

**SUPERINTENDENCIA  
NACIONAL DE  
BIENES ESTATALES**



**ÓRGANO DE  
REVISIÓN DE LA  
PROPIEDAD  
ESTATAL**

**RESOLUCIÓN N° 0018-2024/SBN-ORPE**

San Isidro, 27 de junio del 2024

**EXPEDIENTE** :017-2024/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 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 **017-2024/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 CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO A FAVOR DEL MINEDU**, tramitado por el **MINEDU**, respecto del Lote 2 de la Manzana 68 (área 4,688.5 m<sup>2</sup>) del Centro Poblado Chancay baños, ubicado en el Pueblo Tradicional Ciudad de Lambayeque distrito, provincia y departamento de Lambayeque que ocupa la Institución Educativa 10104 Juan Fanning García, que se encuentra inscrita a favor del Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en la artida P10117718 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Chiclayo (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 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;

<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.

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, 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 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;

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 000807-2024-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 19 de marzo de 2024, (fojas 1 reverso) de la Solicitud de Ingreso 07299-2024, 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 constitución automática de afectación en uso en favor del "MINEDU", esta última fue presentada el 12 de marzo de 2024, por el "COFOPRI", 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";

11. Que, de la oposición presentada por "COFOPRI" mediante el Oficio D000210-2024-COFOPRI-DE, del 12 de marzo de 2024 (fojas 10 reverso) y sustentada con el Informe D000154-2024-COFOPRI-OAJ, del 12 de marzo de 2024, (fojas 5 al 7) 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 que le han sido conferidas al "COFOPRI", de acuerdo al artículo 3 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal<sup>4</sup> y modificatorias, que alcanza hasta el otorgamiento del respectivo

<sup>4</sup> Aprobado por el Decreto Supremo 009-99-MTC. Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 11 de abril de 1999.

instrumento de formalización. Asimismo, en el numeral 4.1 de dicho informe, concluye que a través del Sistema de Calificación y Titulación-SICT del “COFOPRI” se aprecia que “el inmueble” ha sido calificado como “APTO” a favor del “MINEDU”, habiéndose emitido título de afectación en uso a favor de la mencionada entidad, el 7 de febrero de 2024 para su respectiva inscripción en la SUNARP;

**12.** Que, el “MINEDU”, a través del Oficio 00807-2024- MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 19 de marzo de 2024 (fojas 1 reverso) traslada la oposición a este órgano colegiado y con el Informe 00335-2024-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 19 de marzo de 2024 (fojas 2 al 4), se pronuncia sobre la oposición al inicio del procedimiento de saneamiento físico legal, señalando que en la actualidad hay procesos de formalización de la propiedad que llevan años sin culminar por parte de “COFOPRI”, dentro de los cuales se encuentra “el inmueble”, razón por la cual, el “MINEDU” se vio en la necesidad a realizar el saneamiento para la ejecución de sus proyectos; sin embargo, de la revisión del asiento 00007 de la partida P10117718 del registro de predios de la Oficina Registral de Chiclayo (foja 101) verificaron que se encuentra inscrito la afectación en uso a favor del “MINEDU”, por lo que dicha entidad solicita la conclusión del procedimiento administrativo de oposición planteada por el “COFOPRI” al haberse producido la sustracción de la materia controvertida;

**13.** Que, en consecuencia, el procedimiento especial de saneamiento físico legal de “el inmueble”, ocupado por el “MINEDU”, fue materia de formalización por parte del “COFOPRI”, siendo que dicha entidad ha afectado en uso a favor de la entidad educativa, 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, mediante Oficio 00145-2024/SBN-ORPE, del 12 de abril de 2024, (foja 27) se solicitó la anotación preventiva de la oposición al procedimiento especial de saneamiento físico legal del acto de constitución automática de afectación de uso en favor del “MINEDU”, pedido que fue observado (Título 2024 – 01174531) por el registrador público de la sede registral de Chiclayo, corriéndonos traslado de dicha observación a través del Oficio 00567-2024-SUNARP/ZRII/UREG del 6 de mayo de 2024 (foja 103), lo que fue subsanado por este órgano de revisión con el Oficio 00328-2024-SBN-ORPE-PT, de fecha 5 de junio de 2024; sin embargo, aún no consta inscrito la anotación preventiva solicitada en la partida P10117718;

#### **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 General<sup>5</sup> (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;

17. Que, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria y Final del Código Procesal Civil<sup>6</sup>, 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 doctrina<sup>7</sup>, 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 CUSCO<sup>8</sup>, 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

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

<sup>6</sup> Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” 22 de abril de 1993.

<sup>7</sup> RUSSO, Cessazione della materia del contendere. III) Diritto Tributario, en Enciclopedia giuridica Treccani, VI, Istituto della 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>

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” 30 de enero de 2019.

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 una de las situaciones por las que se configura la sustracción de materia es cuando fuera del proceso (puede ser administrativo) se ha obtenido lo que se había solicitado dentro del mismo, lo que determina que ya no sea posible pronunciarse sobre las cuestiones de fondo de la pretensión;

### ***Del caso concreto***

**21.** Que, de la revisión de los asientos registrales de la partida P10117718 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Chiclayo, (fojas 98 al 101) se advierten los siguientes asientos relevantes para el caso en concreto:

Asiento 00006 (foja 100 reverso), consta como propietario titular a favor del Estado peruano representado por la SBN (asiento de presentación 2024-00445336 del 13 de febrero de 2024);

Asiento 00007 (foja 101) consta la inscripción de afectación en uso en favor del “MINEDU” (asiento de presentación 2024- 00445336) del 13 de febrero de 2024); inscrito el 12 de marzo de 2024;

**22.** Que, si bien es cierto la oposición de “COFOPRI”, con el Oficio D000210 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 D000154-2024- COFOPRI-OAJ, del 12 de marzo de 2024 (fojas 11 al 13 reverso), de la Oficina de Asesoría Jurídica del “COFOPRI”, sustenta la oposición y comunica al “MINEDU” que el 7 de febrero de 2024, 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.** 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 del acto de 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.

**TERCERO:** 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:  
**JOSÉ MAS CAMUS**  
Vocal (e)  
Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal

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