

**SUPERINTENDENCIA  
NACIONAL DE  
BIENES ESTATALES**



## **RESOLUCIÓN N° 0040-2020/SBN-DGPE**

San Isidro, 17 de junio de 2020

**VISTO:**

El expediente N° 1198-2019-SBN-SDDI que contiene el pedido de nulidad interpuesto por **LAURO FRANCISCO MUÑOZ GARAY** (en adelante “el Recurrente”) presenta un escrito de nulidad contra el Acta de Entrega Provisional N° 002-2020/SBN-DGPE-SDD de fecha 12 de mayo de 2020, por la cual, la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario (en adelante la “SDDI”) otorgo a favor de la Municipalidad Provincial de Cañete (en adelante “la Municipalidad”), en el marco del procedimiento de transferencia predial, el área de 282,88 ha, ubicada en el distrito de San Vicente de Cañete, provincia de Cañete, departamento de Lima (en adelante “el predio”); y,

**CONSIDERANDO:**

1. Que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, en virtud del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>1</sup> (en adelante “TUO de la Ley”), su Reglamento<sup>2</sup> y modificatorias (en adelante “el Reglamento”); es el Organismo Público Ejecutor, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales es responsable de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales, así como de ejecutar dichos actos respecto de los bienes cuya administración está a su cargo y tiene como finalidad buscar el aprovechamiento económico de los bienes del Estado en armonía con el interés social.

2. Que, corresponde a la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal de la SBN (DGPE) resolver en segunda instancia los recursos impugnativos respecto de los actos administrativos emitidos por las Subdirecciones a su cargo, de conformidad con lo establecido en el literal k) del

<sup>1</sup> Aprobado por Decreto Supremo n.° 019-2019-VIVIENDA, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 10 de julio de 2019.

<sup>2</sup> Aprobado con Decreto Supremo n.° 007-2008-VIVIENDA, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 15 de marzo de 2008.

artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la SBN, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 016-2011-VIVIENDA, en adelante “el ROF de la SBN”.

**3.** Que, en fecha, 12 de mayo del 2020, mediante escrito presentado el 1 de junio del 2020 (S.I N° 07934-2020, 07935-2020) el abogado Lauro Francisco Muñoz Garay plantea la nulidad del acta de entrega provisional y de la diligencia de entrega de posesión llevada a cabo por personal de la SBN el 26 de mayo de 2020, por los siguientes argumentos que de forma sucinta se expone a continuación:

- Solicita la: “(...) Nulidad e Insubsistencia de todo lo actuado en este procedimiento debiendo reponerse la causa al Estado de resolverse el petitorio formulado por la Municipalidad Provincial de Cañete, declarándolo infundado o improcedente”.
- Ninguna de las autoridades Regionales (Ica), ni provinciales, ni distritales (Chincha), fueron notificados con el inicio del procedimiento administrativo iniciado por la Municipalidad Provincial de Cañete. Se han afectado así, nuestros derechos constitucionales relativos, a la Propiedad, a la Defensa, y al Debido Procedimiento Administrativo.
- La indicada Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE, ha sido expedida, sin tenerse presente, que, a la fecha, se encuentra en actual tramitación por ante la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, el procedimiento de demarcación territorial entre Lima (Cañete) è Ica (Cañete), como tampoco se puso en conocimiento de nuestra parte.
- Antes de la Inscripción registral de propiedad a favor de Cañete, existen inscripciones registrales en las provincias de chincha e Ica-Región Ica, desde el 15 de mayo de 1911, partida registral N° CLXXX, Asiento 3, Fojas 144, del tomo 21, del registro de Propiedad Inmueble de Ica.
- Procesalmente las resoluciones, y la posición asumida por la SBN, debe respetar el Principio de Logicidad, y razonabilidad entre LO QUE SE PIDE (dominio) Y LO QUE SE RESUELVE (posesión provisional); Principios que no han respetado los funcionarios de la SBN, encargados de ventilar y resolver los mal intencionados pedidos que formulaba la Municipalidad Provincial de Cañete.
- Se le otorga posesión provisional del área referida a la Municipalidad, accediendo la SBN a una petición personalísima del Alcalde, lo que no ha debido ser admitido por vuestro respetable Despacho, por no contar con la decisión colegiada de los señores regidores integrantes de la Municipalidad de Cañete, que haya conocido y aprobado, por cierto, y bajo su firma. Este solo defecto hubiera dado lugar a que el singular pedido del Alcalde Provincial, secundado por su Gerente Municipal, hubiera sido declarado Improcedente.
- Resulta inconsistente, y poco serio por decir lo menos, que se sostenga en esta cláusula que un “informe preliminar” pueda determinar que el predio se encuentra inscrito en el Registro de Predios de Cañete. Es

más, sin precisarse quien elaboró dicho informe, y que contiene el mismo, para que pueda causar convicción a la autoridad.

- En ningún momento se le autoriza a dicha Municipalidad a construir el cementerio, ni siquiera nichos ni ninguna otra que suelen levantarse en todo camposanto; lo que nos lleva a afirmar que la municipalidad de cañete tendría que disponer la sepultura de los cadáveres en el suelo, a flor de tierra.
- Señala que los profesionales de esta Superintendencia que llevaron a cabo el acta de entrega provisional del bien, no estarían facultados para la entrega del mismo, finalmente en los aditamentos de su escrito solicita el uso de la palabra para exponer sus argumentos ante esta Dirección;

4. Que, en fecha, 12 de junio del 2020 a horas 9.00 de la mañana, “el Recurrente” expuso su pedido de forma virtual ante esta Dirección.

5. Que, “el recurrente” mediante escrito de fecha 12 de junio del 2020 (S.I. N° 08412-2020) presento la Resolución Directoral N° 9132012-DIRGEN-PNP/EMG, de fecha 05 octubre 2012, expedida por el Director General de la Policía Nacional del Perú de la que se advierte lo siguiente:

*“ (...) Que la Resolución Directoral N° 511- 2003 – DIRGEN-EMG del 27 de febrero de 2003, fue erróneamente formulada al aseverar en su tercer considerando que existía la decisión política que ha demarcado y delimitado la línea de frontera entre Cañete y Chincha en el kilómetro ciento setenta y nueve punto trescientos sesenta y nueve (179.369) de la carretera panamericana sur, habiéndose incurrido en causal de nulidad previsto en el artículo 10° inciso 1 de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, por cuanto el Congreso de la República no ha emitido hasta la fecha ley o resolución legislativa de delimitación territorial entre las provincias de Chincha (Ica) y Cañete (Lima) (...).”*

6. Que, con Memorando N° 862-2020/SBN-DGPE-SDDI de fecha 04 de junio de 2020, la “SDDI” remitió todos los actuados a esta Dirección, a fin de emitir la resolución correspondiente.

### **Análisis de la nulidad**

7. Que, es menester señalar que un acto administrativo<sup>3</sup> es el pronunciamiento del ejercicio de la función administrativa por el cual se producen efectos jurídicos sobre

<sup>3</sup> "Artículo 1°.- Concepto de acto administrativo

1.1. Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

1.2. No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades”.

derechos, intereses u obligaciones de los administrados (sean estos personas naturales, personas jurídicas o entidades de la administración pública)<sup>4</sup>.

8. Que, el artículo 120° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante “TUO de la LPAG”) <sup>5</sup> señala: “(que) Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa **en la forma prevista en esta ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos (...)**” (Negrita y subrayado nuestro). En ese contexto, el artículo 11.1 del “TUO de la LPAG” señala que: “Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos (...).”

9. Que, el numeral 215.2 del artículo 215 del “TUO de la LPAG”, establece que solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. **La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.**

10. Que, los recursos impugnatorios, reconocidos en nuestra norma administrativa<sup>6</sup> son los recursos de Reconsideración y de Apelación los mismos que deben ser presentados en el tiempo y forma señalados en la Ley.

11. Que, en ese contexto, la doctrina nacional<sup>7</sup> señala que: “La nulidad es un argumento que puede sustentar cualquier recurso administrativo, pero nunca configura un recurso autónomo dentro del procedimiento nacional”. De igual forma Roca Mendoza<sup>8</sup> dice: “La nulidad no constituye por sí misma un recurso impugnatorio (...)”. Con base en lo expuesto, se puede señalar que la Nulidad no es un recurso administrativo autónomo, pues cualquier cuestionamiento respecto a la validez del acto administrativo debe ser planteado al interior del procedimiento **y por las partes intervinientes en el procedimiento.**

12. Que, con base a lo expuesto, esta Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal, se manifestara sobre los aspectos formales del procedimiento hasta el momento, toda vez, que esta Superintendencia no ha emitido un acto definitivo; y el pedido de “la Municipalidad” se encuentra en su etapa de calificación formal

## **Del procedimiento de transferencia al amparo del Decreto Legislativo N° 1192**

<sup>4</sup> T.U.O de la Ley 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>5</sup> T.U.O de la Ley 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General

**“Artículo 120.- Facultad de contradicción administrativa**

**120.1** Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

**120.2** Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

**120.3** La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo”.

<sup>6</sup> **Artículo 218. Recursos administrativos**

**218.1** Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

<sup>7</sup> **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del procedimiento Administrativo General. 12va Edición, Tomo II, Página 197.

<sup>8</sup> **ROCA MENDOZA, Oreste.** Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General 1 Edición, Tomo I, Página 207.

**13.** Que, con Oficio N° 00153-2019-GRL/GRDE/DIREFOR/OACC presentado el 6 de noviembre de 2019 (S.I. N° 35974-2019), complementada con el Oficio N° 00460-2019-GRL/GRDE/DIREFOR/OACC del 30 de diciembre de 2019 (S.I. N° 41489-2019) el Gobierno Regional de Lima a través de la Dirección de Formalización de la Propiedad Rural – DIREFOR puso a disposición, entre otros, “el predio” a favor del Estado representado por esta Superintendencia, **por no resultar – según indica- de utilidad para sus fines institucionales** conforme se advierte de la Resolución Directoral N° 095-2019-CRL/CRDE/DIREFOR del 5 de noviembre de 2019.

**14.** Que, en ese contexto, la Subdirección de Administración y Patrimonio Estatal, a través de la Resolución N° 244-2020/SBN-DGPE-SDAPE del 26 de febrero de 2020, aprueba la asunción de titularidad a favor del Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales respecto de “el predio”, señalando en el Décimo Primer y Décimo Segundo considerando lo siguiente:

“(…)

11. *Que, en ese sentido, conforme al tercer considerando de la presente resolución se advierte que “el GORE LIMA” representado por la DIREFOR puso a disposición “los predios” a favor del Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales; en tal sentido cumplió con el presupuesto de forma para evaluar la procedencia de la asunción de titularidad por puesta a disposición;*

12. *Que, de la misma forma, “el GORE LIMA” mediante Informe Técnico Legal n.º 020-2019-DIREFOR/SDCCYTE/rebt-jngr del 27 de diciembre de 2019 (fojas 89 al 92), señaló:*

*12.1. “Los predios” no registran gravámenes ni procesos judiciales o administrativos vigentes.*

*12.2. “Los predios” no son de utilidad para sus fines institucionales, toda vez, que en dichas áreas se ha intensificado la condición urbana y expansión urbana*

*12.3. En “los predios” actualmente se viene realizando otro tipo de actividades tales como relleno sanitario y expansión urbana, los cuales tienen fines de interés social que no están contemplados dentro de sus funciones.*

*(…)”.*

**15.** Que, en relación al procedimiento administrativo de transferencia predial, el artículo 62° de “el Reglamento”, establece, que: constituye la traslación de dominio a título gratuito u oneroso de predios del dominio privado estatal, el cual es realizado entre las entidades conformantes del Sistema de Bienes Estatales.

**16.** Que, mediante Oficio N° 423-2019-AL-MPC presentado el 14 de noviembre del 2019 (S.I N° 36853-2019), “la Municipalidad”, solicita la transferencia de “el predio”, para destinarlo a un relleno sanitario, maestranza de mantenimiento, lavado de la maquinaria de recojo de residuos sólidos, así como para la infraestructura administrativa para su funcionamiento y el área de protección ecológica circundante, a través de la siembra de árboles, que evite la contaminación, obras de acuerdo a las normas técnicas y legales expedidas por el Ministerio del Ambiente y de la OEFA.

17. Que, estando a lo señalado, como parte de la calificación formal del procedimiento de transferencia predial, la SDDI procedió a elaborar el Informe Preliminar N° 1582-2019/SBN-DGPE-SDDI de fecha 26 de diciembre de 2019, en el que se determinó que “el predio” se encuentra inscrito en la partida registral N° 21002731 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Cañete (CUS N° 54683), a favor del Gobierno Regional de Lima, encontrándose pendiente la inscripción de la Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE del 26 de febrero de 2020, que dispuso la asunción de titularidad a favor del Estado en la citada partida registral.

18. Que, mediante las solicitudes Nros. S.I N° 07175-2020 y S.I N° 07268-2020 presentadas el 17 y 30 de abril del 2020, la Subsecretaria General de la Presidencia de Consejo de Ministros y el Viceministro de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento trasladan la solicitud de “la Municipalidad”, mediante la cual modifica su proyecto indicando que parte de “el predio” (100,00 has.) será utilizado para Cementerio Municipal de Emergencia, debido al estado de Emergencia Sanitaria declarado por la Pandemia de Corona Virus - COVID 19; y el área remanente será habilitada para la disposición final de los residuos sólidos de los hospitales que constituyen agentes contaminantes y de carácter peligroso.

19. Que, mediante Carta N° 007-2020-AL-MPC del 24 de enero de 2020 (S.I. N° 02083-2020) reiterado mediante correos electrónicos del 07 y 08 de mayo de 2020 ingresados por la mesa virtual de la SBN con S.I Nros. 07484-2020 y 07485-2020, “la Municipalidad” manifiesta que conoce el estado de la Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE, no obstante, a ello solicita la entrega provisional de “el predio”

20. Que, siendo de conocimiento público la pandemia del COVID-19, sus consecuencias mortales, la necesidad manifestada por “la Municipalidad” de que la localidad de Cañete cuente con un cementerio para los muertos durante la emergencia sanitaria y un área para la disposición final de los residuos sólidos de los hospitales y así cumplir con las disposiciones del Ministerio de Salud; la SDDI determinó que existen razones debidamente acreditadas para realizar la entrega provisional de “el predio”, de conformidad con el artículo 49-A de “el Reglamento”, concordado con el numeral 7.8 del artículo 7 de la Directiva N° 005-2013/SBN, denominada “Procedimientos para la aprobación de la transferencia interestatal de predios del Estado”; aprobada por Resolución N° 067-2013/SBN, modificada por Resolución N° 086-2016/SBN (en adelante “la Directiva”)

21. Que, con base en lo antes señalado, en fecha 12 de mayo del 2020, mediante Acta de Entrega – Recepción Provisional N° 0002-2020/SBN-DGPE-SDDI, se entregó “el predio” provisionalmente a “la Municipalidad”.

#### **De los argumentos de “el recurrente”**

22. Que, se tiene, que “el Recurrente” solicita se declare la nulidad de todo lo actuado y se retrotraiga todas las actuaciones hasta el momento **de resolver sobre el petitorio de “la Municipalidad”**. Al respecto cabe señalar, que a la fecha no existe resolución o **Acto Administrativo Firme** que haya dispuesto **de manera definitiva**, la transferencia de “el predio” al ayuntamiento de Cañete, toda vez, que este aún se encuentra en trámite.

**23.** Que, por otro lado, señala que no han sido notificados, el Municipio de Chincha, ni el Gobierno Regional de Ica sobre el procedimiento de transferencia, vulnerando su derecho de defensa y al procedimiento. Se tiene que la transferencia interestatal de dominio, se realiza a través de las entidades públicas titulares del predio, las cuales se constituyen como los sujetos del procedimiento<sup>9</sup>, del análisis preliminar se observa que el titular de “el predio” es el Estado peruano, representado por esta Superintendencia y el pedido lo formula “la Municipalidad”.

**24.** Que, a mayor abundamiento, del estudio técnico legal realizado por la SDDI, no se ha advertido superposición, con predios de particulares o que estén bajo la titularidad de algún Municipio o Gobierno Regional<sup>10</sup> bajo las leyes orgánicas que los reglamentan; ya que, los Municipios y Gobiernos Regionales son parte del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>11</sup> y cuya rectoría la ejerce esta Superintendencia. Por lo tanto, en esta etapa inicial del procedimiento no se visualiza que se esté afectando el derecho de propiedad de algún tercero o entidad estatal.

**25.** Que, es menester, informar a “el Recurrente”, que dentro de las demás evaluaciones técnico legales que se darán en el procedimiento sobre el predio, pueden aparecer óbices que impidan la libre disposición del bien, o terceros<sup>12</sup> que puedan verse afectados con la emisión final de la resolución. Por lo cual, la Subdirección encargada del procedimiento, deberá de identificar a los posibles afectados o advertir los obstáculos que impidan la disposición del mismo dentro del marco normativo que reglamenta los procedimientos de esta Superintendencia

**26.** Que, con respecto al punto, que sostiene “el recurrente” sobre la incongruencia entre lo peticionado por “la Municipalidad” que es la transferencia de dominio, y se ha otorgado solo la posesión. Se debe informar, que: el artículo 49-A de “el Reglamento”, concordado con el numeral 7.8 del artículo 7 de “la Directiva”, prescribe que, en cualquiera de los procedimientos de administración o disposición de predios estatales entre entidades públicas, la entidad competente podrá hacer entrega provisional de la posesión a la entidad solicitante, en los casos en que peligre la seguridad del predio o **existan razones debidamente acreditadas**. La entrega provisional constara en acta de entrega-recepción, **sin que ello signifique la aprobación previa de la solicitud**.

---

<sup>9</sup> TUO de la LPAG, Artículo 61.- **Sujetos del procedimiento**

Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:

1. **Administrados:** La persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados.
2. **Autoridad administrativa:** El agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos.

<sup>10</sup> LEY 27972, Ley Orgánica de las Municipalidades, artículo 55. Los bienes, rentas y derechos de cada municipalidad constituyen su patrimonio. El patrimonio municipal se administra por cada municipalidad en forma autónoma, con las garantías y responsabilidades de ley. Los bienes de dominio público de las municipalidades son inalienables e imprescriptibles. Todo acto de disposición o de garantía sobre el patrimonio municipal debe ser de conocimiento público.

<sup>11</sup> Artículo 3.- **Bienes estatales**

Para los efectos de esta Ley, los bienes estatales se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan, conforme se establezca en el Reglamento

<sup>12</sup> TUO de la LPAG, Artículo 71.- **Terceros administrados**

71.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento. (...)

27. Que, es de conocimiento público, los estragos que está causando el COVID 19 en el Perú, por consecuencia, es necesario **activar los proyectos de infraestructura** que permitan afrontar de una manera frontal los problemas que viene generando la pandemia, en ese sentido, esta Superintendencia tiene por finalidad la de procurar la mayor eficiencia a los bienes del Estado procurando siempre su aprovechamiento en aras del bienestar social.

28. Que, por otro lado, de la revisión del acta de entrega provisional, se ha establecido sobre ella obligaciones que debe cumplir “el Municipio”, como es la custodia del bien, la instalación de cercos u otras formas que permitan custodiar y conservar “el predio”, teniendo en cuenta que dicha posesión es temporal y está sujeta a la procedibilidad de su pedido, ya que de advertirse algún problema que impida la disponibilidad del bien, o esta Superintendencia declare su inadmisibilidad o improcedencia sobre el pedido de “el Municipio”, dicha acta quedara sin efectos, procediendo a devolverse **el predio a esta entidad por ser de su titularidad.**

29. Que, con respecto, a que el pedido de transferencia solo ha sido solicitado por el Alcalde de “la Municipalidad”, se advierte que corre a fojas 04 al 06 del expediente administrativo N° 1198-2019-SBN-SDDI, el acuerdo de Concejo Municipal N° 140-2019-MPC del 14 de noviembre del 2019, por el cual, **se aprobó por unanimidad formalizar el pedido de transferencia del dominio** sobre “el predio” a esta Superintendencia, así como se faculto a el Alcalde de dicha comuna, para poder tramitar, suscribir y realizar las gestiones sobre el pedido ante la SBN.

30. Que, finalmente, con respecto a la Resolución Directoral N° 9132012-DIRGEN-PNP/EMG, de fecha 05 octubre 2012, expedida por el Director General de la Policía Nacional del Perú, por la cual, se declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 511- 2003 – DIRGEN-EMG del 27 de febrero de 2003, por cuanto, el Congreso de la República, no había emitido una Ley que resuelva los límites entre Ica – Lima.

31. Que, se debe tener en cuenta que los estamentos del Estado, fijan las competencias territoriales de sus unidades, conforme a diversos criterios: distancia, acceso y otros, es el caso, por ejemplo, de las Cortes Superiores de Justicia, que tiene juzgados que políticamente pertenecen a una provincia geográficamente, pero que **administrativamente** depende de otra, por los criterios antes expuesto. Lo cual, no tiene incidencia en la relación de la demarcación política de un determinado departamento. En esa medida, el documento expedido por la Policía Nacional del Perú, solo ha establecido el límite en la quebrada “Topara”, para las actuaciones de ambas unidades territoriales de la Policía.

32. Que, es preciso informar, **que los hechos señalados por “el Recurrente” con respecto al problema limítrofe entre ambas regiones, deberá ser evaluado en su oportunidad por la Subdirección a cargo del procedimiento**, ya que esta Dirección no tiene a cargo la tramitación de los procedimientos, si no la supervisión de los mismos.

33. Que, con base a todo lo desarrollado, se tiene que la titularidad de “el predio” la ejerce el Estado representado por esta Superintendencia, es menester informar a “el Recurrente” que el Estado a través de esta Superintendencia no ostenta ninguna situación

jurídica de propietario civil (artículo 70° de la Constitución Política del Perú), **sino ejerce su calidad de propietario sobre sus predios en la administración y funciones que cumplen los mismos (bienes) en beneficio de la Nación y por mandato expreso de ley.**

34. Que, las normas que rigen los procedimientos de este ente administrativo deben ceñirse a las facultades con las que cuenta por mandato legal y por la garantía que ejerce como ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>13</sup>.

35. Que, asimismo, la SDDI deberá evaluar el cumplimiento de los requisitos formales del petitorio, de conformidad con el inciso j), numeral 7.1. de “la Directiva”, entre los que se encuentran la presentación de: **“El programa o proyecto de desarrollo o inversión con los respectivos planes y estudios técnico-legales para su ejecución, establecidos de conformidad con sus respectivas competencias, que contenga: denominación, descripción, finalidad, objetivo, alcances del programa o proyecto, indicación del financiamiento, así como cronograma de la ejecución de la obra, estableciendo el plazo para su conclusión”.** (El subrayado es nuestro). Documentos que deberán ser meritados en la etapa de instrucción, en la que se determinará si procede o no la transferencia solicitada

36. Que, se debe tener en cuenta, que para declarar la nulidad de un acto administrativo, se debe advertir expresamente las causales que puedan motivar la declaración de nulidad del acto administrativo; las mismas que se encuentran establecidas en el artículo 10<sup>14</sup> del “TUO de la LPAG”. De dichas causales, se observa que estas **son siempre originarias y no sobrevenidas**, es decir, deben presentarse al momento de la emisión del acto administrativo.

37. Que, es menester informar que la nulidad administrativa no puede ser entendida como una nulidad civil, ya que, mientras en la nulidad civil se pretende resguardar la manifestación de voluntad de los intervinientes a través de la nulidad; en el plano administrativo, la nulidad pretende salvaguardar la vigencia de la norma, preservando de esa manera el ordenamiento jurídico existente. **En ese sentido, no estamos frente a un acto administrativo definitivo, por consecuencia, no es posible manifestarse sobre la nulidad en el presente caso.** Por tanto, resulta inoficioso manifestarse sobre los demás puntos del escrito de Nulidad.

38. Que, bajo ese contexto, y dentro del marco de las acciones de supervisión que corresponden a la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal respecto a las subdirecciones bajo su ámbito, **y habiendo evaluado las actuaciones hasta el momento**, ejecutadas por la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario, encontrando que la misma se ajusta a derecho y ha sido emitida observando la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes

<sup>13</sup> Artículo 7.- Garantías del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Son garantías que rigen el Sistema Nacional de Bienes Estatales, las siguientes:

a) La primacía de las disposiciones de esta Ley, así como las normas reglamentarias y complementarias, por su especialidad, que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, sobre las que, en oposición o menoscabo de éstas, puedan dictarse (...).

<sup>14</sup> Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición. 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

Estatales su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA sus modificatorias y “la Directiva”.

**39.** Que, al momento de emitir la presente, ha ingresado por mesa de partes virtual de esta Superintendencia, la S.I. N° 8574-2020, en la cual se presenta una nota de prensa emitida por el señor congresista: Juan Carlos Oyola, en la cual emplaza al Ministro de Vivienda Construcción y Saneamiento, por la “entrega de terreno” a favor de la “municipalidad”.

**40.** Que, mediante el Oficio N° 005-2020-2019-CR/JOR presentado el 9 de junio del 2020 (S.I. N° 08206-2020), el Congresista de la República, Juan Carlos Oyola Rodríguez, ha solicitado un informe detallado sobre la emisión del Acta de Entrega Provisional N° 0002-2020/SBN-DGPE-SDDI del 12 de mayo del 2020 y de la de la solicitud de transferencia predial presentada por “la Municipalidad”. El mismo que fue atendido en fecha 16 de junio del presente año por esta Superintendencia.

**41.** Que, meritudo dicha nota de prensa, no desvirtúa las acciones que se vienen dando en el procedimiento, toda vez, que estamos en la etapa de calificación del pedido.

**42.** Que, sin perjuicio de lo resuelto, la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario, deberá observar lo informado por “el Recurrente” **debiendo oficiar a las instancias competentes a fin de determinar si existe un problema limítrofe entre las regiones Ica y Lima**, que se encuentre en trámite, o ejecución, dentro del marco del procedimiento a su cargo.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA y sus modificatorias y al Reglamento de Organización y Funciones de la SBN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2010-VIVIENDA; y

**SE RESUELVE:**

**Artículo Único.** - Declarar **INFUNDADO** el pedido de nulidad presentado por **LAURO FRANCISCO MUÑOZ GARAY** contra el Acta de Entrega Provisional N° 002-2020/SBN-DGPE-SDD de fecha 12 de mayo de 2020, emitida por la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario.

**Regístrese y comuníquese.** -

**Visado por:**

**Firmado por:**

**ESPECIALISTA LEGAL**

**DIRECTOR DE GESTIÓN DEL PATRIMONIO ESTATAL**

## **INFORME N° 00002-2020/SBN-JACV**

PARA : **VICTOR HUGO RODRIGUEZ MENDOZA**  
Director de Gestión del Patrimonio Estatal

DE : **JOSE ANTONIO CARDENAS VALDEZ**  
Especialista legal de la DGPE

ASUNTO : Escrito de nulidad interpuesto por Lauro Francisco Muñoz Garay, contra el Acta de Entrega Provisional N° 002-2020SBN-DGPE-SDDI.

REFERENCIA : a) Solicitud de Ingreso N° 07934-2020  
b) Solicitud de Ingreso N° 07935-2020  
c) Solicitud de Ingreso N° 08412-2020  
d) Expediente N° 1198-2019-SBN-SDDI

FECHA : San Isidro, 17 de junio del 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a los documentos de la referencia, por el cual, Lauro Francisco Muñoz Garay (en adelante "el Recurrente") presenta un escrito de nulidad contra el Acta de Entrega Provisional N° 002-2020/SBN-DGPE-SDD de fecha 12 de mayo de 2020, por la cual, la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario (en adelante la "SDDI") otorgo a favor de la Municipalidad Provincial de Cañete (en adelante "la Municipalidad"), en el marco del procedimiento de transferencia predial, el área de 282,88 ha, ubicada en el distrito de San Vicente de Cañete, provincia de Cañete, departamento de Lima (en adelante "el predio"), con la finalidad de destinarlo a cementerio municipal de emergencia, debido al estado de Emergencia Sanitaria por la Pandemia de Corona Virus - COVID 19.

Al respecto, informo lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTES:**

- 1.1. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, en virtud del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>1</sup> (en adelante "TUO de la Ley"), su Reglamento<sup>2</sup> y modificatorias (en adelante "el Reglamento"); es el Organismo Público Ejecutor, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales es responsable de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales, así como de ejecutar dichos actos respecto de los bienes cuya administración está a su cargo y tiene como finalidad buscar el aprovechamiento económico de los bienes del Estado en armonía con el interés social.
- 1.2. Que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 47° y 48° del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), aprobado mediante el Decreto Supremo N° 016-2010-VIVIENDA, publicado el 22 de diciembre de 2010 (en

<sup>1</sup> Aprobado por Decreto Supremo n.° 019-2019-VIVIENDA, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 10 de julio de 2019.

<sup>2</sup> Aprobado con Decreto Supremo n.° 007-2008-VIVIENDA, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 15 de marzo de 2008.

adelante "ROF de la SBN"), la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario es el órgano competente en primera instancia, para programar, aprobar y ejecutar los procesos operativos relacionados con los actos de disposición de los bienes estatales bajo la competencia de esta Superintendencia.

- 1.3. Mediante Oficio N° 423-2019-AL-MPC presentado el 14 de noviembre del 2019 (S.I N° 36853-2019), "la Municipalidad", solicita la transferencia de "el predio", para destinarlo a un relleno sanitario, maestranza de mantenimiento, lavado de la maquinaria de recojo de residuos sólidos, así como para la infraestructura administrativa para su funcionamiento y el área de protección ecológica circundante, a través de la siembra de árboles, que evite la contaminación, obras de acuerdo a las normas técnicas y legales expedidas por el Ministerio del Ambiente y de la OEFA.
- 1.4. Por ello, la SDDI procedió a la calificación formal del pedido, y se emitió el Informe Preliminar N° 1582-2019/SBN-DGPE-SDDI del 26 de diciembre de 2019, en el que se determinó que: "el predio" se encuentra inscrito en la partida registral N° 21002731 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Cañete (CUS N° 54683), a favor del Gobierno Regional de Lima, encontrándose pendiente la inscripción de la Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE del 26 de febrero de 2020, que dispuso la asunción de titularidad a favor del Estado en la citada partida registral.
- 1.5. En tal contexto, con Memorando N° 137-2020/SBN-DGPE-SDDI del 16 de enero de 2020, la SDDI solicitó a la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal (en adelante la "SDAPE"), área encargada de la evaluación del procedimiento de asunción de titularidad, información sobre el estado del Expediente N° 1411-2019/SBNSDAPE en el que se viene tramitando la puesta a disposición a favor del Estado representado por la SBN, de siete (07) áreas entre las que se encuentra la partida registral N° 21002731 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Cañete identificado con CUS N° 54683.
- 1.6. Mediante el Memorando 1102-2020/SBN-DGPE-SDAPE del 30 de abril del 2020, la "SDAPE" informa que: ha emitido la Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE del 26 de febrero de 2020 con el que se dispuso asunción de titularidad, entre otros de "el predio", la misma que a la fecha no ha quedado consentida, debido a que los plazos se encuentran suspendidos por el estado de emergencia dictado por el Gobierno Nacional.
- 1.7. Mediante las solicitudes Nros. S.I N° 07175-2020 y S.I N° 07268-2020 presentadas el 17 y 30 de abril del 2020, la Subsecretaria General de la Presidencia de Consejo de Ministros y el Viceministro de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento trasladan la solicitud de "la Municipalidad" mediante la cual modifica su proyecto indicando que parte de "el predio" (100,00 has.) será utilizado para Cementerio Municipal de emergencia, debido al estado de Emergencia Sanitaria por la Pandemia de Coronavirus - COVID 19; y el área remanente será habilitada para la disposición final de los residuos sólidos de los hospitales que constituyen agentes contaminantes y de carácter peligroso.

- 1.8. En fecha 24 de enero, se presentó la Carta N° 007-2020-AL-MPC (S.I. N° 02083-2020) reiterado mediante correos electrónicos de fecha: 07 y 08 de mayo de 2020 ingresados por la mesa virtual de la SBN, signados con S.I. Nros. 07484-2020 y 07485-2020, "la Municipalidad" manifiesta que conoce el estado de la Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE, no obstante, a ello solicita la entrega provisional de "el predio" para poder atender la necesidad urgente de contar con un cementerio y cumplir con los protocolos que se le han indicado por el Ministerio de Salud y representantes de la DIRESA en reunión sostenida el 29 de abril del presente año.
- 1.9. La SDDI, evaluó el contexto actual suscitado por la pandemia que azota al país, sus consecuencias se viene traduciendo en el deceso de ciudadanos, y al ser de público conocimiento el inminente daño que ocasiona, se determinó que existen razones debidamente acreditadas para realizar la entrega provisional de "el predio", de conformidad con el artículo 49-A de "el Reglamento", concordado con el numeral 7.8 del artículo 7 de la Directiva N° 005-2013/SBN, denominada "Procedimientos para la aprobación de la transferencia interestatal de predios del Estado"; aprobada por Resolución N° 067-2013/SBN, modificada por Resolución N° 086-2016/SBN (en adelante "la Directiva").
- 1.10. En fecha 12 de mayo del 2020, mediante Acta de Entrega – Recepción Provisional N° 0002-2020/SBN-DGPE-SDDI del 12 de mayo del 2020, se entregó "el predio" provisionalmente a "la Municipalidad"; siendo que, en la referida acta, se fija las obligaciones que debe tener "la Municipalidad" para con "el predio", como custodiarlo y protegerlo, teniendo la obligación de sufragar los gastos de conservación y administración que el bien requiera entre otros. Se indicó, que la entrega provisional y custodia sobre el bien tiene vigencia hasta que se concrete la transferencia de dominio a favor de "la Municipalidad" o hasta que esta Superintendencia declare la improcedencia o inadmisibilidad del pedido.
- 1.11. En fecha, 12 de mayo del 2020, mediante escrito presentado el 1 de junio del 2020 (S.I N° 07934-2020, 07935-2020) el abogado Lauro Francisco Muñoz Garay plantea la nulidad del acta de entrega provisional y de la diligencia de entrega de posesión llevada a cabo por personal de la SBN el 26 de mayo de 2020, por los siguientes argumentos que de forma sucinta se expone a continuación:
  - Solicita la: "(...) Nulidad e Insubsistencia de todo lo actuado en este procedimiento debiendo reponerse la causa al Estado de resolverse el petitorio formulado por la Municipalidad Provincial de Cañete, declarándolo infundado o improcedente".
  - Ninguna de las autoridades Regionales (Ica), ni provinciales, ni distritales (Chincha), fueron notificados con el inicio del procedimiento administrativo iniciado por la Municipalidad Provincial de Cañete. Se han afectado así, nuestros derechos constitucionales relativos, a la Propiedad, a la Defensa, y al Debido Procedimiento Administrativo.
  - La indicada Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE, ha sido expedida, sin tenerse presente, que, a la fecha, se encuentra en

actual tramitación por ante la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, el procedimiento de demarcación territorial entre Lima (Cañete) è Ica (Cañete), como tampoco se puso en conocimiento de nuestra parte.

- Antes de la Inscripción registral de propiedad a favor de Cañete, existen inscripciones registrales en las provincias de chincha e Ica-Región Ica, desde el 15 de mayo de 1911, partida registral N° CLXXX, Asiento 3, Fojas 144, del tomo 21, del registro de Propiedad Inmueble de Ica.
- Procesalmente las resoluciones, y la posición asumida por la SBN, debe respetar el Principio de Logicidad, y razonabilidad entre LO QUE SE PIDE (dominio) Y LO QUE SE RESUELVE (posesión provisional); Principios que no han respetado los funcionarios de la SBN, encargados de ventilar y resolver los mal intencionados pedidos que formulaba la Municipalidad Provincial de Cañete.
- Se le otorga posesión provisional del área referida a la Municipalidad, accediendo la SBN a una petición personalísima del Alcalde, lo que no ha debido ser admitido por vuestro respetable Despacho, por no contar con la decisión colegiada de los señores regidores integrantes de la Municipalidad de Cañete, que haya conocido y aprobado, por cierto, y bajo su firma. Este solo defecto hubiera dado lugar a que el singular pedido del Alcalde Provincial, secundado por su Gerente Municipal, hubiera sido declarado Improcedente.
- Resulta inconsistente, y poco serio por decir lo menos, que se sostenga en esta cláusula que un “informe preliminar” pueda determinar que el predio se encuentra inscrito en el Registro de Predios de Cañete. Es más, sin precisarse quien elaboró dicho informe, y que contiene el mismo, para que pueda causar convicción a la autoridad.
- En ningún momento se le autoriza a dicha Municipalidad a construir el cementerio, ni siquiera nichos ni ninguna otra que suelen levantarse en todo camposanto; lo que nos lleva a afirmar que la municipalidad de cañete tendría que disponer la sepultura de los cadáveres en el suelo, a flor de tierra.
- Señala que los profesionales de esta Superintendencia que llevaron a cabo el acta de entrega provisional del bien, no estarían facultados para la entrega del mismo, finalmente en los aditamentos de su escrito solicita el uso de la palabra para exponer sus argumentos ante esta Dirección.

1.12. En fecha, 12 de junio del 2020 a horas 9.00 de la mañana, “el Recurrente” expuso su pedido ante esta Dirección.

1.13. Finalmente, “el recurrente” mediante escrito de fecha 12 de junio del 2020 (S.I. N° 08412-2020) presento la Resolución Directoral N° 9132012-DIRGEN-PNP/EMG, de fecha 05 octubre 2012, expedida por el Director General de la Policía Nacional del Perú de la que se advierte lo siguiente:

- “ (...) Que la Resolución Directoral N° 511- 2003 – DIRGEN-EMG del 27 de febrero de 2003, fue erróneamente formulada al aseverar en su tercer considerando que existía la decisión política que ha demarcado y delimitado la línea de frontera entre Cañete y Chincha en el kilómetro ciento setenta y nueve punto trescientos

sesenta y nueve (179.369) de la carretera panamericana sur, habiéndose incurrido en causal de nulidad previsto en el artículo 10° inciso 1 de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, por cuanto el Congreso de la República no ha emitido hasta la fecha ley o resolución legislativa de delimitación territorial entre las provincias de Chincha (Ica) y Cañete (Lima) (...).”

- 1.14. Con Memorando N° 862-2020/SBN-DGPE-SDDI de fecha 04 de junio de 2020, la “SDDI” remitió todos los actuados a esta Dirección, a fin de emitir la resolución correspondiente.

## II. ANÁLISIS:

- 2.1 Es menester señalar que un acto administrativo<sup>3</sup> es el pronunciamiento del ejercicio de la función administrativa por el cual se producen efectos jurídicos sobre derechos, intereses u obligaciones de los administrados (sean estos personas naturales, personas jurídicas o entidades de la administración pública)<sup>4</sup>.
- 2.2 El artículo 120° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante “TUO de la LPAG”) <sup>5</sup> señala: “(que) Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa **en la forma prevista en esta ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos (...)**” (Negrita y subrayado nuestro). En ese contexto, el artículo 11.1 del “TUO de la LPAG” señala que: “Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos (...)”.
- 2.3 El numeral 215.2 del artículo 215 del “TUO de la LPAG”, establece que solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. **La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.**
- 2.4 Los recursos impugnatorios, reconocidos en nuestra norma administrativa<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Artículo 1°.- Concepto de acto administrativo

1.1. Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

1.2. No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades”.

<sup>4</sup> T.U.O de la Ley 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>5</sup> T.U.O de la Ley 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 120.- Facultad de contradicción administrativa

120.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

120.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

120.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo”.

<sup>6</sup> Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

son los recursos de Reconsideración y de Apelación los mismos que deben ser presentados en el tiempo y forma señalados en la Ley.

- 2.5 En ese contexto, la doctrina nacional<sup>7</sup> señala que: “La nulidad es un argumento que puede sustentar cualquier recurso administrativo, pero nunca configura un recurso autónomo dentro del procedimiento nacional”. De igual forma Roca Mendoza<sup>8</sup> dice: “La nulidad no constituye por sí misma un recurso impugnatorio (...)”. Con base en lo expuesto, se puede señalar que la Nulidad no es un recurso administrativo autónomo, pues cualquier cuestionamiento respecto a la validez del acto administrativo debe ser planteado al interior del procedimiento **y por las partes intervinientes en el procedimiento**.
- 2.6 Con base a lo expuesto, la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal, deberá manifestarse sobre los aspectos formales del procedimiento hasta el momento, toda vez, que esta Superintendencia no ha emitido un acto definitivo; y el pedido de “la Municipalidad” se encuentra en su etapa de calificación formal.

### **Del procedimiento de transferencia.**

- 2.7 Con Oficio N° 00153-2019-GRL/GRDE/DIREFOR/OACC presentado el 6 de noviembre de 2019 (SI. N° 35974-2019), complementada con el Oficio N° 00460-2019-GRL/GRDE/DIREFOR/OACC del 30 de diciembre de 2019 (S.I. N° 41489-2019) el Gobierno Regional de Lima a través de la Dirección de Formalización de la Propiedad Rural – DIREFOR puso a disposición, entre otros, “el predio” a favor del Estado representado por esta Superintendencia, **por no resultar – según indica- de utilidad para sus fines institucionales** conforme se advierte de la Resolución Directoral N° 095-2019-CRL/CRDE/DIREFOR del 5 de noviembre de 2019.
- 2.8 En ese contexto, la Subdirección de Administración y Patrimonio Estatal, a través de la Resolución N° 244-2020/SBN-DGPE-SDAPE del 26 de febrero de 2020, aprueba la asunción de titularidad a favor del Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales respecto de “el predio”, señalando en el Décimo Primer y Décimo Segundo considerando lo siguiente:

“(…)”

11. *Que, en ese sentido, conforme al tercer considerando de la presente resolución se advierte que “el GORE LIMA” representado por la DIREFOR puso a disposición “los predios” a favor del Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales; en tal sentido cumplió con el presupuesto de forma para evaluar la procedencia de la asunción de titularidad por puesta a disposición;*
12. *Que, de la misma forma, “el GORE LIMA” mediante Informe Técnico Legal n.º 020-2019-DIREFOR/SDCCYTE/rebt-jngr del 27 de diciembre de 2019 (fojas 89 al 92), señaló:*

<sup>7</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del procedimiento Administrativo General. 12va Edición, Tomo II, Página 197.

<sup>8</sup> ROCA MENDOZA, Oreste. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General 1 Edición, Tomo I, Página 207.

12.1. "Los predios" no registran gravámenes ni procesos judiciales o administrativos vigentes.

12.2. "Los predios" **no son de utilidad para sus fines institucionales**, toda vez, que en dichas áreas se ha intensificado la condición urbana y expansión urbana

12.3. En "los predios" actualmente se viene realizando otro tipo de actividades tales como relleno sanitario y expansión urbana, los cuales tienen fines de interés social que no están contemplados dentro de sus funciones.

(...)"

2.9 En relación al procedimiento administrativo de transferencia predial, el artículo 62° de "el Reglamento", establece, que: constituye la traslación de dominio a título gratuito u oneroso de predios del dominio privado estatal, el cual es realizado entre las entidades conformantes del Sistema de Bienes Estatales.

2.10 Mediante Oficio N° 423-2019-AL-MPC presentado el 14 de noviembre del 2019 (S.I N° 36853-2019), "la Municipalidad", solicita la transferencia de "el predio", para destinarlo a un relleno sanitario, maestranza de mantenimiento, lavado de la maquinaria de recojo de residuos sólidos, así como para la infraestructura administrativa para su funcionamiento y el área de protección ecológica circundante, a través de la siembra de árboles, que evite la contaminación, obras de acuerdo a las normas técnicas y legales expedidas por el Ministerio del Ambiente y de la OEFA.

2.11 En ese contexto, como parte de la calificación formal del procedimiento de transferencia predial, la SDDI procedió a elaborar el Informe Preliminar N° 1582-2019/SBN-DGPE-SDDI de fecha 26 de diciembre de 2019, en el que se determinó que "el predio" se encuentra inscrito en la partida registral N° 21002731 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Cañete (CUS N° 54683), a favor del Gobierno Regional de Lima, encontrándose pendiente la inscripción de la Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE del 26 de febrero de 2020, que dispuso la asunción de titularidad a favor del Estado en la citada partida registral.

2.12 Mediante las solicitudes Nros. S.I N° 07175-2020 y S.I N° 07268-2020 presentadas el 17 y 30 de abril del 2020, la Subsecretaria General de la Presidencia de Consejo de Ministros y el Viceministro de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento trasladan la solicitud de "la Municipalidad", mediante la cual modifica su proyecto indicando que parte de "el predio" (100,00 has.) será utilizado para Cementerio Municipal de Emergencia, debido al estado de Emergencia Sanitaria declarado por la Pandemia de Corona Virus - COVID 19; y el área remanente será habilitada para la disposición final de los residuos sólidos de los hospitales que constituyen agentes contaminantes y de carácter peligroso.

2.13 Mediante Carta N° 007-2020-AL-MPC del 24 de enero de 2020 (S.I. N° 02083-2020) reiterado mediante correos electrónicos del 07 y 08 de mayo de 2020

ingresados por la mesa virtual de la SBN con S.I Nros. 07484-2020 y 07485-2020, “la Municipalidad” manifiesta que conoce el estado de la Resolución N° 0244-2020/SBN-DGPE-SDAPE, no obstante, a ello solicita la entrega provisional de “el predio”.

- 2.14 Siendo de conocimiento público la pandemia del COVID-19, sus consecuencias mortales, la necesidad manifestada por “la Municipalidad” de que la localidad de Cañete cuente con un cementerio para los muertos durante la emergencia sanitaria y un área para la disposición final de los residuos sólidos de los hospitales y así cumplir con las disposiciones del Ministerio de Salud; la SDDI determinó que existen razones debidamente acreditadas para realizar la entrega provisional de “el predio”, de conformidad con el artículo 49-A de “el Reglamento”, concordado con el numeral 7.8 del artículo 7 de “la Directiva”.
- 2.15 Con base en lo antes señalado, en fecha 12 de mayo del 2020, mediante Acta de Entrega – Recepción Provisional N° 0002-2020/SBN-DGPE-SDDI, se entregó “el predio” provisionalmente a “la Municipalidad”.

### De los argumentos de “el Recurrente”

- 2.16 Se tiene, que “el Recurrente” solicita se declare la nulidad de todo lo actuado y se retrotraiga todas las actuaciones hasta el momento **de resolver sobre el peticitorio de “la Municipalidad”**. Al respecto cabe señalar, que a la fecha no existe resolución o **Acto Administrativo Firme** que haya dispuesto **de manera definitiva**, la transferencia de “el predio” al ayuntamiento de Cañete, toda vez, que este aún se encuentra en trámite.
- 2.17 Por otro lado, señala que no han sido notificados, el Municipio de Chincha, ni el Gobierno Regional de Ica sobre el procedimiento de transferencia, vulnerando su derecho de defensa y al procedimiento. Se tiene que la transferencia interestatal de dominio, se realiza a través de las entidades públicas titulares del predio, las cuales se constituyen como los sujetos del procedimiento<sup>9</sup>, del análisis preliminar se observa que el titular de “el predio” es el Estado peruano, representado por esta Superintendencia y el pedido lo formula “la Municipalidad”.
- 2.18 A mayor abundamiento, del estudio técnico legal realizado por la SDDI, no se ha advertido superposición, con predios de particulares o que estén bajo la titularidad de algún Municipio o Gobierno Regional<sup>10</sup> bajo las leyes orgánicas que los reglamentan; ya que, los Municipios y Gobiernos Regionales son parte del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>11</sup> y cuya

<sup>9</sup> TUO de la LPAG, Artículo 61.- **Sujetos del procedimiento**

Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:

1. **Administrados:** La persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados.
2. **Autoridad administrativa:** El agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos.

<sup>10</sup> LEY 27972, **Ley Orgánica de las Municipalidades, artículo 55.** Los bienes, rentas y derechos de cada municipalidad constituyen su patrimonio. El patrimonio municipal se administra por cada municipalidad en forma autónoma, con las garantías y responsabilidades de ley. Los bienes de dominio público de las municipalidades son inalienables e imprescriptibles. Todo acto de disposición o de garantía sobre el patrimonio municipal debe ser de conocimiento público.

<sup>11</sup> **Artículo 3.- Bienes estatales**

Para los efectos de esta Ley, los bienes estatales se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan, conforme se establezca en el Reglamento

rectoría la ejerce esta Superintendencia. Por lo tanto, en esta etapa inicial del procedimiento no se visualiza que se esté afectando el derecho de propiedad de algún tercero o entidad estatal.

- 2.19 Es menester, informar a "el Recurrente", que dentro de las demás evaluaciones técnico legales que se darán en el procedimiento sobre el predio, pueden aparecer óbices que impidan la libre disposición del bien, o terceros<sup>12</sup> que puedan verse afectados con la emisión final de la resolución. Por lo cual, la Subdirección encargada del procedimiento, deberá de identificar a los posibles afectados o advertir los obstáculos que impidan la disposición del mismo dentro del marco normativo que reglamenta los procedimientos de esta Superintendencia.
- 2.20 Con respecto al punto, que sostiene "el recurrente" sobre la incongruencia entre lo peticionado por "la Municipalidad" que es la transferencia de dominio, y se ha otorgado solo la posesión. Se debe informar, que: el artículo 49-A de "el Reglamento", concordado con el numeral 7.8 del artículo 7 de "la Directiva", prescribe que, en cualquiera de los procedimientos de administración o disposición de predios estatales entre entidades públicas, la entidad competente podrá hacer entrega provisional de la posesión a la entidad solicitante, en los casos en que peligre la seguridad del predio o **existan razones debidamente acreditadas**. La entrega provisional constara en acta de entrega-recepción, **sin que ello signifique la aprobación previa de la solicitud**.
- 2.21 Es de conocimiento público, los estragos que está causando el COVID 19 en el Perú, por consecuencia, es necesario **activar los proyectos de infraestructura** que permitan afrontar de una manera frontal los problemas que viene generando la pandemia, en ese sentido, esta Superintendencia tiene por finalidad la de procurar la mayor eficiencia a los bienes del Estado procurando siempre su aprovechamiento en aras del bienestar social.
- 2.22 Por otro lado, de la revisión del acta de entrega provisional, se ha establecido sobre ella obligaciones que debe cumplir "el Municipio", como es la custodia del bien, la instalación de cercos u otras formas que permitan custodiar y conservar "el predio", teniendo en cuenta que dicha posesión es temporal y está sujeta a la procedibilidad de su pedido, ya que de advertirse algún problema que impida la disponibilidad del bien, o esta Superintendencia declare su inadmisibilidad o improcedencia sobre el pedido de "el Municipio", dicha acta quedara sin efectos, procediendo a devolverse **el predio a esta entidad por ser de su titularidad**.
- 2.23 Es importante señalar, que esta Superintendencia, **no tiene facultades para autorizar la construcción o puesta en marcha del cementerio**, ya que dichas atribuciones deben ser emitidas por las entidades competentes (Ministerio de Salud, Ministerio del Ambiente, etc.), dicha situación se encuentra señalada en el acta de entrega provisional, cumpliendo así lo reglamentado en "la Directiva" y "el Reglamento" de esta

<sup>12</sup> TULO de la LPAG, Artículo 71.- Terceros administrados

71.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento. (...)

Superintendencia.

- 2.24 Con respecto a que el pedido de transferencia solo ha sido solicitado por el Alcalde de “la Municipalidad”, se advierte que corre a fojas 04 al 06 del expediente administrativo N° 1198-2019-SBN-SDDI, el acuerdo de Concejo Municipal N° 140-2019- MPC del 14 de noviembre del 2019, por el cual, **se aprobó por unanimidad formalizar el pedido de transferencia del dominio** sobre “el predio” a esta Superintendencia, así como se facultó a el Alcalde de dicha comuna, para poder tramitar, suscribir y realizar las gestiones sobre el pedido ante la SBN.
- 2.25 Finalmente, con respecto a la Resolución Directoral N° 9132012-DIRGEN-PNP/EMG, de fecha 05 octubre 2012, expedida por el Director General de la Policía Nacional del Perú, por la cual, se declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 511- 2003 – DIRGEN-EMG del 27 de febrero de 2003, por cuanto, el Congreso de la República, no había emitido una Ley que resuelva los límites entre Ica – Lima.
- 2.26 Al respecto, se debe tener en cuenta que los estamentos del Estado, fijan las competencias territoriales de sus unidades, conforme a diversos criterios: distancia, acceso y otros, es el caso, por ejemplo, de las Cortes Superiores de Justicia, que tiene juzgados que políticamente pertenecen a una provincia geográficamente, pero que **administrativamente** depende de otra, por los criterios antes expuesto. Lo cual, no tiene incidencia en la relación de la demarcación política de un determinado departamento. En esa medida, el documento expedido por la Policía Nacional del Perú, solo ha establecido el límite en la quebrada “Topara”, para las actuaciones de ambas unidades territoriales de la Policía.
- 2.27 Es preciso informar, **que los hechos señalados por “el Recurrente” con respecto al problema limítrofe entre ambas regiones, deberá ser evaluado en su oportunidad por la Subdirección a cargo del procedimiento**, ya que esta Dirección no tiene a cargo la tramitación de los procedimientos, si no la supervisión de los mismos.
- 2.28 Con base a todo lo desarrollado, se tiene que la titularidad de “el predio” la ejerce el Estado representado por esta Superintendencia, es menester informar a “el Recurrente” que el Estado a través de esta Superintendencia no ostenta ninguna situación jurídica de propietario civil (artículo 70° de la Constitución Política del Perú), **sino ejerce su calidad de propietario sobre sus predios en la administración y funciones que cumplen los mismos (bienes) en beneficio de la Nación y por mandato expreso de ley.**
- 2.29 Así pues, se tiene que las normas que rigen los procedimientos de este ente administrativo deben ceñirse a las facultades con las que cuenta por mandato legal y por la garantía que ejerce como ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales<sup>13</sup>, por el cual, no se advierte una violación al derecho de propiedad **al evaluar la transferencia de dominio conforme a “la Directiva”.**

<sup>13</sup> Artículo 7.- Garantías del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Son garantías que rigen el Sistema Nacional de Bienes Estatales, las siguientes:

a) La primacía de las disposiciones de esta Ley, así como las normas reglamentarias y complementarias, por su especialidad, que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, sobre las que, en oposición o menoscabo de éstas, puedan dictarse (...).

- 2.30 Asimismo, la SDDI deberá evaluar el cumplimiento de los requisitos formales del petitorio, de conformidad con el inciso j), numeral 7.1. de "la Directiva", entre los que se encuentran la presentación de: "El programa o proyecto de desarrollo o inversión con los respectivos planes y estudios técnico-legales para su ejecución, establecidos de conformidad con sus respectivas competencias, que contenga: denominación, descripción, finalidad, objetivo, alcances del programa o proyecto, indicación del financiamiento, así como cronograma de la ejecución de la obra, estableciendo el plazo para su conclusión". (El subrayado es nuestro). Documentos que deberán ser meritados en la etapa de instrucción, en la que se determinará si procede o no la transferencia solicitada.
- 2.31 Se debe tener en cuenta, que para declarar la nulidad de un acto administrativo, se debe advertir las causales que puedan motivar la declaración de nulidad del acto administrativo; las mismas que se encuentran establecidas en el artículo 10<sup>14</sup> del "TUO de la LPAG". De dichas causales, se observa que estas **son siempre originarias y no sobrevenidas**, es decir, deben presentarse al momento de la emisión del acto administrativo.
- 2.32 Por ello, es menester informar que la nulidad administrativa no puede ser entendida como una nulidad civil, ya que, mientras en la nulidad civil se pretende resguardar la manifestación de voluntad de los intervinientes a través de la nulidad; en el plano administrativo, la nulidad pretende salvaguardar la vigencia de la norma, preservando de esa manera el ordenamiento jurídico existente. **En ese sentido, no estamos frente a un acto administrativo definitivo, por consecuencia, no es posible manifestarse sobre la nulidad en el presente caso.** Por consecuencia, resulta inoficioso manifestarse sobre los demás puntos del escrito de Nulidad.
- 2.33 Bajo ese contexto, y dentro del marco de las acciones de supervisión que corresponden a la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal respecto a las subdirecciones bajo su ámbito, **y habiendo evaluado las actuaciones hasta el momento**, ejecutadas por la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario, encontrando que la misma se ajusta a derecho y ha sido emitida observando la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA sus modificatorias y "la Directiva".

### **CONCLUSIONES:**

- 3.1. Por las razones expuestas, se recomienda declarar infundado el pedido de nulidad presentado por **LAURO FRANCISCO MUÑOZ GARAY** contra el Acta de Entrega Provisional N° 002-2020/SBN-DGPE-SDD de fecha 12 de mayo de 2020.

---

#### **14 Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición. 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

**RECOMENDACIONES:**

- 4.1. Se recomienda, a la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario, que observe lo informado por “el Recurrente” debiendo oficiar a las instancias competentes a fin de determinar si existe un problema limítrofe entre las regiones Ica y Lima, que se encuentre en trámite, ejecución o archivo, en el marco del procedimiento a su cargo.

 Firmado digitalmente por:  
CARDENAS VALDEZ Jose Antonio FAU  
20131057823 soft  
Fecha: 17/06/2020 18:58:39-0500

---

**JOSE ANTONIO CARDENAS VALDEZ**  
Especialista Legal de la DGPE