

**SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
BIENES ESTATALES**



**ÓRGANO DE
REVISIÓN DE LA
PROPIEDAD
ESTATAL**

RESOLUCIÓN N° 0030-2022/SBN-ORPE

EXPEDIENTE : 35-2022/SBN-ORPE
San Isidro, 29 de diciembre del 2022

RECLAMANTE : Programa Nacional de Inversiones en Salud - PRONIS

RECLAMADO : Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS

MATERIA : Oposición contra procedimiento especial de saneamiento físico legal

SUMILLA:

“EL TÍTULO IDÓNEO PARA SUSTENTAR UNA DONACIÓN DE INMUEBLE OTORGADO POR COMUNIDAD CAMPESINA O NATIVA, LO CONSTITUYE LA ESCRITURA PÚBLICA Y NO ÚNICAMENTE EL ACTA DE ASAMBLEA GENERAL EXPEDIDA POR LA RESPECTIVA COMUNIDAD CAMPESINA O NATIVA”.

VISTO:

El expediente **35-2022/SBN-ORPE** que sustenta la oposición presentada por el **PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES EN SALUD - PRONIS**, representado por el Coordinador General, Carlos José Cantorín Camayo, contra el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO EN LA MODALIDAD DE INDEPENDIZACIÓN CON CAMBIO DE TITULARIDAD** tramitado por el **PROGRAMA NACIONAL PLATAFORMAS DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL - PAIS**, representado la Jefa de Unidad de Administración, Sandra Alicia Cabrera Figueroa, respecto de un predio rústico de 3 000.00 m², que forma parte de un área de mayor extensión inscrita en favor de la Comunidad Nativa “Pampa Hermosa”, ubicado en el distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto, inscrito en la partida 04001787 del Registro de Predios de Maynas (en adelante “el predio”); 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 SBN”) 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 SBN” el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal (en adelante el “ORPE”), constituye la instancia revisora de la “SBN” con competencia nacional encargada de resolver en última y única 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 fue 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 e inmuebles de propiedad estatal que surjan entre las entidades; y, **ii)** emite pronunciamientos institucionales que constituyen precedentes vinculantes en casos de similar naturaleza;

5. Que, el artículo 29 del “Reglamento” prevé que el “ORPE” es competente para conocer sean predios e inmuebles estatales, los conflictos siguientes: **i)** conflictos entre entidades respecto de los actos que recaigan sobre predios e inmuebles 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 SBN” y el “Reglamento”;** **iii)** los conflictos que se generen por la identificación y reserva de predios e inmuebles del Estado; y, **iv)** los conflictos que se generen por la identificación, calificación y declaración de las condiciones de los predios e inmuebles del Estado o el levantamiento de las mismas;

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

6. 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;

7. 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 TUO de la Ley y el Reglamento (sub numeral 10) del numeral 3.3) del artículo 3 del “Reglamento”);

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

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

8. Que, en sentido, 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”;

9. 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 – 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;

10. 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;

11. 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;

12. Que, por otro lado, el numeral 255.3) del artículo 255 del “Reglamento” establece los alcances del pronunciamiento de este órgano colegiado, en la medida que la resolución del ORPE se pronuncia sobre la oposición interpuesta y la procedencia y legalidad del procedimiento de saneamiento físico legal, disponiendo que el Registro de Predios extienda la inscripción a favor de la entidad que resulte titular del bien materia de saneamiento físico legal, en caso sea procedente dicho saneamiento;

Del traslado de la oposición presentada por el “PRONIS”

13. Que, es conveniente precisar que, mediante el Oficio D000222-2022-MIDIS/PNPAIS-UA del 2 de noviembre de 2022 y anexos (S.I. 29400-2022), el “PAIS” trasladó a la Secretaría de este órgano colegiado la oposición presentada por el “PRONIS” y los documentos que sustentan el presente procedimiento especial de saneamiento físico legal seguido por el “PAIS”, respecto de “el predio” (fojas 1 a 42);

14. Que, de la documentación descrita en el considerando que antecede se advierte la oposición presentada por el “PRONIS” a través del Oficio 1697-2022/PRONIS-CG del 25 de octubre de 2022 (fojas 2), el mismo que es reiterado mediante el Oficio 1741-2022/PRONIS-CG del 4 de noviembre de 2022 y anexos (S.I. 29600-2022 [fojas 43 a 47]), los cuales sustentan la referida oposición contra el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de independización con cambio de titularidad seguido por el “PAIS”, conforme a los fundamentos que se detallan a continuación:

- 14.1. Sostiene que, se ha tomado conocimiento que el “PAIS” ha promovido el presente procedimiento de saneamiento físico legal respecto de “el predio”, el cual -según dice- se superpone parcialmente con el polígono del proyecto de inversión formulado por el “PRONIS” para el puesto de salud “Pampa Hermosa”;
- 14.2. Precisa que, se contrató el servicio específicamente para establecer los puntos de control geodésicos en base a especificaciones técnicas para el posicionamiento geodésico estático relativo con receptores del Sistema Satelital de Navegación Global; y,
- 14.3. Alega que, de acuerdo con el Plano de Diagnóstico se determinó que el polígono de “el predio” afecta en 1 505.44m² del área cedida por la Comunidad Nativa de Pampa Hermosa para la construcción del establecimiento de salud “Pampa Hermosa”.

De la anotación preventiva de la oposición presentada por el “PRONIS”

15. Que, el numeral 255.2) del artículo 255 del “Reglamento”, prevé que, la SBN [entiéndase a través del ORPE] en un plazo no mayor a cinco (5) días [entiéndase días hábiles], podrá solicitar a la SUNARP que anote preventivamente la oposición. Dicha disposición legal tiene, entre otras finalidades, poner en conocimiento del Registro de Predios correspondiente sobre la existencia de un conflicto de intereses entre entidades públicas que será resuelto en única y última instancia a través de este órgano colegiado; decisión que además dará por agotada la vía administrativa. De ahí la importancia de su anotación en el referido Registro de Predios, pues solo así se podrá garantizar la eficacia de lo resuelto por este órgano colegiado;

16. Que, en atención a lo expuesto en el considerando que antecede, mediante Oficio 00841-2022/SBN-ORPE del 2 de diciembre de 2022, la Secretaría Técnica de este órgano colegiado solicitó la anotación preventiva del presente procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de independización con cambio de titularidad (fojas 48);

17. Que, es conveniente precisar que, de la revisión de los antecedentes registrales de “el predio” a la fecha de la emisión de la presente resolución, se advierte

que no se ha procedido con la anotación preventiva de la oposición presentada por el “PRONIS”, la cual fue solicitada por la Secretaría Técnica de este órgano colegiado;

Determinación de las cuestiones

La idoneidad del título que sustenta el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de independización con cambio de titularidad cuando la donación de inmueble sea realizada por una comunidad campesina o nativa.

De la independización con cambio de titularidad de “el predio”

18. Que, el procedimiento especial de saneamiento promovido por el “PAIS” se encuentra previsto en el numeral 11) del artículo 243 del “Reglamento”, según el cual, la independización con cambio de titularidad recae sobre predios o inmuebles inscritos adquiridos por la entidad de particulares o de otras entidades mediante título que conste en documento de fecha cierta. Dicho numeral debe concordarse con el literal a.1) del artículo 249 del citado Reglamento que prevé el contenido de la declaración jurada, según el cual, cuando el predio o inmueble es estatal pero aún se encuentra inscrito a nombre de un particular, el derecho de propiedad que tiene sobre el bien con indicación del título de adquisición a su favor que conste en documento de fecha cierta, precisando sus datos más relevantes o, de corresponder, indicando la norma legal que lo sustente;

19. Que, como es de verse, las entidades públicas que se acojan al supuesto de independización con cambio de titularidad antes descrito, deben acreditar contar con un título sustantivo válidamente otorgado y mínimamente contar con fecha cierta, que demuestre el derecho materia de saneamiento físico legal. Dicho título, si bien es cierto, no debe ser presentado ante el Registro de Predios correspondiente, no es menos cierto que, constituye el sustento de la declaración jurada que necesariamente debe ser presentada al referido Registro de Predios. De ahí la importancia de que el contenido de la mencionada declaración jurada (literal a.1) del artículo 249 del “Reglamento”), sea idéntica a la información contenida en el título sustantivo que por sí solo no ha podido acceder al Registro de Predios correspondiente, y por ello, debe aplicarse el procedimiento especial de saneamiento físico legal;

20. Que, en el caso concreto, consta en autos la documentación técnica y legal que sustenta el procedimiento especial de saneamiento físico legal (independización con cambio de titularidad), promovido por el “PAIS” respecto de “el predio”, siendo que, únicamente se advierte dos declaraciones juradas: **a)** declaración jurada de naturaleza legal suscrita por la Jefa de Unidad de Administración del “PAIS” (fojas 11-reverso); y, **b)** declaración jurada de naturaleza técnica, suscrita por verificador (fojas 17);

21. Que, en efecto, de la revisión de la declaración jurada de naturaleza legal, se advierte que el título sustantivo que sustenta el presente procedimiento es una donación de inmueble otorgada por la Comunidad Nativa “Pampa Hermosa” mediante acta de asamblea general del 3 de noviembre de 2015, ratificada mediante acta de asamblea general del 27 de marzo de 2022. Sobre el particular, de la calificación de la referida declaración jurada, este órgano colegiado debe precisar los alcances siguientes:

21.1. Sobre el derecho propiedad y título de adquisición

La declaración jurada debe reflejar el documento o instrumento público sustantivo que sustenta el derecho de propiedad. De tal manera que, el referido documento o instrumento público (de ser necesaria también la documentación técnica), por sí solos puedan acceder de manera directa al Registro de Predios correspondiente (procedimiento ordinario de

inscripción registral) y solo cuando no sea posible su inscripción por razones de FORMA y no de FONDO las entidades públicas pueden acogerse al procedimiento especial de saneamiento físico legal (procedimiento extraordinario de inscripción registral);

En atención a dicha premisa, queda claro que el documento o instrumento público que sustenta la declaración jurada, debe ser uno otorgado válidamente y, cuando corresponda, con las formalidades que la ley exija, pues tanto el procedimiento de saneamiento físico y legal como la inscripción registral no pueden convalidar actos nulos;

En el caso concreto, a través del presente procedimiento especial de saneamiento físico legal de independización con cambio de titularidad el “PAIS” sustenta su derecho de propiedad a través de una donación de bien inmueble que habría efectuado los representantes de la Comunidad Nativa “Pampa Hermosa” (acta de asamblea general del 3 de noviembre de 2015, ratificada mediante acta de asamblea general del 27 de marzo de 2022). Sin embargo, para este órgano colegiado, dicha donación de inmueble aún se encontraría en proceso, prueba de ello, es que por sí sola (más la información técnica pertinente) no puede acceder al Registro de Predios, pues requiere, entre otros, de la formalidad de la escritura pública, bajo sanción de nulidad, prevista en el artículo 1625 del Código Civil³; requisito de validez que no puede ser subsanado u omitido a través del procedimiento especial de saneamiento físico legal;

21.2. Sobre la fecha cierta

En la declaración jurada de naturaleza legal, se infiere que el requisito de la fecha cierta, según el “PAIS” sería la misma fecha que lleva las actas de asamblea general (3 de noviembre de 2015 y 27 de marzo de 2022), ambas suscritas por los representantes de la Comunidad Nativa “Pampa Hermosa”, lo que sin duda evidencia una contradicción, al existir dos “*supuestas fechas ciertas*” para un mismo acto de donación de inmueble;

En ese sentido, está demostrado que el “PAIS” no ha considerado que la fecha cierta no puede ser la misma que lleva el documento privado (actas de asamblea general). Por tanto, las entidades públicas a fin de dar cumplimiento con dicho requisito deberán observar los supuestos previstos en el artículo 245 del Código Procesal Civil⁴, más aún cuando este artículo prevé los supuestos en los cuales, un documento privado, como en el presente caso, adquieren la calidad de fecha cierta;

22. Que, en atención a lo expuesto, para este órgano colegiado ha quedado evidenciado que la declaración jurada de naturaleza legal suscrita por la Jefa de Unidad de Administración del “PAIS” (fojas 11-reverso), no cumple con las exigencias previstas en el literal a.1) del artículo 249 del “Reglamento”. Asimismo, se debe precisar que, el título idóneo para sustentar una donación de inmueble otorgado por comunidad

³ **Artículo 1625.-** La donación de bienes inmuebles, debe hacerse por escritura pública, con indicación individual del inmueble o inmuebles donados, de su valor real y el de las cargas que ha de satisfacer el donatario, bajo sanción de nulidad.

⁴ **Artículo 245.-** Un documento privado adquiere fecha cierta y produce eficacia jurídica como tal en el proceso desde:

1. La muerte del otorgante;
2. La presentación del documento ante funcionario público;
3. La presentación del documento ante notario público, para que certifique la fecha o legalice las firmas;
4. La difusión a través de un medio público de fecha determinada o determinable; y
5. Otros casos análogos.

Excepcionalmente, el Juez puede considerar como fecha cierta la que haya sido determinada por medios técnicos que le produzcan convicción.

campesina o nativa, lo constituye la escritura pública y no únicamente el acta de asamblea general expedida por la respectiva comunidad campesina o nativa;

23. Que, en ese sentido, corresponde a este órgano colegiado disponer la conclusión del presente procedimiento especial de saneamiento físico legal y disponer además la respectiva cancelación de la anotación preventiva y su prórroga del referido procedimiento inscritas en la partida de “el predio” del Registro de Predios de la Zona Registral IV – Sede Iquitos;

24. Que, sin perjuicio de lo expuesto, sobre los argumentos de oposición presentados por el “PRONIS”, descritos en el décimo cuarto considerando de la presente resolución, para este órgano colegiado no son idóneos para cuestionar el presente procedimiento especial de saneamiento físico legal, en la medida que únicamente demuestran tener un derecho expectatio sobre “el predio” más no han demostrado contar con un derecho de propiedad u otro de similar naturaleza que pueda ser oponible;

25. Que, de acuerdo con lo previsto por el numeral 2) del artículo 10.4 del “Reglamento”, este órgano colegiado se encuentra facultado para emitir pronunciamientos institucionales que constituyen precedentes en casos de similar naturaleza; disposición legal que es concordante con el artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵, según el cual, los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma. En ese sentido, se aprueba el siguiente precedente vinculante:

“El título idóneo para sustentar una donación de inmueble otorgado por comunidad campesina o nativa, lo constituye la escritura pública y no únicamente el acta de asamblea general expedida por la respectiva comunidad campesina o nativa”.

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 016-2010-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 y lo dispuesto en el Código Procesal Civil.

SE RESUELVE:

PRIMERO: Disponer la **CONCLUSIÓN** del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO EN LA MODALIDAD DE INDEPENDIZACIÓN CON CAMBIO DE TITULARIDAD** tramitado por el **PROGRAMA NACIONAL PLATAFORMAS DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL - PAIS**, representado la jefa de Unidad de Administración, Sandra Alicia Cabrera Figueroa, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO: Disponer la **CANCELACIÓN** de la anotación preventiva y su prórroga inscritas en la partida 04001787 del Registro de Predios de la Zona Registral IV – Sede

⁵ Aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 25 de enero de 2019.

Iquitos como parte del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO EN LA MODALIDAD DE INDEPENDIZACIÓN CON CAMBIO DE TITULARIDAD** tramitado por el **PROGRAMA NACIONAL PLATAFORMAS DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL - PAIS**, representado la jefa de Unidad de Administración, Sandra Alicia Cabrera Figueroa, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

TERCERO: Aprobar como **PRECEDENTE VINCULANTE** lo dispuesto en el vigésimo quinto considerando de la presente resolución; dispóngase además su publicación en el diario oficial "El Peruano", por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

CUARTO: Declarar **INFUNDADO** la oposición presentada por el **PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES EN SALUD - PRONIS**, representado por el Coordinador General, Carlos José Cantorín Camayo, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

QUINTO: Disponer la notificación de la presente resolución a las partes del presente procedimiento especial de saneamiento físico legal; 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