

INFORME N° 00142-2022/SBN-DNR-SDNC

PARA: **VANESSA VILLAVICENCIO CANDIA**
Subdirectora (e) de la Subdirección de Normas y Capacitación

DE: **CLAUDIA MICAELA PANTOJA MEGO**
Especialista Legal III de la Subdirección de Normas y Capacitación

ASUNTO: Evaluar y absolver las consultas formuladas por la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto en torno al procedimiento de reasignación de predios de dominio público

REFERENCIA: a) Oficio n°. 042-2022-GDUAAT/GM/MPMN (SI 06427-2022)
b) Oficio n°. 056-2022-GDUAAT/GM/MPMN (SI 08583-2022)
c) Informe n°. 00068-2022/SBN-DNR-SDNC
d) Memorándum n°. 00252-2022/SBN-DNR
e) Oficio n°. 0167-2022-GDUAAT/GM/MPMN (SI 17333-2022)

FECHA: San Isidro, 24 de agosto de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por encargo efectuado por su Despacho y, en atención a los documentos de la referencia a), b) y e), mediante los cuales la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, realiza algunas consultas a esta Superintendencia en torno a la reasignación de dos predios a favor del sector educación.

Sobre el particular, se informa lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Oficio n°. 042-2022-GDUAAT/MPMN, reiterado con Oficio N° 056-2022- GDUAAT/GM/MPMN, el Gerente de Desarrollo Urbano Ambiental y Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, hace de conocimiento de esta Superintendencia que mediante los Acuerdos de Concejo n°. 020 y 021-2021-MPMN, la indicada Comuna aprobó la reasignación de uso de la administración de un área de 2, 674.84 m² inscrito en la Partida n°. P08012083 del Registro Predial Urbano de Moquegua, del cual es titular y constituye un aporte reglamentario destinado a Parque/Jardín (en adelante “predio 1”), y de un área de 2,256.70 m² inmersa dentro del área de mayor extensión inscrita en la partida n°. P08007303 del Registro Predial Urbano de Moquegua, la cual es un área destinada a vía pública (en adelante “predio 2”), para fines educativos (construcción de aulas) en atención al petitorio realizado por el Gerente Regional de Educación de Moquegua; no obstante, con la entrada en vigencia de la Ley n°. 31199, Ley de Gestión y Protección de Espacios Públicos, consulta lo siguiente:

“¿Cuál sería el procedimiento que correspondería al trámite de reasignación ya iniciado el cual aún se encuentra en la Subdirección de Supervisión?”

- 1.2** La Subdirección de Normas y Capacitación - SDRC remitió a la Dirección de Normas y Registro -DNR, el Informe n°. 00068-2022/SBN-DNR-SDNC, a través del cual se daba atención a la consulta formulada por la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto; sin embargo, mediante Memorándum n°. 00252-2022/SBN-DNR, la DNR requirió que se realice algunas precisiones en el indicado informe, sobre todo indicó que se tome en consideración lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley n°. 31199.
- 1.3** Con Oficio n°. 0167-2022-GDUAAT/GM/MPMN, el Gerente de Desarrollo Urbano Ambiental y Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, amplía la pregunta formulada en los documentos de la referencia a) y b), que ha sido descrita en el numeral 1.1 del presente documento, señalando lo siguiente:

“.. teniendo los acuerdos de Concejo n°. 020-2021-MPMN, y n°. 021-2021-MPMN del 04 de mayo de 2021 respectivamente, en el que se aprobaron la reasignación de uso de la administración del predio bien público para fines educativos; en atención al petitorio realizado por la Gerencia Regional de Educación Moquegua, ¿Esta Municipalidad podría solicitar la modificación de la habilitación urbana que fue habilitada por ENACE y posteriormente adjudicada sus áreas de aporte a la MPMN?”

II. OBJETO DEL INFORME

Evaluar y absolver las consultas efectuadas por la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, en torno al procedimiento de reasignación del uso y administración de predios de dominio público.

III. ANÁLISIS

De la competencia de la SBN:

- 3.1** De conformidad con el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley n°. 29151, *Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*¹(en adelante “TUO de la Ley 29151”), se crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales, en sus niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la SBN como ente rector.
- 3.2** De conformidad con lo dispuesto por el literal j) del numeral 14.1 del artículo 14 del “TUO de la Ley 29151”, concordante con lo previsto en el inciso 3 del numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento² de la Ley n°. 29151, (en adelante

¹ Aprobado mediante Decreto Supremo n°. 019-2019-VIVIENDA.

² Aprobado mediante Decreto Supremo n°. 008-2021-VIVIENDA

“Reglamento de la Ley 29151”) y lo establecido en el literal c) del artículo 37 del Reglamento de Organización y Funciones³ de la SBN, es función de la SBN, en su condición de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales –SNBE absolver consultas, a través de la Subdirección de Normas y Capacitación (SDNC), sobre la interpretación, alcance y aplicación de la normativa del SNBE, con carácter orientador referidas al sentido y alcance de la normativa que regula la adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los bienes estatales y demás normas complementarias y conexas del SNBE, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

- 3.3** Por ello, el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta, siendo responsabilidad de las entidades, y administrados decidir sobre los actos que deban realizarse dentro del marco de su competencia y legalidad.

De los bienes estatales en el marco del SNBE:

- 3.4** De conformidad con la modificación dispuesta por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo n°. 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, los bienes estatales se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas y otros de dominio privado y dominio público, que tiene como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el SNBE, independientemente del nivel de Gobierno al que pertenezcan.
- 3.5** En ese contexto, los bienes estatales dentro del marco del SNBE, se limitan a los predios estatales, quedando en el ámbito de competencia de la Dirección General de Abastecimiento los inmuebles⁴ y los muebles⁵ bajo administración de las entidades del sector público, indicadas en el artículo 3 del Decreto Legislativo n°. 1439.
- 3.6** Asimismo, es importante señalar que los espacios públicos definidos en la Ley n°. 31199, no se encuentran regulados por las normas del Sistema Nacional de Abastecimiento conforme lo prevé el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Directiva n°. 0002-2021-EF/54.01 “Directiva que regula los actos de adquisición y disposición final de bienes inmuebles”, aprobada con Resolución Directoral n°. 0009-2021-EF/54.01.

De la naturaleza jurídica de los predios materia de consulta:

- 3.7** Conforme a los documentos a), b, y e) de la referencia, los predios inmersos en los Acuerdos de Concejo n°. 020 y 021-2021-MPMN de fecha 04.05.2021, a través de los cuales se acordó aprobar su reasignación de uso y administración en favor del sector educación, son los siguientes: **a) el área de 2,256.70 m², destinada a vía pública**, la cual permanece como área de circulación en la partida matriz (P08007303), y **b) el área de 2,674.84 m², inscrita en la partida n°. P08012083 del Registro Predial Urbano, la cual es un aporte reglamentario para parque/jardín de**

³ Aprobado por Decreto Supremo n°. 016-2010-VIVIENDA

⁴ Artículo 4 del D.S. n°. 217-2019-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N°1439

Numeral 1: Son aquellas edificaciones bajo administración de las entidades, independientemente del título jurídico en virtud del cual la ejercen, incluyendo los terrenos sobre las cuales han sido construidas, destinadas al cumplimiento de sus fines, tales como sedes institucionales, archivos, almacenes, depósitos, entre otros independientemente de su uso efectivo.

⁵ Numeral 2: Son aquellos bienes que, por sus características pueden ser trasladados de un lugar a otro sin alterar su integridad, incluyendo los intangibles y las existencias, independientemente de su uso.

la habilitación urbana Pampas de San Antonio transferido por ENACE a la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto.

- 3.8** Estando a lo expuesto y en aplicación del artículo 56 de la Ley Orgánica de Municipalidades n°. 27972 (en adelante “LOM”), los predios antes descritos son de titularidad demanial de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, asimismo, constituyen bienes de dominio público, puesto que de conformidad con el numeral 2 del inciso 3.3 del artículo 3 del “Reglamento de la Ley 29151”, son bienes de dominio público, aquellos destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los aportes reglamentarios, escuelas, hospitales, estadios, entre otros.
- 3.9** Asimismo, los predios submateria, además de constituir bienes de dominio público tienen la condición de espacios públicos, ello en aplicación del artículo 3 de la Ley n°. 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos (en adelante “Ley de Espacios Públicos”), el cual prescribe que éstos 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, como el descanso, la recreación, la expresión cultural, el intercambio social, el entretenimiento y la movilidad a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos, entre los cuales se encuentran las zonas para la recreación pública activa o pasiva, calles, playas del litoral, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, entre otros, definidos como tales por la autoridad competente.
- 3.10** Conforme al numeral 2 del inciso 3.3 del artículo 3 del “Reglamento de la Ley 29151” concordado con el artículo 4 de la “Ley de Espacios Públicos”, los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y las áreas verdes de uso y dominio público son además de carácter intangible.

De la Ley de Espacios Públicos:

- 3.11** La “Ley de Espacios Públicos”, establece el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos, en tanto elementos esenciales para la mejora de la calidad de la vida de las personas y del ambiente en la ciudad; así como para garantizar su uso público, a través del trabajo coordinado, participativo y técnicamente consistente de las instituciones y organismos competentes.
- 3.12** Conforme a la indicada Ley, predomina la materialización, conservación y recuperación de los espacios públicos, tal es así que según dicho marco normativo, únicamente procederá dar un uso distinto a un espacio público cuando ha operado alguno de los supuestos señalados en el artículo 13 de la Ley en cuestión, y se haya efectuado el trámite de desafectación que prevé esta, aplicando los criterios taxativos, la reposición, participación y consulta de la ciudadanía de la jurisdicción, conforme se precisa en el artículo bajo comentario.
- 3.13** Cabe agregar que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la “Ley de Espacios Públicos”, establece que los procedimientos administrativos, iniciados antes de la vigencia de la mencionada ley, continuarán con el procedimiento que regía desde su inicio hasta su conclusión, respetando las condiciones establecidas antes de la vigencia de la ley en cuestión.

De la figura jurídica de la reasignación en el marco del SNBE

- 3.14** El artículo 88 del “Reglamento de la Ley 29151”, establece que por la reasignación se modifica el uso o destino predeterminado del predio estatal de dominio público a otro uso o prestación de servicio público, asimismo, precisa que la reasignación puede conllevar el cambio de la titularidad del predio a una nueva entidad responsable del dominio público, en cuyo caso se consigna como titular al Estado representado por la nueva entidad responsable del dominio público.
- 3.15** Asimismo, conforme al inciso 89.1 y 89.4 del artículo 89 del indicado cuerpo jurídico, la reasignación de los predios estatales de dominio público se sustenta y se aprueba mediante resolución de la SBN, conforme a sus competencias, y para cuyo efecto se requiere la conformidad de la entidad administradora del uso o servicio público predeterminado, salvo que el predio ya esté siendo destinado al uso o a la prestación del servicio público que se pretende o el predio se encuentre en desuso.
- 3.16** Estando a lo expuesto, en aplicación del procedimiento de reasignación regulado en el “Reglamento de la Ley 29151”, un predio de dominio público sin previa desafectación puede ser destinado a un uso o servicio público distinto al originario (predeterminado), e incluso puede mutar el titular dominial.
- 3.17** Ahora bien, resulta pertinente preguntarnos si la reasignación es una figura jurídica que pueden aplicar los gobiernos locales respecto de sus predios. Al respecto, debemos indicar que conforme lo prevé el artículo 9 del “TUO de la Ley 29151”, los actos que realicen los gobiernos locales respecto de los bienes de su propiedad, así como los de dominio público que se encuentren bajo su administración, se ejecutan conforme a la LOM, la Ley 29151 y su reglamento en lo que fuere aplicable.
- 3.18** En ese contexto, el artículo 59 de la LOM precisa que los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificados su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad por acuerdo del concejo municipal.
- 3.19** En consecuencia, el procedimiento de reasignación de los predios de dominio público previsto en el marco de las normas del SNBE, podría ser aplicado supletoriamente por los Gobiernos Locales, siempre que cuenten con la aprobación mediante el acuerdo de concejo municipal respectivo, conforme lo prevé el artículo 59 de la LOM, desarrollado en el párrafo precedente.
- 3.20** Lo señalado en el párrafo que antecede, también se sustenta en la aplicación por analogía del inciso 92.6 del artículo 92 del “Reglamento de la Ley 29151”, el cual prescribe que la desafectación de los predios administrados por los Gobiernos Locales es aprobada por estos; por lo que, al no regular las normas del SNBE y la LOM el supuesto específico (reasignación por parte de los gobiernos locales), pero si se regula otro supuesto semejante como el antes citado (desafectación por parte de los gobiernos locales) entre los que se aprecia identidad de razón, es totalmente válido sustentar que los gobiernos locales pueden realizar la reasignación de sus predios, más aún cuando son estos los que tiene competencia para aprobar el cambio de zonificación conforme lo establece los artículos 103 al 107 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo n°. 022-2016-VIVIENDA.

Absolución específica de la consulta:

- 3.21** Conforme a lo señalado en el numeral 1.1 del presente informe, la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto precisa que mediante los Acuerdos de Concejo n°. 020 y 021-2021-MPMN, ambos de fecha 04.05.2021, aprobó la reasignación de uso de la administración del “predio 1” y “predio 2”, para destinarlo a la construcción de aulas del I.E. Fernando Belaunde Terry, en atención al petitorio realizado por el Gerente Regional de Educación de Moquegua; no obstante, con la entrada en vigencia de la “Ley de Espacios Públicos”, consulta ¿cuál sería el procedimiento que correspondería al trámite de reasignación ya iniciado?.

Al respecto, tal como se ha explicado en el presente informe en torno a la naturaleza jurídica de los predios inmersos en la presente consulta, estos constituyen bienes de dominio público y, además, tienen la condición de espacios públicos; no obstante, conforme se desprende de la parte considerativa de los Acuerdos de Concejo n°. 020 y 021-2021-MPMN, se advierte que el trámite para la reasignación se inició ante la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto con el Expediente n°. 1935557 de fecha 22.10.2019, habiéndose emitido los informes correspondientes de las áreas competentes de la Comuna, así como los referidos Acuerdos de Concejo con anterioridad a la “Ley de Espacios Públicos” que fue publicada el 22.05.2021.

En tal contexto, debemos precisar que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la “Ley de Espacios Públicos”, prescribe que los procedimientos administrativos iniciados antes de su vigencia continuarán con el procedimiento que regía desde su inicio hasta su conclusión, respetando las condiciones establecidas antes de la vigencia de la citada Ley, lo que significa que antes de ello, no existía impedimento legal para la reasignación de los referidos predios, así como que la Ley n°. 31199 no resultaría aplicable al caso submateria.

Ahora bien, a fin de que la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto pueda lograr la inscripción registral de los acuerdos de concejo antes citados, se recomienda que emita un acuerdo de concejo aclarando estos, en el sentido de precisar en la parte resolutive la entidad favorecida con la reasignación; puesto que, si bien precisa en ambos acuerdos de concejo que el trámite de reasignación ha sido impulsado por la Gerencia Regional de Educación de Moquegua, deberá indicar claramente quien será la nueva entidad titular de la administración de los predios en cuestión, tomando en cuenta para tal efecto lo señalado en la Décima Primera Disposición Complementaria Final del “TUO de la Ley 29151”, respecto a que el beneficiario del derecho no puede ser un área, unidad u órgano que forma parte de un organismo o entidad con personería jurídica; es decir, la reasignación deberá ser a favor del Gobierno Regional de Moquegua o del Ministerio de Educación.

Para definir si la reasignación se concede a favor del Gobierno Regional de Moquegua o del Ministerio de Educación se deberá tomar en cuenta quien es el titular del predio donde funciona la I.E. Fernando Belaunde Terry, ya que según los documentos a), b), y e) de la referencia, la finalidad de la reasignación de los predios 1 y 2 es para la construcción de aulas de la indicada institución educativa, la cual colinda con uno de los predios materia de la presente consulta, por lo que lo más lógico es que se acumulen, y para facilitar ello es que, el beneficiario de la reasignación de los predios 1 y 2 debería ser el mismo titular del predio donde funciona la citada institución educativa.

De igual forma, en la parte resolutive se deberá precisar que los acuerdos de concejo emitidos deben ser inscritos en el registro de predios de las partidas que corresponden a las áreas materia de reasignación (indicar el número de partidas).

Por otro lado, conforme se ha indicado en el desarrollo del presente informe el “predio 2” que corresponde al área de vía pública y se encuentra inmerso dentro del área de mayor extensión inscrita en la partida n°. P08007303, debe ser independizado de la indicada partida matriz, utilizando para tal efecto las normas de saneamiento establecidas en la propia LOM (artículo 58 y Octava Disposición Complementaria); esto es, a petición del alcalde y por el mérito del acuerdo de concejo que lo disponga, o también se puede usar el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en las normas del SNBE (capítulo V del “Reglamento de la Ley 29151”).

- 3.22** En cuanto a la segunda pregunta señalada en el numeral 1.3 del presente informe, en torno a si la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto puede solicitar la modificación de la habilitación urbana.

Se advierte del documento de la referencia e) que, la indicada consulta se ha efectuado en razón a que lo que se busca es cambiar el uso predeterminado de los predios 1 y 2, para fines de educación.

Tal como se ha desarrollado en el presente informe, y de la respuesta brindada para la primera pregunta, teniendo en cuenta que la finalidad es reorientar el uso del “parque” y la “vía pública” a “uso educativo”, manteniendo la naturaleza jurídica de los bienes de dominio público, mutando en su finalidad pública (de uso público a prestación de servicio público), y su titular dominial (del gobierno local al sector educación), la figura aplicable para dicho efecto es la reasignación regulada en las normas del SNBE, a que se hace referencia en los numerales 3.14 al 3.20 del presente documento, y ya ha sido aprobado por la indicada Comuna a través de los Acuerdos de Concejo n°. 020 y 021-2021-MPMN.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1** El procedimiento de reasignación de los predios de dominio público que además tienen la condición de espacios públicos, iniciados antes de la vigencia de la “Ley de Espacios Públicos”, continuarán con el procedimiento que regía desde su inicio hasta su conclusión, respetando las condiciones establecidas antes de la vigencia de la indicada Ley.
- 4.2** Los actos que realizan los Gobiernos Locales respecto de su propiedad, así como los de dominio público que se encuentren bajo su administración, se ejecutan conforme a la LOM, la Ley 29151 y su reglamento en lo que fuere aplicable, por lo que cuentan con competencia para reasignar el uso predeterminado o titularidad dominial a favor de otra entidad, siempre que cuenten con el acuerdo de concejo municipal respectivo, conforme lo prevé el artículo 59 de la LOM.
- 4.3** La Municipalidad Provincial Mariscal Nieto a fin de viabilizar la inscripción de los Acuerdos de Concejo n°. 020 y 021-2021-MPMN, debería emitir un acuerdo de concejo aclarando los mismos, en el sentido de precisar la entidad beneficiaria del derecho de reasignación, Ministerio de Educación o Gobierno Regional de Moquegua, tomando en cuenta para tal efecto lo indicado en el

quinto párrafo del numeral 3.21 del presente documento, asimismo deberá independizar el área de vía pública que se encuentra dentro de la partida matriz n° P08007303.

Es todo cuanto informo a usted.

Atentamente,

Especialista Legal III de la SDNC

Visto el presente informe, la Subdirectora (e) de Normas y Capacitación expresa su conformidad y lo hace suyo el mismo; en consecuencia, dérivese a la Dirección de Normas y Registro, para su conocimiento y fines de pertinentes.

Subdirectora (e) de Normas y Capacitación

VVC/cpm

CC. SDAPE

CC. SDS

MATRIZ N° 02
REQUERIMIENTOS DIVERSOS

N°	Área de la SBN	Detalle del requerimiento	Fecha del requerimiento	Profesional que solicita el requerimiento	Nivel de prioridad	Observaciones
1	SDNC	Dentro de la sección "Opiniones Orientadoras" del Portal Institucional de la SBN (www.gob.pe/sbn), incorporar el Informe N°0142-202/SBN-DNR-SDNC	30.09.22	Vanessa Silvana Villavicencio Candia	2	