



El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO"

Sábado 6 de enero de 2024

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1223

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

ÓRGANO DE REVISIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL

RESOLUCIÓN N° 0022-2023/SBN-ORPE

San Isidro, 28 de diciembre del 2023

EXPEDIENTE :018-2023/SBN-ORPE**RECLAMANTE** :Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales**RECLAMADO** :Dirección Regional de Educación Puno**MATERIA** :Oposición contra el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de independización con cambio de titularidad

SUMILLA:

"LAS ENTIDADES DEL "SNBE" AL MOMENTO DE APLICAR EL ARTÍCULO 255 DEL "REGLAMENTO", ADEMÁS DE REMITIR EL EXPEDIENTE CON TODOS LOS ACTUADOS, PODRÁN EJERCER SU DERECHO DE CONTRADICCIÓN RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA OPOSICIÓN PRESENTADA POR LA ENTIDAD Oponente, PARA LO CUAL DEBERÁN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 124 DEL TUO DE LA LEY 27444".

VISTO:

El expediente 018-2023/SBN-ORPE que sustenta la oposición presentada por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES a través de la SUBDIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO ESTATAL, representada por el Subdirector (e), Fernando Javier Lugo Zegarra, contra el PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL EN LA MODALIDAD DE INDEPENDIZACIÓN CON CAMBIO DE TITULARIDAD, tramitado por la DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN PUNO, representada por su Directora, Mariana Liliana Gutiérrez Maita, respecto de una parte

del predio de 7,804.00 ha, ubicado en distrito de Corani, provincia de Carabaya, departamento de Puno, inscrito a favor de la Comunidad Campesina de Isivilla, en la partida 05047073 del Registro de Predios de Juliaca de la Zona Registral VII - Sede Tacna (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 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": 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

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

² Aprobado 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.

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 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 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. Cabe precisar que, la ejecución de dichas etapas está 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;

Del traslado de la oposición

13. Que, es conveniente precisar que, mediante Oficio 691-2023/MEGR-PUNO- GRDS/DREP/DUGEL-C, del 30 de octubre del 2023 (fojas 1 - reverso) [Solicitud de ingreso 29976-2023, del 1 de noviembre de 2023] (fojas 1), la Dirección Regional de Educación Puno (en adelante "DREP") trasladó a la Secretaría de este órgano colegiado la oposición al procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de independización con cambio de titularidad, presentada por la "SBN" a través de la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal (en adelante "SDAPE"), respecto de "el predio";

14. Que, de la documentación descrita en el considerando que antecede, se advierte la oposición presentada por la "SDAPE" a través del Oficio 08003-2023/SBN-DGPE-SDAPE, del 13 de octubre de 2023 (fojas 16 y 16 - reverso), donde sustenta sus argumentos conforme se detalla a continuación:

14.1. Señala que, del estudio del antecedente registral partida 05047073 del Registro de Predios de Juliaca, se advierte que consta inscrita a favor de la Comunidad Campesina de Isivilla, por lo que, al constituir propiedad de terceros, la "SBN" no cuenta con competencias para gestionar lo solicitado por su representada;

14.2. Detalla que, de la información remitida, se aprecia que el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en los artículos 21, 22, 23 y 24 del "TUO de la Ley del Sistema" y su "Reglamento", se aplica al presente caso, con la finalidad de disponer la independización con cambio de titularidad de un área de 0.0938 Has. (938.00 m2) la cual se ubica en su totalidad dentro del área inscrita en la partida 05047073 del Registro de Predios de Juliaca; y,

14.3. Precisa que, de la lectura de la anotación preventiva inscrita en el asiento D00002 de la partida en mención se advierte que la inscripción de la independización con cambio de titularidad se ha realizado a favor del Estado - Ministerio de Educación. Al respecto, debe señalarse que de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 23.2 del "TUO de la Ley" en concordancia con los artículos 244.3 y 258.1 del "Reglamento" la inscripción del dominio en el referido procedimiento debe efectuarse a favor del Estado, inscribiéndose de forma automática y paralelamente una afectación en uso a favor de la entidad que tramita el saneamiento físico legal correspondiente.

15. Que, la "DREP", sustenta el procedimiento especial de saneamiento físico legal, en la modalidad de independización con cambio de titularidad; en mérito a la copia de los documentos siguientes: Oficio 691-2023/ME/GR-PUNO-GRDS/DREP/DUGEL-C, del 30 de octubre

de 2023 (fojas 1 – reverso), Resolución 1945-DREP, del 31 de diciembre de 2008 (fojas 2), Escritura Pública de Donación, del 18 de octubre de 2021 (fojas 2 – reverso al 4), Declaración Jurada de Autovaluo (fojas 4 – reverso al 6), Panel Fotográfico (fojas 6 – reverso al 7), Oficio 0434-2023/GRP-GRDS-DREP-DUGEL-C, del 24 de julio de 2023 (fojas 8 - reverso), Aviso de Saneamiento Físico Legal (fojas 8 – reverso al 10), Declaración Jurada, del 24 de julio de 2023 (fojas 10 - reverso), Notificación, del 19 de julio de 2023 (fojas 11), Plano de Ubicación (fojas 12), Memoria Descriptiva (fojas 12 reverso al 14 - reverso), Resolución Directoral Regional 1105- 2022, del 23 de mayo de 2022 (fojas 14 y 14 - reverso). Cabe precisar que, la “DREP” en cumplimiento del artículo 255 del “Reglamento”, únicamente traslado los documentos que sustentan el referido procedimiento administrativo de saneamiento físico legal, sin contradecir o absolver los argumentos que sustentan la oposición presentada por la “SDAPE”;

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;

17. Que, en el presente caso, la anotación preventiva de la oposición, consta inscrita en el asiento D00004 de la partida 05047073 del Registro de Predios de Juliaca (fojas 24);

Determinación de las cuestiones

Establecer si la no exigencia de la contradicción o absolución a los argumentos que sustentan el escrito de oposición, inciden en el derecho de defensa de la entidad del SNBE que da inicio al procedimiento especial de saneamiento físico legal; y,

Determinar si para realizar el procedimiento especial de saneamiento físico legal en la modalidad de independización con cambio de titularidad, será exigible el tracto sucesivo.

Sobre el trámite de oposición de las entidades conformantes del “SNBE”

18. Que, tal y como se precisó en el undécimo considerando de la presente resolución, las normas del “SNBE” prevé mecanismos de corrección ante la aplicación indebida del procedimiento especial de saneamiento físico legal, siendo uno de éstos, el escrito de oposición, dentro del referido procedimiento, el cual se encuentra regulado en los artículo 254 y 255 del “Reglamento”; conforme se detalla a continuación:

“Artículo 254.- Oposición en los actos de saneamiento físico legal

254.1 Las entidades o particulares que se consideren afectados con el acto materia de saneamiento físico legal pueden oponerse, acreditando el derecho real que les afectaría, en un plazo de treinta (30) días computados a partir de la notificación o publicación del acto de saneamiento, según corresponda.

254.2 La oposición se presenta ante la entidad que ejecuta el saneamiento físico legal, la cual suspende el procedimiento hasta que se resuelva la oposición.

254.3 Cuando se realizan los actos de saneamiento físico legal de primera inscripción de dominio y/o independización con cambio de titularidad, de un bien estatal en favor de la entidad que realiza el saneamiento físico legal, no procede la oposición sustentada en la falta de tracto sucesivo, en razón a lo dispuesto en el párrafo 23.3 del artículo 23 del TUO de la Ley.”

“Artículo 255.- Trámite de la oposición de entidades

255.1 La oposición formulada por entidades la resuelve la SBN en un plazo no mayor de treinta (30) días de recibida. Para tal efecto, la entidad a cargo del saneamiento físico legal remite el expediente con todos los actuados a la SBN dentro de un plazo no mayor de cinco (5) días de presentada.

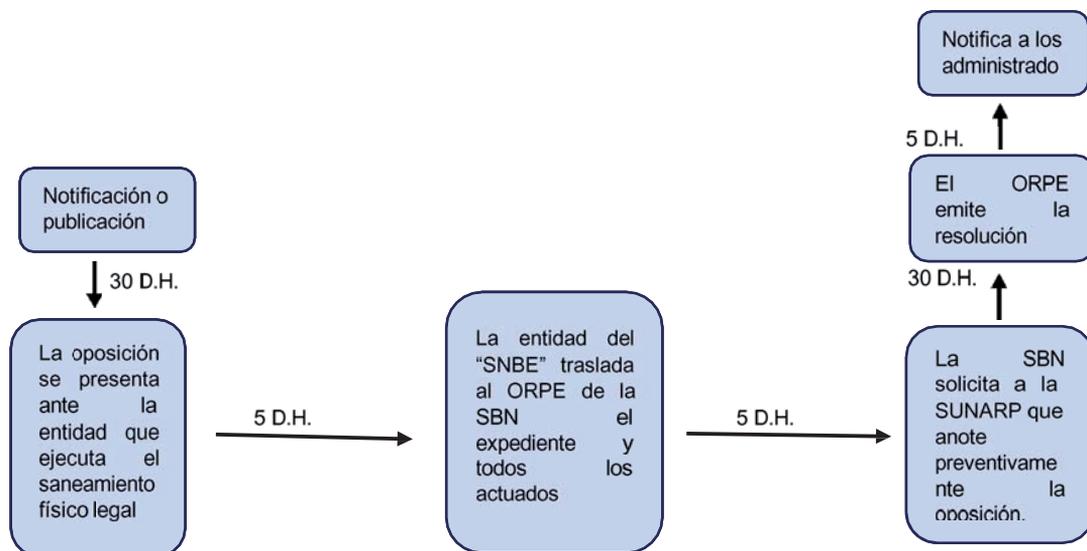
255.2 La SBN en un plazo no mayor a cinco (5) días, podrá solicitar a la SUNARP que anote preventivamente la oposición.

255.3 La resolución que emite la SBN 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.

255.4 En caso se declare fundada la oposición, la SBN dispone la conclusión del procedimiento de saneamiento físico legal y la cancelación de la anotación preventiva.”

Diagrama del procedimiento de oposición al procedimiento especial de saneamiento físico legal

(Grafico 1)



Estadística sobre la eficacia de la remisión del expediente y demás actuados, dentro del plazo previsto en el artículo 255 del "Reglamento"

(Grafico 2)

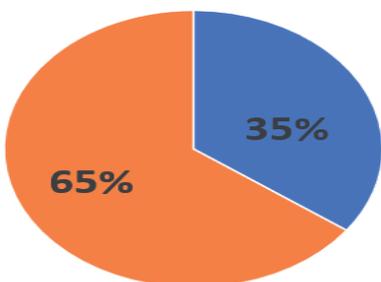
Expedientes presentados al ORPE desde la entrada en vigencia del Reglamento (11 de abril del 2021)



Conforme se distingue del gráfico, el 70% de entidades remiten el expediente del procedimiento especial de saneamiento físico legal con todos los actuados a la SBN, fuera del plazo establecido en el "Reglamento" (no mayor de cinco (5) días de presentada).

Estadística sobre la presentación del escrito de contradicción o absolución de los argumentos que sustentan la oposición presentada (Grafico 3)

Oposiciones presentadas al ORPE desde la entrada en vigencia del Reglamento (11 de abril del 2021)



Conforme se distingue del gráfico, el 65% de entidades que remiten el expediente del procedimiento especial de saneamiento físico legal, no realizan los "descargos" respectivos. Ello es así, porque la norma no lo exige taxativamente.

Naturaleza del procedimiento de oposición del ORPE

19. Que, es preciso señalar que, el procedimiento trilateral está regulado en el artículo 229 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁴ (en adelante "TUO de la Ley 27444"), el cual establece lo siguiente:

"Artículo 229.- Procedimiento trilateral

229.1 El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración y para los descritos en el inciso 8) del artículo I del Título Preliminar de la presente Ley.

229.2 La parte que inicia el procedimiento con la presentación de una reclamación será designada como "reclamante" y cualquiera de los emplazados será designado como "reclamado".

20. Que, en ese sentido, el procedimiento trilateral implica la existencia de intereses contrapuestos entre dos (2) o más administrados. Este conflicto deberá ser resuelto por la Administración pública, la que actúa como "árbitro, sin confundir, por cierto, esta labor con la del arbitraje propiamente dicho, pues la decisión de la Administración siempre será plausible de revisión en sede judicial"⁵;

21. Que, asimismo, la posición restrictiva, concibe al procedimiento administrativo trilateral como contencioso, donde la Administración actúa como un tercero imparcial, zanjando un conflicto suscitado entre dos o más entidades públicas, puesto que se asume la conceptualización del administrado como una persona física o jurídica considerada desde su posición privada (activa o pasiva) frente a la Administración. Esta tesis es destacada por importantes autores españoles como: GONZALEZ NAVARRO⁶ y MARTÍN

⁴ Aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 25 de enero del 2019.

⁵ HERNÁNDEZ HUAMAÑAHUI, Héctor. ¿Pueden las entidades públicas actuar como parte en el procedimiento trilateral? Una interpretación forzada del artículo 219 de la Ley 27444. En: Revista Jurídica del Perú, Tomo 135, Lima, 2012, p. 105.

⁶ GONZALEZ NAVARRO, Francisco. "Procedimiento Administrativo Común, Procedimientos Triangulares y Procedimientos Complejos". En: Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa Moles. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Granada. 1981. Página 369.

MATEO⁷. En la doctrina nacional esta tesis es adoptada abiertamente por DANOS ORDÓÑEZ, quien refiere que: *"el procedimiento administrativo trilateral es aquel en el que la Administración Pública aparece decidiendo en un conflicto entre dos particulares, a diferencia del típico procedimiento bilateral en el que la Administración es al mismo tiempo, juez y parte"*⁸;

22. Que, para la doctrina nacional, este procedimiento especial puede entenderse como, *"Aquel desarrollado en el ámbito de la Administración Pública dirigido a decidir un conflicto de interés suscitado con motivo de la actuación pública o en asuntos de intereses suscitados con motivo de la actuación pública o en asuntos de interés público y en donde la autoridad ejerce el rol de instructor de la causa con facultades inherentes a la jurisdicción retenida"*⁹;

23. Que, en atención a lo expuesto, para este órgano colegiado, queda claro que el procedimiento de oposición realizado ante el "ORPE", es un procedimiento de naturaleza trilateral, por cuanto se configura la participación de dos (2) administrados (entidades conformantes del "SNBE"), que someten su controversia ante la Administración Pública (la "SBN" representado por el "ORPE"), quién resuelve el conflicto en única y última instancia administrativa, cuya decisión además puede ser revisa en sede jurisdiccional;

Sobre el inicio y sujetos del procedimiento

24. Que, es conveniente precisar que, el procedimiento administrativo trilateral, se puede originar mediante reclamación, de uno de los administrados (reclamante), o de oficio, es decir, a iniciativa de la propia Administración; quedando obligada ésta durante el desarrollo del procedimiento a propiciar entre los administrados intervinientes la solución conciliada de la controversia, todo ello de acuerdo a lo regulado el artículo 231 del "TUO de la Ley 27444", el cual establece lo siguiente:

"Artículo 231.- Inicio del procedimiento

231.1 El procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o de oficio.

231.2 Durante el desarrollo del procedimiento trilateral la administración debe favorecer y facilitar la solución conciliada de la controversia.

231.3 Una vez admitida a trámite la reclamación se pondrá en conocimiento del reclamado a fin de que éste presente su descargo."

25. Que, en efecto, el procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o de oficio. La reclamación es el escrito a través del cual el interesado activa el procedimiento trilateral. No obstante, es posible la iniciación de procedimientos trilaterales, cuando quien lo inicia es la propia administración. Sin embargo, resultan ser muy raros los procedimientos trilaterales iniciados de oficio. Ahora bien, la parte que inicia el procedimiento con la presentación de una reclamación se denomina reclamante y cualquiera de los emplazados será designado como reclamado¹⁰;

26. Que, en ese punto, se puede afirmar que los sujetos que intervienen en los procedimientos trilaterales son: **1)** dos o más administrados, los cuales pueden estar constituidos por personas naturales o jurídicas participantes en el procedimiento administrativo; **2)** la autoridad administrativa, que es cualquier entidad de la administración pública, que será la encargada de resolver la controversia entre dos o más administrados. Así, en ejercicio del *ius imperium*, pondrá fin, a nivel administrativo, al conflicto suscitado, dentro del marco del debido procedimiento;

27. Que, en el caso de las normas del "SNBE", los sujetos del presente procedimiento administrativo (procedimiento trilateral) son las entidades que forman parte del "SNBE" (artículo 8 del "TUO de la Ley del Sistema"). Asimismo, el inicio del referido procedimiento únicamente es a instancia de parte y se inicia a través

del escrito de oposición presentado por las entidades del "SNBE"; siendo además que el aludido procedimiento se desarrolla, conforme a lo descrito en el sexto considerando al décimo segundo considerando de la presente resolución;

Absolución de la oposición como garantía del derecho de defensa

28. Que, en el caso de la norma general, este derecho de contradicción se encuentra regulado en el artículo 233 del "TUO de la Ley 27444", según la cual:

"Artículo 233.- Contestación de la reclamación

233.1 El reclamado deberá presentar la contestación de la reclamación dentro de los quince (15) días posteriores a la notificación de ésta; vencido este plazo, la Administración declarará en rebeldía al reclamado que no la hubiera presentado. La contestación deberá contener los requisitos de los escritos previstos en el artículo 124, así como la absolución de todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho. Las alegaciones y los hechos relevantes de la reclamación, salvo que hayan sido específicamente negadas en la contestación, se tendrán por aceptadas o meritadas como ciertas.

233.2 Las cuestiones se proponen conjunta y únicamente al contestar la reclamación o la réplica y son resueltas con la resolución final.

233.3 En el caso de que el reclamado no cumpla con presentar la contestación dentro del plazo establecido, la administración podrá permitir, si lo considera apropiado y razonable, la entrega de la contestación luego del vencimiento del plazo.

233.4 Adicionalmente a la contestación, el reclamado podrá presentar una réplica alegando violaciones a la legislación respectiva, dentro de la competencia del organismo correspondiente de la entidad. La de réplicas y respuestas a aquellas réplicas se rige por las reglas para la presentación y contestación de reclamaciones, excluyendo lo referente a los derechos administrativos de trámite."

⁷ MARTÍN MATEO, Ramón: "Manual de Derecho Administrativo". Decimocuarta edición. Editorial Trivium S.A. Madrid. 1992. Página 350. Este connotado autor español, resume su posición en las siguientes palabras: *"Cuando aparecen la Administración y los administrados, sus intereses suelen estar contrapuestos, pero ello no es forzoso que suceda. Puede suceder también que existan dos administrados enfrentados entre sí y que la Administración asuma un papel arbitral. Esto parece que contradice un poco el esquema tradicional de la disciplina donde el Derecho Administrativo aparece como cauce para dirimir los conflictos entre los intereses particulares y colectivos que la administración presenta, a través del procedimiento administrativo, cuyos resultados con ulteriormente revisados por un juez imparcial. Sin embargo, al ampliarse las competencias administrativas nos encontramos en ocasiones con procedimientos en los que la administración actúa no como representante de interés públicos comunitarios, sino en el papel de árbitro, zanjando conflictos entre particulares"*.

⁸ DANOS ORDÓÑEZ, Jorge: "Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. En: AAVV "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley 27444. Ara Editores Lima. 2001, pg. 76. En sede nacional. su criterio es seguido por ROJAS LEO. Juan Francisco: *"¿Hemos encontrado el rumbo del Nuevo Derecho Administrativo en el Perú?, Reflexiones en torno a la próxima entrada en vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Ley N° 27444. Ara Editores. Lima, 2001 Pg. 159.*

⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, Lima, 2015.

¹⁰ GUZMAN NAPURÍ, Christian. "El Procedimiento Administrativo". Ara Editores, Lima, 2011, p. 533

29. Que, en el caso de las normas del “SNBE”, únicamente se ha previsto en el numeral 255.1) del artículo 255 del “Reglamento”, lo siguiente:

“Artículo 255.- Trámite de la oposición de entidades

255.1 La oposición formulada por entidades la resuelve la SBN en un plazo no mayor de treinta (30) días de recibida. Para tal efecto, la entidad a cargo del saneamiento físico legal remite el expediente con todos los actuados a la SBN dentro de un plazo no mayor de cinco (5) días de presentada.” (lo subrayado es nuestro).

30. Que, como es de verse, la norma del “SNBE” no prevé, ni exige la contestación o absolución de los argumentos que sustentan el escrito de oposición que da inicio al presente procedimiento administrativo, razón por la cual, las entidades conformantes del “SNBE” no “contradicen” los referidos argumentos que sustentan la oposición presentada, lo que incide, *prima facie*, en el derecho de defensa, por lo que corresponde que dicha omisión sea corregida por este órgano colegiado a través del mecanismo del precedente vinculante;

De la aprobación del precedente vinculante

31. Que, el instituto jurídico del precedente vinculante administrativo se encuentra regulado en el artículo IV del “TUO de la Ley 27444”, según el cual:

“Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.”

32. Que, por otro lado, las normas del “SNBE” también regulan el referido instituto del precedente vinculante en el numeral 10.4) del artículo 10 del “TUO de la Ley del Sistema”; conforme se detalla a continuación:

“10.4.- De decisión, a través del Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal:

(...)

2. Emitir pronunciamientos institucionales que constituyen precedentes en casos de similar naturaleza.”

33. Que, en el caso concreto, está demostrado que las normas del “SNBE” no prevé o exige la presentación de la contestación de la oposición, es decir, la absolución de los argumentos que sustentan la oposición presentada por alguna entidad del “SNBE”, situación que afecta directamente al derecho de defensa del administrado (entidad del “SNBE”), el cual constituye una garantía del debido procedimiento administrativo. Cabe precisar que, dicha garantía permite a la entidad afectada, ejercer su derecho de contradicción, situación que viene siendo ejercida solo por el 35% de las entidades del “SNBE” desde la entrada en vigencia del “Reglamento” (12 de marzo de 2021); conforme al Gráfico 3 descrito en el décimo octavo considerando de la presente resolución;

34. Que, en ese sentido, habiendo quedado demostrado estadísticamente que desde la entrada en vigencia del “Reglamento” (12 de abril del 2021), existe un porcentaje alto que no ejerce su derecho de contradicción

debido a que la norma no la exige, es necesario que este órgano colegiado implemente los mecanismos necesarios para que las partes puedan ejercer su derecho de defensa y por tanto del debido procedimiento administrativo; debiendo aprobarse el precedente vinculante que se detalla a continuación:

“Precise que las entidades del “SNBE” al momento de aplicar el artículo 255 del “Reglamento”, además de remitir el expediente con todos los actuados, podrán ejercer su derecho de contradicción respecto de los argumentos que sustentan la oposición presentada por la entidad oponente, para lo cual deberán cumplir los requisitos del artículo 124 del TUO de la Ley 27444.”

De la independización con cambio de titularidad de “el predio”

35. Que, el procedimiento especial de saneamiento promovido por el “DREP” se encuentra previsto en el numeral 11) del artículo 243 del “Reglamento”, según el cual, la independización con cambio de titularidad recae sobre predios o inmuebles inscritos adquiridos por la entidad de particulares o de otras entidades mediante título que conste en documento de fecha cierta. Dicho numeral debe concordarse con el literal a.1) del artículo 249 del citado Reglamento que prevé el contenido de la declaración jurada, según el cual, cuando el predio o inmueble es estatal pero aún se encuentra inscrito a nombre de un particular, el derecho de propiedad que tiene sobre el bien con indicación del título de adquisición a su favor que conste en documento de fecha cierta, precisando sus datos más relevantes o, de corresponder, indicando la norma legal que lo sustente;

36. Que, como es de verse, las entidades públicas que se acojan al supuesto de independización con cambio de titularidad antes descrito, deben acreditar contar con un título sustantivo válidamente otorgado y mínimamente contar con fecha cierta, que demuestre el derecho materia de saneamiento físico legal. Dicho título, si bien es cierto, no debe ser presentado ante el Registro de Predios correspondiente, no es menos cierto que, constituye el sustento de la declaración jurada que necesariamente debe ser presentada al referido Registro de Predios. De ahí la importancia de que el contenido de la mencionada declaración jurada (literal a.1) del artículo 249 del “Reglamento”), sea idéntica a la información contenida en el título sustantivo que por sí solo no ha podido acceder al Registro de Predios correspondiente, y por ello, debe aplicarse el procedimiento especial de saneamiento físico legal;

37. Que, el principio de tracto sucesivo, se encuentra regulado en el artículo 2015 del Código Civil¹¹, el cual señala lo siguiente: *“Ninguna inscripción, salvo la primera, se hace sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane”*. El tracto sucesivo es una figura jurídica que exige que en cada transmisión de un derecho real inmobiliario se acredite de forma fehaciente la cadena de titularidad desde el titular registral anterior hasta el nuevo propietario, su importancia es relevante en la seguridad jurídica que brinda a los derechos reales inmobiliarios, por cuanto es esencial para determinar la prioridad de los derechos inscritos. En caso de existir varias transmisiones de un mismo derecho, prevalecerá aquel que cumpla con los requisitos del tracto sucesivo y se haya inscrito primero en el registro¹²;

38. Que, en el caso de predios o inmuebles del Estado, las normas del “SNBE”, prevé que para primera

¹¹ Promulgado el 24 de julio de 1984. Al día siguiente fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano”. Entró en vigencia el 14 de noviembre del mismo año.

¹² <https://www.unir.net/derecho/revista/principio-tracto-sucesivo/>

inscripción de dominio e independización no será exigible el tracto sucesivo, siempre que los inmuebles sean de propiedad estatal (numeral 23.3) del “TUO de la Ley del Sistema”);

39. Que, agregando a lo antes señalado, es preciso tener en cuenta que, cuando del estudio de la partida electrónica se ha constatado que un predio se encuentra inscrito a nombre de particulares, la entidad promotora del saneamiento, deberá ceñirse a las normas de derecho común (Código Civil), esto en concordancia con el numeral 23.4 del artículo 23 del “TUO de la Ley del Sistema”, el cual señala lo siguiente: *“En caso que el predio en posesión de la entidad que pretende sanear se encuentre inscrito a nombre de particulares, y la entidad no cuente con títulos que acreditan su dominio, el saneamiento se efectúa aplicando las normas del derecho común”*;

40. Que, en el caso concreto, consta en autos la Escritura Pública de Donación del 18 de octubre de 2021 (fojas 2 – reverso al 4) y la Declaración Jurada, del 24 de julio de 2023 (fojas 10 - reverso), en donde se aprecia que “el predio” fue adquirido de la forma siguiente: 1) en merito a la Escritura Pública, del 26 de diciembre de 2013, ante notario de la provincia de Carabaya, Cesar Augusto Gonzales Cáceres, otorgada por la Comunidad Campesina de Isivilla, representada por su presidente, Marco Elías Puma Condori, a favor de la Municipalidad del Centro Poblado de Isivilla, representado por German Dávila Castellanos y 2) Por Escritura Pública 1975-2021, del 18 de octubre de 2021, ante notario de la provincia de Carabaya, Cesar Augusto Gonzales Cáceres, otorgada por la Municipalidad del Centro Poblado de Isivilla, a favor del Estado Peruano, representado por el Ministerio de Educación denominado “Institución Educativa Inicial 377 de Isivilla”. No obstante, se omitió anexar al expediente la Escritura Pública, del 26 de diciembre de 2013, la cual resulta indispensable teniendo en cuenta que en el asiento C.1. de la partida electrónica 05047073 del Registro de Predios de Juliaca, aún consta como titular registral la Comunidad Campesina de Isivilla, siendo exigible para el presente caso el tracto sucesivo;

41. Que, en ese sentido, en atención a lo señalado en el párrafo precedente, queda demostrado que, la Comunidad Campesina de Isivilla, a la fecha cuenta con dominio inscrito en el asiento C.1 de la partida electrónica 05047073 del Registro de Predios de Juliaca, y no así la Municipalidad del Centro Poblado de Isivilla, por lo que, en el presente caso, no es de aplicación lo señalado en el trigésimo octavo considerando de la presente resolución;

42. Que, a mayor abundamiento, en el presente procedimiento se ha evidenciado la vulneración del precedente vinculante aprobado por la Resolución 00312022/SBNORPE, del 29 de diciembre de 2022¹³. Sin perjuicio de ello, se advierte que, en el caso de autos, existirían dos instrumentos públicos que acreditarían en respectivo tracto sucesivo ante el Registro de Predios correspondiente, los cuales serían razón suficiente para que el titular actual pueda acceder directamente a su inscripción registral. No obstante, en el caso en que estos instrumentos no puedan acceder al registro por algún defecto de “forma” más no de “fondo” la entidad del “SNBE” interesada, podrá acogerse al respectivo procedimiento especial de saneamiento físico legal;

43. Que, finalmente, corresponde declarar improcedente el escrito de oposición presentado por la “SBN” a través de la “SDAPE”, por falta de legitimidad, en la medida que, el “predio” no es del Estado representado por la “SBN”; debiéndose además disponer la conclusión del presente procedimiento especial de saneamiento físico legal iniciado por la “DREP” y la cancelación de la respectiva anotación preventiva;

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 **IMPROCEDENTE** el escrito de oposición interpuesta por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES** a través de la **SUBDIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO ESTATAL** contra el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL EN LA MODALIDAD DE INDEPENDIZACIÓN CON CAMBIO DE TITULARIDAD** tramitado por la **DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN PUNO**, 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 INDEPENDIZACIÓN CON CAMBIO DE TITULARIDAD** tramitado por la **DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN PUNO**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

TERCERO: Disponer la **CANCELACIÓN** de la anotación preventiva inscrita en la 05047073 del Registro de Predios de Juliaca de la Zona Registral VII - Sede Tacna como parte del **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL EN LA MODALIDAD DE INDEPENDIZACIÓN CON CAMBIO DE TITULARIDAD** tramitado por la **DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN PUNO**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

CUARTO: Aprobar como **PRECEDENTE VINCULANTE** lo dispuesto en el trigésimo cuarto considerando de la presente resolución; dispóngase además su publicación en el diario oficial “El Peruano”, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

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:

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

VANESSA SILVANA VILLAVICENCIO CANDIA
Vocal (e)
Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal

LUIS MARIANO AZAÑA ZEGARRA
Vocal (e)
Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal

¹³ “Las entidades del “SNBE” o del “SNA” que apliquen el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en el Capítulo V del “Reglamento”, deberán disponer la creación de una carpeta administrativa – expediente administrativo, observando las formalidades que exige el artículo 163 y siguientes del “TUO de la Ley 27444”, en donde además deberán incorporar el informe técnico legal (incluido los documentos que lo sustentan) y que pone fin a la etapa de diagnóstico, así como, los demás documentos que acreditan la ejecución de cada una de las etapas aplicable al caso concreto”.

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO



El Peruano

La solución digital para tus trámites de publicación de normas legales y declaraciones juradas en El Peruano



*Simplificando acciones,
agilizando procesos*



SENCILLO
Ingrese a nuestra plataforma desde una PC o laptop y realice sus trámites en el lugar donde se encuentre.



RÁPIDO
Obtenga cotizaciones más rápidas y de manera online.



SEGURO
Certificados digitales que aseguran y protegen la integridad de su información.

Portal de Gestión
de Atención al Cliente
PGA

www.elperuano.com.pe/pga



Av. Alfonso Ugarte N° 873 - Lima
Central Telefónica: (01) 315-0400



915 248 103 / 941 909 682 / 988 013 509



pgaconsulta@editoraperu.com.pe