

▼ Hugo Gómez Apac
DERECHO

Los bienes de dominio público o también denominado demanio son el conjunto de bienes afectados al uso, servicio o función pública.

El elemento subjetivo de la demanialidad se refiere a quién es el titular de los bienes de dominio público, esto es, el Estado, y comprende al Gobierno central o Poder Ejecutivo, al Legislativo, Judicial, a los Organos Constitucionalmente Autónomos -el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, el Sistema Electoral, la Defensoría del Pueblo y otros-, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

De otro lado, el elemento objetivo contiene a los bienes en sí, es decir los objetos sobre los que recae la titularidad. Pueden ser muebles o inmuebles, cosas o derechos y principales o accesorios.

Lo importante es que estos bienes sean de necesario uso público o imprescindibles para el servicio o función estatal, de tal forma que -como sostiene el argentino Roberto Dromi-, los bienes muebles consumibles y fungibles ubicados dentro de los edificios públicos y que no sean indispensable para este servicio o función no constituyen bienes de dominio público sino de dominio privado por parte del Estado.

El demanio está constituido también por un elemento teleológico, es decir el destino o finalidad del bien, su afectación al uso, servicio o función pública. Es necesario precisar que la afectación es la causa de la demanialidad y no su efecto.

Otro elemento constitutivo es el elemento normativo, consistente en que la ley u otra norma del mismo rango deben señalar la categoría de la demanialidad, ya sea porque expresamente indican que un bien sea de dominio público o porque mencionan el tipo de afectación a que está sujeto.

Consecuencias de la demanialidad

Dado que los bienes de dominio público cumplen un papel esencial para el bienestar común, debe extraerse del comercio jurídico privado para no desviar su natural destino. En ese sentido, éstos son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Como son inalienables, no pueden ser enajenados, es decir, puestos en venta, permuta o donación; tampoco otorgados en garantía, estar afectos a prenda, hipoteca o anticresis.

La inembargabilidad establece que no pueden asegurar el cumplimiento de la decisión final de un proceso judicial promovido basado en una pretensión pecuniaria. Así son inembargables los bienes de propiedad de los particulares asignados a los servicios públicos indispensables (artículo 616 del Código Procesal Civil), como es el caso de la planta externa de las empresas que prestan los servicios públicos de telecomunicaciones o de distribución de energía eléctrica.

De igual modo la imprescriptibilidad, limita que la propiedad pueda ser adquirida por los particulares -usucapir-, a pesar de su posesión pacífica, pública y continua en el tiempo.

Sin embargo, la inenajenabilidad no comprende la posibilidad que tiene la administración pública para ceder el uso de los bienes de dominio público a los particulares mediante concesiones, autorizaciones o permisos.

Siendo la inenajenabilidad una consecuencia de la afectación, una vez desafectados los bienes de dominio público su tráfico privado es posible. Al respecto, una diferencia saltante que vale la pena

Son bienes todos aquellos objetos, materiales o abstractos, susceptibles de valoración económica al amparo del ordenamiento jurídico, así podemos clasificar a los bienes en dos grandes grupos: los bienes de propiedad de los particulares y los bienes de propiedad del Estado.

A su vez, los bienes de propiedad del Estado pueden dividirse en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, los primeros sujetos a un régimen especial, y los segundos sujetos al régimen del sistema civil en lo que fuera aplicable.



Las medidas cautelares y los bienes del Estado

► Imposibilidad de embargar los bienes públicos

mencionar es que mientras la afectación de un bien o bienes al régimen de la demanialidad se sustenta en la voluntad de la ley, su desafectación puede realizarse mediante acto administrativo del titular del respectivo demanio.

La facultad de deslinde.- Es el acto por el cual la administración pública delimita la extensión de un bien de su propiedad. Como dice el español Fernando Garrido Falla importa un prejuzgamiento. Mas, en caso de encontrar el deslinde oposición por afectar derechos reales de particulares, será el Poder Judicial el que resuelva la controversia.

La publicidad posesoria.- Implica que para lograr la oponibilidad *erga omnes* del bien de dominio público no es necesaria su inscripción registral, bastando para ello que el bien sea poseído por el Estado en

forma habitual al que corresponde su naturaleza o destino. Sin embargo, esto no impide que el demanio sea registrable, siendo título suficiente para el registro la norma legal pertinente que declara la afectación o titularidad.

d) La protección administrativa.- Que se da como consecuencia del poder de Policía de la administración pública y que se manifiesta en dos formas: la primera, mediante la recuperación de oficio, siempre y cuando sea evidente la calidad de demanialidad del bien, como es el caso de las vías públicas, de lo contrario la recuperación debe realizarse a través de la vía judicial; la segunda, la potestad sancionadora que ejerce la administración pública contra aquéllos que causan daños a los bienes de dominio público.

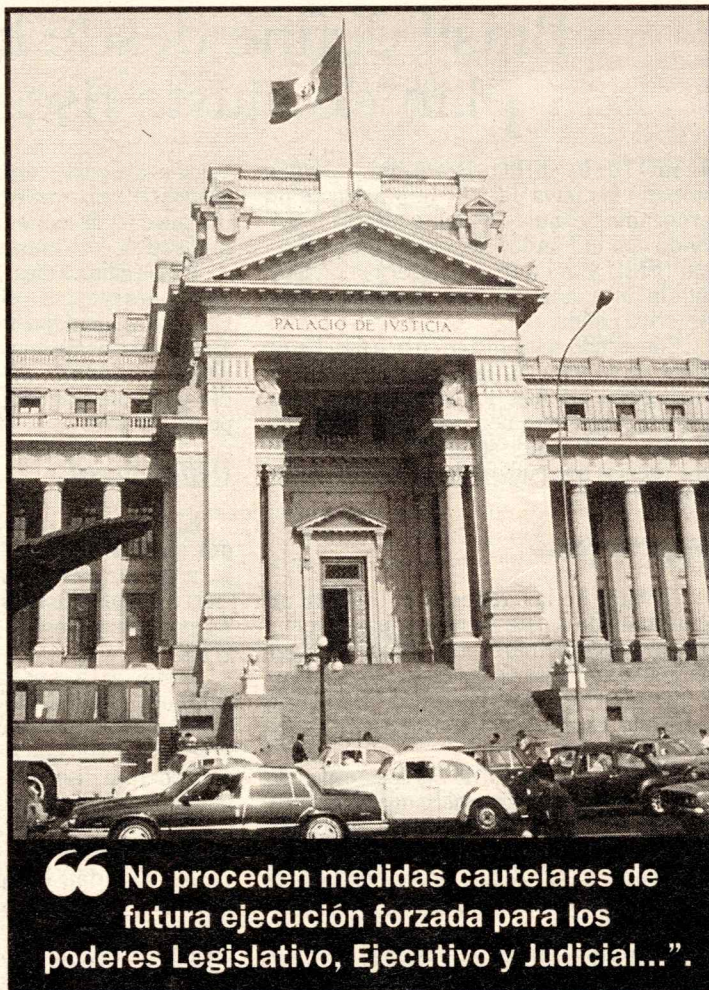
Clasificación de los bienes de dominio público

- Los destinados al uso público:
 - Los afectados por su naturaleza:**
 - El dominio hídrico: las aguas marítimas, terrestres y atmosféricas del territorio y espacio nacional, en todos sus estados físicos (artículos 1 y 2 de la Ley General de Aguas, Decreto Ley N° 17752).
 - El dominio aéreo: que comprende el espacio aéreo y el espectro radioeléctrico (artículo 57 del Texto Unico Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, Decreto Supremo N° 013-93-TCC).
 - Los recursos naturales renovables y no renovables, como el petróleo, las minas, el gas natural y otros.
 - Por su afectación singular: carreteras, calles, avenidas, parques, plazas, paseos,

puer...
2. Das...
El domi...
edifici...
hosp...
ros...
histo...
El ec...
bien...
- Me...
grupe...
plo...
mar...
- Me...
es...
Por...
tele...
plata...



elares Estado



“No proceden medidas cautelares de futura ejecución forzada para los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”

espectro radioeléctrico para las telecomunicaciones, la explotación de concesiones mineras y otros.

El uso especial o privativo se otorga especialmente mediante la concesión, el que puede constituirse mediante acto unilateral o bilateral de la administración, en el último caso estamos frente a un contrato administrativo. La concesión genera un derecho real administrativo en el particular. Otras formas de otorgamiento son las autorizaciones y permisos.

Los bienes de dominio privado del Estado

Limitado a las empresas públicas, acciones en empresas privadas, depósitos en moneda nacional o extranjera en bancos nacionales o extranjeros, títulos de crédito, y también -para nosotros- los bienes muebles consumibles y fungibles ubicados dentro de los edificios públicos y que no sean indispensable para el servicio o función pública.

Embargabilidad de bienes del estado de dominio privado

En principio pareciera que sí es posible embargar los bienes del Estado de dominio privado, dado que están sujetos al régimen del sistema civil en lo que fuera aplicable. Sin embargo, la posibilidad se inclina a ser negativa.

Para entender ello veamos el siguiente proceso histórico: el 24 de abril de 1996 se publicó la Ley N° 26599, que modificó el artículo 648 del Código Procesal, el cual se prescribía como inembargables los bienes del Estado, agregando que, las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado, sólo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del sector al que corresponda.

Dado que dicha ley fue objeto de una acción de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional falló declarando como inconstitucional sólo el inciso primero de la ley impugnada que preceptuaba que los bienes del Estado son inembargables.

De los considerandos del fallo constitucional es importante resaltar lo siguiente: que, sobre los bienes de dominio privado el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; mientras que sobre los bienes de dominio público ejerce administración de carácter tuitivo y público; que el artículo 73 de la Constitución Política del Estado establece que los bienes de dominio público son

inalienables e imprescriptibles, deduciéndose de ello que no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado; que la Ley N° 26599 que modifica el artículo 648 del Código Procesal Civil ha otorgado a los bienes de dominio público aquella inmunidad que la Constitución otorgó a los bienes de dominio público.

Como es de verse, para el Tribunal Constitucional son embargables los bienes de dominio privado del Estado e inembargables los bienes de dominio público.

Posteriormente, el Congreso expidió la Ley N° 26756, publicada el 7 de marzo de 1997, en cuyo artículo primero se constituye una comisión encargada de proponer al Congreso un proyecto de ley que determine los bienes del Estado que pueden ser materia de embargo.

En la única disposición transitoria de dicha ley se indica que en tanto se apruebe la ley que señale los bienes del Estado que son embargables, el accionante que solicite al juez el cumplimiento

“ El demanio es el conjunto de bienes, afectados al uso, servicio o función pública”.

de una resolución judicial que ordena al Estado el pago de una obligación y no sea posible su ejecución, al no existir recursos presupuestados para atenderlo, debe solicitar al juez que requiera al titular del pliego a fin de que señale la partida presupuestaria específica en el presu-

puesto de su sector.

En el caso de que no existan recursos susceptibles de afectación el accionante podrá solicitar al juez requiera al titular del pliego, a fin de que disponga, bajo su responsabilidad, la inclusión prioritaria del adeudo pendiente, en una partida específica para los siguientes ejercicios presupuestarios.

A pesar de que el artículo tercero de la Ley N° 26756 ha dispuesto que la comisión tendrá el plazo de 120 días para proponer el proyecto de ley, hasta la fecha ello no ha ocurrido. Por tanto, la norma que regula la embargabilidad de los bienes del Estado continúa siendo la ley antes citada.

Debemos añadir lo prescrito en el primer párrafo del artículo 616 del Código Procesal Civil, que literalmente dice: “No proceden medidas cautelares para futura ejecución forzada contra los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales y las universidades”. Siendo el embargo la medida cautelar para futura ejecución forzada por excelencia.

puertos, pes y demás.

2. Destinal servicio o función pública: El dominio militar y policial, ferrocarriles, edificios públicos, cementerios, museos, hospitales, cines, mercados, mataderos, el patrimonio cultural, artístico e históricos.

El aprovechamiento de los bienes de dominio público

- **Mediano uso común.** - Que es libre, gratuito, personal e ilimitado. Por ejemplo, transitar la vía pública, nadar en el mar y otros.

- **Mediano especial o privativo.** - Que es reglado, personal y limitado. Por ejemplo, utilizar quioscos o cabinas telefónicas, la vía pública, pontones, plataformas, balsas en el mar, utilizar el