

**SUPERINTENDENCIA  
NACIONAL DE  
BIENES ESTATALES**



**ÓRGANO DE  
REVISIÓN DE LA  
PROPIEDAD  
ESTATAL**

**RESOLUCIÓN N° 0024-2024/SBN-ORPE**

San Isidro, 8 de agosto del 2024

**EXPEDIENTE** : 012-2024/SBN-ORPE  
**RECLAMANTE** : Ministerio de Desarrollo de Desarrollo Agrario y Riego  
(MIDAGRI)  
**RECLAMADO** : Gobierno Regional de Amazonas (GORE)  
**MATERIA** : Oposición contra el procedimiento especial de saneamiento físico legal del acto de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso.

**SUMILLA:**

**“LAS ENTIDADES QUE DISPONGAN EL INICIO DEL ACTO DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO A SU FAVOR, DEBERÁN OSTENTAR POSESIÓN SOBRE EL PREDIO MATERIA DE SANEAMIENTO”.**

**VISTO:**

El Expediente **012-2024/SBN-ORPE**, que sustenta la oposición presentada por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO**, contra el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DEL ACTO DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO**, tramitado por el **GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS**, respecto del área de 19.2141 ha, ubicado en el caserío “El Triunfo del Marañón”, distrito El Milagro, provincia Utcubamba y departamento de Amazonas, inscrito a favor del Ministerio de Desarrollo de Desarrollo Agrario y Riego, en la partida 02014724 de la Oficina Registral de Bagua (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 Estatales<sup>1</sup> (en adelante el “TUO de la Ley del Sistema”) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA<sup>2</sup> (en adelante el “Reglamento”);

2. Que, de acuerdo al artículo 16 del “TUO de la Ley del Sistema” el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal (en adelante 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, se instaló el ORPE, cuyo funcionamiento empezó a partir del 2 de enero de 2017<sup>3</sup>;

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” señala 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 Ley del Sistema” 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”, 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;

8. Que, de acuerdo con el artículo 21 del “TUO de la Ley del Sistema”, en cuanto al ámbito de aplicación el procedimiento especial de saneamiento físico legal comprende: a) Predios o inmuebles estatales (adquiridos con al algún título y/o en

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

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

<sup>3</sup>Publicado en el portal institucional, el 27 de diciembre de 2016.

posesión); y, b) dichos predios o inmuebles no se encuentren comprendidos en procesos judiciales en el que se cuestione la titularidad de dominio del Estado;

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

10. Que, finalmente, 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 respecto a 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. En buena cuenta, el pronunciamiento de este órgano colegiado no se limita a los argumentos presentados por las partes intervinientes en el procedimiento, sino que además se extiende a la revisión integral del referido procedimiento (expediente administrativo) a efectos de garantizar la legalidad y del debido procedimiento;

#### **Hechos que motivan la controversia: Oposición en proceso de saneamiento físico legal**

11. Que, mediante el Oficio 98-2024-G.R.AMAZONAS/GR, del 26 de febrero de 2024 (foja 1 reverso), ingresado con la Solicitud de Ingreso 5123-2024, del 27 de febrero de 2024 (foja 1 ), el Gobierno Regional de Amazonas (en adelante “GORE”), trasladó a este órgano colegiado el expediente administrativo que contiene la oposición al procedimiento especial de saneamiento físico del acto de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación en uso a favor del “GORE”, esta última fue presentada el 27 de febrero de 2024, por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (en adelante “MIDAGRI”), por lo que se aprecia que se cumplió con remitir el expediente dentro del plazo de cinco (5) días previsto en el numeral 255.1) del artículo 255 del “Reglamento”;

12. Que, el “GORE” sustenta el procedimiento especial de saneamiento físico legal del acto de asunción de titularidad favor del Estado y constitución automática de afectación en uso, en mérito a los documentos siguientes: Informe Técnico Legal 674-2023-GRA/GRPPAT-SGAATE, del 20 de diciembre de 2023 (fojas 3 reverso al 6 reverso), Informe Legal 020-G.R.AMAZONAS/GRPPAT-SGAATE-DPA, del 16 de noviembre de 2023 (fojas 17 reverso al 19), Declaración Jurada 000001-2024-G.R.AMAZONAS/GR, del 23 de enero de 2024 (foja 8), Print de notificación al “MIDAGRI”, por medio de mesa de parte digital, del 16 de enero de 2024, con constancia de recepción digital del mismo día (fojas 8 reverso), Oficio de solicitud de anotación preventiva de oposición 21-2024-G.R.AMAZONAS/GR, del 22 de enero de 2024 (foja 7 reverso), imágenes fotográficas del 27 de octubre de 2023 (fojas 29 al 31 reverso), Memoria Descriptiva, Plano de Ubicación y Plano Perimétrico, todo del 6 de noviembre de 2024 (fojas 32 reverso al 35) y en base a los fundamentos siguientes:

- 12.1. Señala que, en el artículo 2 y 62 de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, define que, “es competencia de los Gobierno Regionales administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad Municipal”;
- 12.2. Precisa que, por medio de la Resolución Ministerial 656-2006-EF-10, del 30 de noviembre de 2006, se comunicó que, a los Gobierno Regionales de departamento de San Martín, Amazonas, Arequipa y Tumbes, se transfirió competencias para administrar y adjudicar los terrenos urbano y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, la cual se desarrolla en el marco de la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización;
- 12.3. En ese sentido, el “GORE” habiendo asumido competencias, con el fin de optimizar el uso y aprovechamiento económico aplica las normas y el procedimiento regulado en el “TUO de la Ley” y el “Reglamento”;
- 12.4. Asimismo, señala que no cuenta con documento de fecha cierta, y que “el predio” se encuentra inscrito en la partida 02014724 de la Oficina Registral de Bagua, a nombre del “MIDAGRI”;
- 12.5. Añade que, de la verificación en campo, se encontró que “el predio” se encuentra libre en su totalidad, sin cerco perimétrico, e inaccesible por la parte del fondo por cuanto se encuentra cubierto de bastante vegetación que impide el paso de la brigada.
- 12.6. Finalmente, indica que para el presente caso sería aplicable el procedimiento especial de saneamiento físico legal del acto de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso automática a plazo indeterminado a favor del “GORE”;

13. Que, por su parte, el “MIDAGRI” sustenta la oposición presentada, acompañando los documentos siguientes: Oficio 0230-2024-MIDAGRI-GR/OGA, del 19 de febrero de 2024 (fojas 65 y 66), Informe 00013-2024-MIDAGRI-SG/OGA-OA-MDMV, del 15 de febrero de 2024 (fojas 67 al 69), Informe Técnico 015-2024-MIDAGRI-SG/OGA-OA/VMDLCV, del 8 de febrero de 2024 (fojas 70 al 80) donde señala que, para realizar el saneamiento físico legal que propone el “GORE”, se requiere que la entidad ostente la posesión de “el predio”; situación que, ha quedado desvirtuado por el panel fotográfico, del 7 de febrero de 2024 (fojas 78 al 80) donde se observa que el predio está libre de ocupación de particulares y entidades estatales, incluyendo al “GORE”;

#### **De la anotación preventiva de la oposición**

14. Que, el numeral 255.2) del artículo 255 del “Reglamento”, establece 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, la finalidad de poner en conocimiento del Registro de Predios correspondiente 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;

15. Que, en el presente caso, la anotación preventiva de la oposición fue solicitada por este órgano colegiado, a través del Oficio 013-2024/SBN-ORPE, del 8 de marzo de 2024, recibido, el 11 de marzo de 2024, se dio mérito al Título 01253519, del 26 de abril de 2024, el cual se encuentra suspendido por existir un título pendiente incompatible (foja 228);

### **Determinación de las cuestiones**

Si el "GORE" cumple con el elemento esencial de ejercer posesión sobre "el predio", que sustente el acto de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso a su favor, que ha iniciado.

### **Sobre la posesión que ostenta el "GORE"**

16. Que, al respecto, es preciso tener en cuenta que el procedimiento especial de saneamiento físico legal, tiene como finalidad que la realidad física, tenga coincidencia con la realidad registral. Es así, que para dar inicio a un procedimiento de saneamiento es importante verificar que las entidades públicas ostenten un previo uso, administración, posesión o propiedad el cual debe estar debidamente sustentado, por medio de un título o documento imperfecto el cual se convertirá en un título idóneo para su acceso al registro;

17. Que, es importante tener en cuenta que la diferencia que marca el inicio del procedimiento especial de saneamiento físico legal de un predio o inmueble, es cuando la entidad pública asume la propiedad o posesión previa. No obstante, se debe tener en cuenta que la regla del procedimiento especial de saneamiento, es que las entidades públicas cuenten con posesión actual;

18. Que, en ese sentido, el numeral 21.1) del artículo 21 del "TUO de la ley", establece que, *las entidades que conforman el "SNBE" ejecutan el procedimiento especial de saneamiento físico legal de los bienes inmuebles sean estos de su propiedad, adquiridos bajo cualquier título, y/o posesión, que se encuentren construidos, ampliados y/o rehabilitados para sus fines públicos;*

19. Que, en concordancia con el párrafo precedente, el artículo 242 del "Reglamento", *señala que, las entidades 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;*

20. Que, para el acto de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso, el numeral 4) del artículo 243 del "Reglamento" establece que este se realiza a favor de la entidad que ejerce posesión, pudiendo realizarse respecto a 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;

21. Que, por su parte, el artículo 896 del Código Civil, establece que *la posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad;* quiere decir, que habrá posesión, cuando la conducta o el comportamiento de una entidad pública corresponda al ejercicio de un atributo de dominio;

22. Que, en ese sentido, es importante resaltar que la posesión nace por la sola conducta que despliega una entidad pública, respecto de un predio o inmueble, sin importar si tiene derecho o no sobre el mismo;

23. Que, en ese orden de ideas, para este órgano colegiado queda claro que para que una entidad pública pueda dar inicio al procedimiento especial de saneamiento físico legal del acto de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso, debe ejercer la posesión sobre un determinado predio o inmueble;

#### **Caso concreto**

24. Que, de la documentación que obra en autos Informe Preliminar 005-2023-G.R.A/GRPPAT-SGAATE-MCAC, del 17 de octubre de 2023 (fojas 38 reverso al 42), Informe Legal 018-2023-G.R.A/GRPPAT-SGAATE-DPA, del 7 de noviembre de 2023 (fojas 36 al 38), imágenes fotográficas, del 27 de octubre de 2023 (fojas 29 reverso al 31 reverso), Ficha Técnica de Inspección, del 27 de octubre de 2023 (fojas 28 reverso) e Informe Legal 020-2023-G.R.A/GRPPAT-SGAATE, del 16 de noviembre de 2023 (fojas 17 reverso al 19) se advierte que el “GORE” manifiesta que “el predio” se encuentra libre, sin cerco perimétrico, cubierto de bastante vegetación y maleza de la zona;

25. Que, de igual manera, de la inspección ocular realizada por el “MIDAGRI”, la cual dio lugar al Informe Técnico 015-2024-MIDAGRI-SG/OGA-OA/VMDLCV, del 8 de febrero de 2024 (fojas 70 al 77) y las tomas fotográficas que se acompaña se confirma que efectivamente “el predio” es un área de libre ocupación y según se indica en dicho informe, al momento de la inspección, no se encontró ningún ocupante particular o estatal;

26. Que, en atención a lo señalado en los párrafos precedentes, queda evidenciado que el “GORE” no ostenta posesión sobre “el predio” puesto que de la verificación *in situ* se advierte que “el predio” se encuentra libre;

27. Que, por lo expuesto, a este órgano colegiado le corresponde declarar fundado el escrito de oposición presentado por el “MIDAGRI”, y en consecuencia disponer la conclusión del procedimiento especial de saneamiento físico legal del acto de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso; así como, la cancelación de la anotación preventiva de inicio de trámite de saneamiento físico legal inscrito en la partida 02014724 de la Oficina Registral de Bagua y el desistimiento de la solicitud de anotación preventiva de la oposición por medio del Título 01253519, del 26 de abril de 2024;

28. 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 008-2021-VIVIENDA, Decreto Legislativo 495, Reglamento del Decreto Legislativo 1439, aprobado por Decreto Supremo 217-2019-EF, Resolución 106-2016/SBN y modificatorias, y el Decreto Supremo 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar **FUNDADA** la oposición interpuesta por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO** contra el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DEL ACTO DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO**, iniciado por el **GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO:** Disponer la **CONCLUSIÓN** del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DEL ACTO DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO**, iniciado por el **GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS**, por los fundamentos expuestos en el décimo noveno y vigésimo considerando de la presente resolución.

**TERCERO:** Disponer la **CANCELACIÓN** de la anotación preventiva de inicio de trámite de saneamiento físico legal inscrito en la partida 02014724 de la Oficina Registral de Bagua y el desistimiento de la solicitud de anotación preventiva de la oposición por medio del Título 01253519, del 26 de abril de 2024 como parte del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DEL ACTO DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO**, iniciado por el **GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

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

**Firmado por:**

Firmado por:  
**OSWALDO ROJAS ALVARADO**  
Presidente (e)  
Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal

Firmado por:  
**MARÍA DEL PILAR PINEDA FLORES**  
Vocal (e)  
Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal