

INFORME N° 00121-2021/SBN-DNR-SDNC

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

DE : **MARCO LEANDRO OBANDO FERNANDEZ**
Especialista Legal de la Subdirección de Normas y Capacitación

ASUNTO : Atención de consulta sobre la supervisión de finalidad en ventas aprobadas por causal de proyecto de interés nacional o regional

REFERENCIA : a) MEMORANDUM N° 01076-2021/SBN-DGPE
b) MEMORANDUM N° 01565-2021/SBN-DGPE-SDAPE

FECHA : 2 de julio del 2021

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 traslada el documento de la referencia b), a través del cual la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal consulta sobre aspectos relacionados a la supervisión de finalidad en ventas aprobadas por causal de proyecto de interés nacional o regional.

Al respecto, se informa a usted lo siguiente:

1. ANTECEDENTE:

Mediante el documento de la referencia a), la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal traslada el documento de la referencia b), a través del cual la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal formula las siguientes consultas:

- 1. Cuál es la correcta interpretación respecto del cumplimiento de la finalidad y la ejecución del proyecto de aquellos predios del Estado a cargo de la SBN en el supuesto de venta directa sustentada en la causal de ejecución de un proyecto de interés nacional.*
- 2. ¿El informe de la entidad competente donde emite pronunciamiento, debe contener ambos supuestos, tanto cumplimiento de la finalidad, así como la ejecución del proyecto en el plazo establecido, para que proceda un levantamiento de carga?*

2. OBJETO DEL INFORME:

Evaluar y atender las consultas relacionadas a la supervisión de finalidad en ventas aprobadas por causal de proyecto de interés nacional o regional, formuladas por la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal.

3. ANÁLISIS:

3.1 Preliminarmente al análisis de fondo, es necesario destacar que las opiniones que emite esta Subdirección, en ejercicio de su función de absolver consultas efectuadas por las áreas de la institución, las entidades y los administrados, sobre la interpretación o aplicación de las normas que regulan la adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los predios estatales y demás normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales, prevista en el literal j) del numeral 14.1 del artículo 14 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA, y el literal c) del artículo 37 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2010-VIVIENDA, **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 casos concretos.**

3.2 Efectuada la indicada precisión, a continuación procederemos a examinar las consultas formuladas por la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal indicadas en el rubro *I. Antecedentes* del presente Informe.

La venta directa por causal de proyecto de interés nacional o regional

3.3 De conformidad con el literal e) del artículo 7 del TUO de la Ley N° 29151, una de las garantías del Sistema Nacional de Bienes Estatales es la venta por subasta pública de los predios de dominio privado estatal y, de manera excepcional, en forma directa. En ese sentido, el procedimiento de venta directa de predios estatales de dominio privado a favor de particulares se revela como un procedimiento de naturaleza eminentemente excepcional, siendo posible únicamente ante el cumplimiento de las causales legalmente establecidas, las cuales se encontraban previstas en el artículo 77 del anterior y ya derogado Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, y en el artículo 222 del vigente Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA.

3.4 De un análisis comparativo de las causales de compraventa directa previstas en los dispositivos legales glosados en el numeral anterior, se advierte que la causal de ejecución de proyecto declarado de interés nacional o regional, prevista en el literal b) del artículo 77 del derogado Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, y en el inciso 2 del artículo 222 del vigente Reglamento (en adelante “el Reglamento”), aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, constituye la única causal que se encuentra ligada a una finalidad, consistente en que el predio debe ser destinado a la ejecución del proyecto de interés nacional o regional. De ello deriva dos consecuencias jurídicas de la mayor relevancia, siendo las siguientes: a) se impone al comprador la obligación de destinar el predio a la finalidad para la cual se le adjudicó el predio, debiendo cumplir con la ejecución de la obra en el plazo previsto, y b) se establece la sanción de reversión del predio vendido a la esfera estatal en caso de incumplimiento de cualquiera de dichas obligaciones, sin reembolso alguno por el pago del precio o edificaciones efectuadas. Es por ello que el numeral 227.1 del artículo 227 del Reglamento dispone que los tres elementos indicados -**finalidad, plazo de ejecución de la obra y sanción de reversión**- sean consignados en la resolución que aprueba la venta.

3.5 En este contexto, cobra especial relevancia la supervisión que se efectúe respecto al cumplimiento de la obligación del comprador de ejecutar el proyecto de interés nacional o regional, en la medida de que el compromiso de la ejecución de tal proyecto constituyó el único justificante que habilitó la venta directa del predio estatal a su favor.

3.6 Llegado a este punto, es necesario destacar que la finalidad del acto de disposición y la ejecución del proyecto en el plazo previsto, si bien se encuentran íntimamente relacionados, no son lo mismo, ya que es posible que luego de que se ejecute el proyecto en el plazo previsto, se cumpla o incumpla con la finalidad. Como prueba de ello es que, en el caso de la transferencia interestatal, el numeral 216.1 del artículo 216 del Reglamento prescribe: “En caso de transferencias de predios a entidades para ejecutar proyectos en forma directa, **la carga se levanta cuando se verifique el cumplimiento del proyecto, subsistiendo la carga de la finalidad para la cual se ha destinado el predio, en caso se destine a fin público**” [énfasis agregado]. Como se aprecia, en el caso de transferencias interestatales, la carga que afecta al predio para que sea destinado a la finalidad prevista, en caso de fin público, tiene plazo indefinido, por lo que no puede ser levantada.

3.7 No obstante, en el caso de ventas de predios estatales con proyectos **a cargo de particulares**, el tratamiento dispensado por Sistema Nacional de Bienes Estatales es distinto ya que, como regla general, sí se permite que el administrado solicite el levantamiento de la carga del cumplimiento de la finalidad, lo cual se encuentra regulado en la Sexta Disposición Complementaria de la Directiva N° 006-2014/SBN, denominada “Procedimiento para la aprobación de la venta directa de predios de dominio privado estatal de libre disponibilidad”. En ese sentido, en principio y como regla general, en las ventas de predios estatales a favor de privados se puede levantar la carga no solamente respecto a la ejecución del proyecto en el plazo previsto, sino también respecto al cumplimiento de la finalidad, la cual se entiende cumplida con el cumplimiento del proyecto, lo cual no sucede con la transferencia a favor de entidades, siendo que, aunque estas últimas ejecuten el proyecto, deben cumplir la finalidad como un destino permanente del predio cuando se trata de una finalidad pública.

La función de supervisión a cargo de la SBN

3.8 Llegado a este punto, es necesario destacar que en el caso que los predios objeto de venta hayan sido predios del Estado, administrados por la SBN, la verificación de la ejecución del proyecto y de la finalidad prevista *se encuadra y parte de* la función de supervisión a cargo de la SBN.

3.9 En efecto, la SBN tiene a su cargo la función de supervisar **los predios estatales, incluyendo aquellos cuya administración se encuentra a su cargo**, así como el cumplimiento del debido procedimiento y de los actos que ejecuten las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Bienes Estatales, de conformidad con el artículo 13 y el literal d) del numeral 14.1 del artículo 14 del TUO de la Ley N° 29151.

3.10 Según lo establecido en el inciso 2 del numeral 10.2 del artículo 10 del Reglamento, la supervisión a cargo de la SBN incluye verificar el cumplimiento de la finalidad o uso del predio asignado por norma legal, acto administrativo o contrato, asimismo, comprende también a los predios que habiendo sido del Estado, fueron adjudicados en propiedad a favor de particulares para el cumplimiento de determinada obligación.

3.11 En el mismo sentido, conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 39 del Reglamento, se tiene que la supervisión de actos emitidos por las entidades, aplicable por extensión a los actos emitidos por la propia SBN, comprende las resoluciones emitidas y contratos otorgados que recaen sobre predios estatales y tiene por objeto verificar el cumplimiento de la finalidad o destino asignado al predio y de las obligaciones estipuladas por norma legal, acto administrativo o jurídico.

3.12 En suma, a partir del marco jurídico descrito, la SBN tiene a su cargo la función, otorgada por las fuentes legales y reglamentarias glosadas, de supervisar el cumplimiento de la ejecución de proyecto y de finalidad para los cuales se hayan adjudicado predios estatales a favor de privados, siendo que las actuaciones y acciones que la SBN realice en ejecución de la indicada función se rigen por el marco jurídico vigente, tratándose de una aplicación inmediata de las normas jurídicas en mérito al artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

3.13 Ahora bien, es a la luz del marco jurídico descrito que sustenta y disciplina la función de supervisión a cargo de la SBN, que debe ser leída e interpretada la Sexta Disposición Complementaria de la Directiva N° 006-2014/SBN, denominada "Procedimiento para la aprobación de la venta directa de predios de dominio privado estatal de libre disponibilidad", la cual dispone:

Sexta.- Verificación del cumplimiento de la finalidad para la cual se efectuó la venta directa y levantamiento de la carga

La verificación del cumplimiento de la finalidad para la cual se vendió directamente el predio, corresponde ser efectuada por la propia entidad que aprobó el proyecto de interés nacional o regional, sin perjuicio de la supervisión que pueda efectuar la SBN.

La SBN, en cumplimiento de su función de supervisión como ente rector del SNBE, puede solicitar información o pronunciamiento técnico a la entidad que aprobó el proyecto, respecto a la verificación del cumplimiento de dicha finalidad, que debe ser atendida en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles.

Con el informe de la entidad que aprobó el proyecto, en el que se pronuncia sobre el cumplimiento de la finalidad para la cual se efectuó la venta directa, el propietario del predio puede solicitar el levantamiento de la carga, la cual es aprobada por la unidad orgánica competente de la entidad que efectuó la venta.

En caso de incumplimiento de la finalidad, acreditada con el pronunciamiento de la entidad que aprobó el proyecto, la unidad orgánica competente de la entidad que efectuó la venta emitirá la resolución de reversión del predio a favor del Estado o de la entidad que transfirió el predio.

En el caso de los predios del Estado a cargo de la SBN, el levantamiento de la carga por cumplimiento de la finalidad o reversión del predio por incumplimiento de la finalidad, será aprobada por SDAPE; y, en las regiones en las que ya se efectuó la transferencia de competencias a que se refiere el artículo 62º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, será efectuado por el Gobierno Regional respectivo.

3.14 Evaluada la disposición citada de forma sistemática junto con las normas jurídicas de la Ley N° 29151 y su Reglamento que disciplinan la función de supervisión a cargo de la SBN, se colige que **la verificación del cumplimiento de la finalidad en las ventas realizadas por la SBN que tengan como sustento la causal de proyecto de interés nacional o regional, debe partir por las actuaciones y acciones que la SBN desarrolle en ejecución de su función de supervisión**, llevando a cabo la recopilación de información, la emisión del informe preliminar, la inspección y la elaboración de documentos técnicos, con los detalles previstos en el Reglamento y en la Directiva N° 001-2018/SBN, denominada “Disposiciones para la Supervisión de Bienes Inmuebles Estatales”. Ello es así en la medida de que en estos casos es la SBN quien en su rol operativo aprobó la venta directa, lo cual, aunado a su rol de Ente Rector, y con *expertise* en materia predial, evidencia su competencia para ser quien realice el primer diagnóstico de la situación encontrada en el predio materia venta, en función al análisis técnico-legal de gabinete y a la inspección técnica que realice.

3.15 Luego de efectuado este diagnóstico sobre la realidad física encontrada, solamente en los casos que sea necesario la Subdirección de Supervisión de la SBN tiene la facultad de solicitar a la entidad que en su momento se pronunció sobre el proyecto de interés nacional o regional su opinión sobre algún aspecto técnico o competencial que resulte pertinente para complementar el análisis efectuado.

3.16 Sin embargo, en la etapa de supervisión bajo análisis, con o sin la opinión de la entidad que en su momento se pronunció sobre el proyecto de interés nacional o regional, es a la SBN a través de su Subdirección de Supervisión, a quien corresponde determinar si se verifica cumplimiento o incumplimiento de la finalidad y de la ejecución del proyecto en el plazo previsto.

Alcance del pronunciamiento de la entidad que aprobó el proyecto de interés nacional o regional

3.17 En la compraventa directa de predios estatales por la causal de proyecto de interés nacional o regional, solamente podrá haber un cumplimiento de la finalidad en la medida de que se haya cumplido con los términos y aspectos ingenieriles y arquitectónicos de la obra, descritos en el expediente del proyecto. De allí que la verificación del cumplimiento de la finalidad se analiza en función a la comparación entre los términos y elementos descritos en el proyecto y la realidad física encontrada.

3.18 De otro lado, es importante destacar que la entidad que aprobó el proyecto de interés nacional o regional debió conocer los términos del proyecto para someterlos a su examen a fin de poder emitir su aprobación o declaración como de carácter nacional o regional. En ese sentido, una vez aprobada la venta y vencido el plazo previsto para la ejecución del proyecto por parte del comprador, la entidad que declaró el proyecto estaría llamada a contrastar la información sobre la realidad física del predio que le remita la SBN con los términos del proyecto, el cual no le es ajeno, sino que en su momento examinó y evaluó a fin de declararlo como de interés nacional o regional.

3.19 En virtud de los fundamentos expuestos, en los casos en que la SBN solicite, cuando corresponda, a la entidad que aprobó el proyecto de interés nacional o regional su opinión sobre la verificación del cumplimiento de la finalidad, puede requerirle que en el respectivo informe se pronuncie no solamente sobre la finalidad misma, sino también sobre el cumplimiento del proyecto en los términos y condiciones en que fue formulado y en su momento declarado de interés nacional o regional por dicha entidad.

3.20 Sin perjuicio de la regla general enunciada en el numeral precedente, es importante mencionar que hay casos en que la declaración del proyecto como de interés nacional o regional no haya previsto a una entidad competente encargada de su evaluación, seguimiento o fiscalización, como es el caso de los proyectos declarados de interés nacional mediante Ley o Decreto de Urgencia, entre otros. En estos supuestos, como se ha señalado precedentemente, en la etapa de supervisión, con o sin la opinión de la entidad que en su momento se pronunció sobre el proyecto de interés nacional o regional, corresponde a la SBN, a través de su Subdirección de Supervisión, determinar si se verifica el cumplimiento o incumplimiento de la finalidad y de la ejecución del proyecto en el plazo previsto.

El cumplimiento de la finalidad en ventas aprobadas en zona de dominio restringido

3.21 No obstante de lo señalado hasta este punto, se advierte del documento adjunto a la consulta formulada por la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, que aquella se vincularía a una venta que habría recaído específicamente en zona de dominio restringido, situación que, por su naturaleza e implicancias, amerita un pronunciamiento específico sobre este aspecto por parte de esta Subdirección.

3.22 Sobre el particular, es de señalar ante todo, que el régimen jurídico que regula la Zona de Playa Protegida impone a la zona de dominio restringido la vocación de servir como playa pública para el uso de la población, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 26856, Declaran que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido. En consecuencia, la zona de dominio restringido posee la condición de *bien de dominio público*, al estar destinada al uso público, y además tiene una trascendental importancia en atención a las diversas funciones que desempeña como componente integrante de la Zona de Playa Protegida, dentro de las cuales cabe destacar: a) permite a los ciudadanos el ejercicio del derecho a la recreación, al esparcimiento, el bienestar, a la paz, a la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado, en consonancia con el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, b) su adecuada protección constituye una garantía para la conservación del equilibrio ambiental y el entorno paisajístico, c) su adecuado mantenimiento y supervisión permite la creación de un entorno atractivo y favorable para el fomento y desarrollo del turismo, entre otras.

3.23 Tomando en consideración las características descritas es que la Zona de Playa Protegida es merecedora de un marco jurídico específico con reglas especiales para su inmatriculación, gestión y supervisión, marco jurídico que tiene como ejes fundamentales a la Ley N° 26856, Declaran que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 050-2006-EF.

3.24 Dentro de este marco jurídico especial se aprecia un tejido normativo articulado con el objeto primordial de garantizar el uso libre de la población, siendo que, como reflejo de ello, **el artículo 18 del Reglamento de la Ley N° 26856, admite la desafectación de la zona de dominio restringido únicamente para la adjudicación en propiedad o el otorgamiento de otros derechos que permitan, en ambos casos, la realización de alguno de los siguientes fines:**

a) La ejecución de proyectos para fines turísticos y recreacionales, así como para el desarrollo de proyectos de habilitación urbana de carácter residencial, recreacional con vivienda tipo club o vivienda temporal o vacacional de playa.

b) La ejecución de obras de infraestructura pública o privada llevadas a cabo por particulares que permitan brindar servicios vinculados con el uso de la zona de playa protegida o con las actividades económicas derivadas o complementarias de aquellas que son propias del litoral.

3.25 Por su parte, el artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 26856 dispone que los terrenos comprendidos dentro de la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de hasta 50 metros paralela a la línea de alta marea, revertidos al dominio estatal a partir del 9 de septiembre de 1997, quedan incorporados a la zona de dominio restringido.

3.26 A la luz de lo expuesto, se tiene que el marco jurídico especial que regula la Zona de Playa Protegida admite la desafectación de la zona de dominio restringido para la venta únicamente en vía de excepción frente a la regla general de la vocación de uso público de dicha zona, razón por la cual, **la finalidad consistente en destinar el predio a la actividad prevista que justificó la venta de un predio estatal ubicado en zona de dominio restringido (previa desafectación) constituye una carga que se mantiene sobre el predio a plazo indefinido, por lo que no es posible su levantamiento**, sin perjuicio de la posibilidad de reversión al dominio estatal y a su condición de zona de dominio restringido ante el incumplimiento de dicha finalidad por parte del comprador.

3.27 Empero, en estos casos (ventas de predios estatales ubicados en zona de dominio restringido previa desafectación), sí es posible más bien el **levantamiento de la carga respecto al cumplimiento de la ejecución del proyecto en el plazo previsto** (cuando así se haya verificado), de tal forma que solo permanecerá a plazo indefinido la carga de destinar el predio a la finalidad prevista.

4. CONCLUSIONES:

4.1 La verificación del cumplimiento de la finalidad en las ventas realizadas por la SBN que tengan como sustento la causal de proyecto de interés nacional o regional, debe partir por las actuaciones y acciones que la SBN desarrolle en ejecución de su función de supervisión, llevando a cabo la recopilación de información, la emisión del informe preliminar, la inspección y la elaboración de documentos técnicos, con los detalles previstos en el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, y en la Directiva N° 001-2018/SBN, denominada “Disposiciones para la Supervisión de Bienes Inmuebles Estatales”; luego de efectuado este diagnóstico sobre la realidad física encontrada, solamente en los casos que sea necesario, la Subdirección de Supervisión de la SBN tiene la facultad de solicitar a la entidad que en su momento se pronunció sobre el proyecto de interés nacional o regional su opinión sobre algún aspecto técnico o competencial que resulte pertinente para complementar el análisis efectuado.

4.2 En el caso que la SBN solicite a la entidad que aprobó el proyecto de interés nacional o regional su opinión sobre la verificación del cumplimiento de la finalidad, además puede requerirle que se pronuncie sobre el cumplimiento de la ejecución del proyecto en los términos y condiciones en que fue formulado y en su momento declarado de interés nacional o regional por dicha entidad.

4.3 El marco jurídico especial que regula la Zona de Playa Protegida admite la desafectación de la zona de dominio restringido para la venta únicamente en vía de excepción frente a la regla general de la vocación de uso público de dicha zona, razón por la cual, la finalidad consistente en destinar el predio a la actividad prevista que justificó la venta de un predio estatal ubicado en zona de dominio restringido (previa desafectación) constituye una carga que se mantiene sobre el predio a plazo indefinido, por lo que no es posible su levantamiento; no obstante, lo que sí es factible es el levantamiento de la carga respecto al cumplimiento de la ejecución del proyecto en el plazo previsto (cuando así se haya verificado).

5. RECOMENDACIÓN:

Se remita el presente Informe a la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, previa conformidad de la Dirección de Normas y Registro.

Es todo cuanto se cumple con informar.

Atentamente,

 Firmado digitalmente por:
OBANDO FERNANDEZ Marco Leandro
FAU 20131057823 hard
Fecha: 02/07/2021 14:41:49-0500

Especialista legal de la Subdirección de Normas y Capacitación

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

 Firmado digitalmente por:
VILLAVENCIO CANDIA Vanessa Silvana
FAU 20131057823 hard
Fecha: 02/07/2021 15:32:00-0500

Subdirectora (e) de Normas y Capacitación

VVC/mof
POI 23.1.2.1