



ASOCIACIÓN PERUANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO

# EL DERECHO ADMINISTRATIVO

## ANTE LOS RETOS INSTITUCIONALES DEL PAÍS

DERECHO ADMINISTRATIVO DESDE LA CONSTITUCIÓN

DERECHO ADMINISTRATIVO PARA UN PAÍS SOSTENIBLE

DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

DERECHO ADMINISTRATIVO PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE

X CONGRESO NACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO



**PRAXIS**  
SERIE DERECHO ADMINISTRATIVO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO  
ANTE LOS RETOS INSTITUCIONALES DEL PAÍS

© Asociación Peruana de Derecho Administrativo  
© Grupo Praxis Formación Profesional S.A.C.  
para su sello editorial Praxis  
Av. Reducto N° 1091, Dpto. 1204, Miraflores - Lima, Perú

Primera edición: junio 2024  
1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
2024-04889

ISBN: 978-612-49430-2-7

Registro de Proyecto Editorial  
31501222400217

Prohibida su reproducción total o parcial  
D. Leg. N° 822

Diseño y diagramación:  
Grupo Praxis Formación Profesional S.A.C.

Impreso en:  
Editora Astros S.A.C.  
Jr. Chávez Tueros N° 1278, Lima Cercado  
Lima - Perú

Junio 2024  
Publicado: junio 2024

DE

C

PIMIENTO ECHEVERRÍ, Julián. *Derecho Administrativo de bienes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.

PIMIENTO ECHEVERRÍ, Julián. *Teoría de los bienes de uso público*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María y SARASÍBAR IRIARTE, Miren. "La afectación y el dominio público". En: *Derecho de los bienes públicos I: El patrimonio de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra*, dirigido por José Francisco Alenza García. Pamplona: Instituto de Administración Pública, 2008, pp. 351-408.

ROJAS MONTES, Verónica. "El dominio público. Naturaleza jurídica y elementos". En: *Revista Jurídica del Perú*. N° 94, 2008, pp. 132-140.

SAINZ MORENO, Fernando. "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública". En: *Revista de Administración Pública*. N° 150, 1999, pp. 477-514.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. "Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias". En: *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, coordinado por Carmen Chinchilla Martín. Madrid: Civitas, 2004, pp. 43-109.

SERNA VALLEJO, Margarita. "Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico". En: *Derecho de los bienes públicos*, dirigido por Julio González García. 3ª edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 41-88.

VERGARA BLANCO, Alejandro. "Teoría del dominio público y afectación minera". En: *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 17, N° 1, 1990, pp. 135-159.

VERGARA BLANCO, Alejandro. "La teoría del dominio público: el estado de la cuestión". En: *Revista de Derecho Público*. N° 114, Vol. 1, 1989, pp. 26-58.

VIGNOLO CUEVA, Orlando. "La construcción jurídica de los recursos naturales en Perú". En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. N° 17, 2018, pp. 351-383.

VIGNOLO CUEVA, Orlando. "El sistema de fuentes de los bienes municipales peruanos". En: *El dominio público en Europa y Latinoamérica*, coordinado por Fernando López Ramón y Orlando Vignolo Cueva. Lima: Red Internacional de Bienes Públicos y Círculo de Derecho Administrativo, 2015, pp. 451-476.

VILLAR PALASÍ, José Luis. "Concesiones administrativas". En: *Nueva enciclopedia jurídica*. Tomo IV. Barcelona: F. Scix, 1952, pp. 684-770.

ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "Infraestructura de servicios públicos y utilización de dominio público y privado: el caso del servicio público de telecomunicaciones". En: *Revista de Derecho Administrativo*. N° 3, 2007, pp. 161-180.

# LOS ESPACIOS PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL Y SU RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE LOS BIENES ESTATALES

Roberto Jiménez Murillo

## I. PRESENTACIÓN DEL TEMA

El territorio nacional tiene una extensión superficial de 1 285 215,60 kilómetros cuadrados, el que comprende las regiones geográficas de la costa, sierra y selva, según datos oficiales que reporta el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. En dicho espacio encontramos áreas naturales, islas, playas, terrenos ribereños y predios urbanos. En este acotado grupo territorial se identifican los denominados espacios públicos, a los que tienen acceso todos los habitantes de las ciudades y del país en general.

Los espacios públicos, entendidos como áreas de uso público y de acceso libre, constituyen motivo de estudio desde diversas perspectivas jurídicas. El Derecho Constitucional establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, el cual se expande a la realización de una vida armoniosa en comunidad<sup>(1)</sup>, lo que ha merecido pronunciamientos del Tribunal Constitucional<sup>(2)</sup>. Esta disciplina

1 Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

2 Sentencia de 25 de mayo de 2021, recaída en el Expediente N° 01272-2015-PA/TC. "El derecho al ambiente equilibrado y adecuado, como ya ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, comporta un deber negativo y positivo frente al Estado. Su dimensión negativa se traduce en la obligación estatal de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana. En su dimensión positiva,

abre el camino a lo que se conoce como el derecho a la ciudad<sup>(3)</sup>. De otra parte, el espacio público es objeto de estudio por el Derecho Ambiental, en lo relativo a los derechos ciudadanos del acceso a ambientes y áreas verdes de la ciudad con equilibrio ecológico lo que se puede sintetizar en ciudades ecoeficientes<sup>(4)</sup>. El Derecho Urbanístico aborda el uso del suelo y consiguiente marco jurídico del ordenamiento territorial y de la planificación urbana, aspecto de alta importancia en tiempos en los que las ciudades presentan significativos problemas y retos para el equilibrio entre el desarrollo y la adecuada convivencia social<sup>(5)</sup>. El Derecho municipal tiene a su cargo los denominados bienes de uso público y servicios públicos municipales, para satisfacción de los requerimientos de la comunidad vecinal<sup>(6)</sup>. En otra perspectiva, el Derecho Registral conecta a la función pública registral para la evaluación y posterior inscripción de los títulos que derivan de las habilitaciones urbanas por parte de los responsables de proyectos inmobiliarios y rogatorias que realizan las entidades públicas competentes<sup>(7)</sup>. En este breve apunte no puede estar ausente el Derecho Administrativo, el que a través del denominado derecho público de los bienes –término que tomamos prestado de la doctrina comparada<sup>(8)</sup>– comprende el estudio de los bienes públicos en general<sup>(9)</sup>, que incluye a los

le impone al Estado deberes y obligaciones destinados a conservar el ambiente equilibrado, los cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que ello no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención” (cf. STC N° 4223-2006-AA). Fundamento jurídico 12. Asimismo, ver sentencia de fecha 20 de abril de 2007 recaída en el Expediente N° 01206-2005-AA/TC. “Las obligaciones impuestas tanto a particulares como al Estado, destinadas al cuidado y preservación del ambiente, no sólo pretenden conservar el ambiente para el goce inmediato de la ciudadanía, sino que este cuidado se extiende a la protección del disfrute de las generaciones futuras, fundamento del concepto de desarrollo sostenible”. Fundamento jurídico 4.

3 VIGNOLO CUEVA, Orlando. “La propiedad y subsuelo en las ciudades peruanas. Aproximaciones iniciales”. En: *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° XXIV, Zaragoza, 2022, pp. 503-502; GONZALES BARRÓN, Gunther. *Derecho Urbanístico*. 8ª edición. Jurista Editores, Lima, 2023, pp. 24-23.

4 FOY VALENCIA, Pierre. “Estimativas y perspectivas sobre el sistema jurídico ambiental peruano post-Rio + 20”. En: *Derecho*, N° 73. Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2013, pp. 25-44.

5 ORTIZ SÁNCHEZ, Iván. *Introducción al Derecho Urbanístico*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017, p. 35.

6 ZAS FRIZ BURGA, Johnny. *Derecho Municipal*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2021, p. 179.

7 VIVAR MORALES, Elena. *El Derecho Registral*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2021, p. 26.

8 BERMEO VERA, José. “Derecho público de los bienes”. En: AA.VV. *Derecho Administrativo. Parte especial*. Civitas, Madrid, 2001, pp. 319-367.

9 “Los bienes públicos: instrumentos al servicio del interés general”. En: *Las transformaciones de*

espacios públicos en particular, en el contexto conceptual del dominio público, los que tienen relación con determinadas funciones y competencias de entidades públicas, en primer lugar, los gobiernos locales, seguidas del Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), la Dirección General de Abastecimiento (DGA), en funciones y actuaciones acotadas.

La Ley N° 31199, Ley de gestión y protección de los espacios públicos (en adelante, la Ley GPEP), publicada el 22 de mayo de 2021, regula en el Derecho nacional los espacios públicos, con fundamentos esencialmente jurídicos. Esta norma legal es reglamentada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con participación sectorial de la SBN, entidad involucrada en la propia norma, la que por lo demás pertenece a dicho sector. Dicha norma reglamentaria tiene el reto de aclarar los límites de competencias y funciones específicas entre las municipalidades respecto de otras entidades públicas mencionadas en la ley anotada. El comentario es a razón de que los espacios públicos existen y son administrados como tales por los gobiernos locales mucho antes de la incorporación de la Ley GPEP al ordenamiento jurídico nacional.

Por su parte, la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante, la Ley DUS), crea el sistema de espacios públicos (artículo 23, numeral 7), correspondiendo al reglamento establecer los elementos básicos de su contenido (artículos 38, 45 y 52), con una perspectiva de técnica urbana.

En cuanto a normativa precedente a las leyes antes mencionadas, el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS). Esta norma constituye un reglamento autónomo, pues no se fundamenta en una previa ley habilitante. El objeto de dicha norma es regular los procedimientos técnicos que siguen los gobiernos locales a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano de sus circunscripciones, antecedente que destacamos, en el

*La Administración Pública y del Derecho Administrativo*. Tomo II. 1ª edición. Héctor Santaella Quintero (editor). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019, pp. 329-330; y LÓPEZ-RAMÓN, Fernando. *Sistema jurídico de los bienes públicos*. 1ª edición. Civitas, Madrid, 2012, p. 97. En una perspectiva integradora, acerca de la planificación urbana, las políticas públicas para las ciudades, lo que conlleva abordar a los terrenos estatales en el territorial nacional, se cuenta con el trabajo de ZEGARRA VALDIVIA, Diego. *Ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú. Marco institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables*. 1ª edición. Palestra Editores - Tirant lo Blanch, Lima, 2023, pp. 264-270.

contexto de nuestro criterio apriorístico del rol fundamental de parte de las municipalidades, en materia de gestión de espacios públicos.

Para concluir esta presentación inicial, corresponde expresar que el tema de los espacios públicos está ligado con los fundamentos que desarrolla la Ley GPEP, su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2023-VIVIENDA, la Ley DUS, su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA. Dicho marco normativo vincula directa e indirectamente las principales competencias de las entidades públicas comprendidas en el régimen jurídico administrativo de los bienes estatales<sup>(10)</sup>, el cual está circunscrito en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA (en adelante, TUO de la Ley SNBE); su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA (en adelante, reglamento de Ley SNBE); el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (en adelante, DL SNA); su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF (en adelante, el reglamento del DL SNA) y normas conexas.

## II. APUNTE PRELIMINAR DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS EN EL CONTEXTO DE LA LEY DE LA MATERIA

La Ley GPEP establece que los espacios públicos están constituidos por una red de espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado, localizados en la ciudad y que están destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas, sobre los cuales el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley. Se agrega que son espacios públicos las zonas para la recreación pública activa o pasiva, tales como las calles,

playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, **complejos deportivos**<sup>(11)</sup>, áreas de protección, así como todas aquellas que son definidas como tales por la **autoridad competente** (artículo 3)<sup>(12)</sup>. En cuanto a la naturaleza jurídica, la norma acota que un espacio público es un área de la ciudad destinada por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, sometido a un régimen jurídico especial que rige las condiciones de su utilización y el desarrollo de diversas actividades. Los espacios públicos constituyen bienes de dominio público, por tanto, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las áreas verdes de uso y dominio público son además de carácter intangible (artículo 4).

La glosa normativa obliga a destacar los alcances del concepto “red de espacios abiertos”, como aquellos que son precisamente eso, lugares que admiten mobiliario y equipamiento complementario, pero que en esencia son áreas libres, sin mayor infraestructura de construcciones o, de ser el caso, con edificaciones de concepto abierto, pues la *ratio* negada es que tales infraestructuras (obras civiles) se conviertan a la larga en lo principal, en tanto los espacios de acceso público sean lo accesorio. Es el caso excepcional de los coliseos “cerrados” o del entorno del estadio nacional de la ciudad capital, en los que, por las características de los eventos deportivos que a su interior se realizan, se hace necesario contar con espacios abiertos en sus respectivos entornos<sup>(13)</sup>.

El uso de los espacios públicos es inmediato. La accesibilidad marca el sentido mismo de todos los bienes de dominio público ubicados en las ciudades destinados al uso público en general. El Estado es el titular de tales bienes, con plenas potestades regulatorias. En el contexto de la Ley GPEP y del ordenamiento

11 Los coliseos deportivos, que físicamente constituyen infraestructura cerrada, se encuentran bajo la administración del Instituto Peruano del Deporte – IPD, en el marco de la Ley N° 28306, Ley General del Deporte y su reglamento. Tales coliseos, entendidos como complejos deportivos, en opinión del autor del presente trabajo, son una excepción a los coliseos que administran los correspondientes gobiernos locales y regionales en Lima y Callao, como en provincias a nivel nacional, en el marco de sus competencias de fomento del deporte.

12 El RATDUS entiende como espacio público a todos los espacios libres de edificaciones, dentro o en el entorno inmediato de los centros poblados, que permiten su estructuración y articulación, la movilidad de las personas y mercancías, la integración e interacción social, la recreación de las personas, la facilitación del tendido de redes de servicios de infraestructura y la regulación de los factores medioambientales (artículo 3, numeral 9).

13 Mencionamos a los coliseos y estadios, pues la Ley GPEP comprende a los complejos deportivos como espacios públicos (artículo 3). El reglamento de esta ley no le confiere tratamiento regulatorio específico, porque ante tal ausencia, corresponde aplicar la normativa especial de la materia que comprenda a dichas infraestructuras.

10 Conforme a la reforma que implementa el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2018), el que a su vez modifica el artículo 3 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, se establece un nuevo marco normativo y operativo de los bienes inmuebles. El sistema a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) se encarga de la gestión y registro de los predios estatales (entendidos como terrenos o áreas superficiales). Posteriormente, el artículo 4, numeral 1 del reglamento del acotado Decreto Legislativo N° 1439 (2018), circunscribe la competencia de la Dirección General de Abastecimiento (DGA), ente rector del nuevo sistema, a la supervisión de la gestión de los bienes inmuebles del Estado (entendidos como edificaciones a cargo de las entidades públicas para cumplimiento de sus fines).

jurídico administrativo nacional importa identificar qué entidad representa al Estado. Reiteramos nuestra opinión, en el sentido de que la entidad que tiene la primera línea de atributos constitucionales y legales en materia de gestión de espacios públicos es el Gobierno local en cada circunscripción territorial<sup>(14)</sup>. Sin embargo, la ley señala que las zonas para espacios públicos las define la autoridad competente, la que –por antonomasia– es la propia municipalidad (artículo 6, numeral 6.1 del Reglamento de la Ley GEP). El contexto de la mencionada norma reglamentaria obliga a entender que la ley se refiere a la correspondiente municipalidad<sup>(15)</sup>, distinguiéndose de otras entidades que no tienen la condición de titulares, sino asumen el rol de ser proveedoras de información, registro o monitoreo administrativo de la gestión de las municipalidades respecto del cumplimiento de las finalidades que recaen en los bienes de dominio público.

De otra parte, conviene afirmar –aunque parezca una tautología– que para el derecho y los hechos los espacios públicos **son intangibles**, en tanto existen como tales. Solo es intangible aquello que físicamente existe y que por ley no se debe modificar. En buena cuenta, los espacios públicos deben tener materialidad y servir para cumplimiento de la correspondiente finalidad. Si solo son espacios públicos en el texto de una resolución administrativa, en el documento ajeño emitido por alguna entidad pública o en la literalidad de una partida registral con la nomenclatura de “campo deportivo, parque o área verde”, lo que en los hechos actuales es contrariado por la realidad, cuando en dicho terreno se advierte el funcionamiento de un hospital, una escuela o una comisaría, cuyos bienes inmuebles estas tales califican para el servicio público, pero no para espacios públicos. En estos casos, no podemos argumentar la prevalencia de un espacio público inexistente frente a otro bien inmueble a cargo de una determinada entidad pública, a través del cual se presta servicios efectivos. Así como en otra disciplina jurídica se fundamenta el principio de primacía de la realidad, similar razón para argumentar

14 El artículo 195 de la Constitución Política establece que los gobiernos locales son competentes para administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad (inciso 5), planificar el desarrollo urbano de sus circunscripciones (inciso 6) y desarrollar servicios en materia de medio ambiente, recreación y deporte, conforme a ley (inciso 8). Por lo demás, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, refiere que las municipalidades asumen competencias y funciones en materia del espacio físico – uso del suelo (artículo 73, numeral 1 y artículo 79, modificados por la Ley N° 31560, publicada el 13 de agosto de 2022).

15 Conviene revisar los alcances del Informe Defensorial N° 133 (2008), de la Defensoría del Pueblo: ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local, con énfasis en las recomendaciones dirigidas a las municipalidades provinciales y distritales, en materia de ejercicio de competencias y funciones dirigidas al bienestar de las comunidades vecinales. pp. 239-240.

en aquellos casos en los que solamente el texto de una resolución administrativa o título inscrito se refiere a un espacio público, cuya realidad se enfrenta ante otra realidad. Estas incongruencias –que existen en la práctica administrativa de las entidades públicas que realizan sus respectivos procedimientos de saneamiento inmobiliario– deben ser resueltas por el reglamento de la Ley GEP; caso contrario, pueden ser resueltas por el Derecho Administrativo con apoyo de los procedimientos de saneamiento registral<sup>(16)</sup>, con prevalencia de la realidad que es, al final de cuentas, la que en estos casos [mínimos] administra informalmente bienes de dominio público, pero en ningún caso, espacios públicos<sup>(17)</sup>.

Mencionamos al inicio que a la Ley GEP se suma la Ley DUS, publicada el 25 de julio de 2021, la que tiene por objeto establecer los principios, los lineamientos, los instrumentos y las normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, entre otros importantes aspectos. Esta norma, posterior en el tiempo, comprende diversos aspectos relacionados con los espacios públicos y bienes estatales en general<sup>(18)</sup>.

16 Conforme al caso concreto, es posible evaluar la aplicación del procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en el artículo 22 del TUO de la Ley SNBE, el que es desarrollado por artículo 242 y siguientes del reglamento de la Ley SNBE. Este procedimiento es aplicable a predios (terrenos) y bienes inmuebles (edificaciones), según texto de la propia norma.

17 Este escenario es planteado en el contexto de la sucesión competencial y operativa de Copofri, a la SBN y de esta entidad a la DGA. En primer lugar, Copofri, con base en el originario Decreto Legislativo N° 803 y posteriores normas conexas, realiza afectaciones en uso de terrenos a diversas municipalidades para que lo destinen, entre otros fines, a parques, zonas deportivas o similares. Dichas afectaciones en uso fueron materia de previa inscripción en el extinto Registro Predial Urbano (RPU) y control posterior por la SBN, cuando dicha entidad asumía integralmente la gestión de bienes inmuebles (terrenos y edificaciones) que fueron materia de gestión en el proceso de formalización. Con la modificatoria a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y consiguiente competencia de la SBN acotada a los predios (terrenos), es la DGA la entidad que asume competencia sucesora de tales afectaciones en uso (edificaciones), encontrando en algunos casos una realidad distinta, es decir, que no existen tales parques ni zonas deportivas en los terrenos afectados en uso por Copofri y/o SBN, sino comisarías, colegios o edificaciones similares. El caso es que en las primigenias afectaciones en uso otorgadas por Copofri, como paralelamente en las inscripciones registrales, aparece el registro de la finalidad de lo que actualmente se denomina espacios públicos conforme a la ley de la materia, con evidencia de divorcio con la realidad. Tales discordancias deben ser solucionadas en el plano simplemente registral por la entidad pública competente que presente el título de inscripción en la ocasión correspondiente, pues de lo que se trata es cancelar la anotación de un uso (condición) que no fue materia de cumplimiento en los hechos. Este escenario no debe justificar la activación de la figura de la desafectación de la condición del dominio público y menos la reposición de terrenos, a la que se refiere el artículo 3 de la Ley GEP.

18 En efecto, en esta norma legal encontramos el tema de la función urbanística relacionada con los espacios públicos en los barrios de las ciudades y centros poblados del territorio nacional (artículo 2, numeral 3, literal a); el derecho a la ciudad y consiguiente derecho al acceso y uso

### III. ESQUEMA CONCEPTUAL Y OPERATIVO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS EN LA LEY GPEP

En cuanto a la Ley GPEP, son tres aspectos esenciales los que convocan la finalidad del presente trabajo, a saber, la competencia en materia de gestión de los espacios públicos, los conceptos relativos a la propiedad estatal inmobiliaria y el régimen especial de los espacios públicos. Las observaciones, reflexiones y críticas a dichos aspectos pretenden tener justificación en el texto mismo de la norma con base en la casuística de la gestión de los bienes inmuebles estatales en general.

Los comentarios se inician con los alcances del objeto de la ley, el que establece el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos (artículo 1); la regulación de principios (artículo 2), entre los que destacamos el relativo al derecho a la ciudad, por el cual se garantiza a todas las personas el acceso a todos los servicios que se aglomeren en la ciudad, como la creación de espacios públicos, entre otros, con la finalidad de alcanzar el pleno ejercicio de un nivel de vida adecuado. A ello sigue la definición de los espacios públicos, como aquellos que están constituidos por una red de espacios abiertos, de uso y dominio público del Estado localizados en la ciudad y que están destinados a la satisfacción de necesidades colectivas (artículo 3). Concluimos con glosar el enunciado de naturaleza jurídica del espacio público como área destinada por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, el cual está sometido a un régimen jurídico especial.

de los espacios públicos (artículo 17); deberes de los ciudadanos con los espacios públicos (artículo 18); los planes de desarrollo urbano que comprende, entre otros, el sistema de espacios públicos (artículo 23); la relación del suelo urbano consolidado y los espacios públicos (artículo 33, numeral 1 y artículo 34); los aportes como cesiones de terrenos habilitados y obligatorios requeridos en el proceso de habilitación urbana con fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrevocable, los que constituyen bienes de dominio público del Estado (artículo 61, numeral 61.1); las bonificaciones en edificabilidad a cargo de los gobiernos locales y el incremento de espacios públicos (artículo 64, literal b); la reserva de predios de propiedad del Estado (artículo 77); la transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado (artículo 78); el inventario de suelos con fines de desarrollo urbano (artículo 79); el banco de tierras (artículo 80); equipamiento urbano y espacios públicos (artículo 88), entre otros aspectos.

#### 1. Competencia administrativa en materia de gestión de los espacios públicos

La Ley GPEP proyecta que todos los bienes de dominio público constituyen espacios públicos y por tanto se someten, en una suerte de yuxtaposición suplementaria, al ámbito normativo del SNBE. Tal posición constituye un error de enfoque conceptual. En efecto, lo correcto es afirmar que todos los espacios públicos se subsumen en el concepto normativo de los bienes de dominio público regulados en el reglamento de la Ley SNBE, pero no todos los bienes de dominio público (terrenos) constituyen automáticamente espacios públicos (artículos 4 y 5 de la Ley GPEP)<sup>(19)</sup>. Tal es el caso de las vías férreas o aportes reglamentarios provenientes de las habilitaciones urbanas para fines de educación o salud que son bienes de dominio público<sup>(20)</sup>, empero no tienen la condición de espacios públicos en el marco de la ley de la materia. Es importante distinguir el concepto del dominio público<sup>(21)</sup> y del espacio público para afinar el marco competencial, lo mismo que solventar una adecuada práctica administrativa.

El comentario anterior parte de la base conceptual y normativa de la competencia administrativa, contenida en el Texto Único de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>(22)</sup> (23). Así, entonces, conviene enfatizar que las competencias de los gobiernos locales en materia de gestión de espacios públicos provienen

19 Véase la tipología de bienes de dominio público (terrenos) regulados en el reglamento de la Ley SNBE, tanto destinados al uso público, como al servicio público (artículo 3, numeral 3.3, párrafo 1).

20 Ley N° 29090, Ley de Habilitaciones Urbanas. Artículo 3, numeral 1.

21 El dominio público ni impone ni excluye el vínculo de la apropiación o pertenencia privativa, sino que es título de intervención, un soporte jurídico de potestades, en virtud del cual la Administración regula y ordena la utilización y aprovechamiento de unos bienes al cumplimiento de un fin de interés público. CHINCHILLA MARIN, Carmen. *Bienes patrimoniales del Estado*. Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 97. De otra parte, la doctrina informa que los bienes de dominio público determinan una relación jurídica funcional para construir un título de intervención administrativa plena, no correspondiéndole al Estado conquistar propiedades, sino potestades administrativas sobre ellas. GONZALES GARCÍA, Julio. *La titularidad de los bienes de dominio público*. Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 15.

22 Artículo 72.- Fuente de competencia administrativa

72.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

23 Artículo 76.- Ejercicio de la competencia

76.1 El ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia, salvo el cambio de competencia por motivos de delegación o evocación, según lo previsto en esta Ley.

de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades<sup>(24)</sup>, concordante con la Ley DUS<sup>(25)</sup>. Empero, el esquema de la Ley GPEP inserta algunos términos que relativizan el énfasis antes anotado. Es el caso de la “definición de zonas de espacios públicos”<sup>(26)</sup> por parte “de la autoridad competente”<sup>(27)</sup>.

Iniciamos la observación en cuanto a la denominada titularidad de espacios públicos “por todas las entidades públicas que conforman el SNBE” (artículo 5). La norma en comentario señala que a las entidades aludidas en el artículo 9 de la Ley SNBE les corresponde la administración, tutela, entre otros, de los espacios públicos dentro de su ámbito de competencia. Sin embargo, importa acotar que el aludido dispositivo menciona además de los gobiernos locales y regionales, a las universidades y al Ministerio de Defensa, cuyos bienes de dominio público a su cargo no tipifican como espacios públicos. Por lo demás, esta disposición señala que la SBN efectúa las acciones de supervisión y registro respecto de los bienes de dominio público bajo administración de los gobiernos locales, a efectos de mantener su propia condición de bienes destinados al uso público<sup>(28)</sup>.

En el marco de la ley, las municipalidades provinciales y distritales reciben y procesan las denuncias de los vecinos y los ciudadanos en general, en los casos de uso irregular de los espacios públicos. Tales hechos demandan gestión directa de las comunas para mantener el libre acceso, así como la condición física y jurídica de tales espacios libres, como son las plazas, parques y vías públicas (artículo 8). El tema de la titularidad de los bienes de dominio público municipal le corresponde

a cada municipalidad, la que tiene precedencia en el ordenamiento jurídico administrativo (artículo 56 de la Ley N° 27972) y en mérito a dicha habilitación legal es que se encuentra obligada a cautelar los bienes demaniales a su cargo, conservando así su condición y finalidad pública en cada caso.

La Ley GPEP, no obstante aludir a una “autoridad competente” para la definición de zonas que califiquen como espacios públicos, refiere en su contexto que dicha autoridad no puede ser otra que el propio Gobierno local que cautela los espacios públicos bajo su cargo y competencia, como es el caso de la supervisión y garantía del ejercicio efectivo del uso del uso público, incluyendo la defensa extrajudicial de los espacios públicos invadidos por terceros (artículo 6). Algo similar ocurre cuando “la entidad” detecta una indebida inscripción registral del bien de dominio público en mérito a normas especiales, en cuyo caso debe realizar el requerimiento a la SBN para que realice la acción registral pertinente. Pero si se trata de una indebida inscripción registral conforme a normas generales o procedimientos convencionales, el propio Gobierno local está habilitado para realizar directamente la rectificación registral correspondiente (artículo 6, segundo párrafo). Se aprecia en este contexto que la SBN se erige como una entidad proveedora de solución registral por la especialidad de sus funciones y por el monitoreo de la condición de los bienes de dominio público que proviene de su condición de ente rector, contenidas en el reglamento de la Ley SNBE<sup>(29)</sup>.

Por otro lado, aun cuando la Ley GPEP insiste en generalizar el término de “entidad pública” a aquella que se encarga de promover la participación ciudadana en el manejo sostenible y recuperación de los espacios públicos (artículo 9), de la supervisión de las áreas públicas, la facultad de otorgar autorizaciones en espacios de uso público (artículos 10 y 11), de planificar la gestión de los espacios públicos (artículo 16), como el ejercicio de potestad sancionadora ante los particulares (artículo 19), recae en la entidad denominada municipalidad. Consideramos inútil que la ley en comentario formule una nomenclatura dual y esquivada,

29 Artículo 86.- Entidades responsables de los predios de dominio público

86.1 El saneamiento físico legal, la administración, la conservación, defensa y recuperación de los predios de dominio público competen a las entidades responsables del uso público del predio o la prestación del servicio público, según corresponda, y conforme con las normas de la respectiva materia.

86.2 La supervisión del carácter inalienable e imprescriptible de los predios de dominio público está a cargo de la SBN, en su calidad de ente rector del SNBE.

86.3 Si como consecuencia de las labores de supervisión de la SBN se detecta una indebida inscripción del predio de dominio público, la SBN puede precisar, rectificar o aclarar la titularidad del predio. La resolución que se emita tiene mérito suficiente para su inscripción registral.

24 Artículo 73, numeral 1 y artículo 79, modificados por la Ley N° 31560, publicada el 13 de agosto de 2022.

25 Artículo 33, numeral 1 y artículo 64, entre otros.

26 Artículo 4 de la Ley GPEP.

27 Artículos 3, 6, 8 numeral 4, 10, 13 párrafo final y 20 de la Ley GPEP.

28 Sin embargo, se conoce un caso de relativa notoriedad, en el que un gobierno local de la ciudad de Lima estuvo a punto de otorgar en el año 2016, mediante un contrato de constitución de derecho de superficie por 40 años, el área parcial de un parque (espacio público) a una empresa privada para la construcción de un supermercado y ambientes conexos de diversión. Se trata del parque Manhatan ubicado en el distrito de Comas, provincia y departamento de Lima, cuya municipalidad desarrolla un proyecto de inversión privada, el que fue adjudicado a una empresa privada dedicada a la implementación y gestión de supermercados. <https://gestion.pe/economia/empresas/municipio-comas-declaro-interes-proyecto-supermercados-peruanos-s-56-7-millones-115899-noticia/>. [Visitado el 30.04.2024]. En el año 2018, a instancia de una acción de control de la Contraloría General de la República (no de la SBN) se detectan irregularidades (ilegalidades) en el procedimiento administrativo, lo que finalmente determina que la municipalidad deje sin efecto el acuerdo de concejo que aprueba la iniciativa privada. <https://lecomercio.pe/lima/sucesos/comas-da-marcha-proyecto-construir-mall-parque-noticia-497343-noticia/>. [Visitado el 30.04.2024].

cuando desde el inicio debe referirse a la municipalidad, conforme a sus competencias que preceden en estricto a la Ley GPEP. Así por fin lo establece el reglamento de la ley, definiendo y enfatizando el rol de las entidades realmente titulares de espacios públicos con ejercicio pleno de potestades públicas, conforme a sus respectivas competencias (artículo 6)<sup>(30)</sup>. La práctica determina dicha realidad<sup>(31)</sup>.

## 2. Los bienes inmuebles de dominio público (terrenos) y los espacios públicos en la normativa del SNBE

Como queda expresado en la Ley GPEP, los espacios públicos constituyen lugares abiertos y de dominio público localizados en la ciudad, por lo que les alcanzan las inmunidades de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad.

### 30 Artículo 6.- Entidades públicas competentes sobre los espacios públicos

6.1. Las municipalidades tienen competencias sobre los espacios públicos, de acuerdo al artículo 56 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante, Ley N° 27972, en concordancia con la Ley y el presente Reglamento.

6.2. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) tiene competencias sobre los espacios públicos, que se encuentran bajo su administración, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA, en adelante, TUO de la Ley N° 29151, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, sus normas complementarias y conexas, así como, de acuerdo a lo establecido en la Ley y el presente Reglamento.

6.3. Los espacios públicos comprendidos en la zona de playa protegida son de competencia de la SBN y de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú (DICAPE), conforme a la Ley N° 26856. Declaran que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido, en adelante, Ley N° 26856, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 050-2006-EF, y sus normas conexas y complementarias.

6.4. Los espacios públicos que constituyen Patrimonio Cultural de la Nación son de competencia del Ministerio de Cultura y se rigen por su legislación especial, en concordancia con la Ley N° 27972, la Ley y el presente Reglamento, en cuanto corresponda.

6.5. Los espacios públicos que constituyen Áreas Naturales Protegidas son de competencia del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado y se rigen de acuerdo a su legislación especial, en concordancia con Ley N° 27972, la Ley y el presente Reglamento, en cuanto corresponda.

6.6. Los espacios públicos que tiene la condición de ecosistemas frágiles y otras áreas de protección son de competencia de las entidades precisadas por la legislación especial que las regula, y se rigen por dicha normativa, en concordancia con Ley N° 27972, la Ley y el presente Reglamento, en cuanto corresponda.

31 La Ordenanza N° 015-2024/MPC, de la Municipalidad Provincial del Callao, de fecha 26 de abril de 2024, aprueba la desafectación, de uso de dominio público a dominio privado del Estado, de las vías de circulación denominadas Calle México, Guatemala, Moquegua y una calle sin nombre, ubicadas a la altura de las cuadras 4 y 5 de la Av. Dos de Mayo, Distrito del Callao, Provincia Constitucional del Callao. De otra parte, es el caso de la Ordenanza N° 470-MDSJL, de fecha 25 de abril de 2024, que aprueba el establecimiento de medidas correctivas a propietarios, poseedores o tenedores de aquellos bienes muebles que obstaculicen, dificulten y/o interrumpen el uso de espacios públicos en el distrito de San Juan de Lurigancho.

En el reglamento de la Ley SNBE encontramos determinados bienes de dominio público que se subsumen en la definición de espacios públicos.

En efecto, el acorlado reglamento establece que los bienes (terrenos) destinados al uso público son aquellos cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad pública, en el marco de sus competencias, que ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley (artículo 3, numeral 3.3, apartado 1). Similar alcance se aprecia en la Ley GPEP (artículo 3, segundo párrafo). A todo esto, ¿qué entidad pública tiene tal habilitación legal y reglamentaria en materia de gestión de los espacios públicos, como lo establece la ley? Para efectos de los espacios públicos asumimos que la entidad pública que cumple funciones constitucionales y legales en materia de dicha gestión es el Gobierno local y no otra entidad.

El hecho de que la ley les confiera roles a entidades como la SBN, la Contraloría General de la República - CGR, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS o aun de aquellas que no son mencionadas<sup>(32)</sup>, no significa que dichas entidades precisamente ejerzan potestad administrativa, reglamentaria y de tutela directa en cuanto a los espacios públicos. ¿Será acaso la SBN la que realice acciones de desalojo de los invasores de áreas ribereñas o de zonas de playa? ¿la Contraloría se encarga del mantenimiento de los parques y áreas verdes? ¿o el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene como función dictar los reglamentos de uso y administración de los parques metropolitanos y áreas de recreación pública? Ciertamente que no. Todo ello y más constituyen funciones propias de los gobiernos locales en materia de gestión de los espacios públicos, inclusive cuando el terreno no es de su titularidad directa<sup>(33)</sup>. Las referidas instituciones, para efectos de la finalidad de los espacios públicos, constituyen generadoras de solución administrativa y saneamiento registral de terrenos públicos (SBN), monitoreo de los recursos públicos en gestión de los espacios públicos

32 Por ejemplo, el Instituto Peruano del Deporte - IPD, en cuanto a la infraestructura pública deportiva.

33 También puede admitir casos especiales de administración de espacios públicos, como sucede con el Parque Luis Alberto Sánchez, que administra la Municipalidad Metropolitana de Lima en la avenida Nicolás de Piérola, frente al Parque Universitario, Cercado de Lima, provincia y departamento de Lima, en mérito al derecho de superficie constituido en terreno de propiedad del Banco de la Nación, empresa de Derecho público, conforme al Decreto Legislativo N° 1031. Similar situación se reproduce en el Parque de la Democracia, ubicado en la esquina del jirón Lampa y avenida Nicolás de Piérola, Cercado de Lima, el que se erige en el terreno que fuera la sede el Banco de la Nación, tristemente destruido en un incendio en el desarrollo de una manifestación política en el año 2000.

los que están bajo el ámbito de la DGA, sea que se trate en ambos casos de bienes propios de las entidades o del Estado.

La Directiva N° 002-2021-EF/54.01, Directiva que regula los actos de adquisición y disposición final de bienes inmuebles, aprobada por Resolución Directoral N° 009-2021-EF/54.01 y publicada oficialmente el 5 de junio de 2021, dictada por la DGA al amparo de las atribuciones estipuladas en el DL SNA regula el tema de los bienes inmuebles, entendidos como edificaciones que sirven de soporte material para el cumplimiento de finalidades legales y estatutarias por parte de las entidades públicas que forman parte de dicho sistema. Esta norma replica el concepto de los bienes demaniales, ya indicado en el reglamento de la Ley SNBE, publicado el 11 de abril de 2021. Acota que los bienes inmuebles de dominio público se rigen por las normas del SNA y de acuerdo a sus particularidades, por sus respectivas regulaciones especiales (artículo 5, literal d).

Ahora bien, el concepto normativo y operativo de los bienes inmuebles (edificaciones) deriva del reglamento del DL del SNA, que son aquellas edificaciones bajo administración de las entidades, independientemente del título jurídico en virtud del cual la ejercen, incluyendo los terrenos sobre los cuales han sido construidas, destinadas al cumplimiento de sus fines, tales como sedes institucionales, archivos, almacenes, depósitos, entre otros, independientemente de su uso efectivo (artículo 4, numeral 1).

Como se puede apreciar de la glosa, hay dos elementos, uno de orden físico (edificaciones sobre terrenos estatales) y el otro de orden finalista (afectación o destino al uso o servicio público) por parte de las entidades públicas titulares de derechos reales. Este concepto de primera instancia no admite a los espacios públicos, entendidos como áreas libres que descansan en predios (terrenos) estatales. Más aún, la citada Directiva N° 002-2021-EF/54.01 establece expresamente que la acotada norma (de carácter general) no aplica a los espacios públicos definidos en la Ley GPEP (numeral 2 de la segunda disposición complementaria transitoria). El SNA concluye categóricamente que los espacios públicos, aun comprendiendo edificaciones, no forman parte de sus funciones. Empero, indirectamente dicha disposición colige que es la SBN, sea porque se trate de terrenos estatales o porque la Ley GPEP refiere que dicha entidad se encarga de los aspectos de supervisión del registro administrativo y de inscripción registral (artículos 6 y 17), más aún en tanto no se dicte el correspondiente reglamento.

Así planteado el tema, corresponde establecer el nexo de (i) la formalización de terrenos en vía de afectación en uso a cargo de la entonces Comisión de

(CGR) o rectoría de políticas nacionales en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y promoción de los espacios públicos (MVCS).

De otra parte, el reglamento de la Ley SNBE señala que los predios de dominio público se destinan para el fin público para el cual están asignados. Las entidades administradoras deben velar por el cumplimiento de dicho fin (artículo 85). El esquema de la norma glosada refuerza el concepto del cumplimiento de la finalidad de los bienes de dominio público —que incluye a los espacios públicos— por parte de la entidad pública responsable de dichos bienes. Tal responsabilidad —léase competencia administrativa— no se sustenta en la voluntad de las autoridades, ni en la iniciativa de los ciudadanos, sino que constituye un mandato establecido en la ley a cargo de los gobiernos locales. En ese escenario, el primer obligado a mantener la condición de dominio público de los espacios a favor de la comunidad es el Gobierno local, en tanto que la SBN se erige como la entidad rectora que supervisa el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la normativa en cuanto a la supervisión de un título otorgado por dicha entidad o su predecesora, como monitorear la condición de los bienes, en el presente caso, los de dominio público.

En síntesis, no todos los predios de dominio público (terrenos según la normativa actual del SNBE<sup>34</sup>) se subsumen en el concepto de espacios públicos y no todas las entidades públicas que tengan a su cargo bienes (terrenos) de dominio público, en el marco del SNBE, aplican como titulares de tales espacios. El contexto indirecto de la Ley GPEP determina que los gobiernos locales son los entes responsables de la administración, supervisión, caurela física y jurídica de los espacios públicos comprendidos en sus respectivos ámbitos geográficos. El reglamento de dicha ley así lo enfatiza, aun cuando no de manera detallada.

### 3. Los bienes inmuebles de dominio público (edificaciones) y los espacios públicos en la normativa del SNA

El Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) constituye el nuevo sistema administrativo adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, conforme al DL SNA (2018). Dicho sistema tiene como ente rector a la DGA, que cuenta con tres componentes, uno de ellos, el de la administración de bienes (muebles e inmuebles). Así, entonces, desde el año 2018, los bienes estatales se dividen en predios (terrenos) a cargo de la supervisión de la SBN y en bienes inmuebles (edificaciones),

34 Definición de predio estatal contenida en el artículo 3, numeral 3.3, apartado 8 del reglamento de la Ley SNBE.

Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), (ii) la sucesión por la SBN a nivel de gestión administrativa y registral de los “bienes inmuebles afectados en uso” por dicha entidad y (iii) la asunción de competencias de la DGA de “bienes inmuebles estatales” que fueron materia de gestión por la SBN, antes de la modificación de la Ley SNBE (2018), a propósito del DL SNA.

En efecto, el artículo 59 del Decreto Supremo N° 013-99-MTC, que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la Cofopri, establece que: “[l]os lotes de equipamiento urbano destinados a educación, salud y recreación pública serán afectados en uso a favor del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y la Municipalidad Distrital correspondiente o, en su caso, a la Municipalidad provincial, aun cuando las referidas entidades no se encuentren en posesión directa de dichos lotes. (...)” (el énfasis es nuestro). Posteriormente, el Decreto Supremo N° 005-2002-JUS modifica el artículo 63 de la norma antes acotada, señalando que “[a]l inscribirse las afectaciones en uso en el Registro de Predios, simultáneamente y de oficio el registrador deberá extender el asiento de dominio a favor del Estado representado por la Superintendencia de Bienes Nacionales” (el énfasis es nuestro).

Hasra aquí, entonces, el significado normativo y competencial es que las afectaciones realizadas por Cofopri, entre otras, en **lotes destinados para recreación pública** fueron inscritas posteriormente a favor del Estado, representado por la SBN, asumiendo competencia para la respectiva supervisión y registro. Tales inscripciones registrales incluyen también a los aludidos lotes de “recreación pública”.

La redistribución de competencias operada en la SBN a partir del DL SNA (2018) y la sucesión administrativa asumida por la DGA, respecto de los trámites de afectación en uso por parte de las entidades públicas ocupantes de bienes inmuebles inscritos a favor del Estado (edificaciones), evidencia casos en los que la finalidad de “recreación pública” o similares no se implementó, ni cumplió de modo efectivo. Por el contrario, las entidades públicas afectatarias u otras entidades públicas en condición de ocupantes informales logran destinar los terrenos públicos a otros fines. En teoría, se podría pensar que tales casos deberían estar comprendidos en la Ley GPER, empero, el sentido lógico del derecho determina que ello no es viable, pues las entidades públicas afectatarias u ocupantes no administran espacios públicos, sino, por ejemplo, comisarías, colegios u hospitales. Cabe enfatizar que en estos casos nunca hubo espacios públicos.

El problema es que la práctica administrativa evidencia una inscripción registral denominada “uso parques”, “uso área recreacional” o similares. ¿Qué hacer

con estos trámites que se promueven en la DGA en vía de regularización, cuyos expedientes a su vez provienen de la SBN? La Ley GPER no advierte un atisbo de procedimiento para estos casos. Es posible que el reglamento de esta norma legal lo pueda regular. Pero, por un momento, asumamos el escenario de la no regulación expresa de estos casos por el reglamento de la ley. ¿Acaso ello significaría que el problema descrito no tiene solución? ¿Es que acaso las entidades públicas involucradas en el problema o la misma entidad rectora necesitan de una norma expresa y detallada para regularizar hechos físicos a favor de otras entidades públicas<sup>35</sup>? Si se cuenta con normativa expresa, sin duda, es mejor en el plano procedimental. Empero, en caso contrario, postulamos por la viabilidad de solución mediante procedimientos supletorios como el saneamiento físico legal a nivel registral, aplicando la normativa del reglamento de la Ley SNBE (artículo 242 y siguientes), coadyuvado por las normas especiales del procedimiento administrativo registral para cancelar anotaciones, pues en todos los casos no existirá asunción de competencias en materia de dominio de bienes inmuebles estatales que fueron de cargo de Cofopri o de la SBN, cuando se trata de bienes inmuebles (edificaciones) ocupadas por entidades públicas. De lo que se trata es que una entidad pública genere soluciones a los problemas concretos de otra entidad pública, en el marco del cumplimiento de finalidades de la Administración Pública, con base en el ordenamiento jurídico administrativo<sup>36</sup>.

#### 4. La desafectación de los espacios públicos y la reposición de terrenos

El reglamento de la Ley SNBE regula los alcances de la figura de la desafectación del dominio público, que no es otra que el cese de la demanialidad con la

35 El reglamento del DL SNA establece que las entidades públicas efectúan las acciones de saneamiento técnico legal de los bienes inmuebles, hasta su inscripción en el registro público correspondiente, según las normas de la materia (artículo 27, numeral 27.2). En buena cuenta, la DGA no realiza el saneamiento por las entidades públicas. Similar criterio aplica el reglamento de la Ley SNBE para la SBN (artículo 86, numeral 86.1).

36 La doctrina nacional plantea la clasificación, entre otros, de los procedimientos administrativos internos y externos. En este contexto se advierten procedimientos en los que se relacionan dos entidades públicas, ejerciendo una atribución administrativa respecto de otra. Así acontece, por ejemplo, cuando una entidad estatal acude a un gobierno municipal para solicitar una licencia de funcionamiento para sus oficinas o cuando la Sunat realiza una fiscalización o acotación tributaria a una entidad por impuesto predial. En tales casos, se trata de procedimientos externos y no de intradministrativos, por cuanto pese a establecerse una relación entre dos entidades, una actúa ejerciendo una función pública sobre la otra, que a su vez ocupa el rol de administrado, siéndole aplicable el régimen de las normas generales de procedimientos administrativos. MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Los procedimientos administrativos: contribución para su útil conclusión”. En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. Palestra Editores, Lima, 2011, p. 220.

consecuencia de que dicho bien adquiriera la condición de bien de dominio privado, esto es, un bien disponible y susceptible de ingresar al tráfico inmobiliario a cargo de una determinada entidad pública<sup>37</sup>.

Efectivamente, el reglamento de la Ley SNBE establece que excepcionalmente y siempre que el predio haya perdido la naturaleza o condición apropiada para el uso público o para la prestación del servicio público, puede desahacerse la condición de dominio público del predio, pasando al dominio privado del Estado para habilitar el otorgamiento de un derecho, previamente calificado como viable (artículo 92, numeral 92.1). Asimismo, en el caso de los predios administrados por los gobiernos locales, la desahatación es apropiada por estos, de acuerdo a su normatividad<sup>38</sup> y considerando las reglas generales establecidas en el TUO de la Ley SNBE y el reglamento (artículo 92, numeral 92.6).

Del concepto teórico y del normativo se advierte que la desahatación o cese de la demanialidad supone la previa acreditación de hechos físicos o jurídicos que sean efectivamente relevantes ante el régimen jurídico de los bienes estatales. No se trata de una simple alegación o articulación de fórmula, pues la ejecución de la desahatación supone de inmediato la pérdida del bien en su condición jurídica de bien de dominio público, el mismo que asume la nueva condición de bien de dominio privado o bien patrimonial. Ni más ni menos el bien es disponible por la administración y sujeto a los procedimientos en los que mínimamente pueden intervenir los particulares, como es el caso de la compraventa.

Pues bien, en nuestra opinión el esquema antes presentado no se condice con los alcances de la desahatación regulada en la Ley GPEP, para la cual es el acto administrativo que extingue la condición de un bien de dominio público, como consecuencia de un cambio de régimen legal, pérdida de naturaleza o condición apropiada para su uso público o prestar un servicio público, con mantenimiento

de la titularidad por parte del Estado, el que es aprobado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), de acuerdo con sus competencias. Cuando se trata de bienes administrados por los gobiernos locales, la desahatación será efectuada conforme a la normativa vigente. Una vez concluida, el Gobierno local podrá solicitar la titularidad o administración del bien, según su naturaleza, al Gobierno regional o a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), conforme a los procedimientos establecidos (artículo 13).

El caso es que si el espacio público (existente) pierde la condición de bien de dominio público, es porque dicha área de acceso libre deja de ser tal, por mérito de la técnica de la desahatación. Así, un parque ya no lo es, como una calle deja de ser calle o una plaza municipal pierde todas las condiciones físicas y jurídicas para el uso vecinal. Si uno de esos hechos ocurre, entonces, el terreno se convierte en bien de dominio privado o bien patrimonial, el que es materia de interés y adquisición por parte de otra entidad pública para destinarlo a su vez al uso público o al servicio público. Es la regla. En ningún caso se advierte, en el contexto de la lógica de desahatación de un espacio público, que el nuevo predio (terreno), sea que se trate de un parque extinto, una calle o una plaza municipal ya existentes, se incorporen al dominio privado estatal. Más aún, la LGPEP establece en estos casos que la "entidad pública adquirente" del espacio público desahatado realice obligatoriamente una reposición de un nuevo espacio público equivalente (artículo 13, cuarto párrafo). Si hay reposición es porque hay utilidad a favor de la entidad adquirente.

En suma, se trata de una especie de permuta de terrenos entre entidades públicas, con el agravante de que *a priori* la entidad beneficiaria debe contar con un bien propio para aplicar esta atípica y *sui generis* desahatación. Los predios (terrenos) constituyen bienes escasos en la Administración Pública y, en verdad, advertimos una mínima frecuencia o posibilidad de que un espacio público requiera de una efectiva "desahatación". Si reparamos en el esquema explicado, se identifican: a) una entidad pública otorgante (municipalidad por regla general) que pierde el espacio público; b) una entidad beneficiaria con dicha desahatación; c) el predio (terreno) materia de desahatación y d) un "nuevo predio" equivalente que debe constituir la reposición del espacio público extinto.

Acaso, ¿no era más conveniente regular la figura de la mutación demanial en vez de una desahatación tan singular? Nótese que se trata de transferencias entre entidades públicas y de orden excepcional. Por la mutación hay un cambio

37 La desahatación es la pérdida de la condición de dominio público pasando el bien a ser patrimonial. Su régimen jurídico habría de explicarse conforme a dos criterios complementarios: a) el de adecuación del Derecho a la realidad, concebido como un contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (Constitución: artículo 24) que permite acreditar (o probar) hechos a fin de destruir presunciones legales; y b) el del acto contrario o del paralelismo de formas, que exige observar las mismas reglas de procedimiento y competencia que hayan debido aplicarse para la afectación. LÓPEZ-RAMÓN, Fernando. *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Ob. cit., pp. 146-147.

38 La Ordenanza N° 296, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, regula el régimen de constitución y administración de bienes de uso público en la provincia de Lima, cuyos artículos 27 al 32 son dedicados a la desahatación del uso público municipal.

en la titularidad de la entidad pública o cambio de la afectación<sup>39</sup>, pero en ambos casos el bien permanece en el dominio público, nunca se traslada a la esfera del dominio privado estatal, la que por regla no debe demandar reposición o devolución con otro bien equivalente, pues esta figura excepcional solamente opera entre entidades estatales, en tanto se cumplan finalidades públicas por parte de la entidad beneficiaria<sup>40</sup>. Es cierto que determinados bienes demaniales puedan ser desafectados, pero ese escenario se aprecia posible y verosímil en otros bienes públicos, como son los colegios, hospitales, centros penitenciarios, entre otros, que –como se puede apreciar– son bienes destinados al servicio público, mas no al uso público<sup>41</sup>. El reglamento de la Ley GEP regula el procedimiento de reposición de nuevo espacio público (artículo 24).

39 La mutación implica el cambio de la afectación entre órganos de una misma Administración Pública. Así también, la mutación demanial puede afectar a otro de los elementos del demanio, como es la titularidad, como ocurre en los supuestos de sucesión entre entes públicos (fusión de dos entidades); también se altera la titularidad demanial cuando se produce una transferencia de la competencia sobre el servicio público a que los bienes están afectos a favor de un ente territorial diverso del que la ostenta, máxime cuando el traspaso de competencias se efectúa por ley. PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo*. Tomo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico. Séptima Edición. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1998, pp. 70-71. Destacamos que, en todos los casos, la mutación demanial implica el cambio de competencia de una entidad a otra, fundamentada en competencias atribuidas por ley expresa, para que sea aprobada conforme a las reglas del debido procedimiento.

40 Véase la sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 21 de noviembre de 2007, recaída en el Expediente N° 00003-2007-PC/TC, en la demanda de proceso competencial interpuesta por la Municipalidad de Surquillo contra la Municipalidad de Miraflores, por la administración y titularidad de un mercado público, el que aun cuando propiedad (registral) de esta última Municipalidad, con inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de Lima, se encuentra en la jurisdicción municipal y administración directa de la Municipalidad de Surquillo. Dicha sentencia determina que el Mercado de Abastos N° 1, en tanto bien destinado al servicio público, le corresponde en forma legítima a la municipalidad demandante, estableciéndose que los bienes de dominio público materia del proceso constitucional insaurado, están ubicados y pertenecen a la jurisdicción territorial de dicha municipalidad y es ella la legítima titular de las competencias constitucionales reclamadas (fundamentos jurídicos 66 y 67), declarándose fundada la respectiva demanda a favor de la Municipalidad de Surquillo. Nuestro ordenamiento jurídico de los bienes estatales regula la figura como tal, advirtiendo una figura con similares alcances denominada reasignación de predios de dominio público, contenida en el artículo 88 del reglamento de la Ley SNBE.

41 Un caso que se asemeja al escenario planteado es el de Plaza 30 de agosto del distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, que se erige como una plaza municipal desde un inicio, la que por coyuntura social, política y luego administrativa, se incorpora a las instalaciones del Ministerio del Interior. En buena cuenta, la plaza municipal pierde su condición de acceso como bien municipal, para ser parte del inmueble de una entidad del Gobierno nacional. <https://larepublica.pe/sociedad/873203-san-isidro-buscan-recuperar-plaza-publica-usada-por-ci-mininter-como-cochera-y-deposito/>. [Visitado el 30.08.2022].

## 5. Regímenes especiales de los espacios públicos

El ordenamiento jurídico nacional presenta diversos tipos de espacios públicos, con la correspondiente normativa que marca el ejercicio de competencias administrativas a favor de las entidades públicas titulares. Dicho ordenamiento presenta normas legales especiales, ordenanzas y jurisprudencia de interés para abordar el tema que convoca el presente trabajo.

- a. **Ley N° 16979**, Ley que declara área verde intangible el Campo de Marte, distrito de Jesús María, provincia de Lima. Dicha norma legal declara área verde intangible el Campo de Marte, ubicado en la jurisdicción del distrito de Jesús María. La competencia administrativa de supervisión, cautela y defensa le corresponde a la Municipalidad Distrital de Jesús María. Destacamos de esta norma legal el elemento de la intangibilidad, es decir, la limitación legal de cambiar la morfología integral del espacio público por parte de la autoridad municipal, para otros fines que no sean de área verde, por lo demás considerado como un “pulmón” de la ciudad capital.
- b. **Ley N° 23370**, Ley que declara intangible el área de 969,557,38 metros cuadrados del Parque de las Leyendas, ubicado en el distrito de San Miguel, provincia y departamento de Lima. Por mandato de la Ley N° 28998, Ley que adscribe el Patronato del Parque de Las Leyendas Felipe Benavides Barreda, se dispone la titularidad y administración a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Antes de dicha norma, se encontraba bajo administración del Poder Ejecutivo.
- c. **Ley N° 26306**, Ley que reconoce la propiedad de los terrenos en el corredor ribereño, denominado Costa Verde, a los municipios distritales de Chorrillos, Barranco, Miraflores, San Isidro, Magdalena del Mar y San Miguel, dentro de los límites de sus respectivas jurisdicciones. Dicho corredor no comprende los terrenos de propiedad de terceros. En mérito de la ley, cada una de las municipalidades distritales mencionadas procede a inscribir sus derechos en el registro correspondiente. Acotamos que se trata de un espacio público y, en ningún sentido, la ley enunciada otorga –en estricto– derechos de propiedad. Se trata de una propiedad administrativa, debidamente regulada por el reglamento de la ley, el que es aprobado por Decreto Supremo N° 01-95-MTC<sup>42</sup>, que –como

42 Dicho reglamento define el concepto normativo de la Costa Verde, como la franja costera que,

podrá advertirse— establece un conjunto de obligaciones a las municipalidades titulares de dicho paisaje natural, en aras de instrumentalizar una finalidad pública en favor de la ciudad y de sus habitantes.

- d. **Ley N° 26664**, Ley que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público. Esta norma legal establece que los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal forman parte de un sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental con carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles. Su promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento son competencia exclusiva de cada municipalidad distrital o provincial, en el ámbito de su circunscripción, para los fines de los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853 (actualmente derogada por la Ley N° 27972<sup>(43)</sup>).

- e. **Decreto Supremo N° 161-2019-PCM**, publicado el 20 de setiembre de 2019, que declara en estado de emergencia por peligro inminente ante derrumbes los acantilados de la Costa Verde comprendidos en los distritos de San Miguel, Magdalena del Mar, San Isidro, Miraflores, Barranco y Chorrillos, de la provincia y departamento de Lima. Posteriormente, se dicta la Ordenanza 2184 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, publicada el 5 de octubre de 2019, por la cual precisa

desde el distrito de San Miguel hasta el de Chorrillos (La Chira), comprende las playas y terrenos existentes, desde la línea de más alta marea así como los que se ganen al mar hasta el borde superior de los acantilados y la franja de ancho variable a partir del borde de los acantilados, hacia el interior continental. Dentro de esta definición general, el Plan Maestro precisará linderos y ámbito territorial definitivos (artículo 1). Asimismo, el acortado reglamento, artículo 16, establece que el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde contendrá básicamente: "(...): c. La zonificación y la reglamentación de usos del suelo y del mar, incluyendo la delimitación de las áreas no edificables (énfasis es nuestro); (...): e. las normas para la administración de la tierra; f. el reglamento de habilitación, construcción y medio ambiente de la Costa Verde, incluido el tratamiento paisajista; y, g. las condiciones para que las instalaciones y las edificaciones sean dispuestas y ejecutadas con el necesario espaciamiento y demás características que aseguren transparencia desde la vía circuito de playas hacia el mar".

43. Contrastar esta norma legal con el inciso 1.3 del artículo 161 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al haber asignado a la Municipalidad Metropolitana de Lima la competencia irrestricta de carácter local metropolitano y regional para la constitución, organización y administración del sistema metropolitano de parques integrado por parques zonales existentes, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y áreas verdes ubicadas en el Cercado de Lima. Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

que la intangibilidad a la que se refiere la Ordenanza 1414 es de aplicación a la plataforma superior colindante de los acantilados de la Costa Verde, conforme al área delimitada en el Anexo A: Mapa de Microzonificación Sísmica, estableciéndose como área de intangibilidad una franja de 120 metros de ancho a partir de la línea de borde del acantilado, según Anexo B: Plano de Área Intangible, en aquellos distritos que no cuenten con estudios de microzonificación sísmica, hasta que se apruebe el respectivo estudio mediante decreto de alcaldía de Lima Metropolitana. Se agrega que la presente ordenanza tiene preeminencia sobre las normas de los distritos involucrados en los alcances de la Ordenanza 750, sobre desarrollo y promoción del corredor ribereño de la Costa Verde en la provincia de Lima.

- f. **Ordenanza N° 097**, de fecha 30 de setiembre de 1996, que regula el régimen del patrimonio inmobiliario de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales que la integran, complementada por normas distritales específicas.
- g. **Ordenanza N° 296-MML**, de fecha 7 de diciembre de 2000, que regula el régimen de constitución y administración de bienes de uso público en la provincia de Lima. Esta norma regula la desafectación de los bienes de uso municipal mediante ordenanza como una figura excepcional en la administración patrimonial municipal. A dicha norma le sigue la Ordenanza N° 000015, de fecha 15 de setiembre de 2003, de la Municipalidad Provincial del Callao y la Ordenanza N° 00010-18, de la Municipalidad Provincial de Tacna, de fecha 23 de agosto de 2018. Los textos de las ordenanzas antes referidas tienen similitud entre ellas, con la constante de determinar el cese del uso de bienes municipales por causas expresas.
- h. **Ordenanza N° 523**, de fecha 12 de junio de 2003, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, por la cual califica a los parques Campo de Marte<sup>(44)</sup>, Parque de La Exposición, Parque Neptuno, Parque de La

44. El Tribunal Constitucional dicta sentencia de fecha 17 de marzo de 2011, recaída en el expediente 00005-2009-PC/JTC, en la demanda de proceso competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Jesús María contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitando, entre otras pretensiones, se declare la competencia de la demandante para administrar y resolver sobre la utilización de los bienes públicos que se hallan bajo su jurisdicción territorial (zona del Campo de Marte). En el fundamento 16, el Tribunal Constitucional sostiene, invocando la ordenanza 296-MML, modificada por la ordenanza 786-MML, que cualquier variación

Reserva y La Mar, como parques metropolitanos e integrantes del Sistema Metropolitano de Parques, ubicados en los distritos de Jesús María y Cercado de Lima, provincia y departamento de Lima.

- i. **Ordenanza N° 1852**, de fecha 23 de diciembre de 2014, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, relativa a la conservación y gestión de áreas verdes en la provincia de Lima. Dicha norma considera a las áreas verdes como aquellas áreas o espacios capaces de sostener o en donde se pueden establecer toda clase de especies vegetales (plantas de cobertura, arbustos, macizos florales, palmeras, árboles, entre otros) sin restricción alguna. Las áreas verdes de uso público constituyen áreas o espacios verdes de dominio y uso público ubicados en los parques, plazas, paseos, alamedas, malecones, bosques naturales o creados, jardines centrales o laterales de las vías públicas o de intercambios viales y en general, y los aportes para recreación pública establecidos en las habilitaciones urbanas, los cuales se pueden encontrar habilitados o no y que están cubiertos o no de vegetación (artículo 5). Las áreas verdes de uso público bajo administración de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales son de carácter intangible, inalienable e imprescriptible. Su conservación, protección y mantenimiento son acciones que, por razones de salud pública, calidad de vida, bienestar colectivo, equilibrio ecológico y sostenibilidad urbana forman parte de la Política Metropolitana del Ambiente (artículo 6)<sup>(45)</sup>.

que allí se hubiese realizado requería que esta fuese aprobada por la Municipalidad de Lima, acotando en el fundamento 17 que [en el presente caso] no se ha procedido de esa manera, pese a haberse desafectado un bien del uso público para convertirlo en un bien de servicio público. La sentencia declara infundada la demanda de conflicto de competencias.

La Ordenanza 1852 agrega que los parques metropolitanos son aquellos administrados en el marco del Sistema Metropolitano de Parques en la ciudad capital por la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través del Servicio de Parques de Lima (Serpar), como son el Parque de la Exposición, Parque Universitario, Parque La Muralla, entre otros. Un parque que forma parte de esta categoría según Ordenanza N° 523, de fecha 12 de junio de 2003, es el Campo de Marte reconocido por Ley N° 16979, que lo declara como área verde intangible del distrito de Jesús María (bien de dominio público). Los parques zonales, denominados actualmente como clubes zonales son administrados igualmente por Serpar, en los que figuran el Club Huáscar, Cápac Lluparqui, Lloque Lluparqui, Sinchi Roca, entre otros más. El Parque Turístico Municipal, como es el caso del Parque de la Reserva de la ciudad de Lima, en el que se instala el denominado Circuito Mágico de Aguas, comprendido también en la acotada Ordenanza N° 523. Los parques zoológicos, entre los que se ubican el Parque de las Leyendas, cuya área de 969 557,38 metros cuadrados es declarada intangible por mandato de la Ley N° 25370. En esta categoría también encontramos el Parque de Huachipa administrado por Sedapal, empresa estatal de Derecho privado, la que no forma parte del SNBE.

- j. **Ordenanzas N° 2194 y N° 2195**, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, ambas de fecha 5 de diciembre de 2019, que aprueban el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2029 con visión al 2035 y el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, respectivamente.
- k. **Ordenanza N° 518/MM**, de la Municipalidad Distrital de Miraflores, publicada el 5 de mayo de 2019, que tiene por objeto armonizar los diferentes usos de los espacios públicos, propiciar una adecuada convivencia y garantizar la seguridad, salud de las personas, promover la accesibilidad universal y la protección de la integridad del patrimonio público y privado. Se busca democratizar el espacio público, incorporando a la bicicleta y otros vehículos de micromovilidad como medios de transporte sostenibles, ofreciendo mayor seguridad y bienestar a las personas. A título de recuerdo, una vez que la norma acotada entra en vigencia, genera polémica y opiniones, como recomendaciones de la colectividad distrital, inclusive de la Defensoría del Pueblo, para su posterior modificación y atención de otros segmentos de la población, a propósito del uso de los espacios públicos.
- l. **Ordenanza 544-MPL**, de la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre, publicada el 7 de agosto de 2019, por la cual se regulan los procedimientos relativos al tendido de la infraestructura aérea y la instalación de postes de servicio público en áreas de uso público y establece medidas para su reordenamiento, reubicación y retiro como medidas de seguridad dentro del distrito. En todo caso, la constante es la potestad de regular aspectos del uso de los espacios públicos comunales, como de otros vinculados con los servicios públicos (mercados públicos, bibliotecas municipales, etc.).
- m. **Ordenanza Municipal N° 016-2001-MPS**, emitida por la Municipalidad Provincial del Santa-Chimbote, que resuelve la intangibilidad del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, en cuyo artículo 1 aprueba el Expediente Técnico de Delimitación y Monumentación del referido parque y mediante el artículo 2, establece la ubicación cartográfica y física, el área, su perímetro y los linderos<sup>(46)</sup>.

46 El Colegio de Abogados del Santa interpone acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N° 016-2001-MPS. La Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 6 de noviembre de 2002, recaída en el expediente N° 0018-2001-AI/TC, da cuenta de la correspondiente

#### IV. CONCLUSIONES

La gestión y la administración de los espacios públicos se sustentan mediante una ley especial, la que proyecta constituir la base conceptual de un régimen jurídico de tales bienes de dominio público. Es evidente que la ley de la materia tiene determinados acercamientos con la normativa general del régimen general de los bienes estatales, lo que determina que la práctica administrativa, con base en la norma reglamentaria y otras disposiciones conexas, generen uniformidad y coherencia en la gestión de los gobiernos locales.

Es importante realizar distinciones de género y especie, de normas especiales y normas generales, al mismo tiempo que establecer claridad en los aspectos competenciales de quienes, en nuestra opinión, asumen las funciones innatas en materia de espacios públicos, como son los gobiernos locales. Todas las demás entidades públicas que son mencionadas en la ley de la materia, sin duda, asumen funciones importantes, empero tienen un rol coadyuvante. Es un imperativo distinguir ejercicio de competencias conforme a la naturaleza de funciones constitucionales y legales precedentes a la ley de gestión y protección de espacios

argumentación: "Evidentemente, el Parque Metropolitano Humedales de Villa María tiene la condición de bien de dominio público y, por ello, le alcanzan las garantías de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Sin embargo, el artículo 73° de la Constitución, en modo alguno, señala que los bienes de dominio público sean intangibles, esto es, que no puedan tocarse. Tampoco garantiza, tratándose de bienes públicos como los parques metropolitanos, la extensión que éstos puedan tener. En puridad, dicha norma se limita a señalar que tienen la condición de "inalienables"; es decir, que no pueden ser enajenados, y que, además, son imprescriptibles, i.e., que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno. No obstante esto, el artículo 1° de la Ley N° 26664 ha declarado, extensivamente, que los parques metropolitanos tienen, adicionalmente, el carácter de intangibles. El Tribunal Constitucional no comparte el criterio de que la citada Ordenanza Municipal sea inconstitucional por haber dispuesto, en oposición a lo establecido en el artículo 1° de la Ley N° 26664, la reducción del área determinativa del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, y reitera que la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley no se deriva de su contradicción con una norma de su mismo rango, sino de la violación de un precepto constitucional. En consecuencia, al no haberse previsto en la Constitución que los parques metropolitanos tengan el carácter de intangibles, es claro que el Tribunal Constitucional no puede declarar la invalidez constitucional de la Ordenanza Municipal impugnada por haber dispuesto la reducción de su área de delimitación. En el contexto anotado, la controversia gira en torno a una colisión entre dos normas del mismo rango: el artículo 1° de la Ley N° 26664, que, como se ha indicado, señala que los parques tienen el carácter de intangibles; y la Ordenanza Municipal N° 016-2001-MPS, que afectó tal intangibilidad al aprobar, en su artículo 1°, el Expediente Técnico de Delimitación y Monumentación del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, y señalar, en su artículo 2°, la ubicación cartográfica y física, el área, su perímetro y los linderos. Por ende, como lo establece la Teoría General del Derecho, la colisión entre dos normas del mismo rango, debe resolverse de conformidad con las técnicas de solución de antinomias" (F.J. N° 4). Finalmente, la sentencia declara fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad.

públicos. Como hemos manifestado, el tema como tal no es nuevo en el Derecho público de bienes, pues el glosario de normas legales que constituyen el denominado régimen especial da cuenta de que dichos bienes de dominio público han merecido gestión desde antes.

Si actualmente hay una norma especial, el objetivo es que ella sea una norma orientadora y ordenadora. La gestión patrimonial estatal y los derechos ciudadanos demandan una mejora progresiva en este tema importante del Derecho Administrativo, derecho de los bienes estatales y el Derecho Urbanístico, por citar las principales disciplinas involucradas con este segmento de la gestión pública.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO VERA, José. "Derecho público de los bienes". En: AA.VV. *Derecho Administrativo. Parte especial*. Civitas, Madrid, 2001.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen. *Bienes patrimoniales del Estado*. Marcial Pons, Madrid, 2001.
- FOY VALENCIA, Pierre. "Estimativas y perspectivas sobre el sistema jurídico ambiental peruano post-Río + 20". En: *Derecho*, N° 73. Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2013.
- GONZALES BARRÓN, Gunther. *Derecho Urbanístico*. 8ª edición. Jurista Editores, Lima, 2023.
- GONZALES GARCÍA, Julio. *La titularidad de los bienes de dominio público*. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- LÓPEZ-RAMÓN, Fernando. *Sistema jurídico de los bienes públicos*. 1ª edición. Civitas, Madrid, 2012.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los procedimientos administrativos: contribución para su útil conclusión". En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. Palestra Editores, Lima, 2011.
- ORTIZ SÁNCHEZ, Iván. *Introducción al Derecho Urbanístico*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017.
- PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo*. Tomo III. Bienes públicos. Derecho Urbanístico. 7ª edición. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- PIMIENTO ECHEVERRI, Julián. "Los bienes públicos: instrumentos al servicio del interés general". En: *Las transformaciones de la Administración Pública y del Derecho Administrativo*. Tomo II. 1ª edición. Héctor Santaella Quintero (editor). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019, pp. 329-330.

VIGNOLO CUEVA, Orlando. "La propiedad y subsuelo en las ciudades peruanas. Aproximaciones iniciales". En: *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° XXIV, Zaragoza, 2022.

VIVAR MORALES, Elena. *El Derecho Registral*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2021.

ZAS FRIZ BURGA, Johnny. *Derecho Municipal*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2021.

ZEGARRA VALDIVIA, Diego. *Ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú. Marco institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables*. 1ª edición. Palestra Editores - Tirant lo Blanch, Lima, 2023.

— § —

TERCER EJE TEMÁTICO  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS