

DIREITOS REAIS E INFRAESTRUTURA:

XIV Encontro da Rede Internacional
de Bens Públicos

EDITORES:

Gerardo García-Álvarez

Julián Pimiento Echeverri

André Saddy

Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

Jorge Pação



Autores:

- Alfonso Buteler • Álvaro Bautista Flores • André Saddy
- Antoine Bourrel • Augusto Durán Martínez • Caio Ribeiro Pires
- Carmen de Guerrero Manso • Daniel Bucar • Francesca Di Lascio
- Gerardo García-Álvarez • Giuseppe Piperata • Graciela Ruocco
- Helena Alejandra Romero Espinel • Hubert Alcaraz • João Miranda
- Jorge Danós Ordóñez • Jorge Pação • Julián A. Pimiento Echeverri
- Orlando Vignolo Cueva • Patrícia Regina Pinheiro Sampaio
- Ramón Huapaya Tapia • Richard Martin Tirado



www.cej.com.br

Editores

André Saddy e Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Conselho Editorial

André Saddy – Universidade Federal Fluminense (Brasil)

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo - Escola de Direito do RJ da Fundação Getulio Vargas (Brasil)

Christian Alberto Cao – Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Claudia Ribeiro Pereira Nunes – Yale University (Estados Unidos da América)

Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva – Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)

Daniel Wunder Hachem – Universidade Federal do Paraná (Brasil)

Irene Patrícia Nohara – Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)

João Miranda – Universidade de Lisboa (Portugal)

José Eugenio Soriano García – Universidad Complutense de Madrid (Espanha)

José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)

Julián Pimiento Echeverri – Universidad Externado de Colombia (Colombia)

Orlando Vignolo Cueva – Universidad de Piura (Perú)

Pablo Schiavi – Universidad de la República / Universidad de Montevideo (Uruguai)

Reinaldo Funes Monzote – Universidad de Havana (Cuba)

Rodrigo Ferrés Rubio – Universidad Católica del Uruguay (Uruguai)

Sede: Rua Alcindo Guanabara n.º 24, sala 1405, Rio de Janeiro,
RJ, Centro da Cidade, CEP 20.031-915, Brasil

EDITORES

Gerardo García-Álvarez
Julián Pimiento Echeverri
André Saddy
Patrícia Regina Pinheiro Sampaio
Jorge Pação

DIREITOS REAIS E INFRAESTRUTURA:

XIV Encontro da Rede Internacional de Bens Públicos

AUTORES

Alfonso Buteler – Álvaro Bautista Flores – André Saddy – Antoine Bourrel – Augusto Durán Martínez – Caio Ribeiro Pires – Carmen de Guerrero Manso – Daniel Bucar – Francesca Di Lascio – Gerardo García-Álvarez – Giuseppe Piperata – Graciela Ruocco – Helena Alejandra Romero Espinel – Hubert Alcaraz – João Miranda – Jorge Danós Ordóñez – Jorge Pação – Julián A. Pimiento Echeverri – Orlando Vignolo Cueva – Patrícia Regina Pinheiro Sampaio – Ramón Huapaya Tapia – Richard Martin Tirado

Rio de Janeiro

2026

Copyright © 2026 by *Gerardo García-Álvarez; Julián Pimiento Echeverri; André Saddy; Patrícia Regina Pinheiro Sampaio; Jorge Pação*

Categoria: Direito Administrativo

Produção Editorial
Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Diagramação: Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Capa: Patrícia Carvalho e Silva

O Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ) não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra, pelo seu autor, bem como esclarece que o padrão ortográfico e o sistema de citações e referências são prerrogativas do seu autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive, quanto às características gráficas ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei n.º 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n.º 9.610/1998).

Todos os direitos desta edição são reservados ao Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Impresso pela Bok2

Catálogo: Daniele Ferreira Alvarenga - CRB7 6873/RJ

García-Álvarez, Gerardo

Direitos reais e Infraestrutura: XIV Encontro da Rede Internacional de Bens Público/ Gerardo García-Álvarez, Julián Pimiento Echeverri, André Saddy, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio, Jorge Pação (editores). - Rio de Janeiro: CEEJ, 2026.

616 p.

ISBN: 978-65-84958-98-2

Inclui referências e quadros

1. Contratos inteligentes – Administração Pública. 2. Contratações Públicas.
3. Desenvolvimento social. 4. Direitos Reais. I. Título. II. Série.

CDD – 342.12

SUMÁRIO

_Toc223508422

BREVE APRESENTAÇÃO DOS AUTORES	5
APRESENTAÇÃO	11
LOS BIENES PÚBLICOS Y LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS EN LAS INFRAESTRUCTURAS	25
<i>Alfonso Buteler</i>	
I. INTRODUCCIÓN.....	25
II. LAS INFRAESTRUCTURAS.....	26
1. Aproximación conceptual	26
2. La contratación administrativa y las infraestructuras	27
3. Las infraestructuras y la dignidad humana	28
III. CARACTERÍSTICAS DE LAS INFRAESTRUCTURAS.....	29
1. Pluralidad regulatoria.....	29
2. Interjurisdiccionalidad	29
3. Multiconcesionalidad.....	31
4. Amplitud del objeto	31
5. Flexibilidad	32
6. Valor intergeneracional.....	33
7. Participación ciudadana	33
8. Sostenibilidad económica y financiera	33
9. Sostenibilidad ambiental.....	34
10. Transparencia.....	35
11. Sustentabilidad social	36
12. Accesibilidad y no discriminación.....	36
13. Centralidad burocrática.....	37
IV. EL ROL DE LOS BIENES PÚBLICOS Y DE LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS EN LAS INFRAESTRUCTURAS	37
1. La ley 27.328	37
2. El impacto de los bienes urbanos.....	38
3. Los derechos reales administrativos	39
BIBLIOGRAFÍA	40

BENS PÚBLICOS E INFRAESTRUTURAS: RELAÇÃO-BASE E TIPOS
DE INFRAESTRUTURAS PÚBLICAS 45

Jorge Pação

1. Os bens públicos no direito português e sua relação-base com as infraestruturas públicas	45
2. As infraestruturas dominiais	48
3. As infraestruturas públicas de domínio privado	57
4. As infraestruturas públicas privadas	61
5. Uma conclusão.....	65

¿LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS PUEDE DARLE SENTIDO
JURÍDICO AL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA? 67

Orlando Vignolo Cueva

1.- El objeto del presente trabajo	67
2.- Los elementos conceptuales más relevantes de los bienes públicos peruanos	72
2.1. El sinuoso dominio público peruano y los cinco elementos	72
2.2. Los dos primeros elementos de la teoría: la cosa y el bien	76
2.3. El tercer elemento: el bien y el patrimonio público	79
2.4. Cuarto elemento: la titularidad pública.....	82
2.5. Quinto elemento: el servicio al interés público	86
2.6. El concepto de bien público que se defiende	92
3.- La infraestructura pública necesita de la teoría de los bienes públicos ...	95
3.1. La infraestructura pública es un nombre vacío en el Derecho peruano.	95
3.2. A modo de conclusión: los bienes públicos dan sentido jurídico a la infraestructura (pública o privada).....	98
BIBLIOGRAFÍA	100
ABREVIATURAS.....	103

REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS E SUA RELEVÂNCIA
PARA OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL 105

André Saddy

Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

I. Breve introdução sobre a disciplina dos bens públicos no Brasil	106
I.1 Terras Devolutas.....	111
I.2 Terrenos de Marinha.....	113

II. Classificação e características dos Bens Públicos.....	114
III. Instrumentos de uso dos bens públicos para fins de projetos de infraestrutura.....	116
III.1 Enfiteuse ("Aforamento Público").....	117
III.2 Concessão Real de Uso.....	119
III.3 Ocupação.....	119
III.4 Autorização, permissão e concessão de uso de bem público.....	120
IV. Reversão de bens.....	121
V. Preocupação dos projetos de infraestrutura com a sustentabilidade no uso dos bens públicos.....	123
VI. Participação social nos projetos de infraestrutura.....	128
VII. Conclusão.....	132

LA GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS EN EL DERECHO COLOMBIANO: análisis a partir de la configuración de derechos reales administrativos.....	135
--	-----

Julián A. Pimiento Echeverri

I. Problemas actuales y perspectivas en el derecho colombiano de la infraestructura.....	136
A. Insuficiencia cualitativa y exceso cuantitativo de la regulación.....	136
B. Leyes “precontractuales”.....	139
II. Nacimiento y reconocimiento de los derechos reales administrativos en el derecho comparado.....	145
III. El reconocimiento legal de los derechos reales administrativos en Colombia.....	154
IV. Algunas preguntas que pueden surgir con ocasión de su reconocimiento	164
V. A manera de conclusión.....	167
Bibliografía.....	168

LA CONSTRUCCIÓN “FÍSICA” DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS REDES TRANSEUROPEAS.....	171
---	-----

Gerardo García-Álvarez

I. La creación de un mercado interior «físico»: de la creación de un marco jurídico de uso a la creación de infraestructuras físicas.....	171
--	-----

1. Los orígenes: la política europea de transporte y la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1985, asunto 13/83, Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas	174
2. La construcción jurídica y física de la red	182
II. El impulso de la CPP: ¿aumento de la eficiencia o artificio contable?..	196
1. Marco jurídico de la CPP contractual	196
2. Beneficios e inconvenientes de la CPP contractual frente a un contrato público de obra o servicios: su aplicación específica al caso de la construcción de la red europea de infraestructuras	207
III. Epílogo.....	213
Bibliografía	215

DERECHOS REALES E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS: ÉXITO Y DECLIVE DEL ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO ADMINISTRATIVO DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES EN FRANCIA..... 221

Antoine Bourrel

I – Éxito del arrendamiento enfitéutico administrativo de las colectividades territoriales	227
A – Las ventajas del AEA para la colectividad territorial propietaria de la dependencia del dominio público	227
1) Un ámbito de aplicación material del AEA inicialmente amplio.....	227
2) La neutralización del régimen de dominio público y la financiación privada de los equipamientos públicos	232
B - Las ventajas del AEA para el ocupante de la dependencia del dominio público	233
II / Declive del AEA para la creación y explotación de infraestructuras públicas	234
A – Endurecimiento de las condiciones de recurso al AEA.....	235
1) Hacia un cuestionamiento de la libertad de elegir recurrir al AEA.....	235
2) La drástica reducción del ámbito de aplicación del AEA	237
3) La obligación de organizar un procedimiento de adjudicación específico antes de la celebración del AEA.....	240
B – El estricto control de los derechos reales que confiere el AEA	241

LOS DERECHOS REALES EN LAS INFRAESTRUCTURAS
AEROPORTUARIAS EN FRANCIA..... 245

Hubert Alcaraz

- I. El reconocimiento regulado de los derechos reales en el marco de la propiedad aeroportuaria 250
 - A. La calificación de dominio público de las infraestructuras aeroportuarias como marco de referencia..... 250
 - B. La admisión regulada de los derechos reales sobre el dominio aeroportuario 254
- II. Los efectos estructurantes de los derechos reales en la organización aeroportuaria 258
 - A. La disociación entre propiedad pública y prerrogativas de ocupación.. 258
 - B. La incidencia de los derechos reales en el régimen jurídico de las infraestructuras aeroportuarias..... 262

O DOMÍNIO PÚBLICO INFRAESTRUTURAL RODOVIÁRIO NO
DIREITO PORTUGUÊS..... 267

João Miranda

- 1. Enquadramento 267
- 2. Composição e titularidade do domínio público infraestrutural rodoviário 269
- 3. O início e a cessação da dominialidade pública rodoviária 274
- 4. A transferência da titularidade e da administração do domínio público rodoviário 279
- 5. A utilização do domínio público infraestrutural rodoviário 284
- 6. As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública respeitantes ao domínio público rodoviário 288
- 7. A proteção do domínio público rodoviário..... 292
- 8. Referência aos caminhos públicos e às vias urbanas..... 294
- 9. Reflexão final..... 296
- BIBLIOGRAFIA 297

SERVIDUMBRES EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN URUGUAY 301

Augusto Durán Martínez

- I. LA PROPIEDAD Y SUS LIMITACIONES..... 301
- II. LAS SERVIDUMBRES EN GENERAL 306

III. SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS.....	309
IV. EL SECTOR ELÉCTRICO	311
V. SERVIDUMBRES EN EL SECTOR ELÉCTRICO: RÉGIMEN GENERAL.....	315
VI. SERVIDUMBRES PARA LA GENERACIÓN DE ENERGÍA EÓLICA	325
VII. SERVIDUMBRES RELACIONADAS CON PROYECTOS DE HIDRÓGENO VERDE Y DERIVADOS	328
BIBLIOGRAFÍA	330
DERECHOS REALES E INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS EN URUGUAY	
<i>Graciela Ruocco</i>	
1.- Introducción.....	335
2.- Derechos Reales. Concepto y Tipos.....	337
3.- Infraestructuras Públicas. Concepto y Caracteres	339
4.- Infraestructuras Hidráulicas. Concepto	343
5.- Derechos Reales en Infraestructuras Hidráulicas. Especial referencia a las Servidumbres Administrativas.....	344
6.- Reflexiones Finales	355
LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS EN EL ORDENAMIENTO PERUANO	
<i>Jorge Danós Ordóñez</i>	
1.- Nociones acerca de la doctrina de los derechos reales administrativos.	360
2. Las concesiones en la Constitución Peruana.	363
3.- Las concesiones como bienes inmuebles en el Código Civil peruano ..	365
4. Las concesiones mineras.....	366
5. El régimen de las asociaciones público privadas (concesiones) en infraestructura y servicios públicos	370
6. El régimen de los bienes estatales.....	373
CONCLUSIONES	374

EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS EN
EL PERÚ Y LOS PROBLEMAS DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO
ESTATAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES.. 377

Richard Martin Tirado

I. Introducción.....	377
II. La problemática de la gestión del patrimonio estatal en el Perú.....	379
2.1 La posibilidad de evaluar los problemas de la gestión del patrimonio estatal desde la óptica de los derechos reales administrativos	379
2.2 Concepto de derechos reales administrativos	381
2.3 El sistema de bienes nacionales constituye un instrumento de protección del patrimonio estatal.....	385
2.3.1 La estructura del régimen jurídico del patrimonio estatal	386
2.3.2 El régimen jurídico aplicable al patrimonio de titularidad estatal en la Constitución Política de 1993	386
2.3.3 Diferencias entre la noción de dominio privado y dominio público y su incidencia en el régimen de gestión del patrimonio estatal	390
2.3.4 Los derechos reales administrativos reconocidos en la regulación del régimen de bienes nacionales	393
2.4 Diferencia con los derechos reales civiles	403
III. Hacia la identificación de la SBN como el ente rector del SNBE como un sistema de gestión de derechos reales administrativos	405
3.1 El Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP) .	408
3.2 Rol técnico de la SBN.....	409
3.3 Límites competenciales de la SBN	410
IV. CONCLUSIONES.....	415

LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS NACIDOS A PARTIR
DE LAS CONCESIONES MINERAS DE EXPLORACIÓN Y
EXPLOTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO PERUANO: una

aproximación desde el derecho administrativo..... 419

Ramón Huapaya Tapia

I. Introducción. El sistema constitucional del dominio público en el Perú. Los recursos naturales como dominio público del Estado.....	419
II. El desarrollo del régimen constitucional del dominio público estatal sobre los recursos naturales. La Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	422

III. La regulación de las concesiones mineras en el Perú, a partir de la Ley General de Minería, concordada con el Código Civil	425
IV. La concesión minera de exploración y explotación de recursos minerales metálicos y no metálicos como acto creador de derechos reales administrativos. La errónea postura de parte de la doctrina peruana del derecho minero influenciada por las tesis civilistas respecto de la concesión minera como bienes inmuebles y las tesis correctas sobre el particular desde el derecho administrativo.....	432
V. Propuesta de una interpretación ordenadora del régimen de los derechos reales administrativos nacidos de la concesión minera en el ordenamiento peruano.....	438
VI. Reflexiones finales extrapolables al caso de las concesiones de infraestructura bajo el régimen de Asociaciones Público-Privadas.....	441
VII. Bibliografía citada:.....	442

INFRAESTRUTURA Y PROPIEDAD FERROVIARIA..... 447
Álvaro Bautista Flores

I.- Introito.....	447
II.- Los modelos de organización del sistema ferroviario	448
III.- La naturaleza jurídica de la infraestructura ferroviaria	451
III.- El acceso a la infraestructura ferroviaria.....	462
IV.- Las limitaciones al dominio por razones de interés público en el ámbito ferroviario	473
V.- El material rodante.....	475

DE LA INFRAESTRUTURA AL PROYECTO URBANO:
DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE (DOT), BIENES PÚBLICOS Y CAPTURA DE VALOR EN LOS PROYECTO DE RENOVACIÓN URBANA PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE (PRUMS) EN BOGOTÁ D.C..... 481

Helena Alejandra Romero Espinel

Introducción.....	481
1. Aproximación teórica al modelo de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOT).....	483
2. Experiencias de aplicación del modelo de Desarrollo Orientado al Transporte: el caso de Curitiba (Brasil).....	490

3. Los bienes públicos como generadores de valor en el modelo DOT.....	492
4. Los PRUMS como instrumentos del DOT en Colombia.....	495
5. Conclusiones	501
BIBLIOGRAFÍA	502

UNA PROPUESTA PARA MEJORAR LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS INFRAESTRUCTURAS VIARIAS: COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN.....	507
--	-----

Carmen de Guerrero Manso

I. Infraestructuras públicas: centralidad estratégica, desafíos estructurales y potencial transformador de la compra pública de innovación	508
II. Origen y evolución de la compra pública de innovación como política pública.....	511
III. El caso de la Autovía A-8: búsqueda de soluciones innovadoras frente a la niebla persistente mediante compra pública precomercial	513
1. Localización y contexto	513
2. Identificación del problema y necesidad de una solución innovadora ...	514
3. Inicio del proceso: consulta al mercado y análisis de viabilidad.....	515
4. Proceso de licitación: compra pública precomercial para desarrollar soluciones innovadoras	516
5. Criterios de valoración de las ofertas.....	520
6. Lecciones aprendidas.....	521
IV. El caso de PROVIAS: demarcación en el pavimento para incrementar durabilidad y visibilidad en vías sinuosas y climas adversos	523
1. Contexto institucional y marco del proyecto	523
2. Identificación de la necesidad y formulación del reto: de la pintura vial al rendimiento infraestructural.....	524
3. Consulta Pública de Mercado: planificación estratégica y ajuste de funcionalidades	525
4. Elección del procedimiento: Asociación para la Innovación.....	526
5. Parámetros técnicos y mejora objetiva de la infraestructura	528
6. Derechos de Propiedad Intelectual e Industrial y equilibrio contractual	533
7. Lecciones jurídicas y estratégicas.....	533
V. Valoración final: la contratación pública de innovación como herramienta de mejora estructural de las infraestructuras.....	534
VI. Bibliografía.....	537

LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL DERECHO ITALIANO ENTRE EL
MERCADO Y LOS INTERESES PÚBLICOS: conceptos y principios ... 543

Giuseppe Piperata

1. Premisa..... 543
2. Importancia y límites del sistema de infraestructuras italiano..... 545
3. El concepto jurídico de infraestructura: aperturas legislativas y características..... 546
4. Infraestructuras: algunas cuestiones críticas en el ámbito jurídico..... 549
5. La influencia del derecho europeo..... 551
6. El marco nacional. La articulación de las competencias legislativas y la fragmentación de las disciplinas jurídicas en materia de infraestructuras.. 553
7. Principios generales de referencia 555

LAS INFRAESTRUCTURAS SOCIALES ENTRE LA COMPLEJIDAD
ADMINISTRATIVA Y LAS PERSPECTIVAS DE VALORIZACIÓN .. 561

Francesca Di Lascio

1. Infraestructuras y desarrollo económico..... 561
2. ¿Presentan las infraestructuras sociales características originales?..... 565
3. El papel de las administraciones territoriales 574
4. La cuestión de la financiación 583
5. ¿Qué perspectivas hay para la valorización de las infraestructuras sociales? 588

AQUISIÇÃO E TITULARIDADE DAS COISAS VAGAS:
TRATAMENTO SISTEMÁTICO E O PAPEL INSTITUCIONAL DA
ADVOCACIA PÚBLICA 591

Daniel Bucar

Caio Ribeiro Pires

- I. Introdução..... 591
- II. O Município como destinatário dos bens vacantes: por uma compreensão político-jurídica..... 594
- III. O regime de aquisição das coisas vagas: diferentes estruturas para mesma função? 598
- IV. Advocacia Pública Municipal e a disciplina das coisas vagas: o paradoxo da aquisição benéfica e as titularidades compulsórias..... 605

V. Entre os institutos de direito civil e as novas realidades de aquisição das coisas vagas: um cotejo urgente.....	609
VI. Considerações finais	612
VII. Referências	613