

**SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
BIENES ESTATALES**



**ÓRGANO DE
REVISIÓN DE LA
PROPIEDAD
ESTATAL**

RESOLUCIÓN N° 0022-2022/SBN-ORPE

San Isidro, 24 de octubre del 2022

EXPEDIENTE : 022-2022/SBN-ORPE
RECLAMANTE : Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
RECLAMADO : Gerencia Regional de Salud de La Libertad
MATERIA : Oposición contra procedimiento especial de saneamiento

SUMILLA:

“PODRÁN INTERVENIR COMO PARTE DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL LOS ADMINISTRADOS QUE DEMUESTREN SER TITULARES DE UN DERECHO O CUENTEN CON UN INTERÉS LEGÍTIMO AL AMPARO DE SUS COMPETENCIAS”.

VISTO:

El expediente **022-2022/SBN-ORPE**, que sustenta la oposición presentada por la **SUBDIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO ESTATAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES**, representado por el Subdirector, Fernando Luyo Zegarra, contra el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL, EN LA MODALIDAD DE INSCRIPCIÓN DE DOMINIO** tramitado por la **GERENCIA REGIONAL DE SALUD DEL GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD**, representada por Kerstyn Morote García de Sánchez, respecto al predio ubicado en el Centro Poblado Santa Elena, Mz. 15, Lote 4, distrito y provincia de Virú, departamento de La Libertad, inscrito en favor del Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en la partida P14188778 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Trujillo de la Zona Registral V-Sede Trujillo, registrado en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales CUS 86820 (en adelante, “el predio”), con el informe oral del abogado representante de la referida Gerencia Regional de Salud; y,

CONSIDERANDO:

1. Que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante la “SBN”) es el ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante el “SNBE”) encargado de normar y supervisar las acciones que realicen las entidades que conforman el mencionado Sistema, en materia de adquisición, disposición,

administración y registro de los bienes estatales a nivel nacional, así como de ejecutar dichos actos respecto de los bienes estatales que se encuentran bajo su competencia, procurando optimizar su uso y valor, conforme al Texto Único Ordenado de la Ley 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales¹ (en adelante el “TUO de la Ley del Sistema”) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA² (en adelante el “Reglamento”);

2. Que, de acuerdo al artículo 16 del “TUO de la Ley del Sistema” el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal (en adelante “ORPE”), constituye la instancia revisora de la “SBN” con competencia nacional encargada de resolver en última instancia administrativa los conflictos sobre bienes de propiedad estatal que surjan entre entidades públicas integrantes del “SNBE”, quienes de forma obligatoria deben recurrir a ella;

3. Que, mediante la Resolución 106-2016/SBN del 27 de diciembre de 2016 y sus modificatorias se designó a los integrantes del “ORPE”, cuya instalación y funcionamiento data a partir del 2 de enero de 2017;

4. Que, el numeral 10.4 del artículo 10 del “Reglamento” establece como función y atribución de la “SBN”, ejercida a través del “ORPE”, la función de decisión, por medio del cual: **i)** resuelve como última instancia administrativa los conflictos sobre predios de propiedad estatal que surjan entre las entidades; y **ii)** emite pronunciamientos institucionales que constituyen precedentes en casos de similar naturaleza;

5. Que, el artículo 29 del “Reglamento” señala que el “ORPE” es competente para conocer sean predios o inmuebles estatales, lo siguiente: **i)** los conflictos entre entidades respecto de los actos que recaigan sobre predios estatales, incluyendo las controversias generadas por el cierre y/o correlación de las partidas registrales; **ii)** las oposiciones que formulen las entidades en los procedimientos de saneamiento físico legal regulados en el “TUO de la Ley del Sistema” y el “Reglamento”; **iii)** los conflictos que se generen por la identificación y reserva de predios del Estado; y **iv)** los conflictos que se generen por la identificación, calificación y declaración de las condiciones de los predios del Estado o el levantamiento de las mismas;

6. Que, mediante Oficio 04564-2022/SBN-DGPE-SDAPE del 16 de junio de 2022, y Oficio 05748-2022/SBN-DGPE-SDAPE del 22 de julio de 2022 notificado el 20 de junio de 2022 y el 25 de julio de 2022 respectivamente, a la Gerencia Regional de Salud del Gobierno Regional de La Libertad, debidamente representada por la Gerente General de Salud, Kerstyn Morote García de Sánchez (en adelante, la “GRS”) el Subdirector de Administración del Patrimonio Estatal (en adelante, “SDAPE”), se opone al procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de inscripción de dominio, respecto de “el predio”, en base a los fundamentos siguientes:

6.1. Sostiene que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales-SBN, es el Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales encargado de normar y supervisar las acciones que realicen las entidades que lo conforman, en materia de adquisición, administración, disposición y registro de los bienes estatales a nivel nacional, así como ejecutar dichos actos respecto de los bienes estatales que se encuentren bajo su competencia, procurando

¹Aprobado por Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 10 de julio de 2019.

²Aprobado por Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 11 de abril de 2021.

optimizar su uso y valor, conforme se establece en el “TUO. de la Ley del Sistema” y el “Reglamento”;

- 6.2. Asimismo, sostiene que el Decreto Legislativo 1439 estableció en su segunda Disposición Complementaria y Final, la modificación del ámbito de aplicación de “la Ley”, circunscribiendo la competencia de la SBN sobre los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas y otros de dominio privado y de dominio público que tiene como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el SNBE, manteniendo esta Superintendencia la rectoría sobre los predios estatales que no cuenten con construcción o que contando con ésta no se encuentren destinados a un servicio público a cargo de alguna de las entidades pertenecientes al SNBE;
- 6.3. Señala que, el Decreto Supremo 217-2019-EF que aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo 1439, definió en su artículo 4° 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; asimismo el artículo 24° del referido Decreto Supremo dispuso que (...) “24.2 en virtud del principio de eficiencia del SNA, la DGA, en su condición de ente rector, y en aplicación del carácter vinculante de la opinión que emite, evalúa la condición física, técnica y legal de los bienes inmuebles, a fin de disponer los actos que correspondan para la optimización de su uso. 24.3 La aprobación de los actos de administración o disposición es efectuado por las Entidades, respecto de los bienes inmuebles de su titularidad, o por la DGA, respecto de los bienes inmuebles de titularidad del Estado”;
- 6.4. Alega que, de la revisión de la partida P14188778 del Registro de Predios de Trujillo, se tiene que dicho predio se encuentra inscrito a favor del Estado representado por esta Superintendencia afectado en uso a favor del Ministerio de Salud; y,
- 6.5. Finalmente, señala que sustenta su oposición en el inciso 2), del artículo 243 del “Reglamento”, debido a que la “GRS” no ha precisado el documento idóneo que acredite la transferencia de “el predio” a su favor, teniendo en cuenta que la “SBN” tiene la titularidad sobre “el predio” y acuerdo al precedente de observancia obligatoria, aprobado en el considerando 36 de la Resolución 0003-2021/SBN-ORPE, el cual señala que “no corresponde iniciar procedimiento especial de saneamiento físico legal con la finalidad de modificar los derechos otorgados mediante los títulos de afectación en uso emitidos por el COFOPRI dentro de un procedimiento regular, salvo que este procedimiento de formalización sea manifiestamente irregular”. En ese sentido, “la SDAPE” considera que el procedimiento iniciado afecta la titularidad de “el predio”, así como ese procedimiento no se encuentra dentro del supuesto del artículo 18 del “TUO de la Ley del Sistema” por lo cual, solicitó que la “GRS” trasladara los actuados al “ORPE”.

Del procedimiento especial de saneamiento físico legal de predios e inmuebles estatales

7. Que, el procedimiento especial de saneamiento físico legal de predios e inmuebles estatales se encuentra regulado en el Capítulo V del “Reglamento” (artículo 242 a 262); sin perjuicio que, de manera supletoria se puedan aplicar otras disposiciones

legales de las normas especiales del “SNBE” y otras, siempre que no desnaturalicen el referido procedimiento especial;

8. Que, es conveniente precisar que el saneamiento físico legal, comprende todas las acciones destinadas a lograr que se inscriba en el Registro de Predios la situación real y los derechos reales que ejercen el Estado y las entidades sobre los predios e inmuebles estatales, el cual se efectúa, a través de los mecanismos ordinarios de inscripción o mediante el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en el TULO de la Ley y el Reglamento (sub numeral 10) del numeral 3.3) del artículo 3 del “Reglamento”);

9. Que, el artículo 243 del “Reglamento” identifica la tipología de actos de saneamiento físico legal y además para una idónea aplicación, define cada uno de estos supuestos, entre otros tenemos: **i)** Inscripción de dominio: respecto de predios o inmuebles inscritos adquiridos por la entidad de particulares u otras entidades mediante título que conste en documento de fecha cierta; **ii)** Asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación en uso en favor de la entidad que ejerce posesión: respecto de predios o inmuebles inscritos a favor de otra entidad y solamente en relación al área que posee la entidad sin título alguno, comprendiéndose la independización en caso de posesión parcial; y, **iii)** Aclaración del destino de los aportes reglamentarios: precisar el destino del aporte en función al uso que se le viene dando, sin cambiar la titularidad. Cabe precisar que, dicha tipología no es cerrada, pues admite otros actos de saneamiento que sea necesarios; de conformidad con lo previsto por el literal l) del numeral 22.1) del artículo 22 del “TUO de la Ley del Sistema”;

10. Que, asimismo, el procedimiento especial de saneamiento físico legal encuentra su legalidad y sus garantías de un debido procedimiento administrativo, en las etapas, pues estas precisamente sirven de guía y/o parámetros que deben ser observados por las entidades del “SNBE” que pretendan acogerse a este procedimiento especial, que de por sí es excepcional. En ese sentido, el artículo 245 del “Reglamento” de manera imperativa establece las etapas que se deben seguir, como son: **1)** Diagnóstico físico legal del predio o inmueble materia de saneamiento físico legal; **2)** Elaboración de documentos; **3)** Notificación; **4)** Anotación preventiva de los actos de saneamiento físico legal; **5)** Oposición en los actos de saneamiento físico legal; **6)** Inscripción registral definitiva; y, **7)** Actualización del SINABIP. Cabe precisar que, la ejecución de dichas etapas está condicionadas al tipo de acto de saneamiento que se pretenda llevar a cabo;

11. Que, ahora bien, resulta oportuno recordar que un predio o inmueble estatal podrá requerir uno o más actos de saneamiento físico legal, el cual o los cuales solo podrán ser identificados como resultado de un correcto e integral diagnóstico físico legal que concluya con la emisión de un informe técnico legal que dé cuenta de los actos de saneamiento que requiere el predio o inmueble; pudiéndose incluso ejecutarse de manera simultánea o progresiva, según la prioridad establecida por la entidad del “SNBE”. De ahí que pueda justificarse la existencia -razones metodológicas- que dividan los actos de saneamiento en principales y accesorios, siendo los principales aquellos que buscan regularizar un derecho (definitivo o temporal), respecto del predio o inmueble, por lo que los restantes deberán ser reputados como accesorios;

12. Que, finalmente debe precisarse que las normas del “SNBE” prevé los mecanismos de corrección ante una aplicación indebida del procedimiento especial de saneamiento físico legal. La primera, se dará a través de la oposición, es decir, aún dentro del procedimiento especial de saneamiento y será resuelto por este órgano colegiado. El segundo, operará a través de las acciones de supervisión y su posterior precisión, rectificación o aclaración a cargo de la SBN cuando el procedimiento especial de saneamiento haya concluido con su inscripción en el Registro de Predios

correspondiente; sin perjuicio del tiempo transcurrido, pues debe recordarse que ni el tiempo ni el Registro convalida los actos nulos;

Determinación de las cuestiones

- I. Determinar la competencia de la SBN-SDAPE para oponerse al presente procedimiento especial de saneamiento físico legal, respecto de “el predio”.

Respecto de la competencia para oponerse al presente procedimiento

13. Que, de conformidad con lo previsto por el numeral 72.1) del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG), la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan. Asimismo, el numeral 76.1) del artículo 76 del referido “TUO de la Ley 27444”, el ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia, salvo el cambio de competencia por motivos de delegación o evocación, según lo previsto en esta Ley;

14. Que, mediante Decreto Legislativo 1439 se crea el Sistema Nacional de Abastecimiento³ el cual es desarrollado por su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 217-201-EF⁴, a través del cual se desarrolló el Sistema Nacional de Abastecimiento y la rectoría del mismo a cargo de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “la DGA”), estableciéndose su competencia para la gestión y administración de los bienes inmuebles de propiedad estatal que cuenten con edificaciones y que se encuentren bajo administración de entidades públicas;

15. Que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3⁵ del “TUO de la Ley del Sistema” se define a los bienes estatales de la siguiente forma: “(...) se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan, conforme se establezca en el Reglamento”, con ello, se delimita el ámbito de actuación de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante “la SBN”) respecto a los bienes estatales conformantes del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante “SNBE”);

16. Que, conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes, “la SBN” es competente para evaluar procedimientos sobre terrenos o edificaciones estatales que no estén asignadas o destinadas a una entidad pública para un fin institucional (en adelante “predio SBN”); mientras que, “la “DGA” será competente para evaluar procedimientos respecto de inmuebles estatales que cuenten con edificaciones y se encuentre bajo la administración de entidades públicas (en adelante “predio DGA”);

17. Que, revisada la documentación adjunta en el expediente de autos, se advierte que la “GRS” notificó a “la SBN”, mediante Oficio 1017-2022-GRLL-GGR-GRS, presentado con fecha 6 de junio de 2022 (S.I. 14860-2022), el inicio del procedimiento especial de saneamiento físico legal de “el predio”, destinado al “Puesto de Salud Santa Elena”;

³ Aprobado por el Decreto Legislativo 1439, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 16 de septiembre de 2018.

⁴ Aprobado por el Decreto Supremo 217-2019-EF, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 15 de julio de 2019.

⁵ Modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1439

18. Que, se advierte que la “SBN” - Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal “SDAPE” al ser notificada del inicio del procedimiento de saneamiento físico legal formula oposición contra dicho procedimiento al amparo del inciso 2 artículo 243 de “el Reglamento”, mediante Oficio 04564-2022/SBN-DGPE-SDAPE del 16 de junio de 2022 y Oficio 05748-2022/SBN-DGPE-SDAPE del 22 de julio de 2022;

19. Que, consultado el aplicativo Google Earth y conforme la Declaración Jurada presentada por la “GRS” a la Oficina Registral de Trujillo, se verifica que sobre “el predio” obra construcción (edificación) de carácter permanente para la prestación del servicio público “Puesto de Salud Santa Elena” administrado por la Gerencia Regional de Salud de la Libertad del Gobierno Regional de La Libertad. En consecuencia, “el predio” es un bien inmueble estatal bajo la competencia del “SNA”, cuyo ente rector es la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas;

20. Que, sin perjuicio de lo antes mencionado, este órgano colegiado ha observado que en efecto, la “GRS” ha notificado a la “SDAPE” el inicio del procedimiento especial de saneamiento físico legal, toda vez, que la “GRS” de conformidad con el artículo 251 del “Reglamento” ha considerado a la “SDAPE” como posible afectado del procedimiento especial de saneamiento físico legal, lo cual, conforme al Decreto Legislativo 1439, es la “DGA” el competente para estimar si se o opone o no a dicho procedimiento, en ese sentido, la “GRS” erróneamente ha incurrido en omisión de los requisitos del procedimiento especial de saneamiento físico legal, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 251 del “Reglamento”;

21. Que, asimismo, respecto a la eficacia del acto administrativo, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG), el numeral 1 del artículo 16 precisa: “el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto ...”, en ese sentido, la “DGA” no ha sido válidamente notificado, por lo tanto, queda vigente el derecho de oposición de la “DGA” hasta su debida notificación;

22. Que, con relación a este punto, este órgano colegiado estima pertinente en indicar que, ante la existencia de un error u omisión por parte del promotor del saneamiento físico legal el ordenamiento jurídico nacional habilita a las autoridades administrativas a encauzar de oficio el escrito y tramitarlo, prerrogativa que, se erige como un deber de las autoridades de los procedimientos, en el numeral 3 del artículo 86 del TUO de la LPAG, de la forma siguiente:

Artículo 86.- Deberes de las autoridades administrativas

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo de sus participes, los siguientes:(...)

3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados (...)

23. Que, conforme a los considerandos precedentes, habiéndose establecido que el procedimiento especial de saneamiento físico legal se ejecuta en estricta observancia de lo dispuesto en el “TUO de la Ley del Sistema”, su “Reglamento” y respetando las competencias y autonomías otorgadas por la Constitución y las leyes a otras entidades; y que la “DGA” por norma especial, ha asumido competencia para evaluar el procedimiento respecto de inmuebles estatales que cuenten con edificaciones y se

encuentre bajo la administración de entidades públicas, este órgano colegiado, dispone la suspensión del procedimiento especial de saneamiento físico legal y el encauzamiento de la notificación del inicio del procedimiento especial de saneamiento físico legal a la "DGA", por ser el sujeto legitimado y ante la posible afectación en sus derechos puedan oponerse al referido procedimiento ante la "GRS", en ese sentido, corresponde declarar improcedente la oposición presentada por la "SDAPE" y la suspensión del procedimiento especial de saneamiento físico legal;

De conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley 29151 Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante D.S. 019-2019-VIVIENDA, el Reglamento de la Ley 29151, aprobado mediante Decreto Supremo 008-20021-VIVIENDA, Decreto Supremo 011-2022-VIVIENDA, Resolución 106-2016/SBN y modificatorias, el Decreto Supremo 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

SE RESUELVE:

PRIMERO: Declarar **IMPROCEDENTE** la oposición interpuesta por la **SUBDIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO ESTATAL** contra el **PROCEDIMIENTO DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL, EN LA MODALIDAD DE INSCRIPCIÓN DE DOMINIO**, promovido por la **GERENCIA REGIONAL DE SALUD DEL GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD**, conforme a los argumentos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO: Disponer la **SUSPENSIÓN** del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL EN LA MODALIDAD DE INSCRIPCIÓN DE DOMINIO**, promovido por la **GERENCIA REGIONAL DE SALUD DEL GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD**, conforme a los argumentos expuestos en la presente Resolución.

TERCERO: **ENCAUZAR** el Oficio 1017-2022-GRLL-GGR-GRS del 6 de junio de 2022 a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a los argumentos expuestos en la presente Resolución.

CUARTO: Disponer la notificación de la presente resolución a los administrados; así como su publicación en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales -SBN (www.gob.pe/sbn).

Firmado por:

Presidente (e) del Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal

Vocal (e) del Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal

Vocal (e) del Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal