

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral
**FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE
SANEAMIENTO DE LOS BIENES ESTATALES (PREDIO-INMUEBLE)**

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Registral

Autor:

KARINA MASSIEL SANCHEZ SANCHEZ

Asesor:

FELIX ROBERTO JIMENEZ MURILLO

Lima, 2021

RESUMEN

En el presente artículo jurídico se analizan las fortalezas y debilidades que presenta el nuevo procedimiento especial de saneamiento físico legal de los bienes estatales: predio e inmueble, regulados en el Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por D.S. N° 008-2021-VIVIENDA y su vinculación con lo dispuesto en el D. Leg. N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento y su reglamento, los cuales resultan relevantes para la calificación registral, como etapa final del saneamiento estatal.

Entre las conclusiones adoptadas se pueden citar:

- Con la dación del D. Leg. N° 1439 y su reglamento, ha variado la concepción de bien inmueble, ya que para el ámbito estatal existe una distinción entre “predio”, entendido como el terreno e “inmueble”, que es el predio edificado, lo cual trajo consigo la creación de un nuevo sistema, Sistema Nacional de Abastecimiento, que a través de su ente rector (Dirección General de Abastecimiento-DGA), tiene por finalidad proveer de inmuebles a las entidades estatales de inmuebles para el mejor desarrollo de sus funciones, fiscalizar los actos de adquisición y velar por su buen uso, excluyendo esas funciones de la competencia de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales-SBN.
- El Sistema Nacional de Abastecimiento no cuenta con regulación propia respecto del saneamiento de los inmuebles estatales; sin embargo, ello no le impide ejercer las competencias que de acuerdo a ley le corresponde, además siendo el inmueble parte integrante del predio, para el saneamiento solo del bien edificado las entidades estatales tendrían que tener inmatriculados sus predios.
- La vinculación del certificado de búsqueda catastral con el título con el cual se solicita la calificación del acto de saneamiento físico legal contiene una eficacia relativa, ya que la base gráfica registral no refleja el total de predios inscritos.

Palabras clave:

Saneamiento / SBN / DGA / Predio / Inmueble.

RESUME

This legal article analyzes the strengths and weaknesses of the new special procedure for the physical and legal sanitation of state assets: property and real estate, regulated in the Regulation of the General Law of the National System of State Assets, approved by D.S. N° 008-2021-VIVIENDA and its relationship with the provisions of D. Leg. N ° 1439, Legislative Decree of the National Supply System and its regulations, which are relevant for the registry qualification, as the final stage of legal state property remediation.

Among the conclusions adopted, the following can be mentioned:

- With the entry into force of D. Leg. N ° 1439 and its normative regulations, the concept of real estate has changed, since for the state scope there is a distinction between "property", understood as the ground and "real estate", which is the built property, which led to the creation of a new system, the National Supply System, which, through its governing body (General Supply Directorate-DGA), aims to provide real estates to state real estate's entities for the better development of their functions, to oversee the acts of acquisition and ensure its proper use, excluding those functions from the competence of the National Superintendency of State Assets-SBN.
- The National Supply System does not have its own regulation regarding the legal remediation of state buildings; However, this does not prevent it from exercising the competences that according to law correspond to it, in addition to being the real estate an integral part of the property, for the legal sanitation only of the built property the state entities would have to have their properties unregistered.
- The link of the cadastral search certificate with the title with which the qualification of the act of Physical and legal remediation of real estate is requested contains a relative effectiveness, since the registry graphic base does not reflect the total of registered properties.

Keywords:

Legal remediation of property / SBN / DGA / Property / Real estate.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción.....	4
2. Saneamiento de bienes inmuebles estatales: Antecedentes.....	6
3. Normativa vigente.....	9
4. Fortalezas del procedimiento de saneamiento de los bienes estatales: Predio-Inmueble ..	10
4.1 Sistema Nacional de Bienes Estatales.....	10
a) Dos opciones para efectuar el saneamiento.....	10
b) Procedimiento simplificado.....	11
c) Vinculatoriedad del certificado de información catastral y prevalencia.....	12
d) Certeza sobre la inexistencia de oposiciones al procedimiento.....	12
5. Debilidades del procedimiento de saneamiento de los bienes estatales: Predio-Inmueble..	13
a) Base gráfica registral desactualizada.....	13
b) Riesgo en el saneamiento respecto de predios e inmuebles ubicados en territorios de comunidades campesinas o nativas ..	15
6. Ausencia de regulación en materia de saneamiento para el ente rector de inmuebles estatales.....	16
7. Conclusiones.....	18
8. Recomendaciones.....	19
9. Referencias Bibliográficas.....	20

1. INTRODUCCIÓN

Los bienes inmuebles del Estado merecen protección, más en la época que estamos viviendo que en tiempos pasados, pues la corrupción y el tráfico de tierras obliga al Estado, representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y a las entidades públicas que lo conforman a proteger y recuperar sus bienes.

Es innegable que a lo largo y ancho de nuestro territorio nacional existen bienes inmuebles de dominio público del Estado, destinados al uso o prestación de algún servicio público y bienes de dominio privado del Estado, destinados a fines específicos de las entidades que los administran, o que ejercen su titularidad, o que están desocupados a la espera de ser destinados a alguna entidad o a la ejecución de algún proyecto de inversión, pero estos bienes no siempre se encuentran inscritos en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, ya sea por la ausencia del título formal que acredite la propiedad, por defectos en la formación de dicho título o por que no se realizó la gestión para su inscripción, cualquiera que sea la causa que origina la no inscripción, debilita las acciones del Estado para la custodia, defensa y recuperación de sus bienes, por lo que se ha visto obligado a emitir diversas disposiciones normativas que dejen en claro que los predios que no son propiedad de particulares ni propiedad o que se encuentren en posesión de comunidades campesinas o nativas, pueblos indígenas u originarios, son del Estado (Art. 23° del T.U.O. de la Ley N° 29151)¹, que se presume la posesión que ejerce sobre ellos, declarando que son imprescriptibles² y establecer medidas extrajudiciales para recuperarlos, en caso sean invadidos (art. 65° de la Ley N° 30230)³.

¹ Presidencia de la República del Perú (2019 – 10 de julio) D.S. .N° 019-2019-VIVIENDA. Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151 Ley General Del Sistema Nacional De Bienes Estatales.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/343013/DS_019-2019-VIVIENDA.pdf

² Congreso de la República del Perú (2010 – 24 de noviembre) Ley N° 29618. Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal..

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29618.pdf>

³ Congreso de la República del Perú (2014- 12 de julio). Ley 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1105795>

La finalidad de este artículo es analizar la actuación que ha tenido el Estado respecto a la protección de sus bienes y los actores que están participando en el procedimiento de saneamiento, haciendo una comparación entre las funciones asignadas al Sistema Nacional de Abastecimiento y el Sistema Nacional de Bienes Estatales, identificando fortalezas y debilidades de ambos sistemas, relevantes en la calificación registral de los predios e inmuebles estatales.



2. SANEAMIENTO DE BIENES INMUEBLES ESTATALES: ANTECEDENTES

A través de la historia el Estado ha ido adquiriendo la propiedad de bienes inmuebles, ya sea como consecuencia del haber ganado guerras con ejércitos españoles, por haberlos confiscado a los miembros del clero o haberlos adquirido de los deudores tributarios, entre otros supuestos; sin embargo, no hay información sobre una norma legal destinada a la protección y conservación de dichos bienes, por lo que se desconoce cuál era el procedimiento para la transferencia o cesión en uso o si existía un registro oficial de los bienes inmuebles del Estado. “Se tiene conocimiento del decreto del 12 de setiembre de 1821, dictado por el general don José De San Martín, con el cual se creó la Dirección General de Censos y Obras Pías, destinada a administrar los bienes del Estado, pero se desconoce si respecto de dichos bienes existe o se efectuó algún control o seguimiento que permita conocer el destino que han tenido a la fecha”⁴. Desde el Código Civil de 1852, ya se regulaba el dominio del Estado sobre las “cosas públicas”⁵, lo cual podemos advertir en el art. 459, en el cual estaban comprendidos los bienes destinados al uso y servicio público (aunque el texto no era muy claro), sin que exista en dicha fecha una normativa especial que regule la distinción de los bienes de dominio público y privado del Estado; asimismo, en dicho artículo no se había contemplado la presunción de que los bienes que no tienen dueño le pertenecen al Estado, por el contrario, se regula en forma expresa la existencia de bienes que no le pertenecían a nadie, los cuales se encontraban vacantes para ser adquiridos por prescripción. Ese paradigma cambió con la Constitución de 1933, en cuyo artículo 37⁶ se estableció que las tierras que no pertenecen a particulares son de propiedad del Estado; presunción que se mantuvo en diferentes dispositivos legales como el artículo 88 de nuestra Constitución Política vigente⁷, la Segunda Disposición Complementaria

⁴ JIMENEZ, Roberto 2020 “El régimen legal de los bienes del Estado” Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú (pp. 17 al 28).

⁵ Código Civil de 1852, art. 459.

⁶ Constitución Política del Perú de 1933, art. 37.

<https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/constituciones/Constitucion-1933.pdf>

⁷ Constitución Política del Perú de 1993, art. 88.

<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

del D.S. N° 154-2001-EF⁸ (Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal) y el artículo 23 de la Ley N° 29151⁹, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

Antes de la publicación y entrada en vigencia de la Ley N° 29151, los procedimientos para obtener la inscripción registral de los bienes inmuebles del Estado estaban regulados en diferentes dispositivos legales, por ejemplo: el D. Ley N° 25554¹⁰, en el cual se dispuso que solo por resolución suprema se podían aprobar las acciones referidas a la primera inscripción de dominio, afectación en uso y adjudicación en venta de terrenos de propiedad fiscal, por lo que el obtener el título para inscribir en el registro jurídico de la SUNARP los bienes inmuebles de propiedad del Estado, no era un procedimiento muy sencillo, por lo que gran porcentaje de los inmuebles del Estado no estaban inscritos. El auge de las inscripciones se obtuvo cuando el Estado declaró de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de sus inmuebles, en virtud de la Ley N° 26512¹¹, publicada el 28 de julio de 1995, para los sectores de Educación y Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción y posteriormente con el D.S. N° 130-2001- EF, publicado el 4 de julio de 2001, que permitió que cualquier entidad pública pueda realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de sus inmuebles¹²,

⁸ Presidencia de la República del Perú (2001- 18 de julio). D.S. N° 154-2001-EF. Aprueban Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224988-154-2001-ef>

⁹ Congreso de la República del Perú (2007 – 14 de diciembre). Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H955609>

¹⁰ Presidencia de la República del Perú (1992- 11 de junio). Decreto Ley N° 25554. Acciones referidas a primera inscripción de dominio, afectaciones en uso y adjudicaciones en venta directa de terrenos de propiedad fiscal solo serán aprobadas, en cada caso, mediante Resolución Suprema.

<https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/25554-jun-11-1992.pdf>

¹¹ Congreso Constituyente Democrático (1995 – 28 de julio). Ley 26512. Declaran de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de los Sectores Educación y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/Normas_Especiales_S_Inm/26512.pdf

¹² Presidencia de la República del Perú (2001 – 4 de julio). DECRETO SUPREMO N° 130-2001-EF Dictan medidas reglamentarias para que cualquier entidad pública pueda realizar

este último dispositivo legal tuvo una serie de modificaciones respecto del título necesario para acreditar el derecho de propiedad de la entidad estatal, hasta que fue derogado por el D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, publicado el 11 de abril de 2021, norma que aprobó el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y que incorporó en su texto un capítulo destinado al procedimiento especial de saneamiento físico legal¹³.



acciones de saneamiento técnico, legal y contable de inmuebles de propiedad estatal.

https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/Normas_Especiales_S_Inm/decreto_supremo_N%C2%BA130-2001-EF.pdf

¹³ Presidencia de la República (2021-11 de abril). D.S. N° 008-2021-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1280315>

3. NORMATIVA VIGENTE

Mediante el D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, se aprobó el nuevo Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General de Sistema Nacional de Bienes Estatales¹⁴, el cual regula procedimientos vinculados a los bienes del Estado, sujetos a las disposiciones del Sistema Nacional de Bienes Estatales, cuyo ente rector es la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en adelante SBN. Este dispositivo legal, detalla los pasos que debe seguir la entidad estatal al realizar procedimientos de adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado, siendo la novedad la distinción que hace la norma al señalar que los bienes estatales están conformados por predios o inmuebles, donde el predio es el terreno sin edificación e inmueble el bien edificado, ejerciendo competencia la SBN solo respecto de predios y por excepción y en casos específicos, sobre inmuebles. También se encuentra vigente el D.S. N° 217-2019-EF, con el cual se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, en el cual se desarrolla de manera muy sucinta la competencia de la Dirección General de Abastecimiento, en adelante DGA como ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, cuya finalidad es aprovisionar la gestión de los bienes, servicios y obras que requieran las entidades del Estado, mediante la elaboración de una cartera inmobiliaria pública que permita identificar los inmuebles de libre disponibilidad y de propiedad del Estado, para su asignación a entidades estatales que los requieran para el cumplimiento de sus objetivos institucionales (art. 23°)¹⁵.

A pesar de que las normas citadas señalan para cada Sistema la competencia respecto de un tipo de bien estatal (predio o inmueble), se han regulado supuestos en los que la DGA tiene competencia sobre predios, por ejemplo cuando este será adquirido con fondos del Estado o mediante la figura de donación, ocurriendo lo mismo con la SBN, que ejerce competencia respecto de predios que cuentan con edificación, cuando no son de utilidad para los fines de la DGA.

¹⁴ Presidencia de la República (2021-11 de abril). D.S. N° 008-2021-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1280315>

¹⁵ Presidencia de la República del Perú (2019- 15 de julio). D.S. N° 217-2019-EF. Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1239703>

FORTALEZAS DEL PROCEDIMIENTO DE SANEAMIENTO DE LOS BIENES ESTATALES: PREDIO-INMUEBLE

3.1. Sistema Nacional de Bienes Estatales

Tal como se ha señalado en el numeral que antecede, la SBN ejerce competencia respecto de los predios del Estado y su función como ente rector implica no solo desarrollar la normativa aplicable a los procedimientos vinculados al bien tutelado sino también realizar funciones de capacitación y supervisión, entre otras, que permitan realizar un seguimiento y control respecto del uso de los predios estatales. En este punto es necesario precisar que no existe regulación para la DGA en temas de saneamiento, por lo que las entidades estatales, titulares de predios e inmuebles deben seguir, salvo que se emita alguna norma especial, los procedimientos que establece el D.S. N° 008-2021-VIVIENDA.

Entre las fortalezas del procedimiento que regula este sistema tenemos:

- a) **Dos opciones para efectuar el saneamiento:** De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8, numeral 8.2 del D.S N° 008-2021-VIVIENDA, el cual se remite al artículo 14°, numeral 14.2, literal b) del T.U.O. de la Ley N° 29151, la SBN puede asumir el saneamiento de predios cuando la entidad estatal lo solicite, previa suscripción de un convenio. En este caso, se podría pensar que la SBN se subrogará en el lugar de la entidad estatal, para seguir el procedimiento de saneamiento que regulan los artículos 242° al 262° del decreto supremo antes citado; sin embargo, considero que ello no es así, ya que a pesar de que la norma no señala cómo se realizará el saneamiento cuando existe convenio, se concluye de la revisión de los procedimientos establecidos para actos de adquisición y disposición de bienes estatales y de la directivas emitidas por la SBN para dichos actos, por ejemplo la Directiva N° 002-2016/SBN¹⁶, que en estos casos será la SBN la que mediante acto resolutivo dispondrá la inmatriculación del bien estatal. Nótese que en estos casos, la resolución que dispone la inmatriculación en el fondo está efectuando un saneamiento, ya que se trata de un predio estatal no inscrito, asumiendo la SBN la elaboración de los informes técnicos legales que sirvan de soporte y sustento al acto resolutivo.

La segunda opción para poder efectuar el saneamiento de un bien estatal está regulada en el capítulo V del D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, bajo la denominación Procedimiento Especial de Saneamiento Físico Legal, en el cual es la propia entidad

¹⁶ Directiva N° 002-2016/SBN. Procedimiento para la primera inscripción de dominio de predios del Estado, aprobada por la Resolución N° 052-2016/SBN.

la que realiza las acciones técnicas y legales que permitan la identificación del predio y acto materia de saneamiento, mediante un procedimiento simplificado compuesto por dos etapas, una de anotación preventiva, que para la calificación registral solo establece como requisitos la presentación de una declaración jurada y en casos específicos, la presentación de un plano de ubicación, distribución, independización y determinación del área remanente y como segunda etapa, la conversión en definitiva, para la cual se presentará a la SUNARP el cargo de la notificación o publicación del procedimiento y la precisión del código CUS¹⁷ del predio.

b) Procedimiento simplificado:

La simplificación del procedimiento de saneamiento es una de las fortalezas que presenta la nueva regulación, ya que no solo se trata de una reducción de la carga documental, como en el caso de las publicaciones, pues ahora solo basta con una notificación al afectado o publicación en diario, sino que se ha disgregado entre los actos objeto de saneamiento y se ha establecido que algunos de ellos no requieren de anotación preventiva, tal es el caso de las subdivisiones, declaratorias de fábrica, destino de aportes, entre otros¹⁸, en los que resulta evidente la división del predio, la obra edificada o la entidad a cargo de la

¹⁷ El código CUS es el Código Único SINABIP. SINABIP es la sigla con que se identifica al Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, que constituye un registro administrativo a cargo de SBN en el cual se inscriben los bienes estatales, así como los derechos y cargas que los afecten o beneficien, pues también comprende la inscripción de derechos otorgados a favor de entidades estatales. La finalidad de este registro es llevar un control de los bienes y derechos del Estado, cuya actualización es obligatoria y para ello se requiere de la remisión de información tanto de las entidades estatales como de la SUNARP, pues existe norma expresa que señala que al inscribir la conversión en definitiva del acto objeto de saneamiento, los Registradores Públicos deben comunicarlo a la SBN (arts. 3, numeral 3.2, apartado 11; 17 y 259° del D.S. N° 008-2021-VIVIENDA).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1280315>

¹⁸ Presidencia de La República (2021-11 de abril). D.S. N° 008-2021-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1280315>

administración, por lo que ante la inexistencia de cuestionamientos en la vía judicial o estatal es acertado que su inscripción se efectúe en forma definitiva en las partidas respectivas, con lo cual está primando la razonabilidad en el procedimiento (principio regulado en el T.U.O. de la Ley N° 27444).

c) Vinculatoriedad del certificado de búsqueda catastral y prevalencia:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo en el artículo 248° del D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, cuando la entidad estatal solicita la emisión de un certificado de búsqueda catastral, como acto previo a la presentación del título con el cual solicitará la anotación preventiva del saneamiento físico legal, el certificado resulta vinculante para la calificación del título, salvo que con fecha posterior a su emisión se haya inscrito algún predio o inmueble que genera incompatibilidad con el acto objeto de calificación. La norma no señala un plazo de duración para la vinculación entre el certificado y el título, ya que la finalidad es que la entidad estatal a cargo del saneamiento cuente con una garantía para poder efectuar la publicación respectiva o los actos que considere necesarios en tanto no presente el título a la SUNARP. Esta disposición genera un impacto en la calificación registral de los servicios de publicidad e inscripción y en la predictibilidad del procedimiento registral, ya que excluye la posibilidad de error e incrementa la responsabilidad de la SUNARP por la veracidad de la información emitida, lo cual trae consigo un mayor cuidado del área técnica al evaluar las solicitudes de búsqueda catastral, pues no se permite al Registrador Público formular observación ni alegar desconocimiento, ya que en la solicitud de anotación preventiva la entidad estatal deberá precisar si solicita se vincule la información del certificado (art. 249. Literal a.5 del D.S. N° 008-2021-VIVIENDA).

Con relación a la prevalencia que establecen los artículos 263° y siguientes del decreto supremo citado en el párrafo que antecede, ella al igual que la vinculación de certificado de búsqueda catastral deben ser tomadas como fortalezas y debilidades, ya que si bien reflejan la necesidad del Estado de inscribir sus propiedades, propiciando la inscripción en aquellos casos en los que la superposición solo es gráfica, sin requerir consentimiento del propietario colindante, no plantea soluciones para los supuestos en los que se genere conflicto como consecuencia de la inexactitud de la base gráfica registral.

d) Certeza sobre la inexistencia de oposiciones al procedimiento: A diferencia del procedimiento de saneamiento físico legal que reguló el D.S. N° 130-2001-EF, en el cual

las oposiciones se formulaban ante la SBN o ante el Poder Judicial, el nuevo procedimiento de saneamiento establece que las oposiciones se presentan ante la entidad a cargo del saneamiento (arts. 254° al 256° del D.S. N° 008-2001-VIVIENDA), lo cual resulta beneficioso para la entidad estatal, ya que tendrá certeza respecto de si puede o no continuar con el procedimiento, pues la declaración que brinde al respecto será determinante para la calificación registral del título con el cual se solicita la conversión en definitiva. Con ello se evitan dilaciones del procedimiento registral, que existían al calificar con la normativa anterior, ya que no había uniformidad sobre la calificación de la solicitud de conversión y en muchas ocasiones se oficiaba a la SBN para confirmar la inexistencia de oposición; sin embargo, en la respuesta se acreditaban oposiciones de las cuales la entidad estatal no tenía conocimiento por retrasos en la notificación o habiendo sido notificada actuaba de manera temeraria.

El que la entidad asuma la responsabilidad por la inexistencia de oposiciones contribuye a la transparencia del procedimiento, ya que genera responsabilidad administrativa por la inobservancia del procedimiento establecido y la obliga a tener un mayor cuidado y control de las diligencias previas y necesarias en la etapa anterior a la solicitud de anotación preventiva ante la SUNARP.

Con relación al plazo para formular oposiciones es necesario precisar que este se computa desde la publicación del aviso o desde la notificación al afectado, tal como lo establece el art. 254° del D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, con lo cual de manera tácita queda sin efecto el precedente vinculante aprobado por el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal, mediante la Resolución N° 002-2019/SBN-ORPE del 29 de marzo de 2019, en el cual se señaló vía interpretación del D.S. N° 130-2001-EF, que el plazo para formular oposición iniciaba con la publicación y concluía hasta antes de la inscripción de conversión en definitiva¹⁹.

4. DEBILIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE SANEAMIENTO DE LOS BIENES ESTATALES: PREDIO-INMUEBLE.

a) **Base gráfica registral desactualizada:** Conforme se indica en el numeral 4.1 literal c)

¹⁹ Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal. Resolución N° 002-2019/SBN-ORPE del 29 de marzo de 2019. Declaran fundada oposición y aprueban precedente de observancia obligatoria sobre plazo para formular oposiciones de entidades afectadas con el procedimiento administrativo sobre saneamiento físico legal.
<https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/Res.002-2019-SBN-ORPE.pdf>

de este artículo, una de las novedades que trajo consigo el D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, fue el “carácter vinculante del certificado de búsqueda catastral” (Art. 248°), así como la aplicación de prevalencia (Art. 268°). Si bien estas disposiciones tienen por finalidad garantizar la inexistencia de observaciones técnicas en la calificación del título de saneamiento físico legal o permitir el acceso al Registro Jurídico de la SUNARP, al detectarse superposiciones que son solo gráficas, no hay que olvidar que la base gráfica registral²⁰ es el producto de la incorporación de los polígonos de los predios inscritos o en proceso de inscripción y que su actualización a la fecha no ha concluido. También es importante precisar que existe a nivel nacional una gran cantidad de inscripciones realizadas sin planos, por no existir disposición normativa que exija su presentación, en la fecha en que se efectuaron dichas inscripciones; por lo tanto, la garantía que otorga la vinculación del certificado de búsqueda catastral es relativa, ya que el obstáculo para la inscripción puede surgir no de un título posterior a la emisión del certificado sino de un título anterior, que no se detectó en la calificación del servicio de búsqueda catastral, por cuanto su incorporación a la base gráfica se efectuó cuando se había presentado el título de saneamiento físico legal (en fecha posterior a la emisión del certificado).

Con relación a la prevalencia, se debe tener en cuenta, en base a lo señalado en el párrafo que antecede, que también es posible que con posterioridad a la inscripción del título de saneamiento físico legal, se incorpore a la base gráfica registral el polígono de un predio inscrito en fecha anterior y que exista superposición entre ambos. En este caso y frente a dos derechos inscritos, se tendrían que aplicar las reglas de la prioridad, ya que no se podría invocar la falta de ejercicio del derecho de oposición, si en el procedimiento de saneamiento respecto de predios inscritos a nombre de particulares no se acreditó el tracto sucesivo e incluso se podría dar el caso en que no se haya acreditado la adquisición mediante documento de fecha cierta, supuestos que hacen repensar si la vinculación del informe técnico y la prevalencia son o no útiles al procedimiento y realmente otorgan garantías para la entidad estatal.

²⁰ Directiva N° DI-004-2020-STC-DTR. Directiva que regula la emisión de informes técnicos en procedimientos de inscripción, servicios de publicidad y procedimientos administrativo – registrales, aprobada por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 178-2020-SUNARP/SN del 7 de diciembre de 2020.

b) **Riesgo en el saneamiento respecto de predios e inmuebles ubicados en territorios de comunidades campesinas o nativas:** De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 244° del D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, los predios o inmuebles estatales de dominio público, que preexistan a la titulación del territorio de las comunidades campesinas o nativas pueden ser objeto de saneamiento; sin embargo, no se trata del procedimiento regular dividido en dos etapas, del cual se habló en el literal a) del numeral 4.1 de este artículo, pues la norma no precisa ello. Lo que se infiere del texto del artículo 244°, es que en estos casos la inscripción del área destinada al uso o prestación del servicio público se inscribe en forma definitiva a favor del Estado, con una afectación en uso a favor de la entidad estatal que administre el bien, ya que este nunca salió de la esfera estatal. Lo que llama la atención de este procedimiento, es el hecho de que a pesar de que el predio estatal se encuentra formando parte de un predio inscrito de mayor extensión y de propiedad de particulares, no se exija el acreditar el tracto ni indicar el título de fecha cierta que acredite la adquisición, lo cual resulta contradictorio con relación a lo que establece el artículo 23°, numerales 23.2 literal a), 23.3 y 23.4 del T.U.O. de la Ley N° 29151²¹. Además, se ha señalado que para la inscripción es suficiente que el responsable de la entidad estatal a cargo del saneamiento, precise que el predio, de acuerdo a su finalidad, preexiste a la titulación o deslinde, sin indicar el documento; sin embargo, cómo podría asumir el responsable del saneamiento, la carga de dicha declaración si el Estado no lleva un control real de sus predios o inmuebles, siendo esa la razón por la cual opta por el saneamiento. En este supuesto nos encontraríamos frente a una afectación tácita, en tanto no exista el título de dominio, pero acaso es posible afectar el territorio de comunidades campesinas o nativas, a pesar de que el artículo 89° de la Constitución Política del Estado establece que sus tierras son imprescriptibles.

No cabe duda de la necesidad del Estado de delimitar e inscribir sus bienes, pero en este supuesto se pueden generar afectaciones al derecho de particulares y si el peso del

²¹ Presidencia de la República del Perú (2019 – 10 de julio) D.S. .N° 019-2019-VIVIENDA. Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151 Ley General Del Sistema Nacional De Bienes Estatales.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/343013/DS_019-2019-VIVIENDA.pdf

saneamiento recae en la declaración del responsable de la entidad estatal, la lógica me lleva a pensar que muy pocos funcionarios o servidores civiles querrán asumir esa responsabilidad.

5. AUSENCIA DE REGULACIÓN EN MATERIA DE SANEAMIENTO PARA EL ENTE RECTOR DE INMUEBLES ESTATALES:

Respecto de inmuebles estatales, la competencia la ejerce el Sistema Nacional de Abastecimiento, siendo el ente rector la Dirección General de Abastecimiento (Arts. 5° y 18° del D. Leg. N° 1439).

El D. Leg. N° 1439 y su reglamento, el D.S. N° 217-2019-EF, no contemplan disposiciones para el saneamiento de los inmuebles estatales y de manera expresa, el artículo 27.2 del citado reglamento, señala que el saneamiento técnico legal de los inmuebles se efectúa por las normas pertinentes. Si bien de una primera lectura nos podríamos preguntar la razón por la cual el ente rector no regula el saneamiento, debemos analizar cuál sería la utilidad para asumir esa labor.

Como primer punto hay que tener en cuenta que con la dación del Decreto Legislativo N° 1439, se crea la distinción y nueva conceptualización de lo que es un bien inmueble, el cual queda constituido por predios (terrenos) o inmuebles (edificación).

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 954° del Código Civil, *“la propiedad del predio se extiende al subsuelo y sobresuelo, comprendido dentro de los planos verticales del perímetro superficial y hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho”*²².

Si partimos de esta concepción y tenemos en consideración que la edificación (en este caso, el inmueble), no se desliga del predio, salvo en las ficciones jurídicas como la superficie, y que no constituye un bien accesorio sino integrante de la propiedad, tendríamos por justificado que el saneamiento físico legal de los predios e inmuebles continúe a cargo de la SBN.

El artículo 3.3 numeral 10° del D.S. N° 008-2021-VIVIENDA, señala de manera expresa que el saneamiento físico legal de los predios e inmuebles se rigen por las disposiciones del T.U.O. de la Ley N° 29151 y por el citado Reglamento. Por otra parte, el decreto supremo antes citado también establece disposiciones sobre la inscripción de los predios en el

²² Art. 954° del Código Civil de 1984. Decreto Legislativo N° 295 - Código Civil (http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp)

registro administrativo SINABIP, agregando que cuando se acredite la inscripción registral de la edificación, dicha situación será informada al SNA para que asuma competencia respecto del inmueble.

El Reglamento del D. Leg. N° 1439, no contiene disposiciones sobre la creación de un registro con las mismas características del registro SINABIP, mas si regula la creación de un registro que permita llevar un control de los inmuebles con los que dispone la DGA para su asignación a las entidades estatales, en caso los requieran para el mayor desarrollo de sus funciones o para fiscalizar el uso que ejercen sobre ellos.

De acuerdo a la estructura orgánica de la SNA, no cuenta con un área técnica que realice trabajos de campo para el levantamiento de la información física de los inmuebles, como si la tiene la SBN y es que si partimos de la concepción de que no hay inmueble sin predio, la DGA en calidad de entre rector de la SNA no podría realizar un saneamiento destinado a inscribir la edificación si no está asentada en un terreno. Por otra parte, en tanto no se inscriba la edificación en la partida registral, no se puede considerar concluido el saneamiento, por lo que la así en la realidad exista un inmueble (predio edificado), para efectos registrales y para los efectos que establece el D. Leg. N° 1439, la competencia es ejercida por la SBN.

De todo lo señalado se puede concluir que en tanto no el total del predios estatales no se encuentren inmatriculados, no se podrá establecer para la SNA un procedimientos de saneamiento, pues la inamriculación constituye el acto previo necesario para la inscripción de actos posteriores.

6. CONCLUSIONES

Con la dación del D. Leg. N° 1439 y su reglamento, ha variado la concepción de bien inmueble, ya que para el ámbito estatal existe una distinción entre “predio”, entendido como el terreno e “inmueble”, que es el predio edificado, lo cual trajo consigo la creación de un nuevo sistema, Sistema Nacional de Abastecimiento, que a través de su ente rector (Dirección General de Abastecimiento-DGA), tiene por finalidad proveer de inmuebles a las entidades estatales para el mejor desarrollo de sus funciones, fiscalizar los actos de adquisición y velar por su buen uso, excluyendo esas funciones de la competencia de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales-SBN.

El Sistema Nacional de Abastecimiento no cuenta con regulación propia respecto del saneamiento de los inmuebles estatales; sin embargo, ello no le impide ejercer las competencias que de acuerdo a ley le corresponde, además siendo el inmueble parte integrante del predio, para el saneamiento solo del bien edificado las entidades estatales tendrían que tener inmatriculados sus predios, lo cual no se refleja en la realidad.

La vinculación del certificado de búsqueda catastral con el título con el cual se solicita la calificación del acto de saneamiento físico legal contiene una eficacia relativa, ya que la base gráfica registral no refleja ni grafica el total de predios inscritos y en tanto ello no se actualice siempre existirá la posibilidad de que se generen obstáculos para la inscripción del saneamiento, así en el certificado de búsqueda catastral no se haya detectado superposición.

A diferencia del procedimiento regulado con el D.S. N° 130-2001-EF, el nuevo procedimiento de saneamiento contempla para la entidad a cargo del saneamiento, el recibir y resolver las oposiciones de entidades estatales e incluso resolver respecto de la aplicación de la prevalencia registral para la incorporación a la SUNARP, del predio o inmueble respecto del cual se ha determinado la existencia de superposición gráfica, con lo cual las entidades estatales asumen un papel

7. RECOMENDACIONES

- El Sistema Nacional de Abastecimiento debería contar con una regulación especial para el saneamiento de inmuebles estatales, teniendo en consideración que si bien el inmueble no puede ser separado del predio, lo que implica la intervención necesaria de la SBN en la supervisión de estos procedimientos, existen otros actos que también pueden ser objeto de saneamiento, respecto de los cuales la calificación es independiente o separable de la edificación. Si ya se inmatriculó el predio y se inscribió la edificación, el bien es considerado un inmueble; por lo tanto, los actos de subdivisión, aclaración de dominio, etc., si pueden ser efectuados bajo la competencia de la DGA, por lo que debería regularse ello.
- Se debería analizar con relación a las facilidades sobre evaluación técnica (vinculación del informe técnico) y prevalencia, la utilidad que brindan dichas disposiciones y el beneficio o perjuicio que podrán generar a las entidades estatales a largo plazo, ya que como se ha señalado en el punto correspondiente a debilidades, la falta de actualización de la base gráfica registral de la SUNARP, respecto del total de predios inscritos, podrá originar conflictos entre los particulares y las entidades estatales, no solo por la falta de tracto o la el no haber acreditado la adquisición mediante documento de fecha cierta, sino también respecto de los derechos que deriven de los actos inscritos, ya que estarían enfrentadas instituciones jurídicas como la prioridad preferente y excluyente, así como el tercero registral.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- JIMENEZ, R. 2020 “El régimen legal de los bienes del Estado” Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú (pp. 17 al 28).
- Decreto Legislativo N° 295 - Código Civil (http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp)
- Congreso de la República del Perú (2007 – 14 de diciembre). Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H955609>
- Congreso de la República del Perú (2010 – 24 de noviembre) Ley N° 29618. Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal..
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29618.pdf>
- Congreso de la República del Perú (2014- 12 de julio). Ley 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1105795>
- Presidencia de la República del Perú (2019 – 10 de julio) D.S. .N° 019-2019-VIVIENDA. Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151 Ley General Del Sistema Nacional De Bienes Estatales.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/343013/DS_019-2019-VIVIENDA.pdf
- Presidencia de la República del Perú (2019- 15 de julio). D.S. N° 217-2019-EF. Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1239703>
- Presidencia de la República (2021-11 de abril). D.S. N° 008-2021-VIVIENDA. Decreto

Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1280315>

- Constitución Política del Perú de 1933. <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/constituciones/Constitucion-1933.pdf>
- Constitución Política del Perú de 1993. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Presidencia de la República del Perú (2001- 18 de julio). D.S. N° 154-2001-EF. Aprueban Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224988-154-2001-ef>
- Presidencia de la República del Perú (1992- 11 de junio). Ley 25554. Acciones referidas a primera inscripción de dominio, afectaciones en uso y adjudicaciones en venta directa de terrenos de propiedad fiscal solo serán aprobadas, en cada caso, mediante Resolución Suprema. <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/25554-jun-11-1992.pdf>
- Congreso Constituyente Democrático (1995 – 28 de julio). Ley 26512. Declaran de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de los Sectores Educación y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/Normas_Especiales_S_Inm/26512.pdf
- Presidencia de la República del Perú (2001 – 4 de julio). DECRETO SUPREMO N° 130-2001-EF. Dictan medidas reglamentarias para que cualquier entidad pública pueda realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de inmuebles de propiedad estatal. https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/Normas_Especiales_S_Inm/decreto_supremo_N%C2%BA130-2001-EF.pdf