

## **INFORME N° 00019-2023/SBN-DNR-SDNC**

**PARA :** JOSE FELISANDRO MAS CAMUS  
Director de Normas y Registro

**DE :** CLAUDIA MICAELA PANTOJA MEGO  
Subdirectora(e) de la Subdirección de Normas y Capacitación

**ASUNTO :** Opinión sobre la viabilidad de aplicar el procedimiento especial de saneamiento físico legal en los casos de predios o inmuebles estatales que ya cuenten con una afectación en uso preexistente

**REFERENCIA :** a) MEMORANDUM 02601-2022/SBN-DGPE  
b) MEMORANDUM N° 02861-2022/SBN-DGPE-SDS

**FECHA :** 16 de enero del 2023

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), mediante el cual la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal (DGPE) traslada a la Dirección de Normas y Registro (DNR) el documento de la referencia b), a través del cual la Subdirección de Supervisión (SDS) requiere la emisión de un pronunciamiento institucional de esta Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) a efectos de determinar la viabilidad de aplicar el procedimiento especial de saneamiento físico legal en los casos de predios o inmuebles estatales que ya cuenten con una afectación en uso preexistente.

Al respecto, se informa a usted lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTE:**

Mediante el documento de la referencia a), la DGPE traslada a la DNR el documento de la referencia b), a través del cual la SDS:

- Informa respecto a la adopción de criterios que viene tomando el Tribunal Registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), mediante la Resolución N° 3826-2022-SUNARP-TR del 23 de septiembre de 2022 y la Resolución N° 4251-2022-SUNARP-TR del 21 de octubre de 2022, referidas a la Partida Registral N° P03114331 y la Partida Registral N° P03160095, respectivamente.
- En atención a lo anterior, requiere la emisión de un pronunciamiento institucional de la SBN a efectos de determinar la viabilidad de que una entidad que tenga la condición de poseedora de un predio o inmueble estatal, que ya cuente con una afectación en uso vigente a favor de otro ente, pretenda utilizar el procedimiento especial de saneamiento físico legal para inscribir una nueva afectación en uso (automática) a su favor.

### **II. OBJETO DEL INFORME:**

Opinión sobre la viabilidad de aplicar el procedimiento especial de saneamiento físico legal en los casos de predios o inmuebles estatales que ya cuenten con una afectación en uso preexistente.

### **III. ANÁLISIS:**

#### **Competencia de la SBN**

**3.1.** Es función de la SBN interpretar y emitir pronunciamientos institucionales con carácter orientador sobre las normas que regulan los predios estatales, de conformidad con lo dispuesto 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 inciso 3 del numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA (en adelante "Reglamento de la Ley N° 29151").

**3.2.** En consecuencia, la SBN es la entidad del Poder Ejecutivo con competencia para orientar, a nivel administrativo, respecto a la correcta interpretación de las normas jurídicas del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante “SNBE”).

### **El procedimiento especial de saneamiento físico legal**

**3.3.** El Estado tiene la obligación, prevista en el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, de orientar el desarrollo del país, para lo cual debe actuar primordialmente en las áreas de promoción de salud, educación, seguridad y servicios públicos en general.

**3.4.** En este contexto, ha sido necesario fortalecer e implementar un ágil proceso de saneamiento de los predios estatales y la distribución de estos a las entidades competentes para la construcción y/o administración de infraestructura pública, a fin de lograr la satisfacción de demandas sociales, la generación de crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

**3.5.** Asimismo, el saneamiento de todos los predios estatales, tanto los que se encuentran enmarcados en proyectos de inversión como los que cuentan ya con infraestructura pública, resulta necesario para generar seguridad jurídica e incrementar su valor.

**3.6.** Las finalidades del régimen de saneamiento físico legal de predios estatales descritas en los párrafos precedentes, evidencian su trascendental importancia y la necesidad de dotarlo de reglas funcionales y procedimientos expeditivos, **pero siempre bajo una racionalidad que permita la adecuada y ordenada distribución y publicidad de los derechos reales y demás situaciones jurídicas y físicas que recaigan sobre aquellos.**

**3.7.** En la actualidad, el procedimiento central y general en materia de saneamiento de la propiedad estatal, es el denominado ***procedimiento especial de saneamiento físico legal*** (en adelante “PESFL”), el cual se rige por los artículos 21 al 23 del TUO de la Ley N° 29151 y los artículos 242 al 262 del Reglamento de la indicada Ley. Este procedimiento se encuentra a disposición de todas las entidades que conforman el SNBE, para el saneamiento de los predios e inmuebles estatales de su propiedad o bajo su administración.

**3.8.** Es importante destacar que, bajo esta regulación, se define al saneamiento físico-legal como “las acciones destinadas a lograr que en el Registro de Predios figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles del Estado y de las entidades, en relación a los derechos reales que sobre los mismos ejercen las entidades”, conforme a lo establecido en el numeral 21.2 del artículo 21 del TUO de la Ley N° 29151.

**3.9.** Para cumplir su cometido, el régimen jurídico del PESFL se vale de reglas sustantivas y procedimentales. Las reglas sustantivas regulan los distintos supuestos materia de saneamiento, los supuestos excluidos (por ejemplo: los predios e inmuebles estatales sobre los que existe algún proceso judicial en el que se cuestione la propiedad del Estado), la determinación del titular registral producto del saneamiento (el Estado o la entidad pública, según el caso), entre otros. Por su parte, las reglas procedimentales regulan los requisitos para ejecutar el trámite, así como el conjunto de acciones concatenadas que de modo obligatorio deben ejecutar las entidades públicas para llevar a cabo el procedimiento hasta lograr la inscripción registral del acto de saneamiento —y, desde luego, su registro en el SINABIP—.

**3.10.** Es necesario destacar que las referidas reglas sustantivas y procedimentales se encuentran dirigidas a generar la agilidad del procedimiento de saneamiento, así como la agilidad de la etapa de inscripción registral propiamente, **pero asegurando un balance que permite garantizar y cautelar los derechos fundamentales de los administrados.**

**3.11.** En suma, la esencial funcional del PESFL radica en ofrecer a las entidades públicas una vía especial para que puedan ser exceptuadas de las exigencias, formalismos y requisitos del procedimiento registral común u ordinario, con la finalidad de viabilizar y acelerar la inscripción registral de una determinada situación jurídica o física de los predios o inmuebles estatales; pero siempre teniendo en consideración que sus reglas imperativas así como su respectiva interpretación deben asegurar: (a) una racionalidad que permita la adecuada y ordenada distribución y publicidad de los derechos reales y demás situaciones jurídicas y físicas que recaigan sobre los predios e inmuebles estatales, y (b) un balance que permita garantizar y cautelar los derechos fundamentales de los administrados.

## **La extinción de la afectación en uso y el PESFL**

**3.12.** Una de las figuras para el otorgamiento de derechos sobre predios estatales es la afectación en uso. Podemos entender el derecho de afectación en uso como aquel que otorga a su beneficiario, llamado *afectatario*, la facultad de usar o administrar un bien estatal a título gratuito con una finalidad específica, implicando también un conjunto de atribuciones que permiten viabilizar dicho propósito. En el caso de la afectación en uso regulada en el SNBE, se tiene como posibles afectatarias, como regla general, a entidades públicas; mientras que en legislaciones especiales de la propiedad estatal también se admite que las afectatarias puedan ser personas jurídicas privadas.

**3.13.** Ahora bien, la afectación en uso puede tener un plazo determinado, cuando se hubiere establecido en el título de constitución un plazo específico para su vigencia, en meses o años; o bien, puede tener un plazo indeterminado. En los casos de las afectaciones en uso otorgadas en el marco de la legislación especial de formalización de la posesión informal, estas son otorgadas a plazo indeterminado, salvo que se haya consignado un plazo específico en el título de afectación en uso.

**3.14.** En los casos de afectaciones en uso a plazo indeterminado, el derecho del afectatario permanece vigente de forma indefinida, de tal forma que su derecho solamente podría verse interrumpido, de forma excepcional, si es que se verificara alguna causal de extinción, como las contempladas en el numeral 155.1 del artículo 155 del Reglamento de la Ley N° 29151. Sin embargo, para que opere la extinción de la afectación en uso no basta la ocurrencia de la causal de extinción, sino que además la extinción debe ser formalmente declarada como tal por la autoridad competente, y siguiendo el procedimiento de extinción de afectación en uso preestablecido y regulado por el Reglamento de la Ley N° 29151 y la Directiva N° 005-2021/SBN, denominada “Disposiciones para el otorgamiento y extinción de afectaciones en uso de predios de propiedad estatal”, aprobada por Resolución N° 120-2021/SBN del 14 de diciembre de 2021, o por las normas del Sistema Nacional de Abastecimiento (en adelante “SNA”), según corresponda en cada caso.

**3.15.** En este contexto, es importante destacar que el régimen del PESFL carece de una habilitación expresa para modificar la realidad jurídica con el objeto de extinguir una afectación en uso mediante dicho procedimiento. Es por ello que, si una entidad se encuentra en posesión de un predio o inmueble estatal, que ya cuente con una afectación en uso a favor de otro ente, no podrá utilizar el PESFL para lograr la extinción de la afectación en uso preexistente. Afirmar lo contrario implicaría, no solo desconocer las normas imperativas contenidas en el SNBE y el SNA, que establecen el procedimiento preestablecido de extinción de la afectación en uso, sino que además generaría un desorden en la gestión de la propiedad estatal, pues se permitiría que una entidad, de forma unilateral, pueda mediante el trámite de saneamiento determinar el cese de la administración legal —vía afectación en uso— que fue otorgada a otro ente para una finalidad específica, sin el cumplimiento de las garantías debidas como la solicitud de descargos, un amplio derecho de defensa, entre otros.

**3.16.** Asimismo, y en lo que respecta a los casos identificados (referidos en el rubro de *Antecedente* del presente Informe), sería aun menos admisible que la entidad poseedora de un predio o inmueble estatal, que ya cuente con una afectación en uso a favor de otro ente, pretenda utilizar el PESFL para generar una afectación en uso automática a su favor manteniendo el derecho de afectación en uso preexistente a favor del otro ente. Dicha situación implicaría la generación de dos derechos incompatibles, ya que, a nivel sustancial, no resulta coherente la coexistencia de dos derechos de afectación en uso con titulares distintos y destinados a finalidades distintas, que recaigan sobre un mismo predio o inmueble estatal; más bien, se trata de derechos excluyentes entre sí.

**3.17.** Desde luego, un supuesto distinto es el de la coafectación en uso, regulada en el artículo 158 del Reglamento de la Ley N° 29151, la cual presupone necesariamente la existencia de un título expresado en ese sentido (coafectación), a favor de dos entes, a efectos de que administren conjuntamente un predio estatal bajo los términos y condiciones que fijen de común acuerdo entre ambos. Pero si no existiese un título expreso de coafectación en uso, ni tampoco las dos entidades administran de forma conjunta el inmueble, entonces no resulta viable invocar la figura de la coafectación en uso como argumento para utilizar el PESFL con el objeto de publicitar registralmente dos afectaciones en uso, a favor de entes distintos, respecto de un mismo predio o inmueble estatal.

## **Acciones a cargo de la SBN, las entidades y SUNARP**

**3.18.** De lo hasta aquí expuesto, se deriva que no resulta viable que una entidad que tenga la condición de poseedora de un predio o inmueble estatal, que ya cuente con una afectación en uso vigente a favor de otro ente, pretenda utilizar el PESFL para inscribir una nueva afectación en uso (automática) a su favor. En estos casos, corresponde que la entidad propietaria del predio o inmueble estatal (en el caso del Estado: la SBN y/o la Dirección General de Abastecimiento, según corresponda), al ser notificada del PESFL, formule oposición al amparo de lo previsto en los artículos 254 y 255 del Reglamento de la Ley N° 29151. De ser el caso, más grave aún, que la entidad que tramita el PESFL no hubiere cumplido con realizar la notificación personal a la SBN, la Dirección General de Abastecimiento y/o la entidad propietaria del predio o inmueble estatal, conforme lo regula el PESFL, corresponderá requerir a la entidad a cargo del PESFL que cumpla con la notificación respectiva, computándose el plazo de 30 días para la formulación de la oposición a partir de dicha notificación.

**3.19.** Por parte de la SUNARP, al recibir títulos vinculados al supuesto descrito en el párrafo precedente, corresponde que rechace la inscripción registral, en aplicación del principio de impenetrabilidad, de acuerdo al cual no puede inscribirse un título incompatible con otro ya inscrito, regulado en el artículo 2017 del Código Civil.

## **IV. CONCLUSIONES:**


**4.1.** No resulta viable que una entidad que tenga la condición de poseedora de un predio o inmueble estatal, que ya cuente con una afectación en uso vigente a favor de otro ente, pretenda utilizar el PESFL para inscribir una nueva afectación en uso (automática) a su favor.

**4.2.** En el supuesto descrito en la conclusión 4.1, corresponde que la entidad propietaria del predio o inmueble estatal (en el caso del Estado: la SBN y/o la Dirección General de Abastecimiento, según corresponda), al ser notificada del PESFL, formule oposición al amparo de lo previsto en los artículos 254 y 255 del Reglamento de la Ley N° 29151.

**4.3.** Por parte de la SUNARP, al recibir títulos vinculados al supuesto descrito en la conclusión 4.1, corresponde que rechace la inscripción registral, en aplicación del principio de impenetrabilidad, de acuerdo al cual no puede inscribirse un título incompatible con otro ya inscrito, regulado en el artículo 2017 del Código Civil.

Es todo cuanto se cumple con informar.

Atentamente,

 Firmado digitalmente por:  
PANTOJA MEGO Claudia Micaela FAU  
20131057823 hard  
Fecha: 16/01/2023 15:27:27-0500

**Subdirectora (e) de Normas y Capacitación**

CPM/mof

CC:

- DGPE

- ORPE

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 ( <a href="http://www.gob.pe/sbn">www.gob.pe/sbn</a> ), incorporar el Informe N° 00019-2023/SBN-DNR-SDNC	20.01.2023	Claudia Micaela Pantoja Mego	2	



Firmado digitalmente por:  
PANTOJA MEGO Claudia Micaela FAU  
20131057823 hard  
Fecha: 20/01/2023 10:52:03-0500