente no le basta con tener justo título, sino que además, debe creer que el que se lo otorgo en su favor era dueño y titular del derecho, y que podía disponer de él”<sup>106</sup>.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que “la buena fe no es solamente una creencia fundada en un estado psicológico (meramente interno) del poseedor. La buena fe si es creencia, pero debe responder al modo de actuar honesto de una persona. Por tanto, la buena fe no puede fundarse en un error inexcusable, pues existe un deber social de actuar diligentemente. Por ello, exige que el poseedor ostente el título de adquisición de la propiedad, en el cual pueda sustentar su creencia honesta. En resumen, aquí no se exige solamente una buena fe-creencia, sino que se avanza hasta una fe-diligencia”<sup>107</sup>.

Cabe precisar que la buena fe del poseedor se presume, así el artículo 914° del Código Civil, dispone que “Se presume la buena fe del poseedor, salvo prueba en contrario”. En conclusión, la buena fe radica en la certeza o convicción con la que cuenta el poseedor de que el título mediante el cual le fue conferida la posesión es válido y adicionalmente a ello que quien le otorgó dicho título tenía la capacidad para hacerlo, sería por lo tanto el elemento interno, psicológico del poseedor; sin embargo y como de manera acertada lo determina el autor antes citado, esta creencia debe ir acompañada de la diligencia del poseedor para que se configure como tal.

### **2.3.2.3. Posesión de 5 años**

---

<sup>105</sup> RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. Op. Cit., p. 464.

<sup>106</sup> DE PABLO CONTRERAS, Pedro; MARTÍNEZ DE AGUIRRE ALDAZ, Carlos; PÉREZ ÁLVAREZ, Miguel Ángel. Op. Cit., p. 436.

<sup>107</sup> AVENDAÑO ARANA, Francisco. Op. Cit., p. 571.

Con el fin de que se configure este tipo de prescripción, se requiere de la posesión cualificada; es decir, que esta sea continua, pacífica, pública y como propietario, por un lapso mínimo de cinco años, incluyendo a ello el justo título y la buena fe con la que debe contar el poseedor.

## **CAPITULO III**

### **ANALISIS DE LA LEY N° 29618**

#### **1. Aspectos generales**

##### **1.1. Antecedentes**

El Estado en el último tiempo ha dado algunos avances normativos en lo que respecta a la protección de sus bienes, así como lo hemos señalamos en el primer capítulo, en el año 2007 se dictó la Ley SBN, que entró en vigencia el 15 de marzo de 2008, fecha en que se publicó su Reglamento mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, que establece un cuerpo normativo único por medio del cual se rigen los bienes estatales. Así pues, uno de los principales objetivos del Estado es, sin dudas, la protección legal de sus bienes.

Bajo la misma línea, debemos entender que la imperante necesidad de brindar protección a los bienes estatales se da como consecuencia de que estos bienes del Estado eran objeto de posesiones ilegales, informales, invasiones; teniendo como consecuencia el tráfico de terrenos de propiedad estatal y, el perjuicio económico que esto significaba para el Estado.

Es así que el Poder Ejecutivo, en uso de su capacidad de iniciativa legislativa, presentó ante el Poder Legislativo el Proyecto de Ley N° 2412-2007-PE<sup>108</sup>. La

---

<sup>108</sup> Proyecto de Ley, que fue presentado mediante Oficio N° 106-2008-PR.

referida iniciativa legislativa tenía en principal objetivo la modificación de algunos artículos del Código Civil, referidos a las instituciones jurídicas estudiadas en el capítulo anterior, de la posesión -artículos 986° y siguientes- y la prescripción adquisitiva -artículos 950° y siguientes-. En ese sentido básicamente lo que se pretendía regular con la Ley era la presunción de posesión del Estado sobre sus bienes y, respecto a la prescripción adquisitiva se buscaba duplicar los plazos cuando se trate de bienes inmuebles de propiedad estatal.

Tal es así que en la Exposición de Motivos de la ley entre otras cosas se señala que, “la prescripción adquisitiva ha tenido gran acogida como mecanismo de saneamiento y titulación de edificaciones sujetas a régimen de propiedad exclusiva y común; así como de terrenos urbanos. Sin embargo, también ha generado un incentivo perverso ya que ha ocasionado ocupación de extensas áreas de titularidad del Estado o de entidades públicas, las mismas que han sido prescritas, generando de este modo gran perjuicio económico para el Estado. Resaltando que hoy en día, uno de los recursos más valiosos para el desarrollo económico del país se encuentra en los terrenos estatales, sean estos de dominio público o de dominio privado. En tal sentido, con el objeto de implementar un mecanismo de defensa integral de los terrenos estatales. La propuesta normativa desincentivará las invasiones en terrenos del Estado y permitirá que el Estado pueda ejercer una efectiva defensa de sus bienes”.

Es indiscutible que la prescripción adquisitiva busca regularizar la propiedad adquirida mediante este mecanismo, así como sanear la titulación, respecto a ello no cabe duda que la prescripción es de gran importancia; sin embargo, en algunos casos este procedimiento ha sido utilizado para prescribir vastas áreas de propiedad estatal lo cual a lo largo del tiempo ha ido mermando el patrimonio inmobiliario del Estado. En ese sentido, el inconveniente no radica en la figura de la prescripción adquisitiva ni en la vía para solicitarlo, ya sea ésta notarial o judicial, sino en los medios que se utilizan, los fines y, sobre todo, la titularidad de los predios sobre los cuales recaen estas solicitudes, que en gran parte eran son Estado.

Posteriormente, con fecha 13 de octubre de 2010, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, modificó el texto de la norma a lo que vendría a terminar siendo la actual Ley N° 29618<sup>109</sup> -en adelante “La 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.

Consideramos que, con el objetivo de establecer un mecanismo de protección de los bienes de dominio privado del Estado, tiene mayor valor como se encuentra redactada actualmente La Ley, en comparación a cómo se planteó la iniciativa legal, pues el hecho de duplicar el plazo para la prescripción contribuía en poco o nada para desincentivar las invasiones, apropiación de estos bienes y el tráfico de los mismos. Por lo tanto, mediante una presunción de posesión y consecuente prohibición de prescripción se regula de manera adecuada dicha protección.

Ahora bien, como se revisó en los capítulos anteriores -respecto a las características de los bienes estatales y a la prescripción adquisitiva- y como lo señalaban Torres Vásquez y Ramírez Cruz, nada obsta que se pueda declarar la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado, mediante ley expresa. En ese sentido, con un sustento debidamente motivado y argumentado, como es el caso, y con una finalidad clara que es la de proteger los bienes estatales, que, finalmente son bienes que buscan un fin común, tal como lo afirma JIMÉNEZ MURILLO, al establecer que “Dichos bienes, deberán estar destinados a los fines que dichos organismos y entidades públicas deben cumplir conforme lo dictan los mandatos legales genéricos o sus Estatutos correspondientes. En

---

<sup>109</sup> Artículo 1.- “Presunción de la posesión del Estado respecto de los inmuebles de su propiedad: Se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad”. Artículo 2.- “Declaración de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal: Declárase la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal”. DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL UNICA. - Exclusión de los predios de las comunidades campesinas y nativas del país: La presente Ley no es de aplicación a los predios en propiedad, en posesión o en uso tradicional de las comunidades campesinas y nativas, los cuales se rigen por las leyes de la materia. DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA UNICA. - Aplicación de la Ley núm. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento: Las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren ocupando inmuebles de propiedad estatal, con excepción de bienes municipales, que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley núm. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento pueden acogerse a los mecanismos de compraventa a valor comercial establecidos en dichas normas.

consecuencia, los bienes de propiedad estatal tienen un destino predeterminado”<sup>110</sup>.

Por lo tanto, a priori se puede señalar que existe justificación para la dación de La Ley como medio de protección de la propiedad estatal que, por más privada que ésta sea, tiene como objetivo coadyuvar con los fines que tiene el Estado. Sin embargo, para determinar su constitucionalidad o no, más adelante analizaremos algunos argumentos que defienden cada postura.

## **1.2. Aplicación de la ley en el tiempo**

Antes de pasar a analizar La Ley para definir si ésta es constitucional o, de lo contrario es inconstitucional, estimamos oportuno, establecer a qué casos - respecto al tiempo- será aplicable la norma objeto de estudio ya que, en la jurisprudencia civil y registral se generaron opiniones y resoluciones discordantes respecto a ello.

Nuestro ordenamiento jurídico, específicamente el artículo III del Título Preliminar del Código Civil, establece: “La ley se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú”, de esta manera, el Código Civil dispone la irretroactividad de las leyes, salvo excepciones y para lo cual nos remite a la Constitución que en su artículo 103°, estipula: “(..). La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos en materia penal cuando favorece al reo (...)”

Según lo establecen los dispositivos legales antes citados, la aplicación de las leyes se dan a las consecuencias o a las situaciones jurídicas que se generen durante la vigencia de determinada ley. En ese sentido, “todo hecho ocurrido durante la vigencia de una ley se rige por esta, y los cumplidos durante una nueva, por esta última. Así, los derechos que entraron a la esfera de una persona

---

<sup>110</sup> JIMENEZ MURILLO, Roberto. Op. Cit., p. 64.

bajo una determinada normativa no pueden ser desconocidos ni en vía de interpretación por nuevas leyes”<sup>111</sup>.

Por lo tanto, La Ley se aplicará a hechos que se cumplan o que inicien durante su vigencia, entiéndase por éstos a los que se han consumado; es decir, se sigue como corresponde lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, pues “La irretroactividad de la ley es garantía elementalísima de la seguridad jurídica. No se puede acomodar la ley de hoy para que rija el acontecimiento o la conducta de ayer, sería la peor arbitrariedad”<sup>112</sup>.

De lo expuesto hasta el momento, se podría concluir que no existen mayores inconvenientes respecto a la aplicación de La Ley; sin embargo, como lo adelantamos no existía unanimidad respecto a ello en la jurisprudencia, así por ejemplo existe contradicción en las Resoluciones N° 484-2011-SUNARP-TR-A<sup>113</sup> y 003-2012-SUNARP-TR-T<sup>114</sup>, teniendo en cuenta que en ambos casos se solicita la anotación preventiva de prescripción adquisitiva notarial, y que se iniciaron los trámites cuando La Ley estaba vigente; sin embargo, el plazo en ambas se cumplió antes de su entrada en vigencia, a pesar de ello las dos solicitudes fueron tachadas por los registradores, ante esta situación, se apelaron al Tribunal Registral y resolvió de distinta manera en cada caso, así en la primera confirmó la tacha, mientras que en la segunda revocó la decisión del registrador y ordenó que se inscriba la anotación preventiva.

En ese sentido, la última resolución a la que hacemos referencia estableció un precedente, al disponer que, “No corresponde a las instancias registrales, por ser de exclusiva responsabilidad del notario, evaluar la aplicación o inaplicación de la Ley N° 29618 hecha por el citado profesional dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad”.

---

<sup>111</sup> AYARZA GOMEZ, Oswald. “Problemas Registrales en la Aplicación de la Teoría de los Derechos Adquiridos y Hechos Cumplidos”. *Diálogo con la Jurisprudencia*. N° 155. Agosto 2011, p. 273.

<sup>112</sup> CHIRINOS SOTO, Enrique. *La Constitución, Lectura y Comentarios*, 6° edición, Rodhas, 2008, p.238.

<sup>113</sup> Resolución N° 484-2011-SUNARP-TR-A, Tribunal Registral del 08 de julio de 2011.

<sup>114</sup> Resolución N° 003-2012-SUNARP-TR-T, Tribunal Registral del 06 de enero de 2012.

Con mayor claridad, la Resolución N° 820-2015-SUNARP-TR-L<sup>115</sup> establece: *“Debemos considerar que la norma bajo comentario no impide el ejercicio del derecho de acción para que los privados que hubiesen adquirido el dominio de tales bienes antes de la vigencia de la ley puedan solicitar su reconocimiento a través de cualquiera de los procesos o procedimientos establecidos, pues se tratará de situaciones jurídicas consumadas antes de la vigencia de dicha ley, es decir, para quienes ya habían ganado el derecho de propiedad por usucapión al contar –al momento que empezó a regir la Ley 29618- con más de 10 años de posesión con las características previstas por dicho artículo 950 del CC”.*

Ahora, en el ámbito judicial también se presentaron resoluciones contradictorias respecto a la aplicación de la norma, en ese sentido, los Exp. N° 02019-2012 y 00422-2009, ambos de la Corte Superior de Justicia de la Libertad, pero con resolución distinta en cada caso, así en la primera confirman la sentencia de primer grado, sosteniendo que la Ley es inaplicable, porque a la fecha de su entrada en vigencia, el demandante ya había cumplido con los requisitos; sin embargo, en la segunda confirman la sentencia que declara Improcedente la demanda porque interpone la demanda cuando la Ley ya estaba en vigencia.

De manera adecuada, la Corte Suprema mediante Casación N° 1673-2015<sup>116</sup>, establece: *“Teniendo en cuenta que la Ley número 29618, entró en vigencia el veinticinco de noviembre de dos mil diez, ésta resultaba aplicable al caso sub iudice, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú y el artículo III del Título Preliminar del Código Civil, la cual desarrolla la teoría de los hechos cumplidos, por el cual todo hecho ocurrido o cumplido durante la vigencia de una norma se rige por ésta, por tanto los derechos que ingresaron dentro del patrimonio de una persona al amparo de una norma vigente en ese tiempo, no pueden ser desconocidos por nuevas normas jurídicas expedidas con posterioridad, solo resultan prescriptibles los bienes privados del Estado cuando*

---

<sup>115</sup> Resolución N° 820-2015-SUNARP-TR-L, Tribunal Registral del 28 de abril de 2015.

<sup>116</sup> Casación N° 1673-2015-MOQUEGUA, Sala Civil Transitoria del 18 de abril de 2016.

*el requisito de ejercicio de la posesión por un periodo de diez años se haya cumplido antes de la entrada en vigencia de la Ley número 29618”.*

Ante ello, podemos concluir que nos encontramos ante tres situaciones que se presentan respecto a la aplicación de La Ley y estas son: - Nos referimos a “prescripciones” a aquellas posesiones que tienen como fin cumplir los requisitos para configurar y solicitar la prescripción adquisitiva-

- (i) “Prescripciones” iniciadas y culminadas antes de la entrada en vigencia de La Ley.
- (ii) “Prescripciones” iniciadas antes de la entrada en vigencia de La Ley y completadas posterior a ésta.
- (iii) “Prescripciones” iniciadas y concluidas posteriores a la entrada en vigencia de La Ley.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, para el supuesto (i) no existirían mayores inconvenientes, pues la aplicación de La Ley no tiene cabida, ya que ésta es irretroactiva. Ahora bien, el quid del asunto radica en los dos supuestos posteriores –casos (ii) y (iii)- que, incluso como lo acabamos de revisar en la jurisprudencia nacional no existía concordancia respecto a su correcta aplicación. Sin embargo, como ya lo aclaramos, La Ley sólo se aplicará a las prescripciones que se completen durante su vigencia, esto es que los requisitos para su configuración se cumplan posteriores al 25 de noviembre de 2010 y, evidentemente en los casos de las posesiones iniciadas posteriores a la fecha antes señalada. “De esta manera, La prescripción no opera retroactivamente, no se es propietario desde el día que inició la posesión, sino sólo a partir del cumplimiento del plazo (...) No es factible hablar de una prescripción ganada a medias o en un 90%. No es que el poseedor con 9 años en el bien tenga un mejor derecho que el poseedor con 1 año en el predio”<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> PASCO ARAUCO, Alan. *¿Cuándo se Entiende Consumada la Prescripción Adquisitiva? Prescripción contra el Estado en el Pleno Jurisdiccional 2016* [Ubicado el 20.X.2016]. Obtenido en: <https://laley.pe/art/3557/prescripcion-contra-el-estado-en-el-pleno-jurisdiccional-2016->

Para terminar con las discrepancias y establecer un criterio vinculante, el 8 y 9 de julio de 2016, se realizó en Lima el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil, con la participación de 33 Cortes Superiores de Justicia, cuyo tercer tema fue la prescripción de bienes inmuebles del Estado y se planteó 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 aprobó el criterio de la primera ponencia, que establecía “Que la prescripción de inmuebles del Estado si pueden ser adquiridos por prescripción adquisitiva de dominio, siempre y cuando hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618 ya hayan cumplido con los requisitos necesarios para acceder a la prescripción”.

La posición se apoya en la irretroactividad a la que hemos hecho mención anteriormente, y en ese sentido se llegó a la siguiente conclusión plenaria: “Puede declararse la prescripción adquisitiva del 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”.

En ese sentido, “se entiende que todas las prescripciones consumadas sobre bienes inmuebles de dominio privado del Estado, durante la vigencia de la Ley N° 29618, en principio ya no pueden prescribir, y en consecuencia los notarios en esos supuestos ya no podrán realizar el procedimiento notarial de prescripción adquisitiva sobre esos bienes inmuebles, y si lo hicieren y presentasen la anotación preventiva o su inscripción ante el Registro serían objeto de una tacha de plano”<sup>118</sup>.

Queda claro entonces el criterio de aplicación de La Ley en el tiempo, en ese sentido se puede prescribir bienes inmuebles de dominio privado del Estado,

---

<sup>118</sup> CÁRDENAS VILLACORTA, Santiago. “Sobre la calificación registral de las prescripciones adquisitivas notariales no contenciosas y la Ley N° 29618”, *Actualidad Civil, Instituto Pacífico*, Volumen 11, mayo 2015, p. 348.

siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos establecidos en la norma, antes de su entrada en vigencia.

## **2. ¿Es inconstitucional la ley?**

### **2.1. Sobre la supuesta inconstitucionalidad**

Es importante, empezar destacando que, el artículo 103° de la Constitución señala, “(...) La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad”. En ese sentido, toda ley será aplicable mientras se encuentre en vigencia, o como lo señala la doctrina tiene la “presunción de constitucionalidad”.

Lo dispuesto por la norma, lo ratifica el jurista italiano ZAGREBELSY, al afirmar que, “la ley pierde su eficacia solo a consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, antes de tal declaración, la ley, con independencia de cuales sean las sospechas abrigadas sobre su no conformidad con la Constitución, es obligatoria para todos”<sup>119</sup>.

Ahora bien, el inciso 4)<sup>120</sup> del artículo 200° de la Constitución, contempla a la acción de inconstitucionalidad y establece que ésta procede contra las normas que tienen rango de ley. Cabe resaltar que, este proceso constitucional lo que busca es proteger los principios consagrados en la Constitución y en caso una ley contravenga con alguno de ellos ésta sea derogada por el órgano correspondiente que, en este caso la facultad es del Tribunal Constitucional.

#### **2.1.1. Demanda de inconstitucionalidad**

---

<sup>119</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *Realismo y Concreción del Control de Constitucionalidad de las Leyes en Italia*, traducido por César Astudillo y Miguel Carbonell, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2007, p. 618.

<sup>120</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993, Artículo 200°.4: “*La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo*”.

De esa manera, el Colegio de Notarios de San Martín, en uso de sus facultades según lo dispuesto por el inciso 7)<sup>121</sup> del artículo 203° de la Constitución, al considerar que La Ley contraviene la Carta Magna, alegando que ésta crea una situación de privilegio estatal, así como impide ejercer el derecho de propiedad de tales bienes, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra La Ley con fecha 22 de mayo de 2015, bajo Expediente N° 0014-2015-PI/TC.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, mediante Auto I, de fecha 13 de agosto de 2015 resolvió admitir a trámite la demanda, fijando como fecha de vista para el 29 de enero de 2016 que se realizaría en la ciudad de Arequipa; sin embargo, se tiene la información de que a ésta no asistió la parte demandante. En ese sentido, hasta la fecha –noviembre 2019- aún no se resuelve la solicitud interpuesta por el Colegio de Notarios.

Ante los cuestionamientos que surgieron respecto a La Ley y, que incluso fue motivo de la demanda de inconstitucionalidad a la que se hizo referencia, corresponde revisar los puntos álgidos que surgieron a partir de su entrada en vigencia.

## **2.2. Interpretación contrario sensu**

La interpretación a contrario sensu “es la acción y resultado de deducir de un texto normativo el sentido tácito, mediante la negación de su antecedente y consecuente”<sup>122</sup>.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que la interpretación de las normas en general y, en este caso de la Constitución debe realizarse teniendo en cuenta la realidad y el contexto social en el cual nos encontramos al momento de interpretar, así pues, HERNÁNDEZ, afirma que “una determinada interpretación

---

<sup>121</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993, Artículo 203°.7: “*Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad: (...) Los colegios profesionales, en materias de su especialidad*”.

<sup>122</sup> ABREGU BAEZ, Juan Aurelio. “Interpretación a Contrario Sensu y el Problema de Derrotabilidad de las Normas”, *Revista Institucional*, N° 8, marzo 2008, p. 30.

que fue correcta dentro de un contexto histórico, por los cambios sociales, ya no sea adecuada en otro contexto”<sup>123</sup>.

Así, parte de la doctrina nacional, establece que, de una interpretación contrario sensu del artículo 73°<sup>124</sup> de la Constitución, La Ley es inconstitucional, pues el citado artículo dispone que los bienes de dominio público son imprescriptibles, por lo tanto, y en sentido contrario los bienes de dominio privado si pueden ser objeto de prescripción.

Al respecto, MENESES GOMÉZ, apunta que “la Ley N° 29618 contraviene el artículo 73 de la Constitución, al impedir prescribir bienes de dominio privado del Estado, cuando la Constitución si nos otorga esta posibilidad, por lo que debería ser separada de nuestro ordenamiento jurídico nacional”<sup>125</sup>.

En ese mismo sentido, AVENDAÑO<sup>126</sup> reitera que, el artículo 73° de la Constitución señala que los bienes de dominio público del Estado son imprescriptibles contrario sensu, los bienes de dominio privado del Estado sí son prescriptibles. Para el autor la prescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado está prevista en la Constitución, aunque no expresamente.

Por su parte, PUERTAS FIGALLO<sup>127</sup>, señala que la norma es inconstitucional, partiendo de la interpretación a contrario del artículo 73° de la Constitución, en tanto que los bienes de dominio público son imprescriptibles, los que no son de dominio público serán prescriptibles. Sin embargo, el mismo autor aclara que, si consideramos que la norma en cuestión simplemente ignora toda regulación a los

---

123 HERNANDEZ RENGIFO, Freddy. *La Interpretación de la Constitución*, 2013. [Ubicado el 04.X.2019]. Obtenido en <http://freddyhernandezrengifo.blogspot.com/2013/04/la-interpretacion-constitucional.html>

<sup>124</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993, Artículo 73: “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”.

<sup>125</sup> MENESES GOMÉZ, Alberto. Op. Cit., p. 114.

<sup>126</sup> AVENDAÑO ARANA, Francisco. *Bienes de Dominio Privado del Estado ¿Imprescriptibles?* [Ubicado el 01.VII.2019]. Obtenido en <https://ius360.com/jornadas/jornada-por-los-30-anos-del-codigo-civil/bienes-de-dominio-privado-del-estado-imprescriptibles/>

<sup>127</sup> Cfr. PUERTAS FIGALLO, Juan Carlos. “Comentarios sobre la prescripción de los bienes estatales. A propósito de Ley N° 29618”, *Revista Jurídica del Perú*, N°128, octubre 2011, Lima, pp. 123-127

bienes de dominio privado, cabe concluir necesariamente que La Ley no colisiona con la norma constitucional en particular.

De otro lado, GONZÁLES BARRÓN<sup>128</sup>, establece que no es argumento suficiente que la Constitución contemple la imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio público para determinar la inconstitucionalidad de La Ley, pues la norma constitucional establece el régimen jurídico del dominio público, pero ello no impide que el legislador desarrolle el tema de los bienes patrimoniales del Estado y tampoco que éstos puedan gozar de alguno de los caracteres de aquel.

De igual modo, CÁRDENAS, afirma que, “por disposición normativa expresa, como la Ley N° 29618, no habría ningún inconveniente en entenderse que los bienes inmuebles de dominio privado del Estado son imprescriptibles”<sup>129</sup>. Existen, por tanto, posturas distintas respecto a la interpretación del artículo 73° de la Constitución; sin embargo, como lo señalamos líneas arriba, la interpretación debe realizarse teniendo en cuenta el criterio del contexto social, la realidad a la que se aplicará la norma bajo interpretación y sabiendo de que el hecho de que la Constitución regule los bienes demaniales no limita que los de dominio privado puedan tener una de sus características. Ello teniendo en cuenta que como lo señala GARCÍA TOMA, “la Constitución es redactada con un lenguaje lo suficientemente vago y general que permita su permanente adaptación al “tiempo político” que se vive sucesivamente dentro de una colectividad”<sup>130</sup>.

El mismo autor, establece que, en aquellos casos en que el intérprete constitucional debe descender al plano hermenéutico de las normas de inferior jerarquía, se hace oportuno tener en consideración lo siguiente:

- La norma investigada no debe ser declarada inconstitucional o inaplicable, en tanto pueda ser objeto de una interpretación en consonancia con el texto constitucional.

---

<sup>128</sup> GONZALES BARRON, Gunther. Op. Cit., p. 215.

<sup>129</sup> CARDENAS VILLACORTA, Santiago. Op. Cit., pp. 353-354.

<sup>130</sup> GARCIA TOMA, Víctor. “Valores, Principios, Fines e Interpretación Constitucional”, *Derecho y Sociedad*, N° 21, 2003, p. 202.

- La norma investigada tiene en su favor el supuesto de presunción de constitucionalidad. Esta presunción rige en favor de los actos normativos de los órganos estatales, en tanto pueden ser armonizados con el texto constitucional.

En conclusión y como bien lo apunta ZAGREBELSKY, al referirse a la constitución y su interpretación, “Si, mediante, una palabra lo más aproximado posible, quisiéramos indicar el sentido de este carácter esencial del derecho de los estados constitucionales actuales, quizás podríamos usar la imagen de la ductilidad”<sup>131</sup>. Y, es precisamente ello, como se debe llevar a cabo una interpretación, adaptándose a cada caso concreto. De la misma forma, GARCÍA TOMA, citando a NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS, añade que “se debe postular una adaptación de la Constitución a las realidades que le toca vivir y resolver. Ello permitirá que la Constitución quede actualizada al compás del dinamismo de los tiempos y que alcance su óptima aplicación”<sup>132</sup>.

Así pues, de un análisis contextual y minucioso del porqué de La Ley, es decir, la finalidad y el objeto que persigue, podemos concluir que ésta puede ser interpretada sin contravenir el texto constitucional, pues el contexto en el cual se dio exigía una protección imperiosa de la propiedad estatal, que en fin de cuentas será en beneficio general, además como ya se ha señalado, nada impide que mediante una ley se declare la imprescriptibilidad de éstos bienes y con ello, otorgarle dicho “privilegio” y, por último, las normas -Constitución- deben adaptarse a los constantes cambios y necesidades sociales.

### **2.3. ¿Vulnera el derecho de propiedad?**

La propiedad, según MARCIAL RUBIO, es “el derecho real-es decir, el derecho sobre las cosas-más completo que existe porque contiene todas las potestades que se puede ejercitar sobre ellas: usarlas, disfrutarlas, disponerlas, recuperarlas-

---

<sup>131</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia*, traducido por Marina Gascon, 11° ed., Torino, Editorial Trotta, 2016.

<sup>132</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. Op. Cit., p. 206.

reivindicarlas se dice técnicamente a esto último- cuando otro las usurpa”<sup>133</sup>. En el mismo sentido, VARSÍ señala que el derecho de propiedad es el principal derecho real frente a los demás. Es el derecho real por excelencia. El más completo y amplio de todos. Sin embargo, no es –como se acostumbra a decirse- un derecho “egoísta”, esto es, que no es un derecho que pueda constituirse como si estuviera en juego solamente el interés de un individuo propietario<sup>134</sup>.

Coincidimos en que el derecho de propiedad es el derecho real por excelencia y el más completo, que le confiere a su titular el poder de uso, disfrute, disposición y reivindicación sobre el bien materia del derecho. Derecho que, según la demanda interpuesta por el Colegio de Notarios de San Martín, se vería afectado por La Ley, vulnerando así el artículo 70° de la Constitución<sup>135</sup>, pues el Estado debe garantizar el derecho de propiedad que el particular habría adquirido por medio de prescripción y, porque nadie puede ser privado de su propiedad, salvo por los supuestos señalados en la norma, que se refieren a la expropiación que es facultad del Estado y, señalar sin más que vulnera el Derecho de Propiedad, sería limitarnos a pensar que la propiedad estatal se encuentra regulada sólo por el Derecho Civil y en este caso no estamos tratando de una propiedad civilista que, por más que el Código Civil complementa su tratamiento, ésta se encuentra regulada por su propio cuerpo normativo.

Así, JIMÉNEZ MURILLO, establece que “Los bienes estatales, que comprenden los bienes de dominio privado, no pueden ser estudiados desde una perspectiva del Derecho Civil, pues regula –entre otros aspectos- las relaciones jurídicas de la propiedad en general, sobre la base de la propiedad privada y de la autonomía de la voluntad de las partes, mientras que para el Derecho Administrativo el principio

---

<sup>133</sup> RUBIO CORREA, Marcial. *Para Conocer la Constitución de 1993*, 5° ed., Lima, Fondo Editorial PUCP, 2015, p. 139.

<sup>134</sup> Cfr. VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. *Las Características del Derecho de Propiedad*. Lima, Gaceta Civil y Procesal Civil, 2019, pp. 72-76.

<sup>135</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993, Artículo 70: “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”.

de legalidad constituye el fundamento de las funciones que deben cumplir las entidades públicas, en lo concerniente a la utilidad de los bienes que son de su propiedad”<sup>136</sup>. El mismo autor, en otro artículo complementa las entidades públicas de dichos bienes ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos, lo que no implica que en estricto tales bienes se regulen por el derecho civil, sino más bien, ello permite que dicha disciplina jurídica refuerce el marco normativo de los bienes públicos<sup>137</sup>.

Estamos entonces, ante dos tratamientos distintos respecto al derecho de propiedad y, ello obedece a la finalidad que cada uno tiene, así, sobre los bienes de dominio privado, “el Estado puede ejercer los atributos del derecho de propiedad, pero con límites. No es igual que lo que sucede con la propiedad privada regulada por el Código Civil”<sup>138</sup>. De esa manera, también lo ratifica la jurista española CARMEN CHINCHILLA, al reafirmar que “El contenido de derecho de propiedad de la administración del estado sobre sus bienes patrimoniales está limitado por la función social que los mismos, llegado el caso, puedan tener que cumplir; todo ellos al margen de la función administrativa (servir al interés general) que, en todo caso por definición, están destinados a desempeñar siempre”<sup>139</sup>.

No obstante lo anterior, como lo señalamos, la demanda de inconstitucionalidad contra La Ley, argumentaba que infringe la propiedad reconocida por la Constitución, esa misma idea la comparte PALACIOS, quien manifiesta que “El estado elude su responsabilidad de solucionar y de regularizar la situación del ciudadano peruano que no cuenta con recursos económicos para obtener una vivienda propia donde pueda vivir dignamente con su familia, contrariando de esta

---

<sup>136</sup> JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. Op. Cit., p. 258.

<sup>137</sup> Cfr. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “Registros Públicos, Propiedad Estatal y Saneamiento de los Bienes del Estado”. *Fuero Registral de Doctrina y Jurisprudencia Registral*, N° 7, junio 2011, p. 251.

<sup>138</sup> ABAD YUPANQUI, Samuel B. Tribuna Legal: *¿Son iguales todos los bienes del Estado?* 2015 [Ubicado el 26.VI.2019]. Obtenido en <https://gestion.pe/opinion/tribuna-legal-son-iguales-bienes-100172-noticia/>

<sup>139</sup> CHINCHILLA MARIN, Carmen. Op. Cit., pp. 121-122.

forma lo dispuesto en el artículo 2, inciso 16, de la Constitución Política del Estado”<sup>140</sup>.

Rebatiendo y en contraposición de los argumentos anteriores, “concluir con mucha facilidad que una norma como la Ley N° 29618 va en contra del derecho fundamental de propiedad y que por tanto es inconstitucional; estaríamos pensando como si estuviéramos frente a un Estado donde la libertad y la propiedad se encuentran en un grado superior frente a los otros derechos fundamentales, limitados a las normas contenidas en nuestro Código Civil, que regulan la prescripción adquisitiva de predios privados entre sujetos de derecho privado, y en consonancia, otorgándole un mayor peso al derecho fundamental de propiedad privada”<sup>141</sup>.

Como lo destacamos en el capítulo anterior -respecto a la prescripción adquisitiva-, en Colombia éstos bienes -de dominio privado del Estado- también son imprescriptibles y la Corte Constitucional Colombiana en sendas sentencias - Sentencia C-530/96 y 302/09- ha determinado que “Es equivocado afirmar que esta norma quebranta la Constitución, en lo relativo a la función social de la propiedad. Precisamente, si desde el punto de vista de la finalidad del Estado se mira, es claro que la norma tiende a asegurar la capacidad económica del Estado para prestar los servicios públicos. En la medida en que se impide que los particulares se apropien de los bienes fiscales, se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad”.

Por tanto, si llegamos a pensar que el Estado transgrede el derecho fundamental de propiedad al “no reconocerlo” pues no contempla que los bienes de dominio privado estatal, se puedan adquirir por medio de la prescripción adquisitiva y consecuente propiedad, ello en busca de proteger su patrimonio, como ya se ha recalado su uso, ya sea éste actual o potencial, siempre debe estar orientado al común de toda la sociedad. En ese sentido, estando en juego éste frente a la

---

<sup>140</sup> PALACIOS DE SANDOVAL, Emma. “La inconstitucionalidad de la Ley N° 29618”, *Revista Jurídica “Docencia et Investigación” – Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM*, Volumen 18, N° 1, abril 2016, p. 105.

<sup>141</sup> CÁRDENAS VILLACORTA, Santiago. “Ensayo sobre la imprescriptibilidad de los predios de dominio privado del Estado”, *Actualidad Civil, Instituto Pacífico*, Volumen 12, junio 2015, p. 154.

propiedad individual y a intereses particulares, se debe priorizar la suma de derechos fundamentales y el destino de los bienes estatales que serán en beneficio de la sociedad.

#### **2.4. ¿Vulnera el derecho de igualdad?**

Ahora bien, llegamos a otro de los puntos tan discutidos sobre la constitucionalidad o no de La Ley y que consideramos podría abarcar al punto antes expuestos, se trata de la igualdad ante la ley, derecho se encuentra previsto en el inciso 2<sup>142</sup> del artículo 2° de la Constitución.

Respecto a la igualdad, GARCÍA TOMA citando a MARCIAL RUBIO, apunta que, “la igualdad es un principio que intenta colocar a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia. Ello implica una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancias, calidad, cantidad o forma”<sup>143</sup> -el resaltado es nuestro- para enfatizar que respecto al tema de análisis en concreto no nos encontramos ante una igualdad de condiciones y circunstancias. Ello en razón de los sujetos, el contexto, los medios, etc.

El mismo autor, en razón de lo expuesto y citando a FERNÁNDEZ SEGADO reconoce que “Es evidente que el principio de igualdad no impone que todos los destinatarios de las normas hayan de tener inexcusablemente idénticos derechos y obligaciones. Por el contrario, a situaciones distintas pueden acordarse consecuencias jurídicas diferenciadoras”. Así también lo dispone ROBERT ALEXY al formular que, cuando hay una razón suficiente para producir un tratamiento desigual, entonces debe ser ordenado un tratamiento desigual.<sup>144</sup>

Por su parte, ZAGREBELSKY, afirma que “El principio de igualdad, no vale como mandato de universalidad de las leyes. Vale, por el contrario, como imperativo

---

<sup>142</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993, Artículo 2: “*Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.*”

<sup>143</sup> GARCIA TOMA, Víctor. “La Constitución y el Principio de Igualdad”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Lima*, N° 30, Enero – diciembre 1999, p. 21.

<sup>144</sup> IBÍDEM, p. 25.

para regular de modo igual las situaciones razonablemente similares y en un modo distinto las situaciones razonablemente diversas”<sup>145</sup>.

Sin embargo, y ante las ideas antes citadas, un sector de la doctrina insiste en que La Ley quebranta también la igualdad que es reconocida por la Constitución, al establecer que “ambos recurrentes –refiriéndose al Estado y a los particulares- deben hacerlo en igualdad de condiciones y con la plena confianza de que van a obtener justicia en forma igualitaria, de tal suerte que no se merme la seguridad jurídica”<sup>146</sup>.

De igual forma lo entiende el Colegio de Notarios que planteó la demanda de inconstitucionalidad al señalar que con La Ley se está colocando en una condición de privilegio al Estado y consecuentemente quebrantando la igualdad. Como lo sostuvimos, la igualdad enmarca también a los supuestos desarrollados anteriormente, en este caso, al estar ante derechos de propiedad que son distintos –propiedad estatal y propiedad particular-, corresponde en consecuencia diferentes tratamientos legales. En ese sentido, “debemos entender que los bienes privados del Estado peruano, no deben ser considerados como bienes privados cualesquiera. El Estado, como sociedad jurídicamente organizada, tiene por mandato la Constitución la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo (Art. 1, 2 y 3), procurar la realización de los llamados derechos sociales y económicos (art. 4 a 29) y mantener funcionando con eficiencia y calidad cada una de las instituciones que conforman la estructura estatal tanto a nivel nacional, regional y local orientadas a la realización de tales fines”<sup>147</sup>.

Siguiendo los argumentos antes citados, PEÑARANDA reafirma que “la actividad de la Administración está destinada a la satisfacción de los intereses generales, por lo que su condición de titular de bienes se legitima en razones de interés público: a diferencia de los sujetos privados, la condición de titular de bienes o propiedades administrativas, sólo está justificada para las Administraciones

---

<sup>145</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. Op. Cit., p. 622.

<sup>146</sup> PALACIOS DE SANDOVAL, Emma. Op. Cit., p. 108.

<sup>147</sup> CARDENAS VILLACORTA, Santiago. Op. Cit., 355.

Públicas, porque los mismos están destinados a la satisfacción de fines públicos. Pero helo es predicable de todos los bienes públicos, tanto demaniales, como patrimoniales”<sup>148</sup>.

De igual forma, la Corte Constitucional Colombiana en sentencias C-530/96 y 302/09, determina: “No se quebranta la igualdad, porque quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares”.

A manera de colofón, debemos considerar como lo establece la Constitución que se debe dar un tratamiento igualitario a condiciones similares, en ese sentido debemos analizar en qué situaciones correspondería de ser el caso un tratamiento distinto, claro está por las distintas condiciones. Así pues, la situación en la que se encuentra un particular frente a un bien del Estado no es la misma en la que se encontraría frente a un bien de otro particular, ya que el Estado no cuenta con los mecanismos o medios suficientes para proteger la basta cantidad de propiedad inmobiliaria con la que cuenta, frente a la que puede tener un particular y preservarlo.

Por lo tanto, no resulta apropiado señalar que La Ley vulnera la igualdad, pues ello significaría otorgar un tratamiento igual a personas o circunstancias que no se encuentran en condiciones similares.

### **3. Legalidad de la norma**

Habiendo aclarado la situación respecto a la constitucionalidad de La Ley, revisado los argumentos y criterios que se oponen a su validez y concluido en cada caso sobre su constitucionalidad, corresponde revisar y comprobar si, efectivamente los bienes de dominio privado estatales deben tener la

---

<sup>148</sup> PEÑARANDA RAMOS, José Luis. Op. Cit., p. 2.

característica de imprescriptibles, ello en virtud de su utilidad y de cuánto perjudicaría realmente al Estado perder dichos bienes.

### **3.1. Importancia de proteger los bienes del Estado**

#### **3.1.1. Utilidad y fin de los bienes de dominio privado del Estado**

En acápite anteriores se ha revisado que los bienes estatales, ya sean éstos de dominio público o privado, cumplen un rol importante en el patrimonio del Estado, de los cuales se sirve para la consecución de sus fines. Ahora bien, respecto a los bienes de dominio privado, su utilidad resulta valiosa principalmente desde dos puntos de vista, por un lado, para ejecutar las finalidades que le son conferidas y, por otro, para mediante éstos obtener rédito económico, que en suma llegan a beneficiar y cubrir intereses generales.

En ese sentido, “los bienes de dominio privado, en nuestra opinión, sirven como soporte para cumplir actividades complementarias a las que se prestan, propiamente, en los bienes destinados al servicio público o al uso público, dichos bienes pueden pasar a convertirse en bienes de dominio público por el mérito del destino que les confiera cada entidad pública”<sup>149</sup>.

Por su parte, UGOLINI<sup>150</sup>, aclara que el destino de utilidad común típico de los bienes del dominio público, no está ausente en el destino de los bienes del dominio privado ya que también estos bienes cumplen un rol para el interés general. En efecto, -continúa explicando la autora-, un terreno, un edificio, y en general cualquier inmueble del Estado que pertenece a su dominio privado puede no sólo servir para ser vendido y obtener ingresos fiscales, que no deja de ser un fin de primordial interés público, sino también destinarse a satisfacer necesidades sociales, para promover el acceso a la vivienda o también el fomento de determinadas actividades comerciales.

---

<sup>149</sup> JIMENEZ MURILLO, Roberto. Op. Cit., p. 263.

<sup>150</sup> Cfr. UGOLINI, Daniela. Dominio Público y Privado del Estado [Ubicado el 13.XII.2018]. Obtenido en: <https://www.buenosaires.gob.ar/procuracion-general/dominio-publico-y-privado-del-estado>

En consecuencia, admitir un tratamiento similar al que tienen los inmuebles de dominio privado de un particular regulados por el Código Civil, y por tanto su prescripción, con el consiguiente perjuicio que ello produce a la sociedad en conjunto, es aceptar su detrimento del patrimonio Estatal, en perjuicio de toda la sociedad, dado que se contará con un instrumento menos para lograr la realización de los llamados derechos sociales y económicos protegidos por nuestra Constitución<sup>151</sup>.

Está claro entonces que los bienes de dominio privado del Estado, resultan fundamentales para que el Estado se sirva de ellos en el cumplimiento de sus fines, ya sea contando con ellos directamente o para la obtención de ingresos económicos mediante los mecanismos que se regulan para su disposición y por ende –debido a su importancia y fines- merecen un tratamiento especial, Así lo reafirma el profesor SÁNCHEZ MORÓN, quien señala que “A los bienes del patrimonio privado del Estado no se le aplican sin más las normas civiles reguladoras de la propiedad privada. En realidad, todos los bienes de la administración están, de una u otra manera, destinados a fines de interés público, es decir, a los servicios públicos en sentido lato, lo que determina la aplicación a todos ellos de normas de Derecho Público”<sup>152</sup>.

### **3.1.2. Tratamiento jurídico de los bienes estatales de dominio privado**

En ese sentido, teniendo claro que los bienes de dominio privado del Estado son de suma importancia para el Estado y en consecuencia para la sociedad, no pueden ser tratados de igual forma que los bienes de los particulares que siguen precisamente intereses individuales, por lo que éstos deben contar con normas especiales que los protejan y cautelen. Así, para RAMÓN PARADA, “La mayor parte de los medios de protección exorbitante no son, aplicables en exclusiva a la protección del demanio, sino que constituyen el régimen jurídico básico de

---

<sup>151</sup> Cfr. CARDENAS VILLACORTA, Santiago. Op. Cit., p. 356.

<sup>152</sup> SANCHEZ MORON, Miguel. *Los Bienes Públicos. Régimen Jurídico*. Madrid, Tecnos, 1997, p.22.

protección de todos los bienes de la Administración, ya sean patrimoniales o demaniales”<sup>153</sup>.

En ese sentido, el régimen de protección de los bienes públicos en general comporta una serie de prerrogativas y exorbitancias, en esencia, se les aplica un régimen básico público a ambas categorías de bienes. Se diluye así la confusión que se genera por la denominación de bienes privados de la administración, que induce erróneamente a pensar en la aplicación exclusiva del derecho privado a este tipo de bienes<sup>154</sup>.

Entonces, carecería de razón que el Estado –que representa a todos los ciudadanos- no protegiera sus bienes de la pretensión de terceros de adueñarse de estos con la finalidad de ocuparlos o transferirlos posteriormente. De este modo, las principales garantías o medidas de protección de los bienes públicos, en general, buscan poner a salvo la titularidad pública de las agresiones o usurpaciones de los particulares, que desvirtúan en últimas el cumplimiento de los fines de interés público de los bienes estatales<sup>155</sup>.

Siguiendo la línea de lo citado, la Corte Constitucional Colombiana en sentencias de los años 1996 y 2009, apunta que estos bienes merecen un tratamiento especial que los proteja, en bien de toda la sociedad, ya que su afectación, así no sea inmediata sino potencial, está dirigida al servicio público, debe excluirlos de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular.

Entonces, es evidente que los bienes de dominio privado del Estado, por más privados que se les denomine, ello en base a la clasificación estudiada en el primer capítulo, no se le aplica sin más las normas del ordenamiento jurídico que rigen las relaciones entre particulares, sino por el contrario cuentan con un cuerpo

---

<sup>153</sup> PARADA, Ramón. Op. Cit., p. 89.

<sup>154</sup> Cfr. VANESTRALEN, Hernando. *Bienes de Titularidad Pública: Patrimoniales y de Dominio Público. Una aproximación al Sistema Español*. 2004 [Ubicado el 13.XII.2018]. Obtenido en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-05792004000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792004000100007)

<sup>155</sup> Cfr. URQUIZO MAGGIA, Daniel. Op. Cit., p. 553.

normativo propio que delimita su regulación, esto debido a los fines que deben cumplir y el especial tratamiento que deben recibir por pertenecer al Estado y en consecuencia estar dirigidos al cumplimiento de sus objetivos.

### **3.2. Acciones del Estado sobre sus bienes**

#### **3.2.1. Mecanismos para dinamizar la propiedad estatal**

Bien, como se ha revisado hasta el momento y ha quedado claro, la importancia que recae sobre los bienes de dominio privado estatal por la finalidad que persigue y consecuencia de ello el tratamiento legal que éstos deben recibir, corresponde ahora desarrollar lo que le compete al Estado respecto a la protección, recuperación y junto con ello un aspecto que consideramos trascendental que es el uso adecuado y sobre todo eficiente que debe otorgarles para obtener mayores beneficios.

Ante eso, de manera acertada, MEJORADA afirma que “El Estado es el mayor propietario de inmuebles del país y ha tomado medidas para conservar sus derechos (...). Sin embargo, la preservación del dominio y el control material de los predios no tiene justificación en el mero inventario, sino en la necesidad de poner los inmuebles a disposición de los particulares”. Más adelante el mismo autor precisa: “¿Para qué tiene tantos inmuebles y se afana en retenerlos? La respuesta es sencilla: para promover las inversiones, generar empleos e incrementar la recaudación”<sup>156</sup>.

En ese sentido, el Estado viene implementando mecanismos que coadyuven, primero a proteger sus bienes y luego de ello a otorgarle a éstos un mejor uso o destinación, para lo cual en principio es fundamental que los bienes del Estado se encuentren saneados, que, de acuerdo al artículo 2º, numeral 2.2, inciso h del Reglamento de la Ley SBN, éstas son las acciones destinadas a lograr la inscripción en los Registros Públicos la situación real de los bienes, por lo que

---

<sup>156</sup> MEJORADA, Martín. “La inversión privada en bienes eriazos del Estado”, *La Ley El ángulo legal de la noticia*, N° 8, febrero 2015, p. 20.

siguiendo este orden de registrarlos adecuadamente se podrá ejercer sobre ellos un mejor control y cautelarlos con mayor determinación.

Así pues, para citar algunos ejemplos –aparte de La Ley que es materia de análisis- de mecanismos implementados por el Estado que pretenden sumar a las ideas antes expuestas, tenemos al Decreto Legislativo N° 1358, publicado el 21 de julio de 2018, que modifica la Ley SBN, y que tiene por finalidad optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada, que entre sus principales disposiciones cuenta con la obligatoriedad de las entidades de efectuar la primera inscripción de dominio, de oficio y progresivamente de los inmuebles bajo su competencia, busca también el aprovechamiento de los bienes de dominio público, es decir que las entidades pueden constituir derechos que no impliquen su enajenación, siempre que no desnaturalice el normal funcionamiento del uso público o la prestación del servicio público, entre otros.

Al no existir un criterio uniforme en cuanto a la disposición para promover la inversión de particulares, la SBN viene estableciendo ciertos criterios y éstos son básicamente dos, (i) que no se disponga de todo el bien y, (ii) que tenga carácter temporal, respecto a esta última condición la determinará la entidad titular del bien teniendo en cuenta su planificación respecto al mismo.

Para mencionar otro ejemplo, nos podemos referir a la Ley N° 30230, publicada el 12 de julio de 2014, que establece procedimientos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en específico y para nuestros fines nos referimos a las disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal, en ese sentido, las entidades deben repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales que se realicen en los predios bajo su competencia, para esto contarán con el auxilio o apoyo de la Policía Nacional del Perú, ante la cual se debe presentar la solicitud acreditando la titularidad sobre el predio objeto de recuperación.

Por lo tanto y como lo hemos venido señalando, El Estado se encuentra en proceso de constantes mejoras e implementaciones respecto al tema de interés, para lo cual cuenta con normas que respaldan ello, como La Ley que no fue dada de manera aislada sino que se cuenta además con otros mecanismos como las normas antes citadas, y que además guardan coherencia con lo que defendemos que es la protección de los bienes del Estado y el otorgamiento a éstos de un uso adecuado, eficiente y que permita generar ingresos que beneficien al interés común.

### **3.2.2. La Realidad de los bienes del Estado**

Por último, para terminar de demostrar cuan valioso resulta proteger los bienes del Estado por las razones antes expuestas y por lo tanto determinar con un argumento adicional que La Ley es constitucional, analizaremos algunos datos que fortalecen los argumentos esgrimidos y que demostrarán la importancia de los mecanismos que viene implementando el Estado con la finalidad de salvaguardar su propiedad inmueble.

Sin embargo, a pesar de todo lo que hemos venido desarrollando hasta el momento, existe un sector de la doctrina que insiste en que La Ley, va en contra de los derechos de aquellas personas de bajos recursos, así ZECENARRO<sup>157</sup>, manifiesta que en la gran mayoría de casos –los inmuebles del Estado- se encuentran en posesión de personas en pobreza o en extrema pobreza, y por su parte PALACIOS<sup>158</sup> añade que, La Ley contraría los derechos de las personas que no cuentan con recursos económicos para obtener una vivienda.

Ante las afirmaciones antes citadas, podemos inferir que los autores se refieren a ocupaciones ilegales de personas que buscan obtener un bien para destinarlo a su vivienda, lo que sería un asentamiento humano –en adelante se le denominará “AA.HH.”- o afín; sin embargo, según un ensayo realizado sobre el sistema de formalización de la propiedad en los AA.HH, concluyo que: “Hasta los años 90, la

---

<sup>157</sup> ZECENARRO MONGE, Carlos. Op. Cit., p. 9.

<sup>158</sup> PALACIOS DE SANDOVAL, Emma. Op. Cit., p. 105.

mayoría de AA.HH., se encontraba sobre propiedad estatal (...). Esta proporción ha ido variando en gran parte por la tugurización, y cada vez encontramos más casos de AA.HH. sobre propiedad privada”<sup>159</sup>. Además de ello, que un gran número de AA.HH. está ubicado en zonas de riesgo, así por ejemplo en Lima en 2006, de cada 100 AA.HH., entre 80 y 90 se encuentran en zonas de riesgo, que son terrenos no adecuados para el asentamiento de viviendas<sup>160</sup>.

Entonces no es inequívoco señalar que La Ley, vulnera el derecho de las personas de bajos recursos que buscan usar los bienes con fines de vivienda, porque como lo acabamos de revisar, hay un gran número de estas ocupaciones que se encuentran sobre bienes de particulares y además a ello se suma que muchas veces se busca consolidar viviendas en zonas que no son adecuadas por diversos factores, como el suelo, potencial riesgo por cercanía a ríos, quebradas, etc.

Entonces debemos analizarlo de manera minuciosa ya que el Estado con la custodia de sus bienes busca no sólo conseguir sus fines para proyectos por ejemplo en educación, salud, vivienda sino también y, por ende, que ésta última no sea informal y nos referimos a las zonas donde se consolidan.

Otro punto importante y que además fue uno de los motivos más resaltantes para la dación de La Ley lo constituyen las mafias que trafican la propiedad estatal. Así pues, es muy común encontrar noticias o reportajes acerca de ello, su modus operandi, que cabe resaltar trae consigo la comisión de delitos como usurpación, estafa, extorsión y hasta sicariato, delitos que además “generan el 40% de la delincuencia en el país”<sup>161</sup> y según información emitida en el programa televisivo “Día D”, del canal “ATV”, de fecha 22 de setiembre de 2019, estas mafias pueden llegar a generar cerca de 20 millones de soles al año y que constituyen la

---

<sup>159</sup> WEBB, Richard; BEUERMANN, Diether; y REVILLA, Carla. *La Construcción del Derecho de Propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*, Lima, Colegio de Notarios de Lima, 2006, p. 24.

<sup>160</sup> IBÍDEM, p. 29.

<sup>161</sup> VERA, Enrique. *Tráfico de Terrenos: invasión y crimen a gran escala*. 2018 [Ubicado el 13.II.2018]. Obtenido en: <https://elcomercio.pe/peru/tierras-nadie-invasion-crimen-gran-escala-informe-noticia-496161-noticia/>

segunda forma delictual más grave en nuestro país, sólo después del tráfico ilícito de drogas, mafias que además se apropian de los inmuebles y luego de ello estafan con falsas compraventas a familias que necesitan de viviendas y por si fuera poco, posteriormente a esto los extorsionan para realizar cualquier construcción o hasta para vivir en esos inmuebles.

Entonces, es bastante grave lo que acabamos de revisar y lo que estas mafias organizadas generan no sólo en perjuicio del Estado sino de la sociedad en general, ya que en relación a lo apuntado en los párrafos que anteceden, no serían los más perjudicados los que no cuentan con recursos, y buscan una vivienda, sino que incluso éstos también se verían afectados por los traficantes que con fines inescrupulosos pretenden valerse del mecanismo de la prescripción para generar tal perjuicio. En ese sentido, ¿no resulta acaso fundamental proteger los bienes del Estado? Está claro que sí y que ello vaya acompañado de mecanismos que permitan su uso adecuado.

Por otro lado, el Estado, representado por la SBN en la búsqueda de cautelar su propiedad y con el dispositivo al que hicimos referencia en párrafos precedentes – Ley N° 30230- en el año 2018, recuperó 2'387,941 metros cuadrados de terrenos estatales, lo que hacen un total de 73 predios en las siguientes regiones Piura, Ica, Áncash, Lima, Arequipa y Loreto, además sólo en Lima entre el 2014 y 2018 se recuperaron 1'551,098 metros cuadrados de terrenos<sup>162</sup>. Cabe resaltar que los predios recuperados por la SBN corresponden a terrenos que fueron invadidos después de noviembre de 2010, es decir posterior a la entrada en vigencia de La Ley.

Asimismo, según un reporte de la SBN<sup>163</sup>, respecto a las áreas ocupadas indebidamente, es decir, que son producto de invasiones entre el año 2012 a febrero de 2016, se tiene la siguiente información:

---

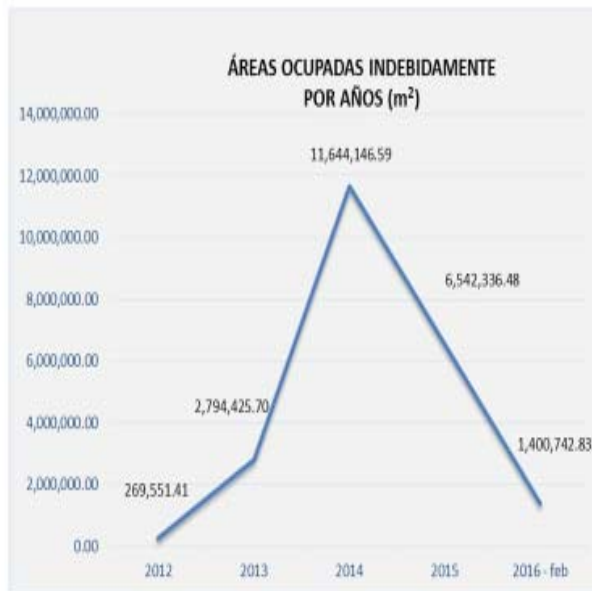
<sup>162</sup> Cfr. VADILLO VILA, José. *Recuperar lo de todos*. 2019 [Ubicado el 25.I.2019]. Obtenido en: <https://elperuano.pe/noticia-recuperar-de-todos-74753.aspx>

<sup>163</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES. *Defensa y Recuperación de Predios Estatales*. [Ubicado el 29.V.2018]. Obtenido en: [www.sbn.gob.pe/BIENES\\_INMUEBLES\\_DEFENSA\\_RECUPERACION](http://www.sbn.gob.pe/BIENES_INMUEBLES_DEFENSA_RECUPERACION)

## Áreas ocupadas indebidamente

ÁREAS OCUPADAS INDEBIDAMENTE POR AÑOS	
AÑOS	ÁREA INVADIDA (m <sup>2</sup> )
2012	269,551.41
2013	2,794,425.70
2014	11,644,146.59
2015	6,542,336.48
2016 - feb	1,400,742.83
<b>TOTAL</b>	<b>22,651,203.01</b>

Fuente: A partir del 2015 Reportes de Incidencia de acciones de supervisión - 2016



De acuerdo al gráfico antes mostrado, notamos que en el período allí citado -4 años, 2 meses- se generaron invasiones hasta por 22,651,203.01 metros cuadrados, lo que refuerza nuestra postura de otorgarle a todos los bienes estatales una adecuada y marcada protección como lo viene realizando a través de los distintos mecanismos estudiados.

Por último, debemos centrarnos en analizar los datos respecto a solicitudes de prescripción adquisitiva –sólo haremos referencia a solicitudes notariales- sobre bienes del Estado en lo que va del año –meses: febrero a octubre 2019- en los que se determinará una vez más la importancia de La Ley como mecanismo de protección de los bienes estatales, cabe precisar que dicha información ha sido obtenida mediante una solicitud de acceso a la información pública presentada ante la SBN.

Así tenemos la siguiente estadística:

1. Sobre notificaciones directas a la SBN:

- Doscientos tres (203) notificaciones directas realizadas a la SBN.
- En relación a las notificaciones se identificaron que, veintiún (21) solicitudes correspondían a bienes de propiedad estatal, por lo que se generaron este número de oposiciones.
- Asimismo, de las notificaciones realizadas, once (11) no se identificaron al predio, por lo que se declaró su nulidad.

2. Sobre avisos de publicación:

- Sesenta (60) avisos publicados en el diario oficial, respecto a trámites de prescripción adquisitiva sobre predios del Estado.

Por lo tanto, de febrero de 2019 hasta la fecha, se realizaron trámites de prescripción adquisitiva vía notarial y se presentaron ochenta y un (81) solicitudes que se pretendían realizar sobre bienes estatales, ello sin tener en cuenta los procesos judiciales y quedando pendiente determinar si los que han sido declarados nulos también recaía sobre propiedad del Estado.

Por lo que una vez más reafirmamos la constitucionalidad de La Ley, porque no contraviene ningún derecho o regulación establecida en el texto fundamental, además de ello y como ha quedado demostrado, resulta un mecanismo real de protección de la propiedad inmueble del Estado.

## **CONCLUSIONES**

1. Los bienes del Estado son tratados y regulados en un cuerpo normativo independiente con rango legal, a su vez éstos se clasifican en bienes de dominio público que son aquellos que están afectos a un uso público o destinados a un servicio público y bienes de dominio privado, éstos últimos son aquellos cuya afectación no es inmediata, pero tienen por finalidad coadyuvar al Estado al cumplimiento de sus fines y generar rédito económico.
  
2. Los bienes de dominio privado estatales tienen las siguientes características (i) enajenables, es decir que pueden ser objeto de disposición, siguiendo para ello las disposiciones de las normas; (ii) embargables, ésta clase de bienes pueden eventualmente ser objeto de embargo en caso el Estado no asuma una deuda contraída y, por último; (iii) imprescriptibles, no se pueden adquirir mediante prescripción adquisitiva, por la norma que lo prohíbe y en consecuencia no se cumplen con los requisitos para su configuración.
  
3. La prescripción adquisitiva en nuestro país es tratada por el Código Civil, esto para reglamentar aquellos casos de propiedad privada de particulares, a su vez la propiedad estatal es regulada por la Constitución y el Reglamento de la Ley SBN para determinar la imprescriptibilidad de los

bienes de dominio público y por la Ley N° 29618 para otorgarle el mismo carácter a los bienes de dominio privado.

4. El hecho de que la Constitución declare la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público del Estado no impide otorgarle dicha condición a los bienes de dominio privado, pues nada obsta que el legislador pueda hacerlo, claro está teniendo en cuenta sus fundamentos, por otro lado, el Estado no se encuentra en igualdad de condiciones para proteger los bienes de su propiedad frente a los particulares, ello debido a la gran cantidad de inmuebles con los que cuenta, además de ello la finalidad de los bienes del Estado siempre están dirigidos a un interés social a diferencia de los particulares que su fin es individual.
  
5. Resulta importante que el Estado establezca mecanismos de protección, recuperación y uso adecuado de sus bienes, ello con el fin no sólo de conservarlos sino además de otorgarles dinamismo y generar inversiones que en fin de cuentas traerán beneficios para toda la sociedad.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS:**

1. AVENDAÑO ARANA, Francisco. *La Prescripción Adquisitiva según la Corte Suprema. Criterios para su Acreditación*, Lima, Gaceta Jurídica S.A., 2016.
2. BERMEJO VERA, José. *Derecho Administrativo. Parte Especial. Materiales de Estudio. Curso bienes estatales de la Maestría en Derecho Registral y notarial*. Lima, USMP, 2010.
3. BORDA, Guillermo Antonio; con la colaboración de BORDA, Delfina M. *Manual de Derecho Civil: Derechos Reales*, 7° ed., Buenos Aires, Fondo Editorial de Derecho y Economía, La Ley, 2012.
4. CALEGARI DE GROSSO, Lydia E. *Usucapión*, 2° ed., Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores, 2006.
5. CHINCHILLA MARIN, Carmen. *Bienes Patrimoniales del Estado*, Madrid, Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2001.
6. CHIRINOS SOTO, Enrique. *La Constitución, Lectura y Comentarios*. Lima, Rhodas, 2008.
7. CUADROS VILLENA, Carlos. *Derechos Reales, Tomo I*. Segunda Edición, Lima, Cultural Cuzco, 1992.
8. DE PABLO CONTRERAS, Pedro; MARTÍNEZ DE AGUIRRE ALDAZ, Carlos; PÉREZ ÁLVAREZ, Miguel Ángel. *Curso De Derecho Civil (III) Derechos Reales*, 4° ed reimpresión, Madrid, Edisofer S.L., 2014.

9. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial de Ciencia y Cultura, 2004.
10. GONZALES BARRÓN, Gunther. *Derechos Reales*. Lima, Jurista Editores, 2005.
11. GONZALES BARRON, Gunther. *La Usucapión. Fundamentos de la Prescripción Adquisitiva De Dominio*, 4° ed., Lima, Gaceta Jurídica, 2017.
12. JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. *Comentarios a la Ley y al Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales*, Lima, Gaceta Jurídica, 2014.
13. LAMA MORE, Héctor Enrique. *La Posesión y La Posesión Precaria*. Lima, Editora Jurídica Grijley. 2007.
14. PAPAÑO, Ricardo J.; KIPER, Claudio M; DILLON, Gregorio A.; y CAUSSE, Jorge R. "Derechos Reales, Tomo I", 3 ed., Buenos Aires, Astrea, 2012.
15. PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo III Bienes Públicos Derecho Urbanístico*, 9° ed., Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2002.
16. RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. *Tratado de Derechos Reales. Teoría General de los Derechos Reales, Tomo I*, 4° ed., Lima, Gaceta Jurídica S.A., 2017.
17. RIOJA BERMUDEZ, Alexander. *Las Clases de Posesión en el Perú*, Lima, Normas Legales, 2010.
18. RUBIO CORREA, Marcial. *Para Conocer la Constitución de 1993*, 5° ed., Lima, Fondo Editorial PUCP, 2015.
19. SANCHEZ CORONADO, Carlos Alberto. *La Propiedad. Mecanismos de Defensa*, Lima, Gaceta Jurídica, 2014.
20. SANCHEZ MORON, Miguel. *Los Bienes Públicos. Régimen Jurídico*, Madrid, Tecnos, 1997.
21. VASQUEZ RIOS, Alberto. *Derecho Reales*, Tomo I. 4° ed., Lima, Editorial San Marcos E.I.R.L., 2013.
22. VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. *Las Características del Derecho de Propiedad*. Lima, Gaceta Civil y Procesal Civil, 2019.
23. VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. *Tratado de Derechos Reales. Parte General, Tomo I*. Lima, Editorial Universidad de Lima, 2017.

24. VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. *Bienes*. 12 ed., Bogotá, Editorial Temis S.A., 2010.
25. WEBB, Richard; BEUERMANN, Diether; y REVILLA, Carla. *La Construcción del Derecho de Propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*, Lima, Colegio de Notarios de Lima, 2006.

#### **LIBROS TRADUCIDOS:**

1. VON IHERING, Rudolf. *Estudios sobre la Posesión*, traducido por Adolfo Gonzáles Posada, México DF, Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2001.
2. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia*, traducido por Marina Gascon, 11° ed., Torino, Editorial Trotta, 2016.
3. ZAGREBELSKY, Gustavo. *Realismo y Concreción del control de Constitucionalidad de las leyes en Italia*, traducido por César Astudillo y Miguel Carbonell, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2007.

#### **TESIS:**

1. CCOPA ALMERCOS, Sara. *El Dominio Público, su Desafectación*, Tesis para optar el grado de Magister, Lima, PUCP, 2004.

#### **ARTÍCULOS DE REVISTAS:**

1. ABREGU BAEZ, Juan Aurelio. "Interpretación a Contrario Sensu y el Problema de Derrotabilidad de las Normas", *Revista Institucional*, N° 8, marzo 2008, 25-54.
2. ARRIBAS I., Guillermo; LAU G., Erick "Acerca de la Prescripción Adquisitiva: ¿Saliendo de la "Caverna"?", *THEMIS Revista de Derecho*, N°60, 2011, 149-166.
3. AYARZA GOMEZ, Oswald. "Problemas Registrales en la Aplicación de la Teoría de los Derechos Adquiridos y Hechos Cumplidos", *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 155, agosto 2011, 273.

4. CÁRDENAS VILLACORTA, Santiago. “Ensayo sobre la imprescriptibilidad de los predios de dominio privado del Estado”, *Actualidad Civil, Instituto Pacífico*, Volumen 12, junio 2015, 148-159.
5. CÁRDENAS VILLACORTA, Santiago. “Sobre la calificación registral de las prescripciones adquisitivas notariales no contenciosas y la Ley N° 29618”, *Actualidad Civil, Instituto Pacífico*, Volumen 11, mayo 2015, 342-359.
6. GARCIA TOMA, Víctor. “Valores, Principios, Fines e Interpretación Constitucional”, *Derecho y Sociedad*, N° 21, 2003, 190-209.
7. GARCIA TOMA, Víctor. “La Constitución y el Principio de Igualdad”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Lima*, N° 30, Enero – diciembre 1999, 17-31.
8. GONZALES BARRON, Gunther. “Teoría y Práctica del Proceso Judicial de Prescripción Adquisitiva”, en *La Propiedad Mecanismo de Defensa*, Lima, Gaceta Jurídica, 2014, paginas.
9. JARILLO GOMEZ, Juan Luis. “La Posesión en el Código Civil. Significación de la posesión dentro de los Derechos Reales”, *Saberes Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales*, junio 2008, 1-17.
10. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “Aplicación teórica-práctica de la terminología aplicable a los bienes estatales”, *Gestión Pública y Desarrollo*, enero 2010, C6-C9.
11. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “El Estudio de los Bienes de Propiedad Estatal en el entorno del Derecho Administrativo”, *Taller de Derecho*, N° 1, 2002, 61-67.
12. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “La Afectación en Uso Predial”, *Gestión Pública y Desarrollo*, noviembre 2008, A6-A12.
13. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “Los Bienes Estatales en la Jurisprudencia Constitucional”, *Ius Et Veritas*, 2011, 93-140.
14. JIMÉNEZ MURILO, Roberto. “Régimen de la propiedad estatal en nuestro sistema jurídico nacional”, *Themis Revista de Derecho*, N° 39, junio 1999, 205-212.
15. JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. “Registros Públicos, Propiedad Estatal y Saneamiento de los bienes del Estado”, *Fuero Registral de Doctrina y Jurisprudencia Registral*, N° 7, junio 2011, 239-262.

16. MEJORADA CHAUCA, Martín. “El Dominio Público vs. El Dominio Privado: ¿Quién Decide?”, *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 67, abril 2004, 17-20.
17. MEJORADA CHAUCA, Martín, “La Posesión en el Código Civil Peruano”, *Derecho y Sociedad*, N° 40, 2015, 251-256.
18. MEJORADA, Martín. “La inversión privada en bienes eriazos del Estado”, *La Ley El ángulo legal de la noticia*, N° 8, febrero 2015, 20.
19. MENESES GÓMEZ, Alberto. “La Aplicación Temporal de la Ley N° 29618 respecto de los procesos de prescripción adquisitiva sobre los bienes privados del Estado”, *Actualidad Jurídica*, Tomo 224, junio 2012, 108-114.
20. PALACIOS DE SANDOVAL, Emma. “La inconstitucionalidad de la Ley N° 29618”, *Revista Jurídica “Docencia et Investigación” – Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM*, Volumen 18, N° 1, abril 2016, 105-115.
21. PUERTAS FIGALLO, Juan Carlos. “Comentarios sobre la Prescripción de los Bienes Estatales A propósito de la Ley N° 29618”, *Revista Jurídica del Perú*, N° 128, octubre 2011, 115-128.
22. RAVINA, Raúl. “¿Ojo por Ojo, Diente por Diente?: Análisis de la Modificación del Artículo 920 del Código Civil”, *Forseti*, N° 2, 2014, 70-89.
23. RAMIREZ CRUZ, Eugenio María. “Ese Dolor de cabeza llamado “Usucapión” a Propósito del Segundo Pleno Casatorio”, *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 132, 2009.
24. TORREZ VASQUEZ, Aníbal. “Bienes del Estado”, *Normas Legales*, Tomo 331, diciembre 2003, 21-50.
25. URQUIZO MAGGIA, Daniel. “A Propósito de los Bienes de Dominio Privado del Estado”, *Jus Doctrina & Práctica*, enero 2008, 545-558
26. VÁSQUEZ REBAZA, Walter. “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”, *Derecho & Sociedad*, N° 30, 2008, 272-283.
27. ZECENARRO MONGE, Carlos. “La posesión y la usucapión sobre bienes de dominio privado del Estado: Reflexiones a partir de lo dispuesto por la Ley N° 29618”. *Derecho y Cambio Social*, N° 27, 2012, 1-10.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS:

1. ABAD YUPANQUI, Samuel B. *Tribuna Legal: ¿Son iguales todos los bienes del Estado?* 2015 [Ubicado el 26.VI.2019]. Obtenido en <https://gestion.pe/opinion/tribuna-legal-son-iguales-bienes-100172-noticia/>
2. AVENDAÑO ARANA, Francisco. *Bienes de Dominio Privado del Estado ¿Imprescriptibles?* [Ubicado el 01.VII.2019]. Obtenido en <https://ius360.com/jornadas/jornada-por-los-30-anos-del-codigo-civil/bienes-de-dominio-privado-del-estado-imprescriptibles/>
3. AVENDAÑO ARANA, Francisco. La clasificación de los Bienes. [Ubicado el 13.X.2015]. Obtenido en <http://ucvvirtual.edu.pe/campus/HDVirtual/700425842/LECTURAS/7000426538/Clasificaci%C3%B3n%20de%20los%20Bienes.-%20Francisco%20Avenida%C3%B1o.pdf>
4. BRAVO ROJAS, Carlos Alberto; y CHIPANA CALLIZAYA, Miguel. LA Propiedad como Derecho Económico y Constructo Social para una Intervención Adecuada en el Modelo Económico Actual: La Ley N° 29618. [Ubicado el 06.X.2016]. Obtenido en <https://centrofederadodcp2016.weebly.com/uploads/8/6/1/4/86149956/revista-del-vi-congreso-33-58.pdf>
5. Diccionario de la Real de Academia de la Lengua Española. [Ubicado el 10. X.2015]. Obtenido en: <https://dle.rae.es/?id=5TkGdE0>
6. Diccionario de la Real de Academia de la Lengua Española. [Ubicado el 10. X.2015]. Obtenido en: <https://dle.rae.es/?id=TmqxclV>
7. GONZALES LINARES, Nerio. *La Prescripción en el Derecho Civil Peruano, 2012* [Ubicado el 04.X.2016]. Obtenido en <https://icjperu.wordpress.com/2012/05/25/la-prescripcion-en-el-derecho-civil-peruano/>
8. HERNANDEZ RENGIFO, Freddy. *La Interpretación de la Constitución*, 2013 [Ubicado el 04.X.2019]. Obtenido en <http://freddyhernandezrengifo.blogspot.com/2013/04/la-interpretacion-constitucional.html>

9. MEJORADA CHAUCA. *Bienes de dominio privado ¿Imprescriptibles?* 2014 [Ubicado el 20.IX.2015]. Obtenido en: <http://www.ius360.com/jornadas/jornada-por-los-30-anos-del-codigo-civil/bienes-de-dominio-privado-del-estado-imprescriptibles/>
10. PASCO ARAUCO, Alan. *¿Cuándo se Entiende Consumada la Prescripción Adquisitiva? Prescripción contra el Estado en el Pleno Jurisdiccional 2016* [Ubicado el 20.X.2016]. Obtenido en: <https://laley.pe/art/3557/prescripcion-contra-el-estado-en-el-pleno-jurisdiccional-2016->
11. PEÑARANDA RAMOS, José Luis. *Los Bienes de Dominio Público*, 2013 [Ubicado el 15.II.2019]. Obtenido en: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/contratacion-y-medios-de-las-administraciones-publicas-2013/resumenes-de-contenidos/L8.pdf>
12. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES. *Defensa y Recuperación de Predios Estatales* [Ubicado el 29.V.2018]. Obtenido en: [www.sbn.gob.pe/BIENES INMUEBLES DEFENSA RECUPERACION](http://www.sbn.gob.pe/BIENES_INMUEBLES_DEFENSA_RECUPERACION)
13. UGOLINI, Daniela. *Dominio Público y Privado del Estado* [Ubicado el 13.XII.2018]. Obtenido en: <https://www.buenosaires.gob.ar/procuracion-general/dominio-publico-y-privado-del-estado>
14. VADILLO VILA, José. *Recuperar lo de todos*. 2019 [Ubicado el 25.I.2019]. Obtenido en: <https://elperuano.pe/noticia-recuperar-de-todos-74753.aspx>
15. VANESTRALEN, Hernando. *Bienes de Titularidad Pública: Patrimoniales y de Dominio Público. Una aproximación al Sistema Español*. 2004 [Ubicado el 13.XII.2018]. Obtenido en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-05792004000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792004000100007)
16. VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique. *La Posesión, El Inicio y Teorías*, 2018 [Ubicado el 13.XII.2018]. Obtenido en: <http://repositorio.ulima.edu.pe/handle/ulima/6152>
17. VERA, Enrique. *Tráfico de Terrenos: invasión y crimen a gran escala*. 2018 [Ubicado el 13.II.2018]. Obtenido en: <https://elcomercio.pe/peru/tierras-nadie-invasion-crimen-gran-escala-informe-noticia-496161-noticia/>

## **JURISPRUDENCIA:**

1. CASACIÓN N° 1730-2013-DEL SANTA, Sala Civil Transitoria, del 14 de marzo de 2014.
2. CASACIÓN N° 1673-2015-MOQUEGUA, Sala Civil Transitoria, del 18 de abril de 2016.
3. RESOLUCIÓN N° 484-2011-SUNARP-TR-A, Tribunal Registral, Arequipa, 08 de julio de 2011.
4. RESOLUCIÓN N° 003-2012-SUNARP-TR-T, Tribunal Registral, Trujillo, 06 de enero de 2012.
5. RESOLUCIÓN N° 820-2015-SUNARP-TR-L, Tribunal Registral, Lima, 28 de abril de 2015.