

INFORME N° 00144-2023/SBN-DNR-SDNC

A : **CLAUDIA MICAELA PANTOJA MEGO**
Subdirectora (e) de la Subdirección de Normas y Capacitación

DE : **BRIAN JOHNNY CÁCERES SILVA**
Especialista Legal II de la Subdirección de Normas y Capacitación

ASUNTO : Absolver consultas en torno al saneamiento físico legal de áreas arqueológicas prehispánicas ubicadas dentro de comunidades campesinas pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios

REFERENCIA : S.I. N° 07968-2023

FECHA : San Isidro, 04 de mayo de 2023

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual el Director de la Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal del Ministerio de Cultura (MINCUL) solicita a esta Superintendencia orientación en torno a la posibilidad de realizar el saneamiento físico-legal del Sitio Arqueológico "Guesgash", ubicado sobre territorio de pueblos indígenas quechuas.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante Oficio N° 00259-2023-DSFL/MC presentado el 31 de marzo de 2023 (S.I. N° 07968-2023), la Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal del MINCUL solicita a esta Superintendencia orientación en torno a la procedencia de acciones de saneamiento físico legal del sitio Arqueológico "Guesgash", ubicado dentro de la Comunidad Campesina de Santiago de Ocrosyata y colindante con la Comunidad Campesina de Sillapata, ambas pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios Quechuas, vinculados geográficamente al distrito de Sillapata, provincia de Dos de Mayo, departamento de Huánuco.

1.2. Señala que el referido Sitio Arqueológico fue declarado Patrimonio Cultural de la Nación mediante Resolución Directoral Nacional N° 041/INC, emitida el 29.01.2002 y cuenta con delimitación aprobada mediante Resolución Directoral Nacional N° 234/INC, de fecha 25.02. 2005, la cual dispone su inscripción en Registros Públicos y en el Sistema de Información Nacional de los Bienes de Propiedad Estatal (SINABIP).

1.3. Adjunta, entre otros documentos, los siguientes:

- Resolución Directoral Nacional N° 234/INC, con el cual se aprueba, entre otros, el Plano N° PETT-H/DM-175 del sitio arqueológico "Guesgash", ubicado en el distrito de Sillipata, provincia Dos de Mayo, región Huánuco con su respectiva Ficha Técnica y memoria descriptiva.
- Ficha Técnica del Sitio Arqueológico "Guesgash", en la que se señala en el ítem de "Filiación Cultural" como "Prehispánico".
- Memoria Descriptiva de la Zona Arqueológica, en la que se señala como área 11.6122 ha
- Resolución Directoral Nacional N° 041/INC, de fecha 29.01.2002, con la que se declara Patrimonio Cultural de la Nación, entre otros, al Sitio Arqueológico "Guesgash", del distrito de Sillipata (artículo 1); así también, dispone la inscripción en Registros Públicos y en el Margesí de Bienes Nacionales la condición de Patrimonio Cultural de la Nación de los Sitios Arqueológicos,

mencionados en el artículo 1 una vez elaborado sus planos de delimitación con las respectivas fichas técnicas y memorias descriptivas (artículo 3).

II. OBJETO DEL INFORME:

Absolver la consulta formulada en torno al saneamiento físico legal de áreas arqueológicas prehispánicas ubicadas dentro de comunidades campesinas pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios.

III. ANÁLISIS:

Sobre la competencia de la SBN para emitir opinión:

3.1. De conformidad con el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, *Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA (en adelante "TUO de la Ley N° 29151"), se crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE) como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales, en sus niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la SBN como ente rector.

3.2. De acuerdo con lo dispuesto por el literal j) del numeral 14.1 del artículo 14 del TUO de la Ley N° 29151, concordante con lo previsto en el inciso 3 del numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, (en adelante "Reglamento de la Ley N° 29151") y lo establecido en el literal e) del artículo 45 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SBN, aprobado mediante Resolución N° 0066-2022/SBN, es función de la SBN, en su condición de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales–SNBE absolver consultas, con carácter orientador, a través de la Subdirección de Normas y Capacitación (SDNC), sobre la interpretación, alcance y aplicación de la normativa del SNBE, referidas al sentido y alcance de la normativa que regula la adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los predios estatales y demás normas complementarias y conexas del SNBE, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

De la regulación tuitiva del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico (PCNP)

3.3. El PCNP, dada su gran importancia para la consolidación de la identidad nacional, y por ello, de superlativo interés público, ha sido objeto de una intensa protección provista por el ordenamiento jurídico desde muy temprano.

3.4. De esta forma, a lo largo de las décadas (y siglos) la regulación de carácter tuitivo del PCNP ha transitado por diversas normas jurídicas, entre las que pueden citarse:

- Ley N° 6634, Creando el Patronato Nacional de Arqueología, de 1929.
- Constitución de 1933 (artículo 82).
- Código Civil de 1936 (inciso 5 del artículo 822).
- Constitución de 1993 (artículo 21).
- Ley N° 27721, Ley que declara de Interés Nacional el Inventario, Catastro, Investigación, Conservación, Protección y Difusión de los sitios y zonas Arqueológicas del País, vigente desde el 2002.
- Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, vigente desde el 2004.
- Reglamento de la Ley N° 28296, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-ED.

3.5. Uno de los denominadores comunes del conjunto de normas legales citadas, bajo una interpretación concordada y sistemática, incluyendo aquellas que se encuentran vigentes — la Constitución de 1993, la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, y su Reglamento; y, la Ley N° 27721, Ley que declara de Interés Nacional el Inventario, Catastro, Investigación, Conservación, Protección y Difusión de los sitios y zonas Arqueológicas del País —, es que admiten que el PCNP tiene carácter inalienable e imprescriptible, y es de propiedad del Estado.

3.6. Así, por ejemplo, el artículo 21 de la Constitución Política del Perú en relación al PCNP establece que *“los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Estando protegidos por el Estado”*.

3.7. En relación a ello, el artículo II de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, define al bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación como toda manifestación del quehacer humano – material o inmaterial – que, por su importancia, valor y significado arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual, sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo. Dichos bienes tienen la condición de propiedad pública o privada con las limitaciones que establece la referida ley.

3.8. El artículo III de la precitada ley, establece que se presume que tienen la condición de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, los bienes materiales e inmateriales de la época prehispánica, virreinal y republicana, independientemente de su condición de propiedad pública o privada, que tengan la importancia, el valor y significado referidos en el artículo precedente y/o que se encuentren comprendidos en los tratados y convenciones sobre la materia de los que el Perú es parte. Dicha presunción legal queda sin efecto por declaración expresa de la autoridad competente, de oficio o a solicitud de parte

3.9. Aunado a ello, el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley N° 28296 dispone que:

“Todo bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico es de propiedad del Estado, así como sus partes integrantes y/o accesorias y sus componentes descubiertos o por descubrir, independientemente de que se encuentre ubicado en predio de propiedad pública o privada. Dicho bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación tiene la condición de intangible, inalienable e imprescriptible, siendo administrado únicamente por el Estado”.

(El subrayado es nuestro)

3.10. Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 27721, *Ley que declara de Interés Nacional el Inventario, Catastro, Investigación, Conservación, Protección y Difusión de los sitios y zonas Arqueológicas del País*, declara **intangible e inalienable** los monumentos arqueológicos prehispánicos.

3.11. Estando a tal marco jurídico que regula el PCNP, es preciso señalar que el inciso 2 del numeral 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151 define a los bienes de dominio público como aquellos bienes estatales destinados al uso público playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los aportes reglamentarios, escuelas, hospitales, estadios, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos; los bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional; los palacios, las sedes gubernativas e institucionales y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal; o cuya concesión compete al Estado; y aquellos que por su

naturaleza las leyes especiales les han asignado expresamente dicha condición; otorgándoles el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables; ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú¹.

3.12. Como puede apreciarse, el marco jurídico descrito contempla una diferenciación conceptual entre el PCNP y el predio sobre el que se asienta; siendo que el bien integrante del patrimonio cultural de la nación puede recaer sobre propiedad estatal o propiedad privada. Particularmente, en caso que recaigan sobre propiedad estatal, las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad del derecho de propiedad del Estado sobre el PCNP, habrán de extenderse también al predio estatal sobre el que se encuentra asentado.

3.13. Por su parte, de conformidad con el artículo 13 de la Ley N° 28296, el ente competente para solicitar la inscripción de bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación ante el Registro de Predios en cuya jurisdicción se encuentra el bien, es el MINCUL. De igual forma, de conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura y el artículo 2 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2013-MC², el Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura a lo largo del territorio nacional y ejerce competencia exclusiva y excluyente.

3.14. De lo expuesto hasta este punto se puede colegir que, los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación tienen la condición de bienes de dominio público, ostentando la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables, cuya administración corresponde al MINCUL.

Del Procedimiento Especial de Saneamiento Físico – Legal (PESFL)

3.15. El numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la Ley N° 29151 y el artículo 242 del Reglamento de la Ley N° 29151, prescriben que las entidades que conforman el SNBE se encuentran obligadas a efectuar de oficio y en forma progresiva el saneamiento físico legal de los predios e inmuebles estatales de su propiedad o posesión, hasta obtener su inscripción registral.

3.16. De conformidad con el artículo 8 del TUO de la Ley N° 29151, el MINCUL es una entidad conformante del SNBE; asimismo, dicha entidad, a través del Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, tiene a su cargo la declaración, administración, promoción, difusión y protección del Patrimonio Cultural de la Nación, de conformidad con la respectiva política nacional, de acuerdo al literal a) del artículo 14 de la Ley N° 29565.

3.17. Asimismo, el artículo 24 del TUO de la Ley N° 29151 establece que las funciones de saneamiento físico-legal, administración, conservación, defensa y recuperación de los bienes de dominio público competen a las entidades responsables del uso público del bien o de la prestación del servicio público, de conformidad con la normativa aplicable. A partir de esta línea, se debe precisar que de acuerdo al inciso 2 del numeral 3.3 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú, los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación tienen la condición de bienes de dominio público, ostentando la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables; tal como desarrolló en los numerales 3.7 al 3.9 del presente informe.

¹ **Artículo 73.-** Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

² **Artículo 2.-** **Ámbito de Competencia del Ministerio**

(...)

El Ministerio de Cultura es competente en materia de patrimonio cultural de la nación, material e inmaterial; gestión cultural e industrias culturales, incluyendo la creación cultural contemporánea y artes vivas; y la pluralidad étnica y cultural de la nación.

(...)

3.18. En la actualidad, el procedimiento central y general en materia de saneamiento de la propiedad estatal, es el denominado procedimiento especial de saneamiento físico-legal (en adelante el “PESFL”), el cual se rige por los artículos 21 al 23 del TUO de la Ley N° 29151 y los artículos 242 al 262 del Reglamento de la indicada Ley. Este procedimiento se encuentra a disposición de todas las entidades que conforman el SNBE para el saneamiento de los predios e inmuebles estatales de su propiedad o bajo su administración.

3.19. Es importante destacar que, bajo esta regulación, se define al saneamiento físico-legal como “*las acciones destinadas a lograr que en el Registro de Predios figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles del Estado y de las entidades, en relación a los derechos reales que sobre los mismos ejercen las entidades*”, conforme a lo establecido en el numeral 21.2 del artículo 21 del TUO de la Ley N° 29151.

3.20. Para cumplir su cometido, el régimen jurídico del PESFL se vale de reglas sustantivas y procedimentales. Las reglas sustantivas regulan los distintos supuestos materia de saneamiento, los supuestos excluidos (*por ejemplo, los predios e inmuebles estatales sobre los que existe algún proceso judicial en el que se cuestione la propiedad del Estado*), la determinación del titular registral producto del saneamiento (el Estado o la entidad pública, según el caso), entre otros. Por su parte, las reglas procedimentales regulan los requisitos para ejecutar el trámite, así como el conjunto de acciones concatenadas que de modo obligatorio deben ejecutar las entidades públicas para llevar a cabo el procedimiento hasta lograr la inscripción registral del acto de saneamiento —y, desde luego, su registro en el SINABIP—.

3.21. Es necesario destacar que las referidas reglas sustantivas y procedimentales se encuentran dirigidas a generar la agilidad del procedimiento de saneamiento, así como la agilidad de la etapa de inscripción registral propiamente, pero asegurando un balance que permite garantizar y cautelar los derechos fundamentales de los administrados.

3.22. En suma, la esencia funcional del PESFL radica en ofrecer a las entidades públicas una vía especial para que puedan ser exceptuadas de las exigencias, formalismos y requisitos del procedimiento registral común u ordinario, con la finalidad de viabilizar y acelerar la inscripción registral de una determinada situación jurídica o física de los predios o inmuebles estatales; pero siempre teniendo en consideración que sus reglas imperativas así como su respectiva interpretación deben asegurar: **(a)** una racionalidad que permita la adecuada y ordenada distribución y publicidad de los derechos reales y demás situaciones jurídicas y físicas que recaigan sobre los predios e inmuebles estatales, y **(b)** un balance que permita garantizar y cautelar los derechos fundamentales de los administrados.

3.23. Ahora bien, los actos comprendidos en el PESFL se encuentran señalados en el numeral 22.1 del artículo 22 del TUO de la Ley N° 29151 y el artículo 243 del Reglamento de la Ley N° 29151, entre los cuales se encuentra el procedimiento de primera inscripción de dominio (numeral 1).

3.24. Para realizar la primera inscripción de dominio en torno a predios o inmuebles que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios de la SUNARP, se debe cumplir las condiciones establecidas en el artículo 36³ y la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final⁴ del TUO de la Ley N° 29151; es decir, que el predio o inmueble materia de primera

³ **Artículo 36.- Titularidad de los predios no inscritos**

Los 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, cuya inmatriculación compete 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.

⁴ **Décima Cuarta Disposición Complementaria Final**

Las disposiciones contenidas en la presente norma no afectan las tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, ni los derechos de propiedad o de posesión de las comunidades campesinas y nativas.

Para tal efecto, las entidades que realicen acciones de saneamiento físico legal, solicitan al Ministerio de Cultura información sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios en los ámbitos de interés y, a los Gobiernos Regionales, respecto a los derechos de propiedad o de posesión de comunidades campesinas y nativas.

inscripción de dominio no se encuentre inscrito en el Registro de Predios y que no constituya propiedad de particulares, ni propiedad o posesión de Comunidades Campesinas y Nativas, y; además, que no constituya tierras de pueblos indígenas u originarios.

3.25. Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, el numeral 244.1 del artículo 244 del Reglamento de la Ley N° 29151, dispone lo siguiente:

“Artículo 244.- Identificación y delimitación de predios o inmuebles estatales de dominio público

244.1 La identificación y delimitación de predios o inmuebles estatales de dominio público, preexistentes a la titulación o deslinde de las superficies que se encuentran inscritas en el Registro de Predios a nombre de comunidades campesinas y nativas, comprende los predios o inmuebles destinados al uso público y los que sirven de soporte para la prestación de servicios públicos, bienes que por mandato de ley nunca salieron del ámbito de la propiedad estatal.

(El subrayado es nuestro)

3.26. Para tal efecto, en dicho artículo se añade que, la Declaración Jurada a elaborarse en la etapa de elaboración de documentos, la entidad saneadora deberá identificar el supuesto específico de uso público o de servicio público en el que se encuentra el predio o inmueble materia de saneamiento, precisando su preexistencia respecto a la titulación o deslinde, no siendo necesario indicar un título de adquisición a su favor que conste en documento de fecha cierta, ni especificar un tracto sucesivo respecto del titular registral (numeral 244.2).

3.27. De esta manera, en cuanto a los predios sobre los cuales se asientan bienes declarados como PCNP, se colige que se podrá efectuar su primera inscripción de dominio (inmatriculación), aún si recaen sobre comunidades campesinas y nativas, siempre que el servicio público o uso público al cual se viene destinando el bien haya sido preexistente a la titulación o deslinde.

3.28. Lo antes señalado, guarda concordancia con lo dispuesto en el inciso e) del artículo 2 de la Ley N° 24657, Declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, la cual estipula taxativamente que **no se consideran tierras de la Comunidad las tierras que se encuentren restos arqueológicos.**

3.29. Así el panorama, se ha de colegir que la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley N° 29151, no impide que sean materia del PESFL aquellos predios de dominio público preexistentes a la titulación o deslinde de las superficies pese a que puedan recaer sobre comunidades campesinas y nativas; toda vez que por mandato de la ley nunca salieron del ámbito de la propiedad estatal, y, por ende, no afectan propiedad de dichas comunidades.

3.30. Teniendo claro ese contexto, corresponde precisar que de conformidad con el numeral 244.4 del artículo 244 del Reglamento de la Ley N° 29151, establece para el caso de predios o inmuebles de uso público, la inscripción de dominio del bien se efectúa a favor del Estado administrado por la entidad competente, siendo para el caso de los bienes declarados como PCNP, el MINCUL, de conformidad con lo desarrollado en el numeral 3.16 del presente informe.

3.31. Finalmente, el procedimiento especial de saneamiento físico legal de predios e inmuebles estatales, debe cumplir con el *iter procedimental* señalado en el artículo 245 del Reglamento de la Ley N° 29151, el cual presenta las siguientes etapas: **I) Diagnóstico físico legal del predio o inmueble materia de saneamiento físico legal; II) Elaboración de**

documentos; **III)** Notificación; **IV)** Anotación preventiva de los actos de saneamiento físico legal; **V)** Oposición en los actos de saneamiento físico legal (en caso se presente); **VI)** inscripción registral definitiva; y, **VII)** Actualización del SINABIP.

IV. CONCLUSIONES:

4.1. El inciso e) del artículo 2 de la Ley N° 24657, *Declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas*, excluye de la propiedad de las tierras de la Comunidad aquellos predios en que se encuentren restos arqueológicos.

4.2. Las entidades que conforman el SNBE, entre las que se encuentra el MINCUL, se encuentran obligadas a efectuar, de oficio y de manera progresiva, el PESFL de los predios e inmuebles de su propiedad o bajo su administración hasta lograr su inscripción en el Registro de Predios y su registro en el SINABIP. Entre los actos comprendidos en el PESFL, se encuentra la primera inscripción de dominio, la cual debe considerar las condiciones establecidas en el artículo 36 y la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley N° 29151.

4.3. El MINCUL, es competente para efectuar la primera inscripción de dominio (inmatriculación) de los predios sobre los cuales se asientan los bienes declarados como PCNP, siempre que tal condición sea preexistente a la titulación o deslinde de las superficies que se encuentran inscritas en el Registro de Predios a nombre de comunidades campesinas y nativas, de conformidad con lo regulado en el artículo 244 del Reglamento de la Ley N° 29151.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Especialista Legal II de la SDNC

Visto el presente informe, la Subdirectora (e) de Normas y Capacitación expresa su conformidad; y hace suyo el mismo; en consecuencia, remítase a la Dirección de Normas y Registro, para las acciones de su competencia.

Subdirectora (e) de Normas y Capacitación

CPM/bjcs

MATRIZ N° 02 REQUERIMIENTOS DIVERSOS						
N°	Área de la SBN	Detalle del requerimiento	Fecha del requerimiento	Profesional que solicita el requerimiento	Nivel de prioridad	Observaciones
1	SDNC	Dentro de la sección "Opiniones Orientadoras" del Portal Institucional de la SBN (www.gob.pe/sbn), incorporar el Informe N° 00144-2023/SBN-DNR-SDNC	05.07.2023	Claudia Micaela Pantoja Mego	2	