

**SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
BIENES ESTATALES**



**ÓRGANO DE
REVISIÓN DE LA
PROPIEDAD
ESTATAL**

RESOLUCIÓN N° 0002-2024/SBN-ORPE

San Isidro, 21 de marzo del 2024

EXPEDIENTE : 019-2023/SBNORPE

RECLAMANTE : Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)

RECLAMADO : MINISTERIO DE EDUCACION (MINEDU)

MATERIA : Oposición contra el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de Asunción de Titularidad a favor del Estado y Constitución Automática de afectación de uso en favor del MINEDU

SUMILLA:

“CORRESPONDE DAR POR CONCLUIDA LA OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL, POR HABERSE SUSTRÁIDO LA MATERIA CONTROVERTIDA”.

VISTO:

El Expediente **019-2023/SBN-ORPE** que sustenta la oposición presentada por el **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL**, representado por el Director Ejecutivo, Manuel Augusto Montes Boza, contra el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL EN LA MODALIDAD DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO A FAVOR DEL MINEDU** tramitado por el **MINEDU**, representado por **TANIA MACEDO PACHERRES**, respecto del inmueble que cuenta con un área 3,647.32 m2, ocupada por IE 40352 Benjamín Gómez Yancapallo, ubicado en el Centro Poblado Chilcaymarca del distrito que lleva el mismo nombre, provincia Castilla, departamento de Arequipa, inscrito en favor del Estado, en la Partida P06245168 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” y otras, 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 (sub numeral 10) del numeral 3.3) del artículo 3 del “Reglamento”),

8. Que, 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

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.

del SINABIP. Cabe precisar que, la ejecución de dichas etapas está condicionadas al tipo de acto de saneamiento que se pretenda llevar a cabo;

Del traslado de la oposición presentada por el “COFOPRI”

9. Que, mediante el Oficio 05314-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 6 de noviembre 2023 (fojas 2) [Solicitud de Ingreso 31040-2023] (fojas 1), el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, en adelante “MINEDU”, trasladó a la Secretaría de este órgano colegiado la oposición al procedimiento especial de SFL en la modalidad de Asunción de Titularidad a favor del Estado y Constitución Automática de Afectación en Uso en favor del MINEDU, presentado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (en adelante el “COFOPRI”), respecto de “el inmueble”;

10. Que, de la documentación descrita en el considerando que antecede, se advierte el escrito de oposición presentada por el “COFOPRI” mediante el Oficio D000744-2023-COFOPRI-DE, del 18 de octubre de 2023 (fojas 70), el Informe D000614-2023-COFOPRI-OAJ, del 17 de octubre del 2023 (fojas 71 al 76) de la Oficina de Asesoría Jurídica del COFOPRI según los cuales señalan que el procedimiento de SFL iniciado por la Dirección de Saneamiento Físico Legal, (en adelante DISAFIL del 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,. Así también, dicha Oficina de Asesoría Jurídica, con el Informe D000635-2023-COFOPRI-OAJ (fojas 79 al 81), del 27 de octubre del 2023, precisa que se encuentra de acuerdo con la suspensión de las acciones de saneamiento físico legal informadas por la DISAFIL al haber tomado conocimiento en virtud a la presentación de la oposición) que “el inmueble” materia de saneamiento ha sido declarado apto por COFOPRI para la afectación en uso a favor del MINEDU;

11. Que, el MINEDU, pone a conocimiento de la existencia del procedimiento especial de saneamiento físico legal, en la modalidad de Asunción de Titularidad a favor del Estado y Constitución Automática de afectación de uso en favor del MINEDU, a través del Oficio 05314-2023- MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 6 de noviembre de 2023 (fojas 2) por el que corre traslado de la oposición; así como con el Informe 02989-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 6 de noviembre de 2023 (fojas 4) por los que se pronuncia sobre el traslado de la oposición al inicio del procedimiento de SFL señalando que el COFOPRI inició el proceso de formalización que lleva varios años, sin que se otorgue afectación en uso de los lotes destinados a educación y donde se viene prestando los servicios de educación; y con el Informe 02449-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 13 de septiembre de 2023 (fojas 10), al que adjunta Plano y Memoria Descriptiva (fojas 100 y 101), evalúa técnica y legalmente el inmueble determinando las acciones de SFL, elaborado en virtud a los Informes 116-2023/JRDF y 113-2023/JJB (fojas 20 al 28), ambos del 07 de septiembre de 2023 de los especialistas técnico y legal, respectivamente, por los que realizan la evaluación del inmueble. Todos estos documentos adjuntos a la Solicitud de Ingreso 31040-2023 (fojas 1).

12. Que, entre la documentación enviada por el MIENDU es pertinente resalta el Oficio 05068-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 19 octubre de 2023, con el cual dicha entidad dispone suspender el procedimiento de saneamiento físico legal y deja sin efecto el Oficio 04511-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL que notificaba estar realizando acciones de SFL sobre el inmueble;

13. Que, revisada la Partida P06245168 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Arequipa, se observa que mediante Título de Afectación en uso de fecha

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

27.10.2023 emitido por COFOPRI, se afectó en uso “el inmueble” al MINEDU, por plazo indeterminado a que sea destinado al desarrollo específico de sus funciones. Dicho título fue presentado al registro el 10.11.2023 e inscrito el 24.11.2023.

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 00960-2023/SBN-ORPE, del 30 de noviembre de 2023, la Secretaría Técnica de este órgano colegiado solicitó la anotación preventiva del presente procedimiento especial de SFL en la modalidad Asunción de Titularidad a favor del Estado y Constitución Automática de afectación de uso en favor del MINEDU;

16. Que, es conveniente precisar que, de la revisión de los antecedentes registrales de “el inmueble” a la fecha de la emisión de la presente resolución, ya consta inscrita la anotación preventiva de la oposición presentada por la el COFOPRI, la cual consta inscrita en el Asiento 0003 de la Partida P06245168;

Determinación de la cuestión

Determinar si 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 que estaba persiguiendo a través del procedimiento de saneamiento.

Análisis del caso

17. 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;

18. 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

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

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

entre particulares, resulta perfectamente aplicable en los procedimientos administrativos en los que la administración resuelve una controversia entre dos partes;

19. 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 por las partes y que modifican la relación sustancial de tal manera que hace concluir la disputa;

20. 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*”;

21. Que, a mayor abundamiento, la sentencia casatoria CAS 1580-2006 Lima⁹, en su primer considerando señala que “*(...) se entiende por sustracción de la materia a una situación de hecho derivada de la naturaleza de las cosas, en virtud del cual el proceso de pronto carece de un elemento esencial lo cual produce que carezca de objeto que el Órgano Jurisdiccional emita pronunciamiento sobre el fondo de la materia controvertida; que ésta sustracción de la materia puede darse por diversos motivos, presentándose uno de ellos cuando lo que se peticiona judicialmente a la parte demandada es satisfecha de modo completo antes de que se dicte sentencia firme en el proceso; no teniendo así el Poder Judicial nada que ordenar al demandado que cumpla, puesto que éste ya lo ha cumplido (...)*”;

22. 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 obtener lo solicitado;

23. Que, en el caso concreto, del estudio de los asientos registrales de la Partida P06245168 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Arequipa, en donde consta inscrito “el inmueble” se denota lo siguientes asientos relevantes para el caso en concreto:

Asiento 00001 de la Partida P06245168 de la Oficina Registral de Arequipa, consta la inscripción de transferencia a favor del Estado Peruano, en mérito a la Resolución 407-2009-COFOPRI-OZARE, del 7 de octubre de 2009 emitido por el COFOPRI, mediante el cual se aprobó el plano de trazado y lotización del Centro Poblado de Chilcaymarca, bajo el Título 2009-00077106, del 17 de septiembre de 2009; y,

⁷ RUSSO, Cessazione della materia del contendere. III) Diritto Tributario, en *Enciclopedia giuridica Treccani*, VI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 1, como se citó en Eugenia Ariano Deho en, “Consideraciones sobre la conclusión del Proceso Contencioso Administrativo por reconocimiento de la pretensión en la Vía Administrativa” (Ver en: <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.

⁹ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 31 de mayo de 2007.

Asiento 00002 de la Partida P06245168, consta la inscripción de Afectación en Uso en favor del Ministerio de Educación (asiento de presentación 2023-03279187, del 10 de noviembre de 2023); inscrito el 24 de noviembre de 2023;

24. Que, si bien se aprecia que mediante el Oficio D000744-2023-COFOPRI-DE, del 18 de octubre de 2023 (fojas 70), el COFOPRI presentó la oposición cuando aún no había concluido el trámite del procedimiento de formalización a cargo de dicha entidad, lo cierto es que de los asientos señalados en el considerando que antecede se aprecia que COFOPRI culminó con el mencionado procedimiento, cumpliéndose la finalidad por la que se inició el procedimiento especial de saneamiento físico legal, razón por la cual no cabe que este órgano colegiado se pronuncie sobre aspectos de fondo de la presente controversia;

25. Por tanto, corresponde dar por concluido este procedimiento y disponer la cancelación de la anotación preventiva inscrita en el Asiento 00003 de la Partida P06245168, en el que consta la inscripción de la anotación preventiva de la oposición, por haberse configurado la sustracción de la materia en cuestión; por las razones expuestas y de acuerdo a las disposiciones legales antes descritas;

26. Que, sin perjuicio de lo expuesto, debe recordarse que el "MINEDU" cuenta con una normativa especial (Ley 31318[1] y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 011-2022[2]), según lo cual, en el artículo 2 del citado Reglamento, prevé el carácter imperativo y no facultativo de sus disposiciones, siendo que para realizar el saneamiento físico legal de los predios estatales y bienes inmuebles sobre los cuales se tenga la propiedad u otros derechos otorgados por entidades públicas o particulares a favor del "MINEDU"; y sobre aquéllos en los que se ejerce posesión, a través de la prestación de un servicio educativo público, sin contar con título comprobatorio de dominio u otro derecho a favor del "MINEDU" (numeral 2.1) en el que se subsume el presente caso, se debe aplicar la norma especial del "MINEDU" y no la norma del Sistema, la que solo se aplicará de forma supletoria ante vacío o deficiencia de su ley;

27. De conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante el Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, el Reglamento de la Ley 29151, aprobado mediante el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, el Decreto Supremo 011-2022-VIVIENDA, 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, dándose por agotada la vía administrativa.

SEGUNDO: Disponer la **CANCELACIÓN** de la anotación preventiva inscrita en el Asiento 00003 en la Partida P06245168 del Registro de Predios de la Zona Registral XII - Sede Arequipa, como parte del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL, EN LA MODALIDAD DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN DE USO EN FAVOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN - MINEDU** tramitado por el **MINEDU**, representado por la

Directora de la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario, Tania Macedo Pacherras, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

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).

Firmado por:

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

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