

**SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
BIENES ESTATALES**



**ÓRGANO DE
REVISIÓN DE LA
PROPIEDAD
ESTATAL**

RESOLUCIÓN N° 0014-2024/SBN-ORPE

San Isidro, 6 de junio del 2024

EXPEDIENTE	:015-2024/SBN-ORPE
RECLAMANTE	:Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)
RECLAMADO	:Ministerio de Educación (MINEDU)
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 en favor del MINEDU

SUMILLA:

“NO CABE QUE ESTE ÓRGANO COLEGIADO SE PRONUNCIE SOBRE EL FONDO DE LA MATERIA CUANDO LA ENTIDAD QUE HA INCIADO UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL HA OBTENIDO EL DERECHO SOBRE EL INMUEBLE A SU FAVOR EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL POR HABER OPERADO LA SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA”

VISTO:

El Expediente **015-2024/SBN-ORPE** que sustenta la oposición presentada por el **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL**, en adelante “**COFOPRI**”, 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 A FAVOR DEL MINEDU**, tramitado por el **MINEDU**, respecto del lote 2 de la Manzana “**F**” (área 4,798.30 m²) del Centro Poblado Chuquibamba, ubicado en el distrito de Chuquibamba, provincia de Condesuyos, y departamento de Arequipa, que ocupa la Institución Educativa 40425 San Martín de Porres, inscrito a favor de “**COFOPRI**”, en la Partida P06161051 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Arequipa (en adelante, “**el inmueble**”); 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 Ley del Sistema”) 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 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 2017³;

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

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

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

³ Publicado en el portal institucional, el 27 de diciembre de 2016.

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, 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 y/o parámetros que deben ser observados por las entidades del “SNBE” que pretenden 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;

9. 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 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. 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;

Del traslado de la oposición presentada por el “COFOPRI”

10. Que, es conveniente precisar que, mediante el Oficio 00810-2024-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 19 de marzo de 2024 (fojas 1 reverso) de la Solicitud de Ingreso 07310-2024 del 19 de marzo de 2024, (foja 1), de la Dirección de Saneamiento Físico Legal del Ministerio de Educación, (en adelante “MINEDU”), 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 en favor del “MINEDU”, presentado por el “COFOPRI”, dentro del plazo de cinco (5) días previsto en el numeral 255.1 del artículo 255 del “Reglamento”;

11. Que, de la oposición presentada por “COFOPRI” mediante el Oficio D000211-2024-COFOPRI-DE, del 12 de marzo de 2024 (fojas 5) y sustentada con el Informe D000157-2024-COFOPRI-OAJ, del 12 de marzo de 2024 (fojas 5 reverso al 8) de la Oficina de Asesoría Jurídica de “COFOPRI”, señala que el procedimiento de saneamiento físico legal, iniciado por el “MINEDU”, se pretende vulnerar las competencias exclusivas y excluyentes que, en materia de formalización de predios estatales le han sido conferidas a “COFOPRI”, de acuerdo al artículo 3 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal⁴ y modificatorias, que alcanza hasta el otorgamiento del respectivo instrumento de formalización. Asimismo, en el numeral 4.1 de dicho informe, concluye que el “COFOPRI” culminó con el proceso de formalización de “el inmueble” el 27 de octubre de 2023 con la emisión del título de afectación en uso a favor del “MINEDU”;

⁴ Aprobado por el Decreto Supremo 009-99-MTC. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 11 de abril de 1999.

12. Que, el “MINEDU”, a través del Oficio 00810-2024- MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 19 de marzo de 2024 (fojas 1 reverso al 2) traslada la oposición y con el Informe 03040-2024-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 19 de marzo de 2024 (fojas 2 reverso al 4), se pronuncia sobre la oposición al inicio del procedimiento de saneamiento físico legal señalando que frente a la inacción de “COFOPRI” para otorgar la afectación en uso de “el inmueble”, en el que se viene prestando el servicio de educación, el “MINEDU” se ve obligado a realizar el mencionado procedimiento;

13. Que, en consecuencia, el procedimiento especial de saneamiento físico legal de “el inmueble”, ocupado por el “MINEDU”, fue materia de formalización por el “COFOPRI”, siendo que dicha entidad ha afectado en uso a favor de dicha entidad, con posterioridad al inicio del procedimiento de saneamiento;

De la anotación preventiva de la oposición

14. Que, el numeral 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 Superintendencia Nacional de los Registros Públicos-SUNARP que anote preventivamente la oposición. Dicha disposición legal tiene, entre otras finalidades, publicitar 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 Registro de Predios, pues solo así se podrá garantizar la eficacia de lo resuelto por este órgano colegiado;

15. Que, en atención a lo expuesto en el considerando que antecede, mediante Oficio 00147-2024/SBN-ORPE, del 12 de abril de 2024 (foja 73) se solicitó la anotación preventiva de la oposición en el presente procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso en favor del “MINEDU”, pedido que aún no consta inscrito en los Registros Públicos (Fojas 78);

Determinación de las cuestiones

Corresponde emitir pronunciamiento del ORPE respecto a la oposición interpuesta por una entidad al procedimiento especial de saneamiento físico legal, cuando por otras vías ya se obtuvo el mismo derecho se estaba tramitando el procedimiento de saneamiento.

Sobre la sustracción de la materia

16. Que, de conformidad con el numeral 197.1) del artículo 197 Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵ (en adelante “TUO de la Ley 27444”), pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo, el silencio administrativo negativo en el caso a que se refiere el párrafo 199.4) del artículo 199, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable. De igual forma el artículo 197.2) señala que también pondrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo;

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

17. Que, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria y Final del Código Procesal Civil⁶, las disposiciones de esta norma se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza, concordante con el sub numeral 1.2) del numeral 1) del artículo IV del Título Preliminar del “TUO de la Ley 27444”. En ese sentido, el numeral 1) del artículo 321 del citado Código Procesal Civil, establece que concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando, se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional [administrativo]. Esta norma cuya aplicación está prevista para los procesos judiciales en los que el Juez resuelve un conflicto de intereses entre particulares, resulta perfectamente aplicable en los procedimientos administrativos en los que la administración resuelve una controversia entre dos partes;

18. Que, con relación al concepto de sustracción de la materia, resulta oportuno citar lo señalado por autorizada doctrina⁷, que indica:

«In primis», la llamada “sustracción de la materia” es uno de los institutos a través del cual el hecho sobrevenido al inicio del proceso tiene relevancia sobre la suerte del proceso en curso.

(...)

Tales hechos - que pueden depender o no de la voluntad de las partes - constituyen circunstancias que modifican la concreta situación sustancial tal como deducida en juicio (la res in iudicium deducta) y que agotan la controversia».

En dicha cita resalta que se trata de eventos acaecidos posterior a la presentación de la pretensión de las partes y que modifican la relación sustancial de tal manera que hace concluir la disputa;

19. Que, sobre dicha figura también se ha pronunciado la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la sentencia casatoria CAS 2482-2019 CUSCO⁸, al señalar con relación a este concepto que “1. Aunque los procesos judiciales generalmente culminan con decisión de fondo, existen no solo formas especiales de concluir este (la transacción, la conciliación, el allanamiento y reconocimiento, el desistimiento, el abandono), sino además el proceso puede terminar sin declaración sobre el fondo cuando se presentan los supuestos señalados en el artículo 321 del Código Procesal Civil. 2. Una de las posibilidades que permiten culminar el proceso sin declaración sobre el fondo ocurre cuando se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional. Ello puede suceder porque fuera del proceso ha obtenido lo que ha pedido en este o cuando lo pretendido no se puede lograr en sede jurisdiccional, ya sea, por ejemplo, porque el daño ha cesado o se ha vuelto irreparable”;

20. Que, de acuerdo a lo expuesto, para este órgano colegiado ha quedado claro que la sustracción de materia es un hecho sobreviniente a la interposición de la oposición, dando como resultado que ya no sea posible pronunciarse sobre las cuestiones de fondo de la pretensión;

⁶ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” 22 de abril de 1993.

⁷ RUSSO, Cessazione della materia del contendere. III) Diritto Tributario, en Enciclopedia giuridica Treccani, VI, Istitutedella Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p.1 de la voz, como se citó en Eugenia Ariano Deho, “Consideraciones sobre la conclusión del Proceso Contencioso Administrativo por reconocimiento de la pretensión en la Vía Administrativa” <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13551/14176>

⁸ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” 30 de enero de 2019.

Del caso concreto

21. Que, de la revisión de los asientos registrales de la Partida P06161051 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Arequipa, (fojas 74 al 77) se advierten los siguientes asientos relevantes para el caso en concreto:

Asiento 00002 de la Partida P06161051 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Arequipa (foja 75), consta la inscripción de dominio favor del “COFOPRI” (asiento de presentación 06A1028322 del 22 de noviembre de 2001), área destinada a la Educación, además consta la anotación provisional a favor del Estado Peruano – Ministerio de Educación;

Asiento 00004 de la Partida P06161051, consta la inscripción de afectación en uso en favor del “MINEDU” (asiento de presentación 2023- 03279175 del 10 de noviembre de 2023); inscrito el 21 de noviembre de 2023 (foja 72 reverso);

22. Que, si bien es cierto la oposición de “COFOPRI”, con el Oficio D000211 2024-COFOPRI-DE, del 12 de marzo de 2024 (foja 5), fue presentada cuando aún estaba en trámite el procedimiento especial de saneamiento físico legal iniciado por el “MINEDU”, también lo es que con el Informe D000157-2024- COFOPRI-OAJ, del 12 de marzo de 2024 (fojas 5 reverso al 8 reverso), de la Oficina de Asesoría Jurídica del “COFOPRI”, sustenta la oposición y comunica al “MINEDU” que el 27 de octubre de 2023, se emitió el título de afectación en uso a su favor, además que el mismo ya se encuentra inscrito en el registro de predios correspondiente, lo que se corrobora con la información señalada en el párrafo que antecede;

23. Que, en ese orden de ideas, se concluye que no cabe que este órgano colegiado se pronuncie sobre el aspecto de fondo de la presente controversia, toda vez que el “MINEDU” ha obtenido el saneamiento físico legal del “inmueble” a su favor en el marco de las normas de formalización de la propiedad informal, razón por la cual ha operado la sustracción de la materia. En tal sentido, corresponde dar por concluido el presente procedimiento de acuerdo con las disposiciones legales antes descritas;

24. Que, al ser una bien inmueble materia del saneamiento y estando aún inscrito a favor “COFOPRI”, según se observa en el asiento 00002 de la partida 06161051 (foja 75), corresponde que la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, asuma la titularidad del inmueble y proceda a su inscripción, conforme a lo previsto en el artículo 27 del Reglamento del Decreto Legislativo 1439, aprobado por el Decreto Supremo 217-2019-EF, de acuerdo a sus atribuciones;

25. 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 **CONCLUIDO** el procedimiento administrativo de autos, que sustancia la oposición presentada por el **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI**, contra el procedimiento especial de saneamiento en la modalidad asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación de uso en favor del Ministerio de Educación - MINEDU iniciado por el **MINEDU**, por haberse producido la sustracción de la materia, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO: Presentar el **DESISTIMIENTO** de la anotación preventiva de la oposición ante la Oficina Registral de Arequipa.

TERCERO: Disponer la **CANCELACIÓN** la anotación provisional efectuada a su favor, que se menciona en el considerando vigésimo primero de la presente resolución.

CUARTO: Remitir una copia de la presente resolución a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, en mérito a la competencia asumida por disposición del Decreto Legislativo 1439 y su Reglamento, conforme a lo señalado en el considerando vigésimo cuarto.

QUINTO: 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).

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