

## **INFORME N° 00189-2023/SBN-DNR-SDNC**

**PARA** : **CLAUDIA MICAELA PANTOJA MEGO**  
Subdirectora (e) de Normas y Capacitación

**DE** : **MARCO OBANDO FERNÁNDEZ**  
Especialista en normatividad

**ASUNTO** : Procedimientos de saneamiento físico legal aplicables a predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa

**REFERENCIAS:** a) S.I. N° 07926-2023  
b) S.I. N° 14070-2023  
c) S.I. N° 11773-2023

**FECHA** : 05 de junio de 2023

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), reiterado mediante el documento de la referencia b), mediante el cual la Dirección Técnica Registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) requiere a esta Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) la emisión de un informe sobre las alternativas que tiene el MINEDU para el saneamiento físico legal de predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa.

Al respecto, se informa a usted lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTES:**

**1.1.** El 24 de marzo de 2023 se llevó a cabo un conversatorio entre representantes de la SUNARP, el MINEDU y la SBN, en el que se abordó al saneamiento físico legal de predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa.

**1.2.** Como producto de una de las sugerencias emanadas de la indicada reunión, mediante el documento de la referencia a), reiterado mediante el documento de la referencia b), la Dirección Técnica Registral de la SUNARP requiere a esta Superintendencia la emisión de un informe sobre las alternativas que tiene el MINEDU para el saneamiento físico legal de predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa.

**1.3.** Mediante el documento de la referencia c), el MINEDU remitió a esta Superintendencia el Informe N° 1310-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL del 05 de mayo de 2023, a través del cual su Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario concluyó lo siguiente:

El Ministerio de Educación y las direcciones regionales de educación a nivel nacional de acuerdo a la interpretación de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 011-2022-MINEDU, pueden aplicar indistintamente el procedimiento aprobado por el citado Decreto o del Sistema Nacional de Bienes Estatales, regulado por el Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, para lograr el saneamiento físico legal de los predios del Ministerio de Educación.

## II. OBJETO DEL INFORME:

Emisión de opinión sobre procedimientos de saneamiento físico legal aplicables a predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa.

## 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.

### **La Ley N° 31318 y su Reglamento: Un nuevo marco jurídico especial de la propiedad estatal para el saneamiento de las instituciones educativas públicas**

**3.3.** Las instituciones educativas públicas cumplen un rol trascendental para el desarrollo social de la nación, así como para el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

**3.4.** Dentro del ya fragmentado y disperso régimen jurídico de los predios estatales, ha entrado en vigencia un nuevo marco normativo que se ocupa del saneamiento físico legal de las instituciones educativas públicas. Se trata de la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas (en adelante “LSIEP”), y su Reglamento (en adelante “RLSIEP”), aprobado por Decreto Supremo N° 011-2022-MINEDU, publicados en el Diario Oficial El Peruano el 05 de agosto de 2021 y el 26 de julio de 2022, respectivamente. Así, este marco legal se ubica dentro del bloque de las normas especiales de la propiedad estatal.

**3.5.** La finalidad de esta regulación, expresada con mayor claridad en el numeral 1.2 del artículo 1 del RLSIEP, consiste en: (a) establecer el procedimiento para regularizar la situación jurídica y física de los predios e inmuebles estatales a favor del MINEDU, hasta su inscripción en los Registros Públicos, y (b) implementar una *Plataforma Virtual de Seguimiento* del estado de los procesos de saneamiento físico legal.

**3.6.** En este orden de ideas, la finalidad principal de este marco legal es diseñar un mecanismo específico para el saneamiento físico legal de las instituciones educativas públicas, bajo reglas que claramente priorizan inscripciones registrales a favor del MINEDU.

**3.7.** Como se ha expuesto, se ha previsto como finalidad complementaria la obligación del MINEDU de implementar y administrar una Plataforma Virtual de Seguimiento<sup>1</sup>, de acceso público y gratuito, que publicite la etapa en que se encuentre cada uno de los procesos de saneamiento físico legal de las instituciones educativas públicas, desde su primera etapa hasta la culminación. Esta plataforma debe interconectarse con el Sistema de Gestión de Bienes Inmuebles del MINEDU, el sistema de la SUNARP y el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP); y su actualización es de responsabilidad del MINEDU y de las Direcciones Regionales de Educación o las que hagan sus veces (en adelante “DRE”).

**3.8.** En suma, el aspecto central de este marco legal consiste en la instauración del *proceso de saneamiento físico legal de instituciones educativas públicas* (en adelante “PSIEP”), como procedimiento específico para el saneamiento de este tipo de bienes.

**3.9.** Las instancias competentes para ejecutar el PSIEP son<sup>2</sup>:

- El MINEDU, en la jurisdicción de **Lima Metropolitana**, y **a nivel nacional** sobre aquellos predios e inmuebles estatales **prioritarios** requeridos por los órganos formuladores y/o ejecutores.
- Las DRE, en sus respectivas jurisdicciones.

**3.10.** Por su parte, es necesario subrayar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la LSIEP, el MINEDU es el Ente Rector del saneamiento físico legal de las instituciones educativas públicas. En ese sentido, el MINEDU asume el rol de garantizar y velar por el correcto funcionamiento y eficacia de la indicada Ley y su Reglamento. De su calidad de Ente Rector se deriva implícitamente que asume, respecto de dicha regulación, las funciones normativa<sup>3</sup>, de interpretación, de asistencia técnica y de supervisión, además de la administración de la Plataforma Virtual de Seguimiento.

**3.11.** Asimismo, se prevé que el MINEDU tiene un plazo de cinco años para la aplicación de la LSIEP<sup>4</sup>, contados a partir de su vigencia, es decir, un plazo que culmina el 06 de agosto de 2026. En ese sentido, se trata de un régimen de naturaleza temporal, de lo cual se desprende el deber del MINEDU y de las DRE de formular las estrategias encaminadas a finalizar el saneamiento físico legal de las instituciones educativas públicas en una fecha cierta; para ello, deben elaborar un Plan de Acción<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Véanse: la Primera Disposición Complementaria Final de la LSIEP y el artículo 17 y ss. del RLSIEP.

<sup>2</sup> Véanse: el artículo 1 de la LSIEP y el artículo 3 del RLSIEP, dispositivos que se encuentran en concordancia con el literal h) del artículo 147 del Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-ED, de acuerdo al cual las DRE son responsables de realizar el saneamiento físico legal de los locales escolares de su jurisdicción, en coordinación con las UGEL.

<sup>3</sup> Cf. el literal a) del inciso 2 del artículo 5 y el literal c) del artículo 6 de la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

<sup>4</sup> Cf. el artículo 9 de la LSIEP.

<sup>5</sup> Véase la Tercera Disposición Complementaria Final del RLSIEP.

**El proceso de saneamiento físico legal de instituciones educativas públicas (PSIEP) y el procedimiento especial de saneamiento físico legal de predios e inmuebles estatales (PESFL)**

**3.12.** Es importante destacar que el PSIEP cuenta con rasgos tipificantes que lo diferencian del procedimiento especial de saneamiento físico legal de predios e inmuebles estatales (PESFL), regulado en los artículos 21 al 23 del TUO de la Ley N° 29151, y los artículos 242 al 262 del Reglamento de la indicada Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA.

**3.13.** Las principales diferencias entre el PSIEP y el PESFL son presentadas en el siguiente cuadro:

<b>DIFERENCIAS ENTRE PROCEDIMIENTOS DE SANEAMIENTO</b>		
<b>Rubro</b>	<b>Proceso de saneamiento físico legal de instituciones educativas públicas</b>	<b>Procedimiento especial de saneamiento físico legal</b>
1 Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas.</li> <li>▪ Su Reglamento, aprobado por D.S. N° 011-2022-MINEDU.</li> <li>▪ Resolución N° 048-2021/SBN del 09 de junio de 2021.</li> <li>▪ Supletoriamente, las normas del SNBE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TUO de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por D.S. N° 019-2019-VIVIENDA.</li> <li>▪ Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por D.S. N° 008-2021-VIVIENDA.</li> <li>▪ Resolución N° 048-2021/SBN del 09 de junio de 2021.</li> </ul>
2 Instancias competentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El MINEDU, en la jurisdicción de <b>Lima Metropolitana</b>, y a <b>nivel nacional</b> sobre aquellos predios e inmuebles estatales <b>prioritarios</b> requeridos por los órganos formuladores y/o ejecutores.</li> <li>▪ Las DRE, en sus respectivas jurisdicciones.</li> </ul>	Entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales.
3 Ente Rector	MINEDU.	SBN.
4 Plazo para su aplicación	Hasta el 06 de agosto de 2026.	Indefinido.
5 Ámbito de aplicación	<p>1) Predios e inmuebles <b>ESTATALES</b> sobre los cuales el <b>MINEDU</b> ostenta la <b>PROPIEDAD U OTROS DERECHOS</b> otorgados por entidades públicas.</p> <p>2) Inmuebles <b>ESTATALES</b> sobre los que se presta un <b>SERVICIO EDUCATIVO PÚBLICO</b>, sin contar con título comprobatorio de dominio u otro derecho a favor del MINEDU.</p> <p>3) Predios e inmuebles <b>PRIVADOS</b> sobre los cuales el <b>MINEDU</b> ostenta algún derecho.</p>	<p>1) Predios e inmuebles de <b>PROPIEDAD</b> de las <b>ENTIDADES PÚBLICAS</b>, adquiridos bajo cualquier título.</p> <p>2) Predios e inmuebles <b>ESTATALES</b> en <b>POSESIÓN</b> de las <b>ENTIDADES PÚBLICAS</b>, que se encuentren construidos, ampliados y/o rehabilitados para sus fines públicos.</p>
6 Supuestos excluidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inmuebles estatales en los que se presta un servicio educativo público sobre los cuales <b>los Gobiernos Regionales cuentan con un título comprobatorio de dominio u otros derechos a su favor.</b></li> <li>▪ Predios e inmuebles estatales sobre los cuales exista algún <b>proceso judicial</b> o <b>extrajudicial</b> que cuestione el derecho de <b>propiedad</b> o la <b>posesión.</b></li> </ul>	Predios e inmuebles estatales sobre los cuales exista algún <b>proceso judicial</b> que cuestione el derecho de <b>propiedad</b> del Estado.
7 Primera inscripción de dominio	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Si se cuenta con <b>TÍTULO DE PROPIEDAD DE FECHA CIERTA a favor del MINEDU</b> u otros órganos, unidades orgánicas o instancias de gestión educativa descentralizada que formaron parte del MINEDU, corresponde la primera inscripción de dominio a favor del MINEDU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Si la entidad pública cuenta con <b>TÍTULO DE PROPIEDAD DE FECHA CIERTA</b>, corresponde la primera inscripción de dominio a favor de la <b>ENTIDAD.</b></li> <li>▪ Si la entidad pública cuenta con <b>POSESIÓN Y SIN TÍTULO DE PROPIEDAD DE FECHA CIERTA,</b></li> </ul>

		<p>▪ Si se presta un <b>SERVICIO EDUCATIVO PÚBLICO, SIN TÍTULO DE PROPIEDAD A FAVOR DEL MINEDU</b>, corresponde la primera inscripción de dominio a favor del <b>ESTADO</b>, y como carga se inscribe automáticamente una <b>afectación en uso a favor del MINEDU</b>.</p>	<p>corresponde la primera inscripción de dominio a favor del <b>ESTADO</b>, y como carga se inscribe automáticamente una <b>afectación en uso a favor de la ENTIDAD</b>.</p>
8	Asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación en uso	<p>Si se presta un <b>SERVICIO EDUCATIVO PÚBLICO, SIN TÍTULO DE PROPIEDAD A FAVOR DEL MINEDU</b>, respecto de un inmueble <b>INSCRITO A FAVOR DE OTRA ENTIDAD PÚBLICA (O DEL ESTADO)</b>, corresponde la <b>asunción de titularidad a favor del ESTADO</b> y una constitución automática de <b>AFFECTACIÓN EN USO a favor del MINEDU</b>.</p> <p>En caso de <b>posesión parcial</b>, corresponde una <b>independización</b> en los mismos términos.</p>	<p>Si la entidad pública cuenta con <b>POSESIÓN, SIN TÍTULO DE PROPIEDAD DE FECHA CIERTA</b>, respecto de un predio o inmueble <b>INSCRITO A FAVOR DE OTRA ENTIDAD PÚBLICA (O DEL ESTADO)</b>, corresponde la <b>asunción de titularidad a favor del ESTADO</b> y una constitución automática de <b>AFFECTACIÓN EN USO a favor de la ENTIDAD POSEEDORA</b>.</p> <p>En caso de <b>posesión parcial</b>, corresponde una <b>independización</b> en los mismos términos.</p>
9	Etapas	<p>1) Diagnóstico físico legal.  <b>2) Publicaciones y notificación personal (de corresponder).</b>                  3) Oposición.                  4) Elaboración de documentos.                  5) Inscripción registral.                  6) Actualización del SINABIP.</p>	<p>1) Diagnóstico físico legal.  <b>2) Publicaciones o notificación personal, según corresponda.</b>                  3) Elaboración de documentos.  <b>4) Anotación preventiva.</b>                  5) Oposición.                  6) Inscripción registral definitiva.                  7) Actualización del SINABIP.</p>
10	Etapas de Oposición	<p>El plazo para la formulación de oposiciones por privados o entidades públicas es de <b>30 días calendario</b>.</p> <p>La oposición formulada por una entidad pública puede ser presentada: (a) al MINEDU o a la DRE a cargo del PSIEP, las cuales remiten todo lo actuado a la SBN, o bien (b) <b>directamente a la SBN</b>.</p> <p>Para la resolución de la oposición formulada por una entidad pública, la SBN cuenta con un plazo de 30 días <b>calendario</b> de recibido el expediente; <b>transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento de la SBN, el MINEDU o las DRE quedan habilitados para continuar con el proceso de inscripción registral</b>.</p> <p>La oposición de privados puede ser formulada por la vía judicial o <b>extrajudicial</b>; <b>la indicada oposición determina que el PSIEP quede suspendido y seguirá su curso en función a lo que se resuelva en la sede judicial o extrajudicial</b>.</p>	<p>El plazo para la formulación de oposiciones por privados o entidades públicas es de <b>30 días hábiles</b>.</p> <p>La oposición formulada por una entidad pública <b>debe ser presentada a la entidad pública a cargo del PESFL</b>, la cual remite todo lo actuado a la SBN.</p> <p>Para la resolución de la oposición formulada por una entidad pública, la SBN cuenta con un plazo de 30 días <b>hábiles</b> de recibido el expediente.</p> <p>La oposición de privados presupone la interposición de una <b>demanda judicial</b>; <b>la indicada oposición determina que el PESFL se detenga y concluya</b>, quedando en manos del Poder Judicial la resolución del conflicto suscitado.</p>

Nota: Adaptado de “El saneamiento físico-legal de instituciones educativas públicas”, por Obando, M., 2022, *Actualidad Civil*, 102, pp. 102-103.

**3.14.** Bajo el contexto descrito, corresponde ahora pronunciarnos respecto a los procedimientos que pueden aplicar el MINEDU y las DRE para el saneamiento físico legal de predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa.

**3.15.** Al respecto, es necesario partir por subrayar que el PESFL, regulado en el SNBE, constituye el procedimiento **general** de saneamiento de la propiedad estatal, encontrándose a disposición de todas las entidades públicas integrantes del SNBE. En efecto, es importante recordar que el SNBE es el sistema central dentro del régimen jurídico patrimonial del Estado, con vocación de generalidad para suplir los vacíos y deficiencias de los regímenes especiales de la propiedad estatal.

**3.16.** Ahora bien, el MINEDU y los Gobiernos Regionales son entidades conformantes del SNBE, según lo establecido en los literales b) y e) del artículo 8 del TULO de la Ley N° 29151. De ello deriva **que el MINEDU y los Gobiernos Regionales se encuentran plenamente habilitados para aplicar el PESFL**, además del PSIEP, desde luego.

**3.17.** No podría sostenerse que la Ley N° 31318 y su Reglamento excluyen la posibilidad de aplicar, sobre los bienes bajo su ámbito, el PESFL u otros mecanismos de saneamiento previstos en la legislación vigente, bajo el supuesto argumento del principio de especialidad.

**3.18.** En efecto, **en materia de instauración de mecanismos de saneamiento físico legal de la propiedad estatal no rige el principio jurídico formulado bajo el adagio “Norma especial prima sobre norma general”**, debido a que **las normas de saneamiento físico legal, por naturaleza y vocación, tienen como propósito otorgar vías adicionales y alternativas**, con la finalidad de viabilizar la inscripción registral de las situaciones jurídicas y físicas de los bienes estatales.

**3.19.** De allí que la razón de ser de cualquier régimen de saneamiento físico legal predial es la apertura de caminos que puedan optimizar la gestión de predios estatales mediante la facilitación de su acceso a la inscripción registral y los beneficios que esta trae consigo, brindando soluciones alternativas, y no entorpecer o excluir la aplicación de otros mecanismos de saneamiento previstos en el ordenamiento jurídico vigente. La lógica del saneamiento físico legal es la de abrir caminos, no restringirlos. Es por ello que la interpretación y aplicación de los regímenes de saneamiento físico legal de la propiedad estatal debe propender al otorgamiento de herramientas adicionales, en lugar de restringirlas.

**3.20.** En este orden de ideas, el MINEDU y las DRE cuentan con la potestad de definir en cada caso concreto el procedimiento de saneamiento físico legal que resulte pertinente, en función a las particulares características que ofrezca cada caso, y teniendo también en consideración las ventajas o desventajas que pueda reportar cada tipo de procedimiento.

**3.21.** Por todo lo anterior, para el saneamiento físico legal de predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa, el MINEDU y los Gobiernos Regionales pueden aplicar indistintamente: (a) el PSIEP, regulado en la Ley N° 31318 y su Reglamento, (b) el PESFL, regulado en el TULO de la Ley N° 29151 y su Reglamento, y (c) otros mecanismos de saneamiento previstos en el derecho común, como los contemplados en la Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común.

**3.22.** Por lo demás, en el mismo sentido se ha pronunciado el MINEDU, en su condición de Ente Rector del saneamiento físico legal de las instituciones educativas públicas, conforme se ha detallado en el numeral 1.3 del rubro *Antecedentes* del presente Informe.

#### **IV. CONCLUSIÓN:**

Para el saneamiento físico legal de predios e inmuebles involucrados en proyectos de infraestructura educativa, el MINEDU y los Gobiernos Regionales pueden aplicar indistintamente: (a) el *proceso de saneamiento físico legal de instituciones educativas públicas*, regulado en la Ley N° 31318 y su Reglamento, (b) el *procedimiento especial de saneamiento físico legal de predios e inmuebles estatales*, regulado en el TUO de la Ley N° 29151 y su Reglamento, y (c) otros mecanismos de saneamiento previstos en el derecho común, como los contemplados en la Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común.

#### **V. RECOMENDACIÓN:**

Se remita el presente Informe a la SUNARP, al MINEDU, 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.

Es todo cuanto se cumple con informar.

Atentamente,

**Especialista en normatividad**

Visto el presente Informe, la Subdirectora (e) de Normas y Capacitación expresa su conformidad; en consecuencia, remítase a la Dirección de Normas y Registro, para los fines pertinentes.

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

#### **Referencias**

Obando, M. (diciembre, 2022). El saneamiento físico-legal de instituciones educativas públicas. *Actualidad Civil*, 102, pp. 89-104.

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° 00189-2023/SBN-DNR-SDNC	06.07.2023	Claudia Micaela Pantoja Mego	2	