

INFORME N° 00139-2024/SBN-DNR-SDNC

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

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

ASUNTO : Diferenciación de predios estatales y bienes inmuebles en función al criterio del perímetro y precisión de alcances del párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151

REFERENCIAS: a) Memorándum N° 774-2024/SBN-DGPE
b) Memorándum N° 1150-2024/SBN-DGPE-SDAPE

FECHA : San Isidro, 13 de mayo de 2024.

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 Administración del Patrimonio Estatal (SDAPE) formula consultas sobre la diferenciación de predios estatales y bienes inmuebles en función al criterio del perímetro, y sobre los alcances del párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151.

Al respecto, se informa a usted lo siguiente.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante el documento de la referencia a), la DGPE traslada a la DNR el documento de la referencia b), a través del cual la SDAPE formula las siguientes interrogantes:

- *El artículo 5 de la Directiva N.º 0002-2021-EF-54.01 señala que los bienes inmuebles conformantes del SNA constituyen las edificaciones bajo administración de alguna entidad pública, los terrenos sobre los cuales han sido construidas, **las áreas sin edificaciones que se encuentran dentro de su perímetro**, entre otros. Al respecto, en el presente caso se observa que sobre parte del área inscrita en la partida N.º 12142717 existen edificaciones correspondientes al Penal de Piedras Gordas II, mientras que "el área solicitada" se encuentra parcialmente ocupada por particulares y existe un área libre de edificaciones. En dicho contexto, ¿lo indicado en el señalado artículo implicaría que la totalidad del área inscrita en la partida N.º 12142717 constituye un bien inmueble conformante del SNA?*
- *De determinarse que la totalidad de la partida N.º 12142717 no constituye un bien inmueble de competencia de la DGA, ¿puede esta Superintendencia aprobar derechos (afectación, reasignación, arrendamiento, etc.) sobre aquellas áreas donde exista ocupación de terceros? ¿Y sobre áreas sin edificaciones y que no fueron afectadas a favor de ninguna entidad?*



- *Considerando que "el área solicitada" estuvo afectada a favor del INPE y, según se verifica, se encuentra ocupada parcialmente por particulares; conforme al numeral 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N.º 29151, se debe poner en conocimiento a la DGA. Al respecto, ¿dicha puesta en conocimiento deberá ser únicamente sobre la parte ocupada o sobre la totalidad del área que estuvo afectada en uso?*

1.2. A través del Sistema de Gestión Documental (SGD), mediante el Proveído de fecha 05.04.24 la DNR trasladó a la SDNC el documento de la referencia a) para su atención, el cual fue derivado al suscrito mediante el Proveído de fecha 08.04.24.

II. OBJETO

Atención de consultas sobre la diferenciación de predios estatales y bienes inmuebles en función al criterio del perímetro, y sobre los alcances del párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151.

III. ANÁLISIS

Competencia de la SDNC

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto por 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"), el inciso 3 del numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la indicada Ley (en adelante "Reglamento 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, es función de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), en su condición de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE), a través de la SDNC, absolver las consultas formuladas por las entidades, ciudadanía y unidades de organización de la SBN, con carácter orientador, sobre la interpretación y aplicación de las normas del SNBE, normas complementarias y conexas.
- 3.2. En el marco de la indicada competencia, la SDNC emite opiniones referidas al sentido y alcance de la normativa que regula los predios estatales, **con alcance general y abstracto, sin hacer alusión a casos concretos.**
- 3.3. En este orden de ideas, no corresponde a la SDNC, a través de la absolución de consultas, emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta o específica, comoquiera que es de competencia y responsabilidad exclusivas de las entidades y unidades de organización operativas de esta Superintendencia decidir sobre los actos que correspondan emitir en el marco de los procedimientos que tramiten bajo su competencia, sin perjuicio de que, como parte del análisis, se pueda tomar como referencia la casuística que se ponga a consideración a manera de ejemplificación, en la respectiva consulta.
- 3.4. Ahora bien, de la revisión del documento de la referencia b), se advierte que la SDAPE ha formulado interrogantes expresamente vinculadas a la atención de un



caso concreto, lo cual excede a la competencia de la SDNC, la cual se circunscribe a la interpretación de las normas del SNBE, normas complementarias y conexas, con alcance general y abstracto, sin hacer alusión a casos concretos.

- 3.5. En consecuencia, corresponde identificar y extraer de las interrogantes formuladas por la SDAPE, referidas en el rubro 1.1 del presente Informe, los aspectos esenciales vinculados a la interpretación de normas jurídicas, cuya absolución permita el establecimiento de criterios y parámetros orientadores bajo un pronunciamiento con carácter general y abstracto.
- 3.6. Es así que los puntos identificados que serán materia de análisis en el presente informe son los siguientes:
- Diferenciación de los predios estatales y bienes inmuebles en función al criterio del perímetro.
 - Tipo de predios estatales respecto de los cuales se efectúa la comunicación a la Dirección General de Abastecimiento (en adelante “DGA”), en aplicación del párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151.

La coexistencia del Sistema Nacional de Bienes Estatales y del Sistema Nacional de Abastecimiento

- 3.7. El Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, publicado el 16 de septiembre de 2018, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF, publicado el 15 de julio de 2019, normas que en conjunto entraron en vigencia el 13 de octubre de 2019, introdujeron severos cambios al régimen jurídico general de la propiedad estatal, siendo los más importantes los siguientes:
- (a) Desarrollaron el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), estableciendo a la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas como su Ente Rector¹.
 - (b) Sustrajeron del ámbito de competencia del SNBE a los *bienes muebles estatales* y a los *bienes inmuebles estatales*, trasladando ambos elementos al ámbito de competencia del SNA.
 - (c) Según lo establecido por el inciso 1 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, se define a los *bienes inmuebles* como “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”,
 - (d) Se modificó la Ley N° 29151, circunscribiendo el ámbito material de competencia del SNBE a los denominados *predios estatales*². De conformidad con lo dispuesto por el inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151, los predios estatales comprenden tanto a los terrenos estatales sin edificación así como aquellos terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados.

¹ Véanse: el numeral 1.1 del artículo 1 y el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

² Véanse: la Primera y la Segunda Disposiciones Complementarias Modificadorias del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.



- 3.8. En virtud de lo expuesto, el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, y su Reglamento, han significado una reconfiguración del régimen patrimonial del Estado. En efecto, sin perjuicio de la existencia de las múltiples y dispersas normas especiales de la propiedad estatal, los indicados dispositivos han generado un cisma del régimen jurídico general de la propiedad estatal, dando paso a una dualidad de sistemas de amplio alcance: el SNBE y el SNA.
- 3.9. En ese orden de ideas, a partir de la vigencia del SNA y la modificación del ámbito del SNBE, se identificaron casos límites en la gestión de la propiedad estatal que era necesario coordinar entre las entidades rectoras, a fin de viabilizar el curso de los procedimientos, y delimitar sus respectivos ámbitos de competencia, por lo cual en primer término se suscribieron Actas con los acuerdos arribados por los representantes de la Dirección General de Abastecimiento (DGA) y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) que conformaron el Comité de Transferencia SBN-DGA/MEF; y posteriormente, se plasmaron reglas esenciales en el Reglamento de la Ley N° 29151, conforme se precisa a continuación:

Artículo 3.- Términos

(...)

3.3. Definiciones: Para los efectos del presente Reglamento se entiende por:

(...)

8. Predio estatal: Es una superficie cerrada por un polígono que comprende el suelo, subsuelo y sobresuelo, bajo titularidad del Estado o de una entidad que conforma el SNBE, tales como **terrenos** [resaltado añadido], áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público. **Incluye los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados** [resaltado añadido], que no forman parte del SNA, es decir, que no se encuentran bajo administración de alguna entidad estatal, independientemente del título jurídico en virtud del cual lo ejercen; ni tampoco están destinados al cumplimiento de sus fines, tales como sedes institucionales, archivos, almacenes, depósitos, oficinas, entre otros, independientemente de su uso efectivo.

Artículo 8.- Interrelación con el SNA

8.1 Los predios entregados por el Estado, representado por la SBN o por el Gobierno Regional con funciones transferidas, o por cualquier entidad pública, a través de actos de administración o disposición a favor de entidades públicas, permanecen en el SNBE hasta que se produzca la recepción de la obra, lo cual debe ser comunicado por escrito por la entidad adquirente a la entidad otorgante y a la SBN. En tanto ello no ocurra, los actos otorgados sobre tales predios son susceptibles de aclaración y/o modificación de la finalidad, de supervisión, de reversión y otros actos en el marco del SNBE. La comunicación escrita sobre la recepción de obra es actualizada por la SBN o por la entidad adquirente en el SINABIP, variando la condición del predio a inmueble.

8.2 La SBN participa en el saneamiento físico legal de los predios del Estado y de las entidades públicas que lo requieran, previa comunicación escrita y/o suscripción del convenio respectivo, de conformidad con lo dispuesto por el literal b) del párrafo 14.2 del artículo 14 del TUO de la Ley. La primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento físico legal de los inmuebles estatales se efectúan en el marco del SNBE hasta su culminación con la inscripción en el Registro de Predios, sin perjuicio de las competencias propias de la DGA en el



marco del SNA. Culminado el saneamiento la entidad comunica a la SBN para la actualización del SINABIP.

8.3 El procedimiento de adquisición de predios por las entidades públicas con cargo a fondos públicos o a través de donaciones efectuadas por particulares, se rigen por las normas del SNA. Una vez adquirido el predio se rige por las normas del SNBE.

8.4 No están comprendidos en el SNBE los predios con edificaciones que se encuentran bajo administración de las entidades en el marco del SNA, respecto de los cuales se otorgan derechos reales u otros actos, tales como arrendamiento, usufructo, superficie u otros, a favor de particulares.

8.5 En caso que en el marco del SNBE, las entidades reviertan o recuperen el uso y administración de terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares, se pone en conocimiento de la DGA, a fin que se evalúe su utilidad en el marco del SNA, y se proceda, de ser el caso, a otorgar los actos de administración o disposición que correspondan conforme a la normatividad vigente.

3.10. En este contexto, a efectos de determinar si corresponde aplicar el régimen jurídico del SNBE, o bien el del SNA, resulta necesario identificar el tipo de bien estatal que se viene evaluando en cada caso. Dicha labor no constituye una tarea fácil en la medida que la DNR viene tomando conocimiento de diversa casuística en la que existen dificultades para los gestores de la propiedad estatal en relación a la determinación de la naturaleza de bienes estatales en distintos supuestos, es decir, si se trata de un predio estatal bajo el ámbito del SNBE o un bien inmueble bajo el ámbito del SNA.

3.11. De allí que, indudablemente, la SBN, en su condición de Ente Rector del SNBE, cuenta con competencia a efectos de emitir opinión para interpretar el marco jurídico vigente con el objeto de establecer criterios y parámetros para diferenciar los predios estatales de los bienes inmuebles, y así esclarecer los supuestos en que resulta de aplicación el SNBE.

Diferenciación de los predios estatales y bienes inmuebles en función al criterio del perímetro

3.12. Como hemos referido anteriormente, el régimen jurídico de la propiedad estatal vigente contempla las definiciones generales de *predio estatal* y *bien inmueble*. Así, según lo establecido por el inciso 1 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, los **bienes inmuebles** constituyen 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.

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151, **los predios estatales** comprenden tanto a los **terrenos estatales sin edificación**, así como aquellos terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados.

3.13. Ahora bien, el literal f) del artículo 5 de la Directiva N° 0002-2021-EF/54.01, "Directiva que regula los Actos de Adquisición y Disposición Final de Bienes



Inmuebles”, agrega un criterio adicional para poder diferenciar los predios estatales y los bienes inmuebles, en función al *perímetro*. Dicho dispositivo establece:

Artículo 5.- Definiciones

Para efectos de la presente Directiva se entiende por:

(...)

f) Bienes inmuebles: Son aquellas edificaciones bajo administración de las entidades públicas, independientemente del título jurídico en virtud del cual ejercen dicha administración, destinadas al cumplimiento de sus fines, tales como, sedes institucionales y oficinas administrativas, archivos, talleres, laboratorios, almacenes, depósitos, entre otros.

Dichos bienes inmuebles incluyen los terrenos sobre los cuales han sido construidas las edificaciones. Asimismo, **forman parte del bien inmueble las áreas sin edificaciones que se encuentran dentro de su perímetro** [resaltado añadido], así como las unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común.

- 3.14. Ahora bien, en relación al indicado dispositivo, la SDAPE ha consultado si el “perímetro” al que alude el texto normativo debería ser entendido como el límite gráfico de la partida registral del bien estatal. Al respecto, no compartimos esa posible interpretación, por los fundamentos que detallamos a continuación.
- 3.15. En primer lugar, el factor más importante de **la definición de bien inmueble prevista en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, constituye la existencia de una edificación**, destinada al cumplimiento de los fines de una entidad pública. De ello se sigue que el **aspecto físico (edificación)** es el componente esencial de los bienes inmuebles, y que, por tanto, debe servir como criterio para interpretar el resto de normas jurídicas, especialmente aquellas de rango inferior como la Directiva N° 002-2021-EF/54.01, para poder determinar los alcances del concepto de bienes inmuebles.
- 3.16. En ese sentido, podemos colegir que los alcances de un bien inmueble están necesariamente vinculados a una **edificación**, no pudiendo extenderse más allá de esta última, como sucedería en el supuesto negado de admitir que un bien inmueble pueda alcanzar todo el ámbito gráfico de una partida registral a pesar de no existir una edificación en la totalidad del área.
- 3.17. En segundo lugar, interpretar la locución “**perímetro**” como el límite gráfico de la partida registral del bien estatal, conllevaría a reconocer la condición de bien inmueble a supuestos cuyas realidades físicas son totalmente ajenas a los fines del Sistema Nacional de Abastecimiento y la Cadena de Abastecimiento Público.
- 3.18. Repárese en aquellas partidas registrales estatales que involucran extensiones grandes, o inclusive gigantescas, como las de los proyectos especiales de irrigación o hidroenergéticos, que dentro de su exorbitante ámbito abarcan ocupaciones urbanas consolidadas que incluyen, desde luego, instituciones educativas públicas, establecimientos de salud, etcétera. Pues bien, bajo la interpretación confutada, se llegaría a la conclusión de que toda la extensión de cada una de estas partidas registrales constituiría una única unidad inmobiliaria



con la condición de bien inmueble del SNA. Naturalmente, resultaría antifuncional e incoherente sostener que las totalidades de las extensiones de tales partidas registrales, con un entramado urbano consolidado, fuesen útiles para los fines del Sistema Nacional de Abastecimiento, esto es, la gestión de bienes, servicios y obras **para el cumplimiento de la provisión de servicios** y logro de resultados, **en las entidades del Sector Público**, según lo previsto en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1439. ¿Acaso servirían a las entidades públicas viviendas ocupadas, mercados, locales industriales, etcétera? Claramente, no.

Ejemplo: **CUS 21565**

SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL DE BIENES ESTATALES
SERVICIO DE VISUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN REFERENCIAL Y EN CONSTANTE ACTUALIZACIÓN

Criterio de búsqueda: N° CUS 21565

Ver PDF Acercar a

CUS: 21565

Tipo Registro	ESTATAL
Condición	VIGENTE
Titular	PROYECTO ESPECIAL CHAVIMOCHIC
Denominación	PROYECTO ESPECIAL CHAVIMOCHIC
Dirección	VALLES DEL SANTA, CHAO, VIRU, MOCHE Y CHICAMA
Doc. Registral	P.E.: 11024291
Area m ²	2.408.903.168,99
Departamento	LA LIBERTAD

3.19. En tercer lugar, como hemos venido enfatizando, los ***predios estatales*** comprenden dos supuestos: (a) **los terrenos estatales sin edificación**, así como (b) aquellos **terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados**, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 8 del numeral 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151.

3.20. De esta forma, **el ordenamiento jurídico de forma clara y contundente ha asignado competencias al SNBE respecto de las áreas no ocupadas por edificaciones destinadas al cumplimiento de los fines de las entidades públicas**, en mérito a la citada norma reglamentaria, cuyos alcances no podrían ser desconocidos ni desnaturalizados por una norma de rango inferior como la Directiva N° 002-2021-EF/54.01.

En este aspecto, debe recalarse que conforme a lo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1439, **el Sistema Nacional de Abastecimiento “no comprende lo regulado por la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y sus normas complementarias y conexas”** [resaltado añadido].

3.21 En efecto, la definición de “bien inmueble” contenida en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439 no comprende a las “áreas sin edificaciones”, ni tampoco al denominado “perímetro”, sino que esta particularidad ha sido incorporada posteriormente en el literal f) del artículo 5 de la Directiva N° 0002-2021-EF/54.01 (publicada el 05-06-2021).



- 3.22. De acuerdo al principio de jerarquía normativa, contenido en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. En ese sentido, lo establecido en el literal f) del artículo 5 de la Directiva N° 0002-2021-EF/54.01, al extender la definición de bien inmueble a las "áreas sin edificaciones", no podría exceder lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1439, ni en su Reglamento, ni tampoco en el Reglamento de la Ley N° 29151, por lo cual dicha norma debe ser interpretada en sentido estricto, a fin de guardar coherencia con la regulación normativa de nivel superior del SNA y del SNBE.
- 3.23. De esta forma, el literal f) del artículo 5 de la Directiva **señala literalmente que forman parte del bien inmueble las áreas sin edificaciones que se encuentran dentro de su perímetro, es decir, dentro del perímetro del bien inmueble**; más no así, establece que el perímetro comprenda cualquier área no edificada contigua al área edificada, ni tampoco que esté referido al área total inscrita en la partida registral. **De lo contrario, existiría superposición con el concepto de predio estatal** (terreno o áreas no edificadas o edificaciones de particulares), lo cual podría vulnerar al SNBE.
- 3.24. En atención a lo anterior, el área que, encontrándose dentro del ámbito gráfico de una partida registral estatal, pero que no forme parte de las edificaciones destinadas al cumplimiento de los fines de las entidades públicas que también se ubiquen en el ámbito de dicha partida, no podría ostentar la naturaleza de bien inmueble, sino más bien se trataría de un predio estatal bajo el ámbito del SNBE. En efecto, **sólo podrían estar excluidas del SNBE aquellas áreas no edificadas que también cumplen las condiciones de un bien inmueble**, y, por tanto, se encuentran bajo la administración de una entidad pública y están destinadas al cumplimiento de sus fines, independientemente de su uso efectivo.
- 3.25. En tal sentido, para que las "áreas sin edificaciones" puedan ser consideradas como parte de un bien inmueble al encontrarse dentro de su "perímetro", es indispensable que, previamente, se verifique que toda el área (edificada y no edificada) cumpla con las condiciones de un bien inmueble, ya que se trata de determinar qué "área sin edificaciones" (terreno) no constituye un predio estatal, sino un bien inmueble.
- 3.26. Bajo esta premisa, de acuerdo a la normativa antes citada se colige que, para que un área sea considerada como un bien inmueble se debe cumplir conjuntamente las siguientes condiciones:
- Dentro de su perímetro deben existir **edificaciones** bajo administración de Entidades, destinadas al cumplimiento de sus fines (pudiendo incluir áreas sin edificaciones que se encuentran dentro de su perímetro);
 - Dicha área se encuentre **bajo la administración de una entidad pública** independientemente del título jurídico en virtud del cual la ejercen; y
 - Dicha área esté **destinada al cumplimiento de sus fines**, independientemente de su uso efectivo.

Crterios para delimitar la aplicación del marco del SNBE, en relación al SNA, ante la existencia de "áreas sin edificaciones"

- 3.27. Por todo lo anterior, la primera interpretación que mejor armoniza los distintos dispositivos legales analizados bajo un enfoque sistemático, es entender que el



“perímetro” alude a un **cercos perimétrico** que cumpla con la **delimitación física del área del bien inmueble que se encuentra bajo administración de la respectiva entidad**.

De esta forma, es el cerco perimétrico el que delimitaría los alcances de un bien inmueble, comprendiendo tanto la edificación destinada al cumplimiento de los fines de una entidad pública, **como las áreas sin edificaciones que se encuentren dentro de dicho cerco**. Esta interpretación ofrece las siguientes ventajas:

- 1) Es coherente con la definición de bien inmueble, cuyos alcances están necesariamente vinculados a una edificación, no pudiendo extenderse más allá de esta última.
- 2) Es la que mejor se concilia con los fines del Sistema Nacional de Abastecimiento, esto es, la gestión de bienes, servicios y obras para el cumplimiento de la provisión de servicios y logro de resultados, en las entidades del Sector Público.
- 3) Es la que respeta el ámbito material de competencia otorgado por el sistema jurídico al SNBE, permitiendo una interrelación armónica con el SNA.

3.28. En ese sentido, **para la determinación del área que constituye un predio estatal bajo el ámbito del SNBE, además de verificar que se trata de un terreno (área sin edificaciones) o de un área edificada por particulares, adicionalmente se debe excluir el “área sin edificaciones” (terreno) que cumpla las condiciones de un “bien inmueble”.**

Para dicho efecto, será necesario **excluir aquella “área sin edificaciones” que se encuentre bajo la administración de una entidad pública, independientemente del título jurídico en virtud del cual la ejercen; y que dicha área esté destinada al cumplimiento de sus fines, independientemente de su uso efectivo, lo cual debe ser fehacientemente verificable, a través de un elemento físico, como es un “cerco perimétrico”, que cumpla con la delimitación física del perímetro del bien inmueble o mediante elementos jurídicos que permitan delimitar el “área administrada” y su finalidad pública.**

3.29. De todo lo expuesto, un **primer criterio** para delimitar un predio estatal, respecto del perímetro de un bien inmueble (que comprende edificaciones y “área sin edificaciones”), implica excluir el área comprendida dentro de un **cercos perimétrico** que cumpla con la delimitación física del área (edificada y “sin edificaciones”) de un bien inmueble, bajo administración de la respectiva entidad para el cumplimiento de sus fines. En atención a lo antes indicado, **no constituye un predio estatal el terreno (“área sin edificaciones”) que se encuentre al interior del cerco perimétrico, bajo la administración (con o sin título) de alguna entidad pública** y que, además, en su interior existan edificaciones destinadas al cumplimiento de sus fines.

3.30. De esta forma, el área ubicada dentro del ámbito gráfico de una partida registral estatal, pero que no forme parte de las áreas (edificadas y sin edificaciones) destinadas al cumplimiento de los fines de las entidades públicas, delimitadas por un **cercos perimétrico**, ostenta la naturaleza de **predio estatal** bajo el ámbito del SNBE. Dicha área (**predio**) puede comprender terrenos estatales con



ocupaciones de terceros o terrenos estatales sin edificación, y es susceptible de la aprobación de los actos de administración y de disposición contemplados en el SNBE, en aplicación de lo establecido en el inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 y el párrafo 95.4 del artículo 94 del Reglamento de la Ley N° 29151.

- 3.31. Sin embargo, además del criterio antes indicado, se debe tener en consideración la existencia de ciertos **elementos jurídicos** que pueden ser o no ser concurrentes con el anterior criterio (cerco perimétrico) y que determinen que el área ubicada más allá de la delimitación física de la edificación de la entidad pública comparta con esta una **misma funcionalidad**. En este caso debe ser factible la delimitación del área (edificada y sin edificaciones) que constituye el perímetro del bien inmueble, **a través de algún acto jurídico** (afectación en uso o transferencia interestatal otorgada a favor de la entidad pública) **o mediante otra situación técnica (jurídica)** que permita determinar el "área administrada" por la entidad pública para el cumplimiento de sus fines, independientemente de su uso efectivo.
- 3.32. En este orden de ideas, un **segundo criterio** para delimitar un predio estatal, respecto de un bien inmueble (que comprende edificaciones y "área sin edificaciones"), implica **excluir aquella área edificada y "sin construir" que constituye el perímetro del bien inmueble, que se encuentra bajo la administración de la entidad pública para el cumplimiento de los objetivos de la edificación, en atención a alguna situación jurídica**, tal como sucede en los siguientes supuestos:
- El área edificada y sin edificaciones que forman parte de un aporte reglamentario o equipamiento urbano, afectado en uso a favor de una entidad, siempre que cuente con edificaciones destinadas al cumplimiento de los fines otorgados.
 - El área edificada y sin edificaciones comprendida dentro del área afectada en uso (vigente) a favor de una entidad, u otorgada mediante una transferencia de dominio para el cumplimiento de una finalidad, siempre que cuente con edificaciones destinadas al cumplimiento de los fines otorgados, en cuyo caso el perímetro comprende las áreas edificadas y "áreas sin edificaciones" que se encuentren bajo la administración de la entidad, verificable con el acto (vigente) de administración o disposición aprobado a su favor. En este caso, además debe verificarse si se encuentra en el supuesto establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151, concordante con el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, a efectos de determinar si el bien se incorpora al SNA, o continúa en el SNBE.
 - El área no edificada que esté vinculada por razones técnicas a la edificación bajo administración de una entidad pública, como es el caso de las zonas de seguridad exterior de los penales, en la medida que esta área pueda ser determinable (Decreto Legislativo N° 1229).
- 3.33. Empero, la aplicación del primer y segundo criterio antes enunciados en ningún caso permiten comprender dentro del área considerada como bien inmueble aquellas secciones con **edificaciones construidas y ocupadas por particulares**



para fines privados; estas secciones indudablemente tienen la condición de predios estatales, en aplicación del inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151.

- 3.34.** Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 8.1 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151, concordante con el párrafo 26.2 del artículo 26 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, y con el artículo 42 de la Directiva N° 0002-2021-EF/54.01, si se han aprobado actos de administración o disposición a favor de entidades públicas, sobre predios estatales, estos permanecen en el SNBE hasta que se produzca la recepción de la obra, lo cual debe ser comunicado por escrito por la entidad adquirente a la entidad otorgante y a la SBN. En tanto ello no ocurra, los actos otorgados sobre tales predios son susceptibles de aclaración y/o modificación de la finalidad, de supervisión, de reversión y otros actos en el marco del SNBE.
- 3.35.** Finalmente, también forman parte del SNBE, en su condición de predios estatales, aquellos terrenos estatales que, contando con un cerco perimétrico, no tengan en su interior ninguna edificación destinada al cumplimiento de los fines de ninguna entidad pública.

Alcances del párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151

- 3.36.** El párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151 establece:

8.5 En caso que en el marco del SNBE, las entidades **reviertan o recuperen** [resaltado añadido] el **uso y administración** [resaltado añadido] de **terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares** [resaltado añadido], se pone en conocimiento de la DGA, a fin que se evalúe su utilidad en el marco del SNA, y se proceda, de ser el caso, a otorgar los actos de administración o disposición que correspondan conforme a la normatividad vigente.

- 3.37.** Al respecto, tal y como consta de forma expresa del citado texto reglamentario, este se aplica a aquellos “**terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares**”, razón por la cual no puede extenderse su aplicación a secciones que no cuenten con dicha condición, como es el caso de las áreas estatales sin edificación, más aún cuando estas últimas no tienen una potencialidad física para servir de forma inmediata a los fines del Sistema Nacional de Abastecimiento.
- 3.38.** Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente formular algunas precisiones adicionales respecto del tipo de predios respecto de los cuales se efectúa la comunicación que las entidades deben dirigir a la DGA en aplicación del dispositivo reglamentario bajo análisis.
- 3.39.** Al respecto, la norma prevé como su hipótesis de hecho los casos en que las entidades “reviertan o recuperen el **uso y administración** [resaltado añadido] de terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares”. Como se puede apreciar, la reversión o recuperación a la que se refiere la norma, y que activa la aplicación de este dispositivo, recae sobre “el uso y administración” del predio estatal, es decir, se trata de una **recuperación física**.



- 3.40. En otras palabras, la comunicación que las entidades deben dirigir a la DGA en aplicación del párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151, resulta pertinente únicamente cuando la entidad ha recuperado físicamente el terreno estatal con edificaciones construidas por particulares, sea mediante la vía judicial o extrajudicial; en consecuencia, no resulta aplicable a los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares que permanecen invadidos u ocupados ilegalmente.
- 3.41. Ello resulta claro en la medida de que solamente los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares **que hayan sido recuperados físicamente**, son aquellos que podrían servir de forma inmediata a los fines del Sistema Nacional de Abastecimiento, según la evaluación que efectúe la DGA.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. De acuerdo al artículo 3 del TUO de la Ley N° 29151 y lo establecido por el inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley 29151, son predios estatales los terrenos (áreas sin edificaciones) así como los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados, que no forman parte del SNA. En tal sentido, **para la determinación del área que constituye un predio estatal bajo el ámbito del SNBE**, además de verificar que se trata de un terreno (área sin edificaciones) o de un área edificada por particulares, se debe excluir el "área sin edificaciones" (terreno) que cumpla las condiciones de un "bien inmueble", conforme al marco normativo y criterios sustentados en el presente informe.

Para dicho efecto se debe verificar que el "área sin edificaciones" se encuentra bajo la administración de una entidad pública, independientemente del título jurídico en virtud del cual la ejercen; y está destinada al cumplimiento de sus fines, independientemente de su uso efectivo, lo cual debe ser fehacientemente verificable con un elemento físico, como es un "cerco perimétrico", que cumpla con la delimitación física del perímetro del bien inmueble (**primer criterio**) o mediante elementos jurídicos que permitan delimitar el "área administrada" por la entidad pública para el cumplimiento de sus fines, independientemente de su uso efectivo (**segundo criterio**).

- 4.2. En mérito al primer criterio (cerco perimétrico), el **área** ubicada dentro del ámbito gráfico de una partida registral estatal, que no forme parte de las áreas edificadas y sin edificaciones bajo administración (con o sin título) de alguna entidad pública destinadas al cumplimiento de sus fines delimitadas por un cerco perimétrico, **ostenta la naturaleza de predio estatal** bajo el ámbito del SNBE. Dicha **área (predio)** puede comprender terrenos estatales con ocupaciones de terceros o terrenos estatales sin edificación, y es susceptible de la aprobación de los actos de administración y de disposición contemplados en el SNBE, en aplicación de lo establecido en el inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 y el párrafo 95.4 del artículo 95 del Reglamento de la Ley N° 29151.
- 4.3. Asimismo, en mérito a un segundo criterio, **no constituye un predio estatal** el área edificada y no edificada que constituye el perímetro del bien inmueble, que se encuentra bajo la administración de la entidad pública para el cumplimiento de los objetivos de la edificación, en atención a alguna situación jurídica, tal como sucede en los siguientes supuestos:



- El área edificada y sin edificaciones que forman parte de un aporte reglamentario o equipamiento urbano, afectado en uso a favor de una entidad pública, siempre que cuente con edificaciones, bajo administración de la entidad, destinadas al cumplimiento de los fines que le han sido otorgados.
 - El área edificada y sin edificaciones comprendida dentro del área afectada en uso (vigente) a favor de una entidad pública, u otorgada mediante una transferencia de dominio para el cumplimiento de una finalidad, siempre que cuente con edificaciones, bajo administración de la entidad, destinadas al cumplimiento de los fines otorgados, en cuyo caso el perímetro comprende las áreas edificadas y "áreas sin edificaciones" que se encuentren bajo la administración de la entidad, verificable con el acto (vigente) de administración o disposición aprobado a su favor. En este caso, además debe verificarse si se encuentra en el supuesto establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151, concordante con el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, a efectos de determinar si el bien se incorpora al SNA, o continúa en el SNBE.
 - El área no edificada que esté vinculada por razones técnicas a la edificación bajo administración de una entidad pública, como es el caso de las zonas externas de seguridad de los penales (Decreto Legislativo N° 1229), en la medida que está área pueda ser determinable.
- 4.4.** La aplicación del primer y segundo criterio antes enunciados en ningún caso permiten comprender dentro del área considerada como bien inmueble aquellas secciones con edificaciones construidas y ocupadas por particulares para fines privados; estas secciones indudablemente tienen la condición de predios estatales, en aplicación del inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151.
- 4.5.** También forman parte del SNBE, en su condición de predios estatales, aquellos terrenos estatales que, contando con un cerco perimétrico, no tengan en su interior ninguna edificación destinada al cumplimiento de los fines de ninguna entidad pública.
- 4.6.** La comunicación que las entidades deben dirigir a la DGA en aplicación del párrafo 8.5 del artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 29151, se efectúa en relación a los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares, razón por la cual no puede extenderse su aplicación a secciones que no cuenten con dicha condición, como es el caso de las áreas estatales sin edificación, más aún cuando estas últimas no tienen una potencialidad física para servir de forma inmediata a los fines del Sistema Nacional de Abastecimiento.
- 4.7.** El mecanismo indicado en la conclusión precedente resulta pertinente únicamente cuando la entidad ha recuperado físicamente el terreno estatal con edificaciones construidas por particulares, sea mediante la vía judicial o extrajudicial; en consecuencia, no resulta aplicable a los terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares que permanecen invadidos u ocupados ilegalmente.



V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda que las consultas que se formulen ante la DNR deben estar referidas a la interpretación de las normas del SNBE, y normas complementarias y conexas, y toda mención a casos concretos únicamente deben ser referenciales a manera de ejemplificación, para abstraer los supuestos que requieran de la interpretación normativa.

Es todo cuanto se cumple con informar.

Atentamente,

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

