

## **INFORME N° 00052-2023/SBN-DNR-SDNC**

**PARA** : **CLAUDIA PANTOJA MEGO**  
Subdirectora (e) de Normas y Capacitación

**DE** : **MARCO OBANDO FERNÁNDEZ**  
Especialista en normatividad

**ASUNTO** : Atención de consulta sobre la competencia para ejecutar el procedimiento de primera inscripción de dominio sobre predios de propiedad del Estado forestales y con actividad agropecuaria

**REFERENCIA:** a) Memorándum N° 2520-2022/SBN-DGPE  
b) Memorándum N° 2900-2022/SBN-DGPE  
c) Memorándum N° 5157-2022/SBN-DGPE-SDAPE  
d) Memorándum N° 5964-2022/SBN-DGPE-SDAPE

**FECHA** : San Isidro, 14 de febrero de 2023

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), reiterado con el documento de la referencia b), mediante el cual la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal (DGPE) traslada a la Dirección de Normas y Registro (DNR) el documento de la referencia c), a través del cual la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal (SDAPE) formula diversas consultas en torno a la competencia para ejecutar el procedimiento de primera inscripción de dominio sobre predios de propiedad del Estado forestales.

Al respecto, se informa a usted lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTE:**

Mediante el documento de la referencia a), reiterado con el documento de la referencia b), la DGPE traslada a la DNR el documento de la referencia c), a través del cual la SDAPE, habiendo expresado que el objeto de sus consultas son las áreas forestales, formula las siguientes interrogantes:

1. ¿SDAPE tendría competencia para llevar a cabo el procedimiento de primera inscripción de dominio sobre predios rurales?
2. En el caso la respuesta anterior fuese negativa, ¿qué entidad estaría a cargo del procedimiento de inmatriculación de predios rurales y cuál sería el dispositivo normativo que otorga dicha competencia?
3. ¿Las áreas forestales forman parte de los predios de naturaleza rural? Si es así, ¿cuál sería el marco normativo que lo sustenta?

### **II. OBJETO DEL INFORME:**

Atención de consulta sobre la competencia para ejecutar el procedimiento de primera inscripción de dominio sobre predios de propiedad del Estado forestales y con actividad agropecuaria.

### III. ANÁLISIS:

#### Competencia de la SDNC

**3.1.** Preliminarmente, es necesario destacar que las opiniones que emite esta Subdirección de Normas y Capacitación, en ejercicio de su función de absolver las consultas solicitadas por las entidades, ciudadanía y unidades de organización de la SBN, sobre la aplicación o interpretación de las normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante “SNBE”) y normas complementarias y conexas, prevista en el literal j) del numeral 14.1 del artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA (en adelante “TUO de la Ley N° 29151”), y el literal e) del artículo 45 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante “SBN”), aprobado por Resolución N° 066-2022/SBN del 26 de septiembre de 2022, **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 asuntos concretos o específicos.**

**3.2.** Bajo tales premisas, a continuación procederemos a brindar criterios orientadores sobre las consultas formuladas.

#### La constitución de la propiedad del Estado por oposición a la propiedad privada

**3.3.** Uno de los principales activos que tiene el Estado son sus predios, cuyo número y extensión hacen que lleguen a representar una significativa parte del territorio nacional. Estos predios fueron adquiridos —y continúan siendo adquiridos en la actualidad— por el Estado a través de diversas fuentes, como aportes reglamentarios, expropiación, reversión, extinción de dominio, negocios jurídicos (testamentos y contratos), entre otros.

**3.4.** Sin embargo, existe una fuente de la propiedad estatal que es la principal, debido a que es aquella a través de la cual el Estado ha adquirido la mayoría de los predios que le pertenecen. Esta fuente carece de nombre en la legislación, pero para fines expositivos nos podemos referir a ella como la *constitución de la propiedad del Estado por oposición a la propiedad privada*.

**3.5.** En relación a este tema, el autor Moisset de Espanés (2015), refiriéndose al caso argentino ha afirmado:

A partir del descubrimiento de América y su conquista por España, todas las tierras fueron consideradas propiedad de la Corona, y la “primera adquisición” tenía como causa alguna merced real. Las posteriores transmisiones se producían por vía de sucesiones, o por enajenaciones. Producida la emancipación, las tierras sin dueño pasaron a ser de propiedad del Estado nacional (...) (p. 341)

**3.6.** En el caso peruano, contando como antecedente el inciso 4 del artículo 822 del Código Civil de 1936, la fuente de la propiedad del Estado bajo análisis se encuentra regulada dentro del régimen jurídico vigente en el artículo 36 del TUO de la Ley N° 29151, de acuerdo al cual “[l]os predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares, ni de las Comunidades Campesinas y Nativas, son de dominio del Estado (...)”.

**3.7.** Se trata de una *fuentes legal* de la propiedad del Estado, es decir, que su eventual declaración en un caso concreto mediante un título o procedimiento, tendría solamente

un efecto jurídico declarativo, ya que es la propia norma legal la que, por sí sola, constituye y reconoce el derecho de propiedad del Estado.

**3.8.** Ahora bien, es importante destacar que, por sus propios términos gramaticales, **el citado artículo 36 del TUO de la Ley N° 29151 no contiene ninguna acotación de su ámbito de aplicación en razón a los tipos de predios. Por tanto, este dispositivo legal se aplica a los predios de toda naturaleza dentro del territorio nacional; de esta forma, con carácter enunciativo y no excluyente, se aplica a: predios urbanos, eriazos, de uso agropecuario, de pastoreo, forestales, playas, entre otros, a lo largo de todas las regiones del país.**

**3.9.** Las únicas exclusiones de la fuente de la propiedad del Estado bajo análisis, a partir del propio artículo 36 y la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley N° 29151, son aquellos predios que, inscritos o no en el Registro de Predios, se encuentren en los siguientes supuestos:

- Predios de propiedad de particulares.
- Predios de propiedad de Comunidades Campesinas y Nativas.
- Predios en posesión de Comunidades Campesinas y Nativas.
- Tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios.

**3.10.** En ese sentido, queda claro que los predios que no se encuentran inscritos en el Registro de Predios no necesariamente son de propiedad del Estado, ni tampoco existe una presunción en ese sentido. Más bien, de lo expuesto se colige que corresponde al Estado identificar los predios de su propiedad, realizando un análisis técnico-legal exhaustivo que permita descartar la existencia de los cuatro supuestos ya indicados que excluyen la propiedad del Estado.

### **El procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado previsto en el SNBE**

**3.11.** El procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado, regulado en el artículo 19 del TUO de la Ley N° 29151, el Reglamento de la indicada Ley, y la Directiva N° 008-2021/SBN, denominada “Disposiciones para la Primera Inscripción de Dominio de Predios del Estado”, aprobada por la Resolución N° 124-2021/SBN del 23 de diciembre de 2021, prevé el conjunto de actos concatenados dirigidos a obtener la primera inscripción de dominio de predios a favor del Estado en los Registros Públicos, en virtud a la fuente sustantiva del derecho de propiedad del Estado prevista en el artículo 36 del TUO de la Ley N° 29151. En este orden de ideas, este procedimiento permite, a partir del diagnóstico físico legal de predios individualmente considerados, lograr su inscripción registral a favor del Estado en los casos que así corresponda, lo que redundará en su seguridad jurídica y aumento de su valor económico.

**3.12.** Ahora bien, en lo que respecta a las competencias para ejecutar este procedimiento, el propio artículo 36 del TUO de la Ley N° 29151 establece que corresponde “a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN; y en las zonas en que se haya efectuado transferencia de competencias, a los gobiernos regionales, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades y de las funciones y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales”. Ahora bien, como hemos afirmado anteriormente, el artículo 36 del TUO de la Ley N° 29151 no contiene ninguna acotación de su ámbito de aplicación en razón a los tipos de predios. **De ello deriva que la SBN y los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE, cuentan con una competencia general para la ejecución del procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado sobre predios de toda naturaleza dentro del territorio nacional (predios urbanos, eriazos, de uso agropecuario, de pastoreo, forestales, entre otros).**

**3.13.** Las únicas excepciones a la competencia general de la SBN y los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE para la ejecución del procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado sobre predios de toda naturaleza dentro del territorio nacional, son las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades. Ejemplo de dichas excepciones son las áreas naturales protegidas y el patrimonio cultural de la nación, en donde las competencias para la primera inscripción de dominio corresponden a SERNANP y al Ministerio de Cultura, respectivamente.

**3.14.** En efecto, el SNBE es respetuoso de las competencias especiales asignadas a determinadas entidades, así como de los diversos regímenes especiales de la propiedad estatal. Tal y como lo dispone el artículo 2 del TUO de la Ley N° 29151, “Las normas contenidas en la presente Ley, normas reglamentarias y aquellas que emita la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN son de estricto cumplimiento para las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, **en concordancia con las competencias y autonomías atribuidas por la Constitución Política del Perú y las leyes correspondientes** [resaltado añadido] (...)”. De allí que las normas del SNBE no colisionan sino que se repliegan ante la aplicación de normas especiales de la propiedad estatal.

**3.15.** Ahora bien, en el caso de los predios forestales, la normativa de la materia no ha asignado a ninguna entidad la competencia para ejecutar de oficio el procedimiento de primera inscripción de dominio de los predios que pertenezcan al Estado por mandato del artículo 36 del TUO de la Ley N° 29151. Ante dicha omisión, resulta de aplicación la competencia general de la SBN y los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE para la ejecución del procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado sobre predios de toda naturaleza dentro del territorio nacional.

**3.16.** Por tanto, corresponde a la SBN y a los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE, ejecutar el procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado forestales, en el marco de lo regulado en el artículo 19 del TUO de la Ley N° 29151, el Reglamento de la indicada Ley, y la Directiva N° 008-2021/SBN.

**3.17.** Lo propio sucede en el caso de los predios del Estado con actividad agropecuaria. En estos escenarios, la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales —en su Tercera Disposición Complementaria Final—, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2022-MIDAGRI, facultan a los Gobiernos Regionales a desarrollar la primera inscripción de dominio de los predios del Estado **solamente** con la finalidad de viabilizar los procedimientos de formalización de los predios con actividad agropecuaria ante la verificación de los supuestos regulados en dicha normativa.

**3.18.** De allí que la SBN y los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE también detentan competencia para ejecutar el procedimiento de primera inscripción de dominio regulado en el artículo 19 del TUO de la Ley N° 29151, el Reglamento de la indicada Ley, y la Directiva N° 008-2021/SBN, respecto de aquellos predios de propiedad del Estado que cuenten con actividad agropecuaria pero que no se enmarquen en los supuestos de formalización regulados en la Ley N° 31145 y su Reglamento, bien sea por la fecha de inicio de la actividad agropecuaria o por otras exclusiones de dicha normativa; para tal efecto, la SBN podrá realizar las consultas pertinentes a la Dirección Regional Agraria o la unidad de organización que haga sus veces del Gobierno Regional.

**3.19.** Desde luego, la ejecución del procedimiento de primera inscripción de dominio respecto de predios del Estado forestales o con actividad agropecuaria, que corresponde a la SBN y a los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE, se efectúa de oficio y progresivamente, tal y como lo prevé el numeral 18.1 del artículo 18 del TUO de la Ley N° 29151; por tanto, tales acciones se desarrollan en función de las capacidades operativas de dichas entidades.

#### **Sobre el término “predio rural”**

**3.20.** Respecto a la interrogante planteada por la SDAPE en torno a los alcances del concepto de “predios de naturaleza rural” (o más brevemente “predios rurales”), es de señalar que no es posible brindar una respuesta unívoca, ya que los alcances de las tipologías de los predios obedecen a la **existencia de diversas normativas que adoptan clasificaciones y definiciones distintas.**

**3.21.** Así, por ejemplo, la Ley N° 31145 y su Reglamento, a partir del título de dicha ley y el detalle de su regulación, circunscriben el concepto de **predios rurales** a aquellos que cuentan con actividad agropecuaria. Sin embargo, el Reglamento Nacional de Tasaciones, aprobado por Resolución Ministerial N° 172-2016-VIVIENDA, en el inciso 42 del numeral 3.1 de su artículo 3 define a la zona rural como el “Área no habilitada como urbana en la cual se desarrollan actividades agrícolas, ganaderas, **forestales** [resaltado añadido] y actividades análogas, ubicadas fuera del área urbana y de expansión urbana”. Puede apreciarse entonces como en el primer dispositivo legal el concepto de “predio rural” no incluye a los predios forestales, mientras que en el segundo sí.

**3.22.** Es por ello que, para aplicar un determinado dispositivo legal, corresponde tener en cuenta la terminología y definiciones contenidos en la norma en cuestión, ya que las definiciones de las tipologías de predios varían entre los múltiples dispositivos legales existentes. En todo caso, a efectos de evitar equívocos y preservar un orden y claridad en la exposición de las ideas, en el presente Informe nos hemos referido más bien a “predios con actividad agropecuaria” y “predios forestales”.

**3.23.** Ello no impide reconocer que, como se ha evidenciado a lo largo del presente Informe, a efectos de la tramitación del procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado, en el marco de lo regulado en los artículos 19 y 36 del TUO de la Ley N° 29151, el Reglamento de la indicada Ley, y la Directiva N° 008-2021/SBN, resulta irrelevante diferenciar la naturaleza de los predios del Estado urbanos, eriazos, rurales, forestales, entre otros, comoquiera que su ejecución corresponde a la SBN y a los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades en supuestos específicos.

#### **IV. CONCLUSIONES:**

**4.1.** La SBN y los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE, cuentan con una competencia general para la ejecución del procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado sobre predios de toda naturaleza dentro del territorio nacional (predios urbanos, eriazos, de uso agropecuario, de pastoreo, forestales, entre otros), en el marco de lo regulado en los artículos 19 y 36 del TUO de la Ley N° 29151, el Reglamento de la indicada Ley, y la Directiva N° 008-2021/SBN.

**4.2.** Como consecuencia de lo anterior, corresponde a la SBN y a los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE, ejecutar el procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado forestales.

**4.3.** La SBN y los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE también detentan competencia para ejecutar el procedimiento de primera inscripción de dominio respecto de aquellos predios de propiedad del Estado que cuenten con actividad agropecuaria pero que no se enmarquen en los supuestos de formalización regulados en la Ley N° 31145 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2022-MIDAGRI, bien sea por la fecha de inicio de la actividad agropecuaria o por otras exclusiones de dicha normativa; para tal efecto, la SBN podrá realizar las consultas pertinentes a la Dirección Regional Agraria o la unidad de organización que haga sus veces del Gobierno Regional.

**4.4.** En suma, a efectos de la tramitación del procedimiento de primera inscripción de dominio de predios del Estado, en el marco de lo regulado en los artículos 19 y 36 del TUO de la Ley N° 29151, el Reglamento de la indicada Ley, y la Directiva N° 008-2021/SBN, resulta irrelevante diferenciar la naturaleza de los predios del Estado urbanos, eriazos, rurales, forestales, entre otros, comoquiera que su ejecución corresponde a la SBN y a los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas en el marco del SNBE, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades en supuestos específicos.

Es todo cuanto se cumple con informar.

Atentamente,

**Especialista en normatividad**

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

**Subdirectora (e) de Normas y Capacitación**

Referencia:

Moisset de Espanés, L. (2015). *Publicidad Registral*. Lima: SUNARP.

CPM/mof

**MATRIZ N° 02**  
**REQUERIMIENTOS DIVERSOS**

<b>N°</b>	<b>Área de la SBN</b>	<b>Detalle del requerimiento</b>	<b>Fecha del requerimiento</b>	<b>Profesional que solicita el requerimiento</b>	<b>Nivel de prioridad</b>	<b>Observaciones</b>
1	SDNC	Dentro de la sección "Opiniones Orientadoras" del Portal Institucional de la SBN ( <a href="http://www.gob.pe/sbn">www.gob.pe/sbn</a> ), incorporar el Informe n.º 00052-2023/SBN-DNR-SDNC	02.03.2023	Claudia Micaela Pantoja Mego	2	Ninguna