Apuntes sobre la administración inmobiliaria en la Marina del Perú y los mecanismos de promoción de la inversión privada

Notes on real estate management in the Peruvian Navy and mechanisms for promoting private investment

Contralmirante (CJ) Luis Gutiérrez Sotelo. Egresó de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú en 1992, ingresando a la Marina de Guerra del Perú en 1994 y graduándose como Teniente Primero. Siguió el Curso Básico de Estado Mayor (BAEM) y el Especial de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Naval. Posee una Maestría en Gestión Pública por la Universidad ESAN y un Diplomado de Especialización en Derecho Administrativo General de la Universidad Ricardo Palma. Se ha desempeñado como Secretario del 1er Juzgado Permanente de la Zona Judicial de la Marina; Asesor Legal de la Comandancia de la Cuarta Zona Naval y Fuerza de Tarea 100; Abogado y Procurador Adjunto de la Procuraduría Pública de Marina; Asesor Legal del Departamento del Personal Subalterno y del Departamento de Personal Superior de la Dirección de Administración de Personal de la Marina; Jefe de la Oficina de Asesoría Legal de la Dirección General del Personal de la Marina; Jefe de la Oficina de Asesoría Legal del Estado Mayor General de la Marina; y Jefe de la Secretaría Institucional de Asuntos Jurídicos de la Comandancia General de la Marina de Guerra. Ascendido a Contralmirante en 2022, y es Presidente de la Sala de Guerra del Fuero Militar Policial.

Resumen: El presente artículo tiene como objeto realizar una aproximación conceptual y sistemática, meramente introductoria, de la normativa relacionada a la administración inmobiliaria en la Marina de Guerra del Perú, y las perspectivas que, en ese mismo ámbito, ofrecen los mecanismos de promoción de la inversión privada.

Palabras clave: Armas nucleares, seguridad internacional, disuasión nuclear, guerra nuclear, tecnología militar, alianzas globales, geopolítica.

Abstract: *The purpose of this article is to make a conceptual and systematic approach, merely introductory, of the regulations related to real estate administration in the Peruvian Navy, and the perspectives that, the mechanisms for promoting private investment, offer in that same area.*

Keywords: *nuclear weapons, international security, nuclear deterrence, nuclear war, military technology, global alliances, geopolitics.*

Introducción

Recientemente, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) informaba que el Ministerio de Defensa (MINDEF) había previsto encargarle a la mencionada agencia la promoción y adjudicación del proyecto de Construcción de un Puerto Espacial (*Spaceport*) en la Base Aérea "El Pato" en la ciudad de Talara (Piura), el mismo que se desarrollará mediante la modalidad de proyectos en activos, con una inversión estimada de S/ 1000 millones.[1] Este proyecto, según se señalaba, forma parte de un grupo de ocho proyectos, por más de S/ 1300 millones, que el MINDEF tiene previsto encargar a PROINVERSIÓN, bajo la misma modalidad.

Por otro lado, de la revisión del Plan de Navegación 2024 de la Marina de Guerra del Perú, se advierte como objetivos encargados a la Dirección General del Material, entre otros, "gestionar financiamiento para los proyectos de inversión de la Institución por otros mecanismos: obras por impuestos, asociaciones público privadas, proyectos en activos".[2]

Surge a partir de la mencionada noticia, como de los objetivos que la Institución ha encargado a la Dirección General del Material, la necesidad de comprender cabalmente cuál es la naturaleza jurídica de estas modalidades de inversión privada, las diferencias o semejanzas que existen entre ellas; todas las cuales, además, se suelen comúnmente identificar bajo la denominación genérica de concesiones y, fundamentalmente, cómo se vinculan con la normativa relativa a la administración inmobiliaria en el sector Defensa, la que, en el caso de nuestra Institución, ha sido encargada a la Dirección de Concesiones.

Administración inmobiliaria en el sector Defensa

Al respecto, debe señalarse que, el marco normativo bajo cuyo ámbito se llevan a cabo los actos de administración inmobiliaria en el sector Defensa es el Decreto Supremo n.º 032-DE-SG, publicado el 24 de junio del 2001, complementado con las disposiciones de la Ley n.º 29006, Ley que autoriza la disposición de inmuebles en el sector Defensa, de fecha 20 de abril del 2007.

Las citadas normas regulan los actos de administración, así como los actos de disposición. Cuando hablamos de actos de administración, nos referimos a aquellos que suponen la conservación, uso o goce de un bien; por su parte, son actos de disposición, aquellos que suponen desplazamiento

1 Nota de prensa PROINVERSIÓN 12 de febrero del 2024.
2 Plan de Navegación 2024. Pág. 15 DM17.

de dominio, es decir, la transferencia de propiedad del bien.

Los artículos 33º y 34º del decreto supremo antes mencionado establecen los derechos que pueden ser otorgados a favor de terceros sobre los bienes inmuebles, sea por iniciativa de la propia institución o de los mismos terceros.[3] Veamos someramente algunos de ellos:

a. Usufructo: El usufructo confiere las facultades de usar y disfrutar temporalmente de un bien ajeno.[4]
b. Derecho de superficie: Por el cual el denominado superficiario goza de la facultad de tener temporalmente una construcción en propiedad separada sobre o bajo la superficie del suelo. Este derecho no puede durar más de noventa y nueve años y, a su vencimiento, el propietario del suelo adquiere la propiedad de lo construido reembolsando su valor, salvo pacto distinto.[5]
c. Derecho de servidumbre: Es el derecho del dueño del predio, denominado "dominante", de practicar ciertos actos de uso del predio sirviente o para impedir al dueño de este el ejercicio de alguno de sus derechos;[6] en términos prácticos, este derecho consiste en la facultad que tiene su titular para servirse parcialmente de otro predio en algún aspecto.

Por su parte, tenemos que la Ley n.º 29006 autoriza al Ministerio de Defensa y a sus órganos de ejecución (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea) a realizar actos de administración y disposición, a título oneroso, de los inmuebles de su propiedad que no resulten necesarios para el cumplimiento de su finalidad o no se encuentren considerados en sus planes estratégicos, destinando los recursos que se obtengan para los fines a que se refiere la presente Ley.

Para tales efectos, se transfiere en propiedad, al Ministerio de Defensa o a sus órganos de ejecución, según corresponda, los inmuebles de dominio privado del Estado que se encuentren afectados en uso o reservados para fines de defensa nacional a dicho Ministerio o a sus órganos de ejecución, al

---

3 Artículo 33.º La Dirección General o Comando se encargará de tramitar y otorgar mediante resolución de la Comandancia General de la Institución correspondiente o del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, los derechos de usufructo, uso, superficie o servidumbre a favor de terceros sobre los bienes inmuebles que, por cualquier circunstancia, no puedan o no requieran utilizarse temporalmente por la Institución o por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Artículo 34.º Los derechos reales referidos en el artículo anterior pueden otorgarse por iniciativa de la Institución respectiva o del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas o a petición de particulares.

4 Artículo 999.º del Código Civil.

5 Artículo 1030.º del Código Civil.

6 Artículo 1035.º del Código Civil.

31 de diciembre del 2006, sin costo ni cargo alguno.

Como se ha señalado, es la Dirección de Concesiones la encargada de llevar adelante los procesos para el otorgamiento de los derechos que involucren los actos de administración o disposición a favor de terceros, dentro de un esquema de mejor aprovechamiento y gestión de los activos institucionales, orientado, a su vez, a obtener una rentabilidad para el desarrollo de proyectos institucionales. No obstante, cabe preguntarse si estos actos de administración o de disposición podemos situarlos dentro de lo que en estricto constituyen las concesiones, interrogante que abordaremos a continuación.

Las concesiones

La Constitución Política del Perú, en su artículo 73º, establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, razón por la cual no pueden transferirse a los particulares por estar fuera del mercado. Sin embargo, dicha norma preceptúa que los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares, conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

A este respecto, importa precisar que los bienes de dominio público son aquellos bienes estatales destinados al uso público, como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los aportes reglamentarios, escuelas, hospitales, estadios, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos; los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional; los palacios, las sedes gubernativas e institucionales; y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal o cuya concesión compete al Estado.

Por su parte, son bienes de dominio privado estatal aquellos bienes estatales que no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales el Estado, o alguna entidad estatal, ejerce, dentro de los límites que establece la legislación vigente, el derecho de propiedad con todos sus atributos.[7]

En este sentido, la concesión pública es el contrato por el cual la administración pública confiere a una persona o sociedad el derecho de efectuar determinado servicio público, que se caracteriza en gran medida por ser imprescindible, en beneficio de la comunidad, por lo general en

7 Según las definiciones que establece el Decreto Supremo n.º 008-2021 que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

forma monopólica u oligopólica, recibiendo por esto una tarifa o canon.[8]

En el derecho público, la concesión es de obra o de servicios públicos, encontrándola además en forma de "autorizaciones" del Estado para realizar una determinada actividad, como la extracción de minerales. Al intervenir ineludiblemente el Estado, la relación jurídica se sitúa en el ámbito del derecho público, en la modalidad de un contrato administrativo, en el que su finalidad es delegar la ejecución de servicios y obras.

Nota característica de la concesión es que el Estado permanece siendo titular de un servicio u obra cuya ejecución delega, y tanto los bienes como el interés público implicado permanecen bajo su cuidado y responsabilidad. Existen diversas modalidades de concesiones, de las cuales las más características son las siguientes:

Concesión de bienes estatales
Tales como empresas públicas o bienes de dominio público, carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles.

Concesión de obra pública
Por la cual se entrega el bien para ser explotado, con la obligación adicional de invertir en la infraestructura. En ambos casos, esta modalidad de concesión constituye una forma de asociación público privada, cuyas características abordamos más adelante.

Concesión de servicios públicos
Por cuya virtud se autoriza al particular a realizar actividades de las cuales el Estado es titular. Esta modalidad de concesión o gestión es conocida también como gestión indirecta, habida cuenta que sigue siendo el Estado el titular del servicio público. En nuestro país se ha llevado a cabo la privatización de determinados servicios públicos y en otros casos ha sido la infraestructura empleada por el Estado para prestarlo, la que ha sido objeto de concesión.

Concesión de recursos naturales
A través de la cual el Estado autoriza a un particular la explotación de dichos recursos, como acontece en el caso de la minería o de la concesión forestal. En síntesis, las concesiones recaen sobre bienes de dominio público para la prestación de servicios públicos, desarrollo de infraestructura pública y explotación de recursos naturales, entre otros.

---

8 Etcheverry, Raúl Aníbal. *Derecho comercial económico. Contratos. Parte especial*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1994. Tomo II, pág. 16.

Mecanismos de promoción de la inversión privada

A principios de la década de 1990, se impulsó y promovió en el país la inversión privada, por un lado, a través de los procesos de privatización, esto es la venta de acciones y activos de propiedad del Estado, así como en el otorgamiento de concesiones para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

Estas reformas, se enmarcaban dentro de las nuevas concepciones de administración pública[9] desarrolladas en las décadas precedentes, enfocadas en organizar el funcionamiento de la administración estatal de forma eficiente y eficaz, creando valor público a favor de los ciudadanos; y tenía como objetivo contribuir al proceso de modernización de la gestión pública, orientado al logro de mejoras en la eficacia y eficiencia de los servicios prestados por el Estado.

A partir de esa década, sucesivos cuerpos normativos han regulado los mecanismos de promoción de la inversión privada, cuyos antecedentes y evolución legislativa serán materia de un análisis distinto, por lo cual es relevante para los propósitos de este artículo abordar el marco legal vigente que desarrolla el Decreto Legislativo n.º 1362, que Regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, a efectos de comprender estos mecanismos de inversión privada que el sector Defensa y la Marina de Guerra del Perú están incorporando cada vez con mayor intensidad.

Proyectos en activos

El artículo 49º del mencionado decreto legislativo señala que los proyectos en activos constituyen una modalidad de participación de la inversión privada promovida por las entidades públicas con facultad de disposición de sus activos.

Para efectos de la aplicación de esta modalidad de participación de la inversión privada, se crean los denominados organismos promotores de la inversión privada respectivos, y recae sobre activos de titularidad de las entidades públicas bajo los siguientes esquemas:

- Transferencia del bien
  - ✓ Total o parcial
  - ✓ Permuta

9 La nueva gestión pública (NGP) o *new public managment* (NPM).

- Sin transferencia del bien
  - ✓ Cesión en uso
  - ✓ Arrendamiento
  - ✓ Usufructo
  - ✓ Derecho de superficie
  - ✓ Otros

Los contratos de proyectos en activos no pueden comprometer recursos públicos ni trasladar riesgos al Estado, salvo ley expresa. La norma agrega, entre otras consideraciones, que cuando el proyecto así lo requiera, pueden constituirse fideicomisos.[10]

Resulta relevante señalar que este tipo de proyectos deben orientarse a una utilidad pública y con un compromiso de inversión de naturaleza igualmente público. Pueden tener su origen en una iniciativa estatal o en una iniciativa privada.

Asociaciones público privadas

Las asociaciones público privadas constituyen una modalidad de participación de la inversión privada mediante contratos de largo plazo, en los que interviene el Estado a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados.

Tienen como objeto desarrollar proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica.

Los beneficios que conlleva esta modalidad son, entre otros, los siguientes:[11]

- Mejora la calidad de la infraestructura y la vida de los ciudadanos de los lugares en los que se ejecutan los proyectos.
- Ayuda a identificar nuevas necesidades de mercado y promueve la modernización del país.
- Fomenta la generación de nuevas empresas para atender las necesidades de la población.

---

10 El fideicomiso es una relación jurídica en la que una persona natural o jurídica, que se denomina *fideicomitente*, entrega en propiedad los bienes o transmite los derechos a otra que se denomina *fiduciaria*, para que esta los administre y realice con ellos el cumplimiento de finalidades lícitas, determinadas y posibles; una vez que estas sean cumplidas, destine los bienes, derechos y provechos aportados, y los que se hayan generado, a favor de otra persona que se denomina *fideicomisario*, que puede ser el propio *fideicomitente*.

11 Fuente: *website* PROINVERSIÓN.

- Incremento de la producción nacional y local, con lo cual se incrementa la riqueza del país, mejora la calidad de la infraestructura y de vida de los ciudadanos de los lugares en los que se ejecutan los proyectos.
- Fomenta el aumento de la productividad y competitividad local y nacional.
- Impulsa el crecimiento del empleo en todas las etapas de los proyectos.
- Fomenta la compra de insumos para el desarrollo de proyectos.

Las Naciones Unidas[12] definen las asociaciones públicas privadas como aquellos mecanismos innovadores utilizados por el sector público con el objetivo de "financiar, diseñar, implementar y operar obras y servicios públicos". Estando las definiciones desarrolladas, podemos encontrar similitudes entre las que constituyen la concesión y la asociación público privada, y, de hecho, en la legislación comparada, hallamos diversas denominaciones, pero que esencialmente configuran el mismo esquema de inversión[13].

Obras por impuestos

Al referirnos inicialmente al Plan de Navegación 2024 de la Institución, constatábamos la inclusión de otro mecanismo de financiamiento a tener en cuenta, como el de obras por impuestos, el cual constituye una modalidad de inversión pública con participación de la empresa privada, que fomenta la ejecución rápida y eficiente de proyectos.

Es una modalidad que permite mejorar la calidad y velocidad de la inversión pública, aprovechando la experiencia y conocimientos del sector privado. El mecanismo consiste en aplicar el monto invertido contra el pago a cuenta y regularización del impuesto a la renta de tercera categoría que corresponde a la empresa, de modo tal que, en vez del pago en efectivo, el impuesto se paga a través de un certificado de inversión pública valorado, denominado CIPRL o CIPGN, con el que se reconoce el monto de inversión ejecutado por la empresa.

De esa manera, la empresa privada financia la obra hoy con cargo al pago y/o regularización del impuesto a la renta que deberá pagar el año fiscal siguiente a la SUNAT hasta por un 50 %. Por su parte, la entidad pública se financia hoy y empieza a pagar al año siguiente de terminada la obra con cargo

12 Las Naciones Unidas (2008) en su publicación *Guide book on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*.

13 Tales como participación público privada (PPP), colaboración público privada (CPP), *private finance initiative* (PFI), *build operate finance* (BOT).

al 30 % de las transferencias de sus recursos del canon, sobre canon, regalías, rentas de aduana y participaciones para el caso de gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas. De acuerdo con lo establecido en la Ley n.º 29230[14], pueden aplicar a este mecanismo las entidades públicas del gobierno nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las juntas de coordinación interregional, las mancomunidades regionales, las mancomunidades municipales y las universidades públicas.

Para el caso de las entidades del gobierno nacional, se ha autorizado, en el marco de sus competencias, la ejecución de proyectos de inversión bajo el mecanismo de obras por impuestos en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, cultura, saneamiento, electrificación rural, industria, turismo, pesca, deporte, ambiente, remediación de pasivos ambientales, habilitación urbana, protección social, desarrollo social, transportes, comunicaciones, justicia, acceso a servicios de atención al ciudadano, mercado de abastos, incluyendo su mantenimiento.

Conforme al mencionado marco legal, este mecanismo permite financiar todo tipo de proyectos de inversión, siempre y cuando estén en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y cuenten con la declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - INVIERTE.PE.

A manera de conclusión

Como puede verse, en la administración inmobiliaria en el sector Defensa importa la realización de actos de administración o disposición sobre bienes de dominio privado; esto es, aquellos que, siendo de propiedad de la Institución no están destinados al uso ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales la Institución ejerce el derecho de propiedad con todos sus atributos.

Dichos actos de administración o disposición se traducen en el otorgamiento de determinados derechos reales,[15] algunos de los cuales hemos revisado sucintamente, y que se establecen en favor de terceros a cambio de una contraprestación de carácter oneroso o renta dineraria para el financiamiento de proyectos institucionales, todo lo cual ha sido encargado a la Dirección de Concesiones de la Marina.

---

14 Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

15 El derecho real es el atributo o poder jurídico que ejerce una persona sobre una cosa.

Por su lado, los proyectos en activos constituyen un mecanismo de inversión privada, en virtud del cual la entidad pública otorga, igualmente, derechos reales a favor de terceros, pero a diferencia del esquema anterior de administración de inmuebles, este mecanismo ha sido diseñado para la ejecución de proyectos que deben orientarse a una utilidad pública y/o cerrar brechas de infraestructura institucional. Es un mecanismo que propende en esencia a una adecuada gestión de los activos institucionales, pero contemplando una finalidad o utilidad pública; considerando, además, otras formas de contraprestación distintas a la meramente dineraria.

Las asociaciones público privadas, a su vez, configuran el esquema que comúnmente conocemos como concesión, en tanto se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores, que son responsabilidad del sector público, es suministrado por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública.

Finalmente, el mecanismo de obra por impuestos nos sitúa, básicamente, en el ámbito de la ejecución de proyectos, e implica la actuación de la empresa privada como un facilitador para la concreción de dichos proyectos.

La factibilidad, conveniencia u oportunidad de optar por alguno de estos mecanismos, para rentabilizar bienes de la Institución o para llevar a cabo proyectos institucionales, dependerá de la naturaleza, utilidad o finalidad de cada uno de ellos; lo relevante es la decisión del alto mando naval de incorporar y promover estos mecanismos de financiamiento, lo que constituye una apuesta por la eficiencia en la gestión de los activos institucionales, lo que conllevará, además, a fortalecer la Dirección de Concesiones en cuanto a organización, funciones y, aunque parezca un dato menor, a un cambio en su denominación probablemente.

Referencias

1. Etcheverry, R. A. (1994). *Derecho comercial económico. Contratos. Parte especial*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
2. Gobierno del Perú. Marina de Guerra. (2024). *Plan de Navegación*. PROINVERSIÓN. *Website*. https// www.investinperu.pe
3. Organización de las Naciones Unidas. (2008) *Guide book on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*.
4. Waissbluth, M. (2003) *La reforma del Estado en América Latina*. Santiago de Chile.