

INFORME N° 00362-2023/SBN-DNR-SDNC

PARA : **JOSÉ MAS CAMUS**
Director de Normas y Registro

DE : **MARCO OBANDO FERNÁNDEZ**
Subdirector (e) de Normas y Capacitación

ASUNTO : Facultad de una entidad afectataria para ejecutar el procedimiento especial de saneamiento físico legal

REFERENCIA: Oficio N° 1526-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE (S.I. N° 25984-2023)

FECHA : San Isidro, 15 de octubre de 2023

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, y sus documentos complementarios, por medio de los cuales la Dirección General de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación consulta a esta Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) sobre las facultades que tiene una entidad afectataria respecto al procedimiento especial de saneamiento físico legal, requiriendo se precise los actos de saneamiento físico legal que puede realizar.

Al respecto, se informa a usted lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante la Resolución N° 0012-2023/SBN-ORPE del 10 de agosto de 2023, el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal (ORPE) de la SBN, declaró FUNDADA la oposición interpuesta por la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas contra el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, tramitado por el Ministerio de Educación, respecto del inmueble de 1 600,00 m² ubicado en el Asentamiento Humano San Genaro, distrito de Chorrillos, provincia y departamento de Lima, inscrito en la Partida N° P03147356 del Registro de Predios de Lima, e IMPROCEDENTE el indicado procedimiento especial de saneamiento físico legal, disponiendo su conclusión. En esta resolución, el ORPE de la SBN expresó como argumento de su decisión que, bajo las normas del procedimiento especial de saneamiento físico legal, regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su Reglamento, una entidad afectataria no se encontraría facultada para ejecutar esta clase de acto de saneamiento.

1.2. En atención a lo señalado en el punto precedente, mediante el documento de la referencia, y sus documentos complementarios, la Dirección General de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación consulta a la SBN sobre las facultades que tiene una entidad afectataria respecto al procedimiento especial de saneamiento físico legal, requiriendo se precise los actos de saneamiento físico legal que puede realizar.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gov.pe/webvalidador.xhtml>



II. OBJETO DEL INFORME:

Absolver la consulta sobre la facultad de una entidad afectataria para ejecutar el procedimiento especial de saneamiento físico legal.

III. ANÁLISIS:

Competencia de la SDNC

3.1. Preliminarmente, es necesario destacar que las opiniones que emite esta Subdirección de Normas y Capacitación (SDNC), en ejercicio de su función de absolver las consultas solicitadas por las entidades, ciudadanía y unidades de organización de la SBN, sobre la aplicación o interpretación de las normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante "SNBE") y normas complementarias y conexas, prevista en el literal j) del numeral 14.1 del artículo 14 del 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"), y el literal e) del artículo 45 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Resolución N° 066-2022/SBN del 26 de septiembre de 2022, **son de carácter orientador y están referidas al sentido y alcance de la normativa que regula los predios estatales, sobre temas genéricos, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.**

3.2. Bajo tales premisas, a continuación, procedemos a brindar criterios orientadores sobre la consulta formulada.

El estatus de la afectación en uso a través del decurso legislativo

3.3. La regulación de la propiedad estatal en el Perú tuvo como primer cuerpo legal de naturaleza sistemática al Decreto Supremo de fecha 06 de julio de 1950, El Gobierno dicta disposiciones para controlar el Patrimonio Fiscal. A través de este trascendental hito legislativo, se estableció una serie de directrices fundamentales que habrían de ser retomadas y desarrolladas por los posteriores cuerpos legislativos que lo sustituyeron. Específicamente, el mencionado Decreto Supremo reguló la figura de la *Afectación de uso* a través de sus artículos 49 al 59, como la figura única y especialmente diseñada para el otorgamiento de un predio estatal a una entidad pública, para el funcionamiento de sus dependencias.

3.4. Los subsiguientes dispositivos legales de la propiedad estatal recogieron el enfoque adoptado por el referido Decreto Supremo. Es así que el Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal, aprobado por Decreto Supremo N° 025-78-VC, y el Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal, aprobado por Decreto Supremo N° 154-2001-EF, también regularon a la afectación en uso como la figura paradigmática para el otorgamiento de un predio estatal a una entidad pública que lo requiera con el objetivo de desarrollar actividades bajo el ámbito de su competencia.

3.5. En este orden de ideas, la afectación en uso se perfiló como una institución jurídica tradicional dentro de la evolución del régimen jurídico de la propiedad estatal, y respecto a la cual Jiménez (2019) se refiere en los siguientes términos:



La afectación en uso predial constituye una de las figuras tradicionales de la legislación de los bienes del Estado. Una gran mayoría de entidades públicas son titulares de edificios y terrenos públicos mediante la figura de la "afectación en uso", la cual se concedía a título gratuito por tiempo indefinido, en la medida que el afectatario cumpliera con la finalidad de uso compatible con una actividad estatal.

La organización del Estado peruano ha cambiado radicalmente en los últimos cien años. La Administración Pública era más pequeña y menos compleja. Dicha organización también se relacionaba con la dotación logística y suministro de inmuebles públicos para que las entidades y dependencias pudieran cumplir con sus respectivos fines. El esquema determinaba una especie de suministro inmobiliario del Estado, representado por una entidad autorizada para tales efectos, a todas las dependencias que requerían de un inmueble (terreno o edificio) para el cumplimiento de finalidades regulares o inclusive, coyunturales. (p. 373).

3.6. Sin perjuicio de algunas figuras con restricciones subjetivas o temporales, es recién con el ya derogado primer Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, y su segundo y vigente Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA (en adelante "Reglamento de la Ley N° 29151"), que aparecen figuras legales distintas a la afectación en uso que también benefician de forma amplia a las entidades públicas, resaltando la reasignación y la transferencia de dominio en el Estado¹. A través de la reasignación, la SBN puede otorgar a favor de entidades públicas únicamente predios estatales de dominio público y, por su parte, la transferencia de dominio en el Estado permite transferir entre entidades públicas la propiedad de predios estatales de dominio privado.

3.7. No obstante, dentro del régimen jurídico de la propiedad estatal vigente resulta manifiesta la importancia que continúa siendo otorgada a la afectación en uso.

3.8. En efecto, en primer lugar, la afectación en uso se encuentra regulada dentro del SNBE como una figura ordinaria y general para el otorgamiento de predios estatales a favor de entidades públicas. En ese sentido, de conformidad con el artículo 151 del Reglamento de la Ley N° 29151, mediante la afectación en uso se otorga a una entidad el derecho de usar a título gratuito un predio estatal de dominio privado, y excepcionalmente un predio estatal de dominio público, con la finalidad de que lo destine al uso o servicio público para el cumplimiento de sus fines institucionales.

3.9. En este Sistema se verifica, además, que cuando una entidad se encuentra en posesión de un predio estatal de propiedad del Estado o de otra entidad pública, y pretende requerir a la entidad competente el otorgamiento del derecho que le permita regularizar su situación jurídica, la figura pertinente es la *afectación en uso en vía de regularización*, regulada en el artículo 159 del Reglamento de la Ley N° 29151. Esta afectación en uso en vía de regularización tiene carácter general, al no encontrarse prevista ninguna transferencia de predios estatales en vía de regularización (ante

¹ Si bien el artículo 88 y siguientes del Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal, aprobado por Decreto Supremo N° 025-78-VC, previeron de forma escueta a la "Transferencia Patrimonial" sobre inmuebles, no regularon sus requisitos, alcances ni condiciones, por lo que más bien se trataría de una habilitante o remisión a casos en que necesidades institucionales hubieran demandado la aprobación de estas transferencias ad hoc.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firmat(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

posesión de entidades), salvo por el supuesto excepcional regulado en la Décimo Primera Disposición Complementaria Final del referido Reglamento, el cual requiere necesariamente la existencia de un predio colindante de propiedad de la entidad poseedora, para fines de acumulación.

3.10. Paralelamente, el Sistema Nacional de Abastecimiento regula la afectación en uso sobre *inmuebles*, esto es, "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", conforme a lo establecido en el inciso 1 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF. Es así que la afectación en uso de inmuebles se encuentra disciplinada en los artículos 11 al 19 de 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 del 03 de junio de 2021.

3.11. Dentro de este Sistema, destaca aun con mayor nitidez la vocación de generalidad que tiene la afectación en uso de inmuebles, al haberse previsto expresamente que la transferencia de bienes inmuebles tiene "carácter excepcional y residual", y, además, solamente resulta aplicable a inmuebles estatales de dominio privado, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la referida Directiva N° 002-2021-EF/54.01.

3.12. En este Sistema también se verifica que cuando una entidad se encuentra en posesión de un inmueble de propiedad del Estado o de otra entidad pública, y pretende requerir a la entidad competente el otorgamiento del derecho que la permita regularizar su situación jurídica, la figura pertinente es la *regularización de la afectación en uso*, regulada en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Directiva N° 002-2021-EF/54.01. Esta regularización de la afectación en uso de inmuebles tiene carácter general, al no encontrarse prevista normativamente ninguna transferencia de inmuebles en vía de regularización (ante posesión de entidades).

3.13. En segundo lugar, destaca que el procedimiento general y transversal para el saneamiento de la propiedad estatal, denominado *procedimiento especial de saneamiento físico legal* (en adelante "PESFL"), regulado en los artículos 21 al 23 del TUO de la Ley N° 29151 y los artículos 242 al 262 de su Reglamento, contempla como figura para la regularización de la posesión que tengan las entidades públicas sobre predios e inmuebles estatales, a la *afectación en uso automática*.

3.14. En efecto, bajo el marco de este régimen de saneamiento, en los casos en que una entidad tenga la posesión de un predio o inmueble estatal, pero no cuente con un título de dominio de fecha cierta, en estricta observancia del artículo 23 del TUO de la Ley N° 29151 corresponde que la primera inscripción de dominio o la independización que se efectúen en el marco del PESFL, se realicen a nombre del Estado, y se inscriba como carga una afectación en uso automática a favor de la entidad poseedora.

3.15. En tercer lugar, resulta significativa también la regulación de la formalización de la posesión informal. Conforme a lo establecido en los artículos 58² y 59³ del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI, aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC, el ente formalizador afecta en uso lotes de equipamiento urbano u otros en favor de entidades públicas —o privadas sin fines de lucro— para el cumplimiento o desarrollo específico de sus funciones, en función al tipo de bien estatal, a la entidad que tenga la posesión, o por mediar solicitud de la entidad indicando la necesidad de la afectación en uso y el destino que se le dará al lote.

3.16. En suma, del decurso legislativo descrito, se colige que la afectación en uso no solamente es la figura histórica, tradicional y arquetípica para la circulación de la administración de la propiedad estatal al interior del Estado, sino que, además, dentro del régimen jurídico de la propiedad estatal vigente se sigue revelando como la figura paradigmática para el otorgamiento de un predio estatal a una entidad pública que lo requiera con el objetivo de desarrollar actividades bajo el ámbito de su competencia.

La configuración del derecho de afectación en uso

3.17. De conformidad con lo establecido en el artículo 881 del Código Civil, son derechos reales los regulados en el Libro V de dicho Código y aquellos regulados en otras leyes. Así las cosas, queda claro que el *derecho de afectación en uso* constituye un derecho real regulado en el grupo de “otras leyes”, contando con un reconocimiento a nivel de rango legal en el literal c) del numeral 22.1 del artículo 22, el literal b) del numeral 23.1 y el literal b) del numeral 23.2 del artículo 23, y la Segunda Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley N° 29151.

3.18. Ahora bien, como todo derecho subjetivo, el derecho de afectación en uso constituye un conglomerado de situaciones jurídicas subjetivas primarias. Dentro de ellas, el corazón y esencia del derecho de afectación en uso radica en la atribución y deber que corresponde a su titular, la entidad afectataria, de ***usar a título gratuito el predio estatal, con el objeto de destinarlo al “uso o servicio público para el cumplimiento de sus fines institucionales”***, conforme a la definición establecida en el artículo 151 del Reglamento de la Ley N° 29151.

3.19. A efectos de cumplir con tal finalidad, la entidad afectataria se encuentra legitimada para desarrollar las acciones necesarias que le sirvan como medio, así como aquellas complementarias. Es por ello que el inciso 1 del artículo 154 del Reglamento de la Ley N° 29151 es contundente y claro al establecer que la entidad afectataria se encuentra

2 Artículo 58.- Afectación en uso de lotes destinados a equipamiento urbano.

COFOPRI podrá afectar en uso lotes de equipamiento urbano u otros en favor de entidades públicas o privadas sin fines de lucro, para el cumplimiento o desarrollo específico de sus funciones, por un plazo determinado o indefinido, según las circunstancias.

3 Artículo 59.- Afectación en uso de áreas destinadas a educación, salud, recreación pública, servicios comunales y otros fines.

Los 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, aún cuando las referidas entidades no se encuentren en posesión directa de dichos lotes.

También podrán ser afectados en uso los lotes que vienen siendo destinados a servicios comunales y otros fines, tales como locales comunales, comedores populares, comisarías, sedes institucionales y destinos similares, siendo requisito la posesión directa, continua, pacífica y pública del lote o mediar solicitud de la entidad indicando la necesidad de la afectación en uso y el destino que se le dará al lote.



legitimada para “[e]jecutar todos los actos que conllevan al cumplimiento de la finalidad para la cual le fue otorgado el predio. Para tal efecto, puede ejecutar directamente o a través de terceros proyectos de inversión, obras de construcción y mejoras en el predio”.

3.20. De otro lado, resulta también manifiesta la seguridad jurídica que otorga el derecho de afectación en uso a su titular. Ello se verifica en el hecho de que, más allá de las causales de extinción de la afectación en uso de verificación objetiva, la única forma en que la entidad propietaria podría tomar la decisión de poner término a la afectación en uso es invocando un motivo de interés público, conforme a lo previsto en el inciso 8 del numeral 155.1 del artículo 155 del Reglamento de la Ley N° 29151.

3.21. Por su parte, es necesario destacar que, como regla general, la jerarquía de los derechos reales coincide con el orden de su plazo máximo legal. De esta forma, el orden de jerarquía de los derechos de propiedad, superficie y usufructo, coincide con el orden de sus respectivos plazos máximos legales: para el derecho de propiedad, un plazo indefinido; para la superficie, un plazo máximo de 99 años; y para el usufructo, un plazo máximo de 30 años⁴. En ese sentido, la constatación de que, conforme a lo previsto en el artículo 152 el Reglamento de la Ley N° 29151, el derecho de afectación en uso admite su otorgamiento a plazo indeterminado —como de hecho sucede en la mayoría de los casos en la práctica—, si bien no es determinante, sí resulta ser sumamente expresivo acerca de la jerarquía, valor e importancia de este derecho.

3.22. Ahora bien, la gestión de los predios estatales opera en base a los siguientes componentes:

GESTIÓN DE PREDIOS ESTATALES	
1	Registro
2	Saneamiento físico legal
3	Aprobación de actos de administración y disposición (otorgamiento de derechos)
4	Custodia
5	Defensa y recuperación

3.23. A continuación, examinaremos sintéticamente las competencias que le corresponden al titular de un derecho de afectación en uso, esto es, a una entidad afectataria, en lo concerniente a cada uno de los componentes indicados.

3.24. En lo que respecta al primer componente, el registro, la entidad afectataria cuenta con la atribución, responsabilidad y deber de registrar en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP) el bien afectado en uso a su favor. Esta atribución emana del artículo 12 del TUO de la Ley N° 29151, de acuerdo al cual las entidades públicas que integran el SNBE deben remitir a la SBN —o registrar ellas directamente a través del aplicativo SINABIP WEB— la documentación sustentatoria de

⁴ Tratándose de predios de valor monumental que sean materia de restauración con fondos de personas naturales o jurídicas, el usufructo que constituya el Estado en favor de estas podrá tener un plazo máximo de 99 años, conforme a lo establecido en el artículo 1001 del Código

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificaciones. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firmat(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gov.pe/web/validador.xhtml>

los actos vinculados a los bienes estatales **sobre los que ejercen algún derecho o se encuentran bajo su administración**, a partir de la fecha de expedición de la resolución aprobatoria, suscripción del contrato o inscripción del acto, según sea el caso, y conforme a los plazos y condiciones establecidos en el Reglamento, bajo responsabilidad del titular de la entidad pública correspondiente.

3.25. En lo que respecta al segundo componente, el saneamiento, la entidad afectataria cuenta con la atribución, responsabilidad y deber de realizar las acciones de saneamiento físico legal del bien afectado en uso a su favor. Esta atribución tiene como fuente el numeral 18.1 del artículo 18, el numeral 21.1 del artículo 21 y el artículo 24 del TUO de la Ley N° 29151, así como los incisos 2 y 3 del artículo 154 del Reglamento de la Ley N° 29151. Sobre este aspecto, volveremos más adelante.

3.26. En lo que respecta al tercer componente, el inciso 5 del artículo 154 del Reglamento de la Ley N° 29151 establece que la entidad afectataria cuenta con la atribución y poder de, excepcional y temporalmente, constituir arrendamiento u otros derechos sobre una parte del predio afectado en uso a su favor, siempre que no se desnaturalice u obstaculice el normal funcionamiento del uso público del predio o la prestación del servicio público, en concordancia con los términos y condiciones previstos en los numerales 90.1 y 90.2 del artículo 90 del referido Reglamento. Es por ello que una entidad afectataria, respecto del predio estatal afectado en uso a su favor, se encuentra legitimada para aprobar arrendamientos, comodatos, servidumbres, e inclusive usufructos, conforme lo ha precisado esta Subdirección mediante el Informe N° 336-2023/SBN-DNR-SDNC del 20 de septiembre de 2023.

3.27. Empero, de acuerdo al principio jurídico *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*, nadie puede otorgar mayores derechos de los que tiene. De allí que la entidad afectataria no puede otorgar el derecho de propiedad a favor de nadie, debido a que no ostenta dicho derecho, y, por lo tanto, tampoco puede gravar el bien.

3.28. En lo que respecta al cuarto componente, la entidad afectataria cuenta con la atribución, responsabilidad y deber de custodiar el predio estatal afectado en uso a su favor. Esta atribución tiene como fuente el artículo 47 y el numeral 56.3 del artículo 56 del Reglamento de la Ley N° 29151.

3.29. En lo que respecta al quinto componente, la entidad afectataria cuenta con la atribución, responsabilidad y deber de adoptar las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial del predio estatal afectado en uso a su favor. Esta atribución tiene como fuente el artículo 31 del TUO de la Ley N° 29151. Bajo esta amplia atribución, la entidad afectataria se encuentra legitimada para ejecutar, entre otros mecanismos, la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal, regulada en los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

3.30. De lo expuesto hasta aquí, ha quedado evidenciado que, si bien el derecho de afectación en uso constituye un derecho distinto al derecho de propiedad, su configuración evidencia que otorga a su titular, la entidad afectataria, un conglomerado de atribuciones, potestades y prerrogativas que se acercan a las de un propietario, salvo por el hecho de que se encuentra impedida de transferir el derecho de propiedad debido a que no ostenta dicho derecho, y por lo tanto, tampoco puede gravar el bien.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificaciones. La integridad del documento y la autoría de la(s) firmat(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



La atribución de la entidad afectataria para efectuar el saneamiento físico legal

3.31. Del análisis desarrollado hasta este punto, hemos llegado a dos conclusiones parciales:

- 1) Del decurso legislativo se colige que la afectación en uso no solamente es la figura histórica, tradicional y arquetípica para la circulación de la administración de la propiedad estatal al interior del Estado, sino que, además, dentro del régimen jurídico de la propiedad estatal vigente se sigue revelando como la figura paradigmática para el otorgamiento de un predio estatal a una entidad pública que lo requiera con el objetivo de desarrollar actividades bajo el ámbito de su competencia.
- 2) Si bien el derecho de afectación en uso constituye un derecho distinto al derecho de propiedad, su configuración evidencia que otorga a su titular, la entidad afectataria, un conglomerado de atribuciones, potestades y prerrogativas que se acercan a las de un propietario, salvo por el hecho de que se encuentra impedida de transferir el derecho de propiedad debido a que no ostenta dicho derecho, y, por lo tanto, tampoco puede gravar el bien.

3.32. Sobre dicha base, corresponde a continuación examinar las facultades que tiene una entidad afectataria respecto al procedimiento especial de saneamiento físico legal (PESFL), regulado en el TUO de la Ley N° 29151 y su Reglamento, como procedimiento general y transversal para el saneamiento de la propiedad estatal.

3.33. En primer lugar, debe destacarse el segmento normativo de rango legal y reglamentario que ha conferido a la entidad titular del derecho de afectación en uso, esto es, la entidad afectataria, la atribución, responsabilidad y deber de realizar las acciones de saneamiento físico legal del bien a su cargo.

3.34. En primer lugar, el numeral 18.1 del artículo 18 del TUO de la Ley N° 29151 prescribe:

Artículo 18.- De la obligatoriedad de efectuar la primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento

18.1 Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales se encuentran obligadas a efectuar, de oficio y progresivamente, la primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento físico legal de los inmuebles de su propiedad **o que se encuentren bajo su competencia o administración** [resaltado agregado], hasta su inscripción en el Registro de Predios y su registro en el SINABIP, conforme a las normas establecidas en la presente ley y su reglamento.

3.35. Por su parte, el numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la Ley N° 29151 dispone:

Artículo 21.- Procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales

21.1 Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales ejecutan el procedimiento especial de saneamiento físico legal de los bienes inmuebles estatales sean estos de su propiedad, adquiridos bajo cualquier título, **y/o en posesión** [resaltado agregado], que se encuentren construidos, ampliados y/o rehabilitados para sus fines públicos.

3.36. De otro lado, el artículo 24 del TUO de la Ley N° 29151 establece:

Artículo 24.- Competencia de entidades sobre bienes de dominio público

Las funciones de saneamiento físico legal [resaltado agregado], administración, conservación, defensa y recuperación de los bienes de dominio público competen a las entidades responsables del uso público del bien o de la prestación del servicio público [resaltado agregado], de conformidad con la normatividad aplicable.

3.37. En concordancia con los dispositivos citados anteriormente, el Reglamento de la Ley N° 29151 se ha encargado también de precisar la atribución de la entidad afectataria en materia de saneamiento físico legal, prescribiendo en los incisos 2 y 3 del artículo 154 lo siguiente:

Artículo 154.- Atribuciones de la entidad afectataria

Son atribuciones de la entidad afectataria:

(...) 2. Efectuar la declaratoria de edificación de las obras que haya ejecutado sobre el predio.

3. Regularizar la edificación existente en el predio, de ser el caso, así como efectuar los demás actos de saneamiento físico legal que requiera el predio [resaltado agregado].

3.38. En el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento, también se ha reconocido la atribución de la entidad afectataria para realizar las acciones de saneamiento físico legal del inmueble a su cargo. Es así que el literal e) del artículo 16 de la Directiva N° 002-2021-EF/54.01 dispone:

Artículo 16.- Obligaciones de la entidad pública beneficiaria de la afectación en uso

Son obligaciones de la entidad pública beneficiaria de la afectación en uso:

(...) e) Inscribir y/o regularizar la declaratoria de fábrica u otros actos de saneamiento que se requieran sobre el bien inmueble [resaltado agregado].

3.39. Por su parte, el literal h) del artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 31318, Ley que regula el Saneamiento Físico Legal de Bienes Inmuebles del Sector Educación destinados a Instituciones Educativas Públicas, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2022-MINEDU, establece:

Artículo 7.- Actos inscribibles

El proceso de SFL, comprende los siguientes actos:

h) Inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos, colindancias y/o medidas perimétricas, así como de sus coordenadas, de corresponder: Respecto de predios estatales o bienes inmuebles inscritos a favor del MINEDU [resaltado agregado] bajo un derecho de propiedad o bajo algún derecho de administración [resaltado agregado].

3.40. De los dispositivos legales glosados, se advierte que el régimen jurídico de la propiedad estatal ha otorgado a la entidad afectataria, de forma sistemática y contundente, una atribución general para realizar las acciones de saneamiento físico legal del bien a su cargo.



3.41. En ese sentido, debemos enfatizar que se trata de una atribución general, en la medida que no se ha establecido ninguna lista taxativa o *numerus clausus* de los actos de saneamiento físico legal que puede realizar la entidad afectataria, sino que más bien se le ha investido de una potestad genérica para efectuar el saneamiento físico legal del predio afectado en uso y, por tanto, dicha potestad no se limita o restringe a ciertos actos, sino que se extiende a la posibilidad de efectuar cualquier acto de saneamiento físico legal.

3.42. En el marco de lo expuesto, cuando el literal h) del artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 31318, Ley que regula el Saneamiento Físico Legal de Bienes Inmuebles del Sector Educación destinados a Instituciones Educativas Públicas, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2022-MINEDU, al regular el proceso de saneamiento físico legal de instituciones educativas públicas, establece que este comprende la inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos, colindancias y/o medidas perimétricas, así como de sus coordenadas, “[r]especto de predios estatales o bienes inmuebles inscritos a favor del MINEDU bajo un derecho de propiedad **o bajo algún derecho de administración** [énfasis agregado]”, no está brindándose un privilegio adicional al MINEDU, sino que únicamente se está especificando o detallando un acto de saneamiento para el cual de por sí ya se encontraba legitimado el MINEDU en mérito a su atribución general para sanear por su hipotética condición de entidad afectataria.

3.43. Dicha conclusión se refuerza aún más a la luz de la constatación a la que hemos arribado ya, referida a que, si bien el derecho de afectación en uso constituye un derecho distinto al derecho de propiedad, su configuración evidencia que otorga a su titular, la entidad afectataria, un conglomerado de atribuciones, potestades y prerrogativas que se acercan a las de un propietario.

3.44. Desde luego, las acciones de saneamiento físico legal que realice una entidad afectataria, en el marco del PESFL, deben encontrarse destinadas a lograr que en el Registro de Predios figure inscrita la realidad jurídica y física actual de los predios estatales⁵. En ese sentido, es importante destacar que el saneamiento físico legal implica el traslado de una determinada y **preexistente** situación jurídica o situación física al Registro de Predios, a fin de que a través de la inscripción registral, la indicada situación jurídica o física se encuentre premunida de la seguridad jurídica que otorgan los principios registrales de publicidad y de legitimación. En este orden de ideas, el saneamiento físico legal tiene como **objeto** el otorgamiento de publicidad a una situación jurídica o situación física preexistente a través de su inscripción registral.

3.45. Por todo lo expuesto, la entidad afectataria cuenta con una **atribución general** para realizar las acciones de saneamiento físico legal del bien a su cargo, y en tal virtud, se encuentra facultada para utilizar el PESFL, regulado en el TUO de la Ley N° 29151 y su Reglamento, para obtener cualquier acto de saneamiento físico legal, incluyendo la inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas, así como de sus coordenadas, siempre que el saneamiento físico legal tenga como objeto la inscripción registral de una situación jurídica o situación física preexistente.

3.46. En el curso del PESFL, la entidad afectataria deberá notificar a la entidad propietaria del predio o inmueble estatal, por ser la directa afectada, seguramente en unos actos más que en otros, oportunidad en la cual la entidad propietaria tendrá la oportunidad de formular observación sobre la parte sustancial del acto.

5. Véase el numeral 34.3 del artículo 34 del TUO de la Ley N° 29151.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firmat(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



IV. CONCLUSIONES:

4.1. Del decurso legislativo se colige que la afectación en uso no solamente es la figura histórica, tradicional y arquetípica para la circulación de la administración de la propiedad estatal al interior del Estado, sino que, además, dentro del régimen jurídico de la propiedad estatal vigente se sigue revelando como la figura paradigmática para el otorgamiento de un predio estatal a una entidad pública que lo requiera con el objetivo de desarrollar actividades bajo el ámbito de su competencia.

4.2. Si bien el derecho de afectación en uso constituye un derecho distinto al derecho de propiedad, su configuración evidencia que otorga a su titular, la entidad afectataria, un conglomerado de atribuciones, potestades y prerrogativas que se acercan a las de un propietario, pero que no llegan a ser equiparables, por el hecho de que se encuentra impedida de transferir el derecho de propiedad debido a que no ostenta dicho derecho, y, por lo tanto, tampoco puede gravar el bien.

4.3. La entidad afectataria cuenta con una atribución general para realizar las acciones de saneamiento físico legal del bien a su cargo, y en tal virtud, se encuentra facultada para utilizar el procedimiento especial de saneamiento físico legal, regulado en el TUO de la Ley N° 29151 y su Reglamento, para realizar cualquier acto de saneamiento físico legal, incluyendo la inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas, así como de sus coordenadas, siempre que el saneamiento físico legal tenga como objeto la inscripción registral de una situación jurídica o situación física preexistente.

4.4. En el curso de procedimiento especial de saneamiento físico legal, la entidad afectataria deberá notificar a la entidad propietaria del predio o inmueble estatal, por ser la directa afectada, seguramente en unos actos más que en otros, oportunidad en la cual la entidad propietaria tendrá la oportunidad de formular observación sobre la parte sustancial del acto.

V. RECOMENDACIÓN:

Se remita el presente Informe al MINEDU, a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, a la SUNARP, así como al Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal y a la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal de la SBN, para los fines pertinentes.

Atentamente,

Firmado digitalmente por:
OBANDO FERNÁNDEZ Marco Leandro F.
20131057823 hard
Fecha: 15/10/2023 08:37:16-0500

Firmado por
MARCO OBANDO FERNÁNDEZ
Subdirector (e)
Subdirección de Normas y Capacitación

Referencias

Jiménez, R. (2019). *Comentarios a la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Estudio y Análisis*. Lima: Instituto Pacífico.

