

EL PATRIMONIO MUNICIPAL EN LA LEGISLACION PERUANA

(Los bienes inmuebles: Concesión o Arrendamiento)

01. Patrimonio Municipal.

El Patrimonio¹ Municipal se encuentra regulado en el Título IV Capítulo II de La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. El patrimonio municipal está constituido por los bienes, rentas y derechos; es administrado, con las garantías y responsabilidades de ley, en forma autónoma por cada municipalidad².

02. Bienes municipales.

El artículo 56º de la Ley arriba citada, describe en detalle qué bienes forman parte del patrimonio municipal. Así tenemos:

1. Los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales.
2. Los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad.
3. Las acciones y participaciones de las empresas municipales.
4. Los caudales, acciones, bonos, participaciones sociales, derechos o cualquier otro bien que represente valores cuantificables económicamente.
5. Los terrenos eriazos, abandonados y ribereños que le transfiera el Gobierno Nacional.
6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas.
7. Los legados o donaciones que se instituyan en su favor.
8. Todos los demás que adquiera cada municipio.

Las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público.

¹ Derechos y obligaciones correspondientes a una persona (Persona Jurídica de derecho público, para el caso de una Municipalidad,). Bienes materiales equivalentes en dinero, que pertenecen a una persona. Riqueza o renta de una persona.

² Artículo 55 de la Ley N° 27972.

Antes de determinar el tratamiento legal o el tipo de administración de los bienes (muebles o inmuebles) municipales, es importante precisar algunos conceptos.

03. Definición de Bienes:

La Ley Orgánica de Municipalidades así como el Código Civil vigente no lo definen, por lo que debemos recurrir a la doctrina y legislación complementaria.

El término **Bien** desde el punto de vista **jurídico** hace referencia a los bienes, tanto materiales como inmateriales, que son efectivamente protegidos por el Derecho.

Los bienes son el objeto de los derechos reales. Bien es toda entidad, material o inmaterial, que es tomada en consideración por la ley, en cuanto constituye o puede constituir objeto de relaciones jurídicas. Los bienes se distinguen de las cosas. Las cosas, en términos jurídicos, son los objetos materiales de valor económico que son susceptibles de ser apropiados, transferidos en el mercado y utilizados por las personas con la finalidad de satisfacer sus necesidades. El concepto de bien es más amplio; comprende a las cosas (bienes corporales) y a los derechos (bienes inmateriales). Este es el sentido de bien que utiliza el Código Civil³.

Existen muchas formas de clasificar a los bienes, desde bienes muebles e inmuebles, fungibles y no fungibles, tangibles e intangibles, de **dominio público y privado**⁴, etc.

Como muy bien señalaba el Maestro Jorge Avendaño Valdez, el Estado puede ser dueño o propietario a título de dominio público como privado. Esta posición es recogida por el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, cuando en los literales a) y b) del inciso 2.2 de su artículo 2º define “Bienes de Dominio Público” y “Bienes de Dominio Privado”.

Son **Bienes de Dominio Público** aquellos bienes estatales, destinados al **uso público** como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier **servicio público** como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al

³ Francisco Avendaño Arana en: <http://www.ejav.com.pe>

⁴ Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, publicado el 15 de marzo del 2008.

cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.

Son **Bienes de dominio privado** 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.

Como se aprecia, la doctrina como la legislación también clasifican a los bienes en aquellos de dominio público y privado. Esta clasificación permite ubicar al Estado en el único que puede ser titular o propietario de bienes de dominio público y dominio privado.

De una simple lectura del artículo 2º del Decreto Supremo arriba citado, se advierte que los bienes de dominio público se subdividen en dos grupos: **los destinados a uso público y los destinados a dar soporte a la prestación de servicios públicos**. En otras palabras, bienes de dominio público para uso público y bienes de dominio público para servicios públicos.

Del análisis del artículo 56º de la Ley Orgánica de Municipalidades, se concluye sin duda que recoge lo previsto en el Decreto Supremo comentado líneas arriba, como por la doctrina.

04. Los Bienes Inmuebles Municipales: Bienes de dominio Público.

¿Cómo saber que estamos frente a un bien de dominio público?. El artículo 42º del Decreto Supremo Nº 007-2008-VIVIENDA, señala que para que un bien inmueble tenga la calidad de bien de dominio público, de ser necesario, debe ser calificado como tal mediante Resolución de la Sociedad de Bienes Nacionales o del Gobierno Regional, según sus competencias.

Nótese que la norma señala expresamente **“de ser necesario”**. Entonces, ¿Es necesario que los inmuebles construidos por una municipalidad para servicios públicos locales deportivos, como por ejemplo, los polideportivos, requieren ser calificados como bienes de dominio público?. Creemos sin duda alguna, que No. Pues sólo basta observar su naturaleza estructural, y sabremos que son inmuebles destinados al deporte, y el deporte es un servicio público local a cargo de las municipalidades.

El inciso 2.3 del artículo 2 del artículo 73º de la Ley Orgánica de Municipalidades, señala que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las

competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias de servicios públicos locales, tales como educación, cultura, **deporte** y recreación.

05. Los Bienes Inmuebles Municipales: Concesión o Arrendamiento.

El Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, cuando en el literal a) del inciso 2.2 de su artículo 2º define Bienes de Dominio Público para uso público y para servicios públicos, entre otras cosas, señala que compete al Estado otorgar estos bienes en **concesión**. Por lo tanto, la figura jurídica a utilizar en la administración de los polideportivos, es la **CONCESION**.

El artículo 45º de la norma jurídica en comentario, señala que los bienes de dominio público podrán ser otorgados en concesión a favor de particulares conforme a la normatividad sobre la materia.

De lo expuesto, una Municipalidad, titular de los bienes inmuebles donde existen áreas para el deporte, de conformidad con lo previsto con las normas jurídicas arriba citadas, en concordancias con el artículo 59º de la Ley Orgánica de Municipalidades, pueden ser concesionados por acuerdo municipal⁵, mediante subasta pública y con conocimiento de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, el detalle que debe tenerse en cuenta para la concesión, es la limitación prevista en el artículo 65º de Ley Orgánica de Municipalidades cuando señala que las municipalidades están facultadas para ceder en uso o **conceder en explotación bienes de su propiedad, en favor de personas jurídicas del sector privado**, a condición de que sean destinados exclusivamente a la realización de obras o servicios de interés o necesidad social, y fijando un plazo. Así también, en este orden de ideas, los Artículos 32⁶ y 33⁷ de la Ley en comentario.

Nótese que la concesión sólo se otorga a favor de personas jurídicas, la ley no señala que también puede concesionarse a personas naturales.

⁵ Artículo 9 inciso 18 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

⁶ Los servicios públicos locales pueden ser de gestión directa y de gestión indirecta, siempre que sea permitido por ley y que se asegure el interés de los vecinos, la eficiencia y eficacia del servicio y el adecuado control municipal. En toda medida destinada a la prestación de servicios deberá asegurarse el equilibrio presupuestario de la municipalidad.

⁷ Los gobiernos locales pueden otorgar concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales, conforme a ley.

La concesión puede autorizar el reembolso de la inversión mediante los rendimientos de la obra o el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales generados, según sea el caso.

(...).

En conclusión, los bienes inmuebles municipales de dominio público, se podrán concesionar a personas jurídicas del sector privado por acuerdo de consejo, mediante subasta pública y con conocimiento de la Contraloría General de la República.

06. La concesión parcial.

Habiéndose determinado que el tratamiento legal para el régimen de administración de los bienes inmuebles municipales de dominio público es la concesión, es necesario precisar que el gobierno local dentro de su autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; autonomía reconocida y garantizada por la Constitución Política del Perú, por Acuerdo de Concejo Municipal, de conformidad con lo previsto en inciso 29 del artículo 9º, sobre el régimen de administración de sus bienes y rentas, así como el régimen de administración de los servicios públicos locales, podrá determinar si la concesión es total o parcial.

07. ¿Por qué no el arrendamiento?.

No procede el arrendamiento, puesto que en los bienes inmuebles de dominio público destinados para el uso o servicio público local, la Municipalidad no puede ejercer su derecho de propiedad con todos sus atributos. Es decir, usar, disfrutar y disponer.

En los bienes de dominio público, el ejercicio del derecho de propiedad solo alcanza los atributos de usar y usufructuar, más no el de disponer, pues son de carácter inalienables, imprescriptibles e inembargables. Para disponer o enajenar los bienes de dominio público, existe otro tratamiento previsto en la Ley. Este tema será materia de otro trabajo.