

**SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
BIENES ESTATALES**



**ÓRGANO DE
REVISIÓN DE LA
PROPIEDAD
ESTATAL**

RESOLUCIÓN N° 0004-2024/SBN-ORPE

San Isidro, 21 de marzo del 2024

EXPEDIENTE : 022-2023/SBN-ORPE
RECLAMANTE : Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
RECLAMADO : Ministerio de Educación
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 en uso.

SUMILLA:

“NO PROCEDE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL RESPECTO DE UN PREDIO QUE FORMA PARTE DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL A CARGO DEL COFOPRI”.

VISTO:

El expediente **022-2023/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 Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN EN USO**, tramitado por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, representado por la Directora de la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario de la Dirección General de Infraestructura Educativa, Tania Francisca Macedo Pacherras, respecto del lote 2 de la manzana “6” (6930.00 m2) del “Asentamiento Humano Asociación de Vivienda Pueblo Libre”, distrito de La Yarada Los Palos, provincia y departamento de Tacna, inscrito a favor del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, en la partida P20064011 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Tacna de la Zona Registral XIII - Sede Tacna, (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 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, el artículo 243 del “Reglamento” identifica la tipología de actos de saneamiento físico legal y además para una idónea aplicación, define cada uno de estos supuestos, entre otros tenemos: **i)** Inscripción de dominio: respecto de predios o inmuebles inscritos adquiridos por la entidad de particulares u otras entidades mediante título que conste en documento de fecha cierta; **ii)** Asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación en uso en favor de la entidad que ejerce posesión: respecto de 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; y, **iii)** Aclaración del destino de los aportes reglamentarios: precisar el

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.

destino del aporte en función al uso que se le viene dando, sin cambiar la titularidad. Cabe precisar que, dicha tipología no es cerrada, pues admite otros actos de saneamiento que sea necesarios; de conformidad con lo previsto por el literal l) del numeral 22.1) del artículo 22 del "TUO de la Ley del Sistema";

9. 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. Es conveniente señalar que, la ejecución de dichas etapas están condicionadas al tipo de acto de saneamiento que se pretenda llevar a cabo;

10. Que, ahora bien, resulta oportuno recordar que un predio o inmueble estatal podrá requerir uno o más actos de saneamiento físico legal, el cual o los cuales solo podrán ser identificados como resultado de un correcto e integral diagnóstico físico legal que concluya con la emisión de un informe técnico legal que dé cuenta de los actos de saneamiento que requiere el predio o inmueble; pudiéndose incluso ejecutarse de manera simultánea o progresiva, según la prioridad establecida por la entidad del "SNBE". De ahí que pueda justificarse la existencia - razones metodológicas - que dividan los actos de saneamiento en principales y accesorios, siendo los principales aquellos que buscan regularizar un derecho (definitivo o temporal), respecto del predio o inmueble, por lo que los restantes deberán ser reputados como accesorios;

11. Que, debe precisarse que las normas del "SNBE" prevé los mecanismos de corrección ante una aplicación indebida del procedimiento especial de saneamiento físico legal. La primera, se dará a través de la oposición, es decir, aún dentro del procedimiento especial de saneamiento y será resuelto por este órgano colegiado. El segundo, operará a través de las acciones de supervisión y su posterior precisión, rectificación o aclaración a cargo de la SBN cuando el procedimiento especial de saneamiento haya concluido con su inscripción en el Registro de Predios correspondiente; sin perjuicio del tiempo transcurrido, pues debe recordarse que ni el tiempo ni el Registro convalida los actos nulos; y,

12. 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

13. Que, es conveniente precisar que, mediante Oficio 05455-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 16 de noviembre de 2023 (fojas 2) [Solicitud de ingreso 31554-2023, del 16 de noviembre de 2023] (fojas 1) la Directora de la Dirección de Saneamiento Físico Legal, Tania Francisca Macedo Pacherras (en adelante "MINEDU"), traslada a la Secretaría de este órgano colegiado la oposición presentada por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, debidamente representado por su Director Ejecutivo, Manuel Augusto Montes Boza, (en adelante "COFOPRI"), respecto de "el inmueble";

14. Que, es conveniente precisar que el “MINEDU”, sustenta su oposición al procedimiento especial de saneamiento físico legal, en la modalidad de asunción de titularidad favor del Estado y constitución automática de afectación en uso a favor del “MINEDU”; en mérito a los documentos siguientes: Oficio 04890-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 5 de octubre de 2023 (fojas 33), Oficio 04891-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 5 de octubre de 2023 (fojas 34 y 35), Informe 02668-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 5 de octubre de 2023 (fojas 36 al 44), Oficio 05277-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 3 de noviembre de 2023 (fojas 45), Informe 02962-2023-MINEDU/VMGI-DIGEIE-DISAFIL, del 3 de noviembre de 2023 (fojas 46 al 49), Declaración Jurada, del 3 de noviembre de 2023 (fojas 50);

15. Que, por su parte, “COFOPRI” sustenta la oposición presentada, alegando que el procedimiento especial de saneamiento iniciado por el “MINEDU” vulnera las competencias exclusivas y excluyentes en materia de formalización; de conformidad con lo prescrito por el artículo 3 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 803 , Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado mediante Decreto Supremo 009-99-MTC , el cual concluye -según dice- hasta el otorgamiento del respectivo instrumento de formalización. Para tal efecto, acompaña los documentos siguientes: 1) oficio D000816-2023-COFOPRI-DE, del 10 de noviembre de 2023 (fojas 5); e, 2) informe D000674-2023-COFOPRI-OAJ, del 10 de noviembre de 2023 (fojas 6 al 11);

De la anotación preventiva de la oposición

16. Que, el numeral 255.2) 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 SUNARP que anote preventivamente la oposición. Dicha disposición legal tiene, entre otras finalidades, 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;

Determinación de las cuestiones

Las entidades que forman parte del SNBE (predios) o del SNA (inmuebles) pueden tramitar el procedimiento especial de saneamiento físico legal respecto de predios o inmuebles que se encuentran aún en proceso de formalización a cargo del “COFOPRI”.

De la posibilidad del procedimiento especial de saneamiento físico legal del “inmueble”

17. Que, el numeral 1.1) del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁴, recoge el principio de legalidad, según el cual, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas;

18. Que, cuando las entidades conformantes del “SNBE” y del “SNA”, en cumplimiento de su obligación de sanear los predios o bienes inmuebles de su propiedad o que se encuentran en posesión, deberán ejecutar el procedimiento especial de saneamiento observando no solo lo dispuesto en el “TUO de la Ley del Sistema” y su “Reglamento”, sino además también aquellas disposiciones constitucionales y legales que consagran las competencias y atribuciones a otras entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones;

⁴ Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 25 de enero de 2019.

19. Que, el artículo 12 del Decreto Supremo 013-99-MTC⁵, establece que una vez que el “COFOPRI”, asume competencia de conformidad al citado decreto, los predios matrices con fines de formalización de propiedad informal, que cuentan con la inscripción del plano de trazado y lotización, es competencia exclusiva y excluyente del “COFOPRI”, por lo tanto, las entidades están obligadas a sujetar sus actividades y abstenerse de emitir cualquier resolución, acto administrativo o de otra naturaleza relacionados con las acciones de formalización en procesos informales;

20. Que, en este punto es necesario precisar que, este órgano colegiado se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, dejando establecido que, no procede el procedimiento especial de saneamiento físico legal respecto de un predio que forma parte del proceso de formalización de la propiedad informal a cargo de un ente formalizador. Criterio ratificado por las Resoluciones siguientes: 0003-2022/SBN-ORPE, del 16 de marzo de 2022, 0004-2022/SBN-ORPE, del 16 de marzo de 2022, 0018-2021/SBN-ORPE, del 4 de noviembre de 2021, 0025-2022/SBN-ORPE, del 7 de diciembre de 2022, 0027-2022/SBN-ORPE, del 29 de diciembre de 2022, 00082023/SBN-ORPE, del 31 de mayo de 2023, 0009-2023/SBN-ORPE, del 9 de junio de 2023 y 0011-2023/SBN-ORPE, del 18 de julio de 2023;

21. Que, en ese orden de ideas, para este órgano colegiado queda clara la competencia que tiene “COFOPRI”, así como las etapas que ejecuta en el marco del proceso de formalización de la propiedad informal (formalización integral y formalización individual). Es así que, mientras que el “COFOPRI” no concluya con las etapas antes señaladas mantiene su competencia sobre el predio matriz de la posesión informal, así como de los lotes que conforman la misma. Por tanto, corresponde verificar si el inmueble sobre el cual viene funcionando la IE “Juvenal Ordoñez Salazar” se encuentra dentro de un procedimiento de formalización a cargo del “COFOPRI”;

22. Que, verificada la documentación obrante en autos, se advierte que el “MINEDU” ha iniciado el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación en uso, respecto de “el inmueble” que se encuentra aún en proceso de formalización a cargo del “COFOPRI”. Asimismo, del estudio de los antecedentes registrales de “el inmueble” se advierte lo siguiente: 1) “COFOPRI” es el titular registral (fojas 53) y 2) en los asientos 00001 y 00002, consta inscrita una modificación de plano de trazado y lotización, del 7 de mayo de 2008 y 7 de julio de 2016 (fojas 54 y 55). En consecuencia, queda evidenciado que el referido “inmueble” se encuentra bajo la competencia del “COFOPRI”, hasta que concluya la formalización individual (título de afectación en uso o título de saneamiento, según sea el caso);

23. Que, a mayor abundamiento, se consultó en el Sistema de Predios Urbanos del “COFOPRI”, según el cual “el inmueble” aún se encuentra en proceso de formalización, y teniendo en cuenta que el proceso de formalización data del 19 de marzo del 2008, es decir más de 16 años, sin que se haya concluido el aludido proceso de formalización individual, corresponde a este órgano colegiado exhortar al “COFOPRI” para que concluya a la brevedad del caso, con la referida formalización individual, más aun cuando “el inmueble” esta destinado a la prestación de servicio público indispensable para la ciudadanía;

24. Que, en atención a lo expuesto en los considerandos precedentes, corresponde a este órgano colegiado ratificar la jurisprudencia descrita en el vigésimo considerando de la presente resolución, en la medida que las entidades que conforman el “SNBE” y el “SNA” no puede tramitar el procedimiento especial de saneamiento respecto de predios o inmuebles, según corresponda, cuando éstos, aún se encuentren en proceso de formalización individual a cargo del “COFOPRI”; sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que corresponda por la omisión advertida. En ese sentido, deberá remitirse

⁵ D.S. 013-99-MTC, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 23 de septiembre de 2000.

copia de la presente resolución de la Secretaría Técnica y Órgano de Control Interno de la entidad;

25. Que, en virtud de lo expuesto, debe declararse fundada la oposición presentada por el "COFOPRI" contra el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de asunción de titularidad a favor del Estado con constitución automática de afectación en uso respecto de "el inmueble" a favor del "MINEDU"; disponiéndose además la conclusión del referido procedimiento de saneamiento físico legal y la cancelación de la anotación preventiva inscrita en 00004 de la partida P20064011 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Tacna;

26. Que, sin perjuicio de lo expuesto, debe recordarse que el "MINEDU" cuenta con una normativa especial (Ley 31318⁶ y su Reglamento aprobado por el D.S. 011-2022⁷), 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;

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 Supremo 011-2022-VIVIENDA, 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 **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL** contra el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL EN LA MODALIDAD DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN EN USO** tramitado por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución, dándose por agotada la vía administrativa.

SEGUNDO: Disponer la **CONCLUSIÓN** del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL EN LA MODALIDAD DE ASUNCIÓN DE TITULARIDAD A FAVOR DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN AUTOMÁTICA DE AFECTACIÓN EN USO** tramitado por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

TERCERO: **EXHORTAR** al **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL** para que concluya a la brevedad posible con la formalización individual del predio inscrito en la P20064011 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Tacna de la Zona Registral XIII - Sede Tacna; asimismo, se deberá remitir copia autenticada de la presente a la Secretaría Técnica y Órgano de Control Interno de la entidad, para que proceda de acuerdo a sus competencias y en atención a lo expuesto en el considerando vigésimo tercer y vigésimo cuarto considerando de la presente resolución.

⁶ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 5 de agosto del 2021.

⁷ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 22 de noviembre del 2022.

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).

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