

**SUPERINTENDENCIA  
NACIONAL DE  
BIENES ESTATALES**



## **RESOLUCIÓN Nº 0001-2023/SBN-DGPE**

San Isidro, 11 de enero de 2023

**VISTOS:**

El Informe 00004-2023/SBN-PP del 9 de enero de 2023, el Memorandum 00025-2023/SBN-PP del 5 de enero de 2023, la Resolución Judicial 01 del Exp. 10647-2022, el Informe 00009-2023/SBN-OAJ del 10 de enero de 2023, el Informe 00012-2023/SBN-DGPE del 11 de enero de 2023, y; y;

**CONSIDERANDO:**

1. Que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN (en adelante “SBN”), en virtud del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, Ley 29151<sup>1</sup> (en adelante “TUO de la Ley 29151”); el Reglamento de la Ley 29151, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA del 11 de abril de 2021<sup>2</sup> (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, el literal d) del numeral 14.1) del artículo 14 del “TUO de la Ley 29151” dispone que es función y atribución exclusiva de la “SBN” supervisar los bienes estatales, así como el cumplimiento del debido procedimiento y de los actos que ejecuten las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Bienes Estatales – SNBE,

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

<sup>2</sup> Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA del 11 de abril de 2021 que deroga el Decreto Supremo 007-2008- VIVIENDA y modificatorias.

estableciéndose que en caso que, la “SBN” determine infracciones a la normatividad, pondrá las mismas en conocimiento de la entidad pública correspondiente y de la Contraloría General de la República, para las acciones correctivas y sanciones respectivas, bajo responsabilidad del Titular de la entidad pública;

3. Que, el literal k) del artículo 41 del derogado ROF la SBN<sup>3</sup> vigente al momento de emitirse la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, establecía, entre otras funciones de la “DGPE”, resolver en segunda instancia los recursos impugnativos sobre los actos administrativos emitidos por sus subdirecciones, en este caso, las resoluciones emitidas por la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, venidas en grado de apelación<sup>4</sup>;

4. Que, con la emisión del nuevo Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por la Resolución 0066-2022/SBN del 26 de septiembre de 2022, con el cual se aprueba Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la “SBN en mérito a lo establecido en el Decreto Supremo 011-2022-VIVIENDA (en adelante “ROF de la SBN”), establece en el literal l) del artículo 42, que la “DGPE” puede emitir resoluciones en materia de su competencia;

5. Que, mediante el Memorándum 00063-2023/SBN-DGPE del 9 de enero de 2023, se consultó a la Oficina de Asesoría Jurídica de la SBN si la “DGPE” es competente para emitir la resolución de lesividad de las Resoluciones 0049-2022/SBN-DGPE, 0072-2022/SBN-DGPE y 0094-2022/SBN-DGPE, en atención a lo señalado por el segundo párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (en adelante “TUO de la Ley 27584”);

6. Que, mediante el Informe 0009-2023/SBN-OAJ, la Oficina de Asesoría Jurídica de la SBN, establece entre otros, que es de competencia de la “DGPE” emitir resoluciones que se encuentren vinculadas con las actividades relacionadas con los actos de adquisición, administración y disposición de los predios estatales; así como, las relacionadas a las acciones de diagnóstico y saneamiento físico legal de los predios estatales de competencia de la SBN. En consecuencia, en la medida que el referido Informe no concluye señalando que la DGPE no sea competente para la emisión de la aludida resolución de lesividad, de una interpretación, en contrario sensu, debe entenderse que la “DGPE” como órgano de línea responsable de planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar la administración de los predios estatales, resulta competente para emitir la resolución de lesividad, pues esta sería una función inherente que se desprende de este órgano superior como última instancia en la gestión de los actos de administración de predios estatales; interpretar de manera distinta dejaría en indefensión al Estado en sede jurisdiccional;

---

<sup>3</sup> Reglamento de Organización y Funciones de la SBN aprobado por Decreto Supremo 016-2010-VIVIENDA vigente hasta el 22 de setiembre de 2022, es decir, al momento de los hechos, se constituía en la norma organizacional que regulaba las facultades, competencias y dependencia jerárquica de las unidades orgánicas de la SBN.

<sup>4</sup> El artículo 44 del derogado ROF de la SBN, señalaba que la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, es la unidad orgánica encargada de realizar el diagnóstico y/o saneamiento técnico-legal de la propiedad del estado, y depende jerárquicamente de la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal.

## **Sobre la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE que declara la nulidad de Oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE y el agotamiento de la vía administrativa**

7. Que, el numeral 213.2) del artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante “TUO de la Ley N° 27444”), señala que “la nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario”;

8. Que, la facultad que tiene el superior jerárquico de quien emitió el acto, para declarar de oficio su nulidad, se efectuará dentro del plazo de dos (2) años de consentido el acto, según el primer párrafo, numeral 213.3) del artículo 213 del “TUO de la Ley N° 27444”;

9. Que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.1) del artículo 228 del “TUO de la Ley 27444, los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado;

10. Que, asimismo, el numeral 228.2) del artículo antes señalado, establece que los actos que agotan la vía administrativa son: **“El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica”**;

11. Que, mediante la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, la Administración, en este caso la “DGPE”, resuelve declarando infundado el recurso de apelación presentado por Sada Goray Chong (S.I. 23112-2021 del 7 de setiembre de 2021) en contra de la Resolución 1313-2021/SBN-DGPE-SDAPE del 9 de diciembre de 2021, seguido en el **Expediente 1395-2020/SBNSDAPE**; dando así, por agotada la vía administrativa. No obstante lo anterior, la administrada recurrió a su derecho de impugnación o contradicción en sede administrativa;

12. Que, sin embargo, mediante la **Resolución 0049-2022/SBN-DGPE**, la ex directora de la “DGPE”, Marina Aglae Subiría Franco, declaró la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, realizado un nuevo análisis de las mismas pruebas debatidas en la resolución de primera y segunda instancia sin considerar que la vía se encontraba agotada por los fundamentos antes expuestos. En consecuencia, estamos frente a una resolución administrativa que vulnera las normas antes señaladas, por los siguientes fundamentos:

a) Se ha vulnerado el numeral 228.1) del artículo 228 “TUO de la Ley

27444”, que establece que, los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado, por lo tanto, incurriría en una infracción normativa por interpretación errónea.

- b)** Existe vulneración del artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues se ha desconocido la propiedad del Estado, sustentada en la Resolución 058-2005/SBN-GO-JAR y reafirmada en la Sentencia de Casación 778-2016, emitida por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte de Justicia de la República (Expediente 5710- 2006).
- c)** La competencia y procedimiento regular, como requisitos de validez del acto administrativo, previstos en los numerales 1) y 5) del artículo 3 del “TUO de la Ley 27444”.
- d)** En el presente caso, la “DGPE” no cuenta con la competencia para declarar la nulidad de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, que resolvió declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Sada Goray Chong, por cuanto se dio por agotada la vía administrativa, bajo una nueva interpretación de los actuados; por lo tanto, sólo podía ser impugnada en sede judicial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.1) del artículo 228° del “TUO de la Ley 27444” (vulneración de la competencia como requisito de validez del acto administrativo).
- e)** El procedimiento de saneamiento físico legal, es de oficio y no a instancia de parte; sin embargo, la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, dispone la rectificación de área, linderos y medidas perimétricas del predio inscrito en partida 49059060 del Registro de Predios de Lima; es decir, que se autorizó realizar acciones de saneamiento sobre el predio a instancia de parte, desnaturalizando de esta manera las normas que regulan el procedimiento de saneamiento físico legal de predios de propiedad estatal (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo).
- f)** La “DGPE” al momento de citar el artículo 79° de “el Reglamento” en la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, no tuvo en cuenta que para que proceda la rectificación de área, linderos y medidas perimétricas respecto de un predio estatal se requiere previamente de la elaboración de un informe técnico legal (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo), de conformidad con lo dispuesto en el numeral 61.1 del artículo 61 del Reglamento;
- g)** La Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones, carecen de motivación expresa, mediante una relación concreta y directa de

los hechos probados y la exposición que justifican el acto adoptado; esto es, constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia sin contar con los elementos suficientes, es decir, sin contar con el análisis técnico legal que debe sustentar la citada resolución (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo).

- h) Los planos y memoria descriptiva que obran en el Título Archivado 2022-01377890 y que dieran mérito a la inscripción de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones, no fueron elaboradas por esta Dirección y tampoco por las subdirecciones que conforman la DGPE; ni por la Subdirección de Registro y Catastro de la SBN (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo).

13. Que, empero, mediante la **Resolución 0072-2022/SBN-DGPE** del 8 de junio de 2022, el ex Director de la “DGPE” Héctor Manuel Chávez Arenas, dispone rectificar de oficio el artículo 3 de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, manteniendo subsistente los demás extremos de dicha resolución. Luego, a través de la **Resolución 0094-2022/SBN-DGPE** del 1 de agosto de 2022, el mismo ex director, nuevamente dispone por rectificar de oficio el artículo 3 de la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE, manteniendo subsistente los demás extremos de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y 0072-2022/SBN-DGPE; sin considerar que la vía se encontraba agotada por la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022;

14. Que, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 148 de la Constitución Política del Perú, se dispone que “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa.”, el cual es un precepto constitucional que consagra el proceso contencioso administrativo como un mecanismo para el control judicial de la legalidad de la actividad de la Administración Pública, mediante el cual se puede acudir ante el Poder Judicial cuestionando las decisiones administrativas que los afecten;

15. Que, la comentada norma constitucional, de acuerdo al jurista Jorge Danós Ordoñez en la Constitución Comentada (Gaceta Jurídica, Tomo II: 402), cumple los siguientes objetivos: i) Garantiza el equilibrio entre los poderes del Estado, porque permite que lo decidido por las entidades y órganos que conforman la Administración Pública, o que ejercen funciones administrativas, en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno, es decir, nacional, regional y local, pueda ser revisado a pedido de los interesados por otro poder distinto y autónomo como lo es el Poder Judicial; ii) Refuerza el principio de legalidad que fundamenta a la Administración Pública, porque conforme a la arquitectura constitucional, toda acción administrativa debe sujetarse al ordenamiento jurídico preestablecido, razón por la que se confiere al Poder Judicial la potestad de verificar en sede jurisdiccional la legalidad de las actuaciones administrativas impugnadas; iii) Consagra el derecho subjetivo para poder cuestionar ante el Poder Judicial todas las decisiones administrativas que les afecten; iv) Correlativamente establece una tácita reserva constitucional para el control jurisdiccional de la legalidad de la actividad administrativa se realice exclusivamente a

través del proceso contencioso -administrativo, como el proceso ordinario destinado exclusivamente al control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa y no mediante otros procesos; v) Al consagrarse el proceso contencioso-administrativo se impide que el legislador pueda aprobar normas que excluyan determinadas actuaciones administrativas del ámbito del citado proceso declarándolas exentas o inmunes a un eventual control jurisdiccional (se proclama la universalidad del control); que se restrinja irrazonablemente el acceso ante la justicia para iniciar el citado proceso;

16. Que, asimismo, el artículo 19 del “TUO de la Ley 27584”, establece que es un requisito para la **procedencia de la demanda contenciosa administrativa** el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General o por normas especiales, encontrándose entre dichos actos el expedido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; conforme al literal b) del artículo 228 del “TUO de la Ley 27444”;

17. Que, en tal sentido, el profesor Ramón Huapaya Tapia, señala respecto al acto administrativo que causa estado “es justamente aquel que agota o pone fin a la vía administrativa, porque fija finalmente la voluntad de la administración luego de haber transcurrido las instancias previstas en el procedimiento administrativo previo, por lo que sólo es recurrible ante el Poder Judicial”<sup>5</sup>;

18. Que, conforme a lo expuesto, y en concordancia con el literal b) del numeral 228.2) del artículo 228 del “TUO de la Ley 27444, la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 6 de abril de 2022, agotó la vía administrativa, no pudiendo la Administración emitir ningún pronunciamiento, por lo se encuentra habilitada para interponer una demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial;

19. Que, sin perjuicio de lo antes señalado, el Principio de Favorecimiento del Proceso, establecido en el numeral 3 del artículo 2 del “TUO de la Ley 27584”, prevé que el Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa;

### **Sobre el Proceso Contencioso Administrativo de Lesividad**

20. Que, el “TUO de la Ley 27584”, prevé en su artículo 4, que procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas; y son impugnables en ese proceso, entre otros, las siguientes actuaciones administrativas: “1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa”;

21. Que, por su parte, MORÓN URBINA señala que, el contencioso por lesividad del estado, es un “proceso judicial contencioso administrativo singular que inicia una autoridad administrativa para buscar promover la anulación en sede judicial de su propia

---

<sup>5</sup> Huapaya Tapia, Ramón. El proceso Contencioso Administrativo. PUCP, Fondo Editorial. 2019, pág 100.

actuación administrativa ya firme, y que ha otorgado o reconocido derechos e intereses a administrados”<sup>6</sup>;

**22.** Que, asimismo, para GONZÁLEZ PÉREZ el proceso contencioso de lesividad “es aquel proceso contencioso administrativo que tiene por objeto la pretensión de una entidad administrativa por la que se solicita del órgano jurisdiccional la revocación de un acto de la misma”. Esta **declaración de lesividad** “se expresa en una manifestación de juicio, razonado, y declarativo que emite la autoridad administrativa calificando como lesivo el acto administrativo, que está dirigido a habilitar la acción judicial de retirar del mundo jurídico dicha decisión por medio de la jurisdicción contencioso administrativa”<sup>7</sup>;

**23.** Que, en tal sentido, la declaración de lesividad comprende un acto razonado, de la autoridad administrativa que identifica el acto ilegal, que afecta el interés público. Bajo ese presupuesto, SALDAÑA BARRERA, señala que “el Tribunal Constitucional peruano ha indicado que la seguridad jurídica: **busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto del cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad**”<sup>8</sup>;

**24.** Que, a mayor abundamiento, respecto a la institución del proceso de lesividad, MORÓN URBINA señala que ésta se fundamenta en “**la voluntad legislativa de evitar que la Administración se irrogue de modo ilimitado temporalmente la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado**”; en tal sentido, “**la instauración del proceso de lesividad constituye una superación del estado de anulación perpetua de la administración a favor del derecho de defensa de los administrados**”;

**25.** Que, como es de verse, los actos que emite la Administración deben basarse no sólo en la legalidad sino en la **seguridad jurídica** de los mismos, a fin de mantener derechos subjetivos administrativamente declarados; en consecuencia, la declaración de nulidad consecutiva e ilimitada de los actos administrativos, conllevarían a una revisión indeterminada para la Administración, lo que sin duda promovería la inseguridad jurídica de los derechos otorgados en favor de los administrados. Es así que, el proceso de lesividad permite que en la vía judicial se discuta su legalidad;

**26.** Que, haciendo hincapié sobre el agotamiento de la vía administrativa, MORÓN URBINA señala que, “en aplicación del carácter prejudicial de la vía administrativa, resulta indispensable que el administrado ejerza su derecho de contradicción (reclamación previa administrativa) anteladamente ante la propia administración pública hasta obtener un pronunciamiento que cause estado. Cuando

---

<sup>6</sup> MORÓN URBINA, J. El Proceso Contencioso de Lesividad: Catorce años después de su incorporación en el derecho peruano. En Revista IUS ET VERITAS, N.º 51, diciembre, 2015 / ISSN 1995-2929, Pág. 240.

<sup>7</sup> Ídem. Pág. 233.

<sup>8</sup> Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy “El Tribunal Constitucional y la potestad excepcional de declarar la nulidad de sus propias decisiones”, Revista peruana Derecho Constitucional, <https://www.tc.gob.pe/cecs/publicaciones/>

ello ocurre, decimos que la vía administrativa ha quedado agotada y recién procede la vía sucesiva: la judicial.”<sup>9</sup>;

**27.** Que, en ese sentido, queda claro que para admitirse a trámite una demanda en un proceso contencioso administrativo, **el acto administrativo materia de impugnación tiene que haber causado estado o, en otros términos, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose por ello, cuando se exprese la voluntad definitiva de la entidad; y que, al contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, contra ella no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva;**

**28.** Que, es de acotar que la Corte Suprema, ha precisado que para admitirse a trámite una demanda en un proceso contencioso administrativo, el acto administrativo materia de impugnación tiene que haber causado estado o en otros términos, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose por ello, cuando se exprese la voluntad definitiva de la entidad; y, que al contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, contra ella no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva<sup>10</sup>;

**29.** Que, en consecuencia, conforme a lo antes expuesto, el literal b) del numeral 228.2 del TUO de la Ley 27444, los actos administrativos que resuelven el recurso impugnativo del acto de una autoridad sometida a subordinación **agotan la vía administrativa**; esto es, causan estado. En ese orden de ideas, como se indicó anteriormente, con la dación de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE, se declaró infundado el recurso de apelación presentado por el administrado, dando por agotada la vía administrativa;

**30.** Que, asimismo, es conveniente precisar que, para el caso de la “SBN”, la “DGPE” únicamente es competente para declarar la nulidad de oficio respecto de los actos administrativos emitidos por las subdirecciones a su cargo, por ser el superior jerárquico, mas no puede declarar la nulidad de oficio de sus propios actos administrativos, toda vez que -como se precisó- sus actos administrativos agotan la vía administrativa, cuando estos se pronuncian sobre el fondo;

### **Sobre el agravio de la legalidad administrativa y agravio al interés público**

**31.** Que, la primera condición que dispone el “TUO de la Ley 27584”, es que el acto administrativo se encuentre viciado con alguna de las causales establecidas en el

---

<sup>9</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la ley del Procedimiento Administrativo General”, Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 239

<sup>10</sup> SENTENCIA CASACIÓN N° 13482-2015 LIMA 1 Sumilla: La Sala Superior no realizó un análisis argumentativo a fin de determinar si la resolución cuestionada judicialmente (Resolución del Tribunal Fiscal N° 00147-Q-2014) resolvió el fondo de la cuestión controvertida en sede administrativa y si esta tenía o no el carácter de definitiva para arribar a la conclusión de que dicho acto no causa estado, pues, más allá del nombre procesal con el que se designa al artículo 155° del Código Tributario (Queja), **se debió tener en cuenta que un pronunciamiento causa estado cuando la entidad ha expresado su voluntad definitiva al resolver el fondo del conflicto y no existe recurso impugnatorio contra ella en sede administrativa.**



artículo 10 del “TUO de la Ley 27444”, tal como la contravención a la Constitución, leyes o las normas reglamentarias; o el defecto u omisión de alguno de sus requisitos de validez, como, la falta de motivación y procedimiento regular;

**32.** Que, el numeral 5.1 del artículo 5 del “TUO de la Ley 27444”, establece que el objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad. Asimismo, el numeral 5.2) del referido artículo señala que en ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, **ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar;**

**33.** Que, es de acotar que, el artículo 78 del Reglamento regula la rectificación de áreas, linderos y medidas perimétricas de predios del Estado, que puede efectuarse por la SBN o los Gobiernos Regionales con funciones transferidas, en tanto no se afecte derechos de terceros;

**34.** Que, la rectificación antes mencionada según lo dispuesto en el artículo 79° de “el Reglamento”, también puede aplicarse a la duplicidad de partidas registrales por superposición real, parcial o total, entre un predio de propiedad del Estado de menor antigüedad con otro de mayor antigüedad de propiedad de privados. En tales casos, la SBN o los Gobiernos Regionales con funciones transferidas, **previo informe técnico legal, rectifica el área del predio del Estado excluyendo el área del bien del particular, salvo que el derecho de éste adolezca de nulidad u otras cuestiones que requieran ser dilucidadas en la vía jurisdiccional;**

**35.** Que, en efecto, la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones emitidas a través de la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 1 de agosto de 2022, que declara la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2002, fueron emitidas por la misma Dirección (DGPE), vulnerando los requisitos de validez del acto administrativo, como es la competencia y el procedimiento regular, previstos en el numeral 1) y 5) del artículo 3 del “TUO de la Ley 27444”;

**36.** Que, en el procedimiento seguido en el **Expediente 1395-2021/SBNSDAPE** (que contiene la documentación sustentatoria de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE del 6 de abril de 2022, Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE), no cuenta con documentación técnica oficial, es decir documentación generada por esta Superintendencia y además, de ello no se determina el área final del predio estatal;

**37.** Que, la documentación técnica obrante en el Título Archivado 2022-1377890 de la SUNARP (Zona Registral IX-Sede Lima), se advierte que no ha sido emitida por esta Superintendencia conforme se ha verificado del Sistema de Gestión Documental - SGD de la SBN, así como de la consulta que ha realizado la “DGPE” a todas las áreas de la SBN que emiten información técnica para sustentar los actos de administración relacionados a predios estatales;

**38.** Que, a mayor abundamiento, en concordancia con los artículos citados en los considerandos precedentes, el artículo 61 de "el Reglamento" establece que todos los actos de adquisición, administración y disposición de los predios estatales deben estar sustentados por la entidad que los emite mediante un informe técnico legal, en el cual se indiquen los hechos y la norma legal aplicable, así como se analice la legalidad del acto. Asimismo, el informe técnico es suscrito por profesionales y/o técnicos certificados por la SBN conforme a lo establecido en el artículo 37 del "TUO de la Ley 29151". Si bien es cierto que la certificación se encuentra suspendida hasta enero de 2024, no es menos cierto que la información técnica y legal debe ser elaborada por un servidor público de la entidad que tramita el procedimiento;

**39.** Que, sobre la segunda condición, con la dación de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones emitidas a través de la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 08 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 01 de agosto de 2022, que declara la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2002, emitida por la misma Dirección (DGPE), se afecta al patrimonio estatal por cuanto resuelve declarar procedente una rectificación de área, linderos y medidas perimétricas a favor de Sada Angélica Goray Chong, de un predio del Estado, sin contar con la información técnica oficial que sustente dicho acto de acuerdo a lo previsto en los artículos 78 y 79 del "Reglamento", **evidenciándose con ello la contravención a las normas reglamentarias y al procedimiento regular que se sigue respecto a los predios del Estado, que constituyen patrimonio de la Nación, generándose una afectación al interés público;**

**40.** Que, el Tribunal Constitucional Peruano al abordar la noción de "*interés público*" ha comentado que este "tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa". "Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente"<sup>11</sup>.

**41.** Que, en esa línea, la sentencia recaída en el Expediente 3283-2003-AA/TC, describe el término de "interés público" del modo siguiente: "Se denomina como interés público al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como «algo» necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares. En el interés público confluyen las expectativas de la sociedad civil y la actuación del Estado".

**42.** Que, en virtud de lo expuesto, existe una afectación al interés público, porque se perjudica a la colectividad, titular de la expectativa jurídica válida consistente en que las resoluciones emitidas por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, como ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, es responsable de normar

---

<sup>11</sup> Sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC, fundamento jurídico 11.

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, que reiteramos constituye patrimonio de la Nación, en armonía con el interés social;

**43.** Que, finalmente, la institución del proceso de lesividad se fundamenta en la voluntad legislativa de **evitar que la Administración se irroque de modo ilimitado la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado**. En tal sentido, la instauración del proceso de lesividad constituye una superación del estado de anulación perpetua de la administración a favor del derecho de defensa de los administrados;

**44.** Que, por lo expuesto en los anteriores considerandos, la “DGPE” no era competente para declarar la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022; menos aún, puede emitir actos anulatorios perpetuos de sus procedimientos administrativos, por cuanto vulneraría el “TUO de la Ley 27444” afectando las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica de los derechos adquiridos de cualquier administrado;

De conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Constitución Política del Perú, el “TUO de la Ley”, “el Reglamento”, el “ROF de la SBN”, el “TUO de la Ley 27444” y el “TUO de la Ley 27584”.

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.** – Declarar la **LESIVIDAD** de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE del 6 de abril de 2022 y sus rectificaciones emitidas con las Resoluciones 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 1 de agosto de 2022, por presentar vicio de nulidad trascendente en su contenido que agravia la legalidad administrativa y el interés público, conforme a las consideraciones expuestas en la presente resolución.

**Artículo 2°.** – **REMITIR** una copia de la presente resolución a la Procuraduría Pública de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, a fin de que actúe conforme a sus atribuciones.

**Regístrese y comuníquese. -**

**OSWALDO ROJAS ALVARADO**  
**Director de Gestión del Patrimonio Estatal**  
**Superintendencia Nacional de Bienes Estatales**

## **INFORME N° 00012-2023/SBN-DGPE**

PARA : **OSWALDO ROJAS ALVARADO**  
Director de Gestión del Patrimonio Estatal

DE : **MARIA DELGADO HEREDIA**  
Asesor Legal

ASUNTO : Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y las Resoluciones rectificatorias 0072-2022/SBNDGPE y 0094-2022/SBN-DGPE

REFERENCIA : a) Memorándum 00025-2023/SBN-PP  
b) Informe 00004-2023/SBN-PP

FECHA : 11 de enero de 2023

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia a), el Procurador Público de la SBN pone en conocimiento que el 15° Juzgado Contencioso Administrativo de Lima, en el proceso seguido en el Expediente 10647-2022-0-1801-JR-CA-15, ha emitido la Resolución N° 01 del 05.01.2023, notificada electrónicamente ese mismo día a este despacho, por medio del cual, se declara inadmisibles las demandas judiciales interpuestas por la SBN; concediéndole el plazo de cinco días para que subsane dicha demanda, aduciendo entre otros, que conforme al artículo 13 del TUO de la Ley 27584 *se ha omitido la remisión de la resolución administrativa que expone el supuesto agravio producido por la Resolución N° 0049-2022/SBN-DGPE del 06 de abril de 2022, Resolución N° 0072-2022/SBNDGPE del 08 de junio de 2022 y Resolución N°0094-2022/SBN-DGPE del 01 de agosto de 2022*; de igual manera se advierte *imposibilidad para contabilizar el plazo legal establecido en el artículo 213° del TUO de la Ley 27444, para demandar ante el Poder Judicial, por lo que, deberá subsanar dicha omisión fin de proseguir con la presente calificación*, bajo apercibimiento de rechazo de la demanda.

Asimismo, mediante el documento de la referencia b), la Procuraduría Pública de la SBN, concluye que debe emitirse la emisión de una resolución por parte de la SBN, a fin de pretender judicialmente la nulidad de sus actuaciones administrativas sobre las que ya no puede ejercer dicha potestad en sede administrativa por efecto del transcurso del plazo prescriptorio previsto en el art 213 del TUO de la Ley 27444, constituye un supuesto legal necesario y previo para que sea admitida una demanda contencioso administrativa.

Al respecto, se indica lo siguiente:

### **I. ANÁLISIS**

- 1.1** Que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN (en adelante “SBN”), en virtud del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, Ley 29151<sup>1</sup> (en adelante “TUO de la Ley 29151”); el Reglamento de la Ley 29151, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA del 11 de abril de 2021<sup>2</sup> (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

---

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

<sup>2</sup> Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA del 11 de abril de 2021 que deroga el Decreto Supremo 007-2008- VIVIENDA y modificatorias.

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, el literal d) del numeral 14.1) del artículo 14 del “TUO de la Ley 29151” dispone que es función y atribución exclusiva de la “SBN” supervisar los bienes estatales, así como el cumplimiento del debido procedimiento y de los actos que ejecuten las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Bienes Estatales – SNBE, estableciéndose que en caso que, la “SBN” determine infracciones a la normatividad, pondrá las mismas en conocimiento de la entidad pública correspondiente y de la Contraloría General de la República, para las acciones correctivas y sanciones respectivas, bajo responsabilidad del Titular de la entidad pública;
- 1.3** Que, el literal k) del artículo 41 del derogado ROF la SBN<sup>3</sup> vigente al momento de emitirse la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, establecía, entre otras funciones de la “DGPE”, resolver en segunda instancia los recursos impugnativos sobre los actos administrativos emitidos por sus subdirecciones, en este caso, las resoluciones emitidas por la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, venidas en grado de apelación<sup>4</sup>;
- 1.4** Que, con la emisión del nuevo Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por la Resolución 0066-2022/SBN del 26 de septiembre de 2022, con el cual se aprueba Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la “SBN en mérito a lo establecido en el Decreto Supremo 011-2022-VIVIENDA (en adelante “ROF de la SBN”), establece en el literal l) del artículo 42, que la “DGPE” puede emitir resoluciones en materia de su competencia;
- 1.5** Que, mediante el Memorándum 00063-2023/SBN-DGPE del 9 de enero de 2023, se consultó a la Oficina de Asesoría Jurídica de la SBN si la “DGPE” es competente para emitir la resolución de lesividad de las Resoluciones 0049-2022/SBN-DGPE, 0072-2022/SBN-DGPE y 0094-2022/SBN-DGPE, en atención a lo señalado por el segundo párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (en adelante “TUO de la Ley 27584”);
- 1.6** Que, mediante el Informe 0009-2023/SBN-OAJ, la Oficina de Asesoría Jurídica de la SBN, establece entre otros, que es de competencia de la “DGPE” emitir resoluciones que se encuentren vinculadas con las actividades relacionadas con los actos de adquisición, administración y disposición de los predios estatales; así como, las relacionadas a las acciones de diagnóstico y saneamiento físico legal de los predios estatales de competencia de la SBN. En consecuencia, en la medida que el referido Informe no concluye señalando que la DGPE no sea competente para la emisión de la aludida resolución de lesividad, de una interpretación, en contrario sensu, debe entenderse que la “DGPE” como órgano de línea responsable de planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar la administración de los predios estatales, resulta competente para emitir la resolución de lesividad, pues esta sería una función inherente que se desprende de este órgano superior como última instancia en la gestión de los actos de administración de predios estatales;

---

<sup>3</sup> Reglamento de Organización y Funciones de la SBN aprobado por Decreto Supremo 016-2010-VIVIENDA vigente hasta el 22 de setiembre de 2022, es decir, al momento de los hechos, se constituía en la norma organizacional que regulaba las facultades, competencias y dependencia jerárquica de las unidades orgánicas de la SBN.

<sup>4</sup> El artículo 44 del derogado ROF de la SBN, señalaba que la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, es la unidad orgánica encargada de realizar el diagnóstico y/o saneamiento técnico-legal de la propiedad del estado, y depende jerárquicamente de la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal.

interpretar de manera distinta dejaría en indefensión al Estado en sede jurisdiccional;

## II. ANÁLISIS

### **Sobre la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE que declara la nulidad de Oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE y el agotamiento de la vía administrativa**

- 2.1. Que, el numeral 213.2) del artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante “TUO de la Ley N° 27444”), señala que *“la nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario”*;
- 2.2. Que, la facultad que tiene el superior jerárquico de quien emitió el acto, para declarar de oficio su nulidad, se efectuará dentro del plazo de dos (2) años de consentido el acto, según el primer párrafo, numeral 213.3) del artículo 213 del “TUO de la Ley N° 27444”;
- 2.3. Que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.1) del artículo 228 del “TUO de la Ley 27444, los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado;
- 2.4. Que, asimismo, el numeral 228.2) del artículo antes señalado, establece que los actos que agotan la vía administrativa son: **“El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica”**;
- 2.5. Que, mediante la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, la Administración, en este caso la “DGPE”, resuelve declarando infundado el recurso de apelación presentado por Sada Goray Chong (S.I. 23112-2021 del 7 de setiembre de 2021) en contra de la Resolución 1313-2021/SBN-DGPE-SDAPE del 9 de diciembre de 2021, seguido en el **Expediente 1395-2020/SBNSDAPE**; dando así, por agotada la vía administrativa. No obstante lo anterior, la administrada recurrió a su derecho de impugnación o contradicción en sede administrativa;
- 2.6. Que, sin embargo, mediante la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, la ex directora de la “DGPE”, Marina Aglae Subiría Franco, declaró la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, realizado un nuevo análisis de las mismas pruebas debatidas en la resolución de primera y segunda instancia sin considerar que la vía se encontraba agotada por los fundamentos antes expuestos. En consecuencia, estamos frente a una resolución administrativa que vulnera las normas antes señaladas, por los siguientes fundamentos:
  - a) Se ha vulnerado el numeral 228.1) del artículo 228 “TUO de la Ley 27444”, que establece que, los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado, por lo tanto, incurriría en una infracción normativa por interpretación errónea.

- b) Existe vulneración del artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues se ha desconocido la propiedad del Estado, sustentada en la Resolución 058-2005/SBN-GO-JAR y reafirmada en la Sentencia de Casación 778-2016, emitida por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte de Justicia de la República (Expediente 5710- 2006).
- c) La competencia y procedimiento regular, como requisitos de validez del acto administrativo, previstos en los numerales 1) y 5) del artículo 3 del “TUO de la Ley 27444”.
- d) En el presente caso, la “DGPE” no cuenta con la competencia para declarar la nulidad de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, que resolvió declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Sada Goray Chong, por cuanto se dio por agotada la vía administrativa, bajo una nueva interpretación de los actuados; por lo tanto, sólo podía ser impugnada en sede judicial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.1) del artículo 228° del “TUO de la Ley 27444” (vulneración de la competencia como requisito de validez del acto administrativo).
- e) El procedimiento de saneamiento físico legal, es de oficio y no a instancia de parte; sin embargo, la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, dispone la rectificación de área, linderos y medidas perimétricas del predio inscrito en partida 49059060 del Registro de Predios de Lima; es decir, que se autorizó realizar acciones de saneamiento sobre el predio a instancia de parte, desnaturalizando de esta manera las normas que regulan el procedimiento de saneamiento físico legal de predios de propiedad estatal (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo).
- f) La “DGPE” al momento de citar el artículo 79° de “el Reglamento” en la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, no tuvo en cuenta que para que proceda la rectificación de área, linderos y medidas perimétricas respecto de un predio estatal se requiere previamente de la elaboración de un informe técnico legal (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo), de conformidad con lo dispuesto en el numeral 61.1 del artículo 61 del Reglamento;
- g) La Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones, carecen de motivación expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados y la exposición que justifican el acto adoptado; esto es, constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia sin contar con los elementos suficientes, es decir, sin contar con el análisis técnico legal que debe sustentar la citada resolución (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo).
- h) Los planos y memoria descriptiva que obran en el Título Archivado 2022-01377890 y que dieran mérito a la inscripción de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones, no fueron elaboradas por esta Dirección y tampoco por las subdirecciones que conforman la DGPE; ni por la Subdirección de Registro y Catastro de la SBN (vulneración del procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo).

- 2.7. Que, empero, mediante la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022, el ex Director de la “DGPE” Héctor Manuel Chávez Arenas, dispone rectificar de oficio el artículo 3 de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, manteniendo subsistente los demás extremos de dicha resolución. Luego, a través de la Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 1 de agosto de 2022, el mismo ex director, nuevamente dispone por rectificar de oficio el artículo 3 de la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE, manteniendo subsistente los demás extremos de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y 0072-2022/SBN-DGPE; sin considerar que la vía se encontraba agotada por la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022;
- 2.8. Que, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 148 de la Constitución Política del Perú, se dispone que “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa.”, el cual es un precepto constitucional que consagra el proceso contencioso administrativo como un mecanismo para el control judicial de la legalidad de la actividad de la Administración Pública, mediante el cual se puede acudir ante el Poder Judicial cuestionando las decisiones administrativas que los afecten;
- 2.9. Que, la comentada norma constitucional, de acuerdo al jurista Jorge Danós Ordoñez en la Constitución Comentada (Gaceta Jurídica, Tomo II: 402), cumple los siguientes objetivos: i) Garantiza el equilibrio entre los poderes del Estado, porque permite que lo decidido por las entidades y órganos que conforman la Administración Pública, o que ejercen funciones administrativas, en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno, es decir, nacional, regional y local, pueda ser revisado a pedido de los interesados por otro poder distinto y autónomo como lo es el Poder Judicial; ii) Refuerza el principio de legalidad que fundamenta a la Administración Pública, porque conforme a la arquitectura constitucional, toda acción administrativa debe sujetarse al ordenamiento jurídico preestablecido, razón por la que se confiere al Poder Judicial la potestad de verificar en sede jurisdiccional la legalidad de las actuaciones administrativas impugnadas; iii) Consagra el derecho subjetivo para poder cuestionar ante el Poder Judicial todas las decisiones administrativas que les afecten; iv) Correlativamente establece una tácita reserva constitucional para el control jurisdiccional de la legalidad de la actividad administrativa se realice exclusivamente a través del proceso contencioso -administrativo, como el proceso ordinario destinado exclusivamente al control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa y no mediante otros procesos; v) Al consagrarse el proceso contencioso-administrativo se impide que el legislador pueda aprobar normas que excluyan determinadas actuaciones administrativas del ámbito del citado proceso declarándolas exentas o inmunes a un eventual control jurisdiccional (se proclama la universalidad del control); que se restrinja irrazonablemente el acceso ante la justicia para iniciar el citado proceso;
- 2.10. Que, asimismo, el artículo 19 del “TUO de la Ley 27584”, establece que es un requisito para la **procedencia de la demanda contenciosa administrativa** el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General o por normas especiales, encontrándose entre dichos actos el expedido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; conforme al literal b) del artículo 228 del “TUO de la Ley N° 27444”;



- 2.11. Que, en tal sentido, el profesor Ramón Huapaya Tapia, señala respecto al acto administrativo que causa estado “es justamente aquel que agota o pone fin a la vía administrativa, porque fija finalmente la voluntad de la administración luego de haber transcurrido las instancias previstas en el procedimiento administrativo previo, por lo que sólo es recurrible ante el Poder Judicial”<sup>5</sup>;
- 2.12. Que, sin perjuicio de lo expuesto, el Principio de Favorecimiento del Proceso, señalado en el numeral 3 del artículo 2 del “TUO de la Ley 27584”, prevé que el Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa;
- 2.13. Que, conforme a lo expuesto en el literal b) del numeral 228.2) del artículo 228 del “TUO de la Ley 27444, la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 6 de abril de 2022, agotó la vía administrativa, no pudiendo la Administración emitir ningún pronunciamiento, por lo se encuentra habilitada para interponer una demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial;

### **Sobre el Proceso Contencioso Administrativo de Lesividad**

- 2.14. Que, el “TUO de la Ley 27584”, prevé en su artículo 4, que procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas; y son impugnables en ese proceso, entre otros, las siguientes actuaciones administrativas: “1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa”;
- 2.15. Que, por su parte, MORÓN URBINA señala que, el contencioso por lesividad del estado, es un “proceso judicial contencioso administrativo singular que inicia una autoridad administrativa para buscar promover la anulación en sede judicial de su propia actuación administrativa ya firme, y que ha otorgado o reconocido derechos e intereses a administrados”<sup>6</sup>;
- 2.16. Que, asimismo, para GONZÁLEZ PÉREZ el proceso contencioso de lesividad “es aquel proceso contencioso administrativo que tiene por objeto la pretensión de una entidad administrativa por la que se solicita del órgano jurisdiccional la revocación de un acto de la misma”. Esta **declaración de lesividad** “se expresa en una manifestación de juicio, razonado, y declarativo que emite la autoridad administrativa calificando como lesivo el acto administrativo, que está dirigido a habilitar la acción judicial de retirar del mundo jurídico dicha decisión por medio de la jurisdicción contencioso administrativa”<sup>7</sup>;
- 2.17. Que, en tal sentido, la declaración de lesividad comprende un acto razonado, de la autoridad administrativa que identifica el acto ilegal, que afecta el interés público. Bajo ese presupuesto, SALDAÑA BARRERA, señala que “el Tribunal Constitucional peruano ha indicado que la seguridad jurídica: **busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto del cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad**”<sup>8</sup>;

<sup>5</sup> Huapaya Tapia, Ramón. El proceso Contencioso Administrativo. PUCP, Fondo Editorial. 2019, pág 100.

<sup>6</sup> MORÓN URBINA, J. El Proceso Contencioso de Lesividad: Catorce años después de su incorporación en el derecho peruano. En Revista IUS ET VERITAS, N.º 51, diciembre, 2015 / ISSN 1995-2929, Pág. 240.

<sup>7</sup> Ídem. Pág. 233.

<sup>8</sup> Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy “El Tribunal Constitucional y la potestad excepcional de declarar la nulidad de sus propias decisiones”, Revista peruana Derecho Constitucional, <https://www.tc.gob.pe/cecs/publicaciones/>

- 2.18. Que, a mayor abundamiento, respecto a la institución del proceso de lesividad, MORÓN URBINA señala que ésta se fundamenta en **“la voluntad legislativa de evitar que la Administración se irroque de modo ilimitado temporalmente la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado”**; en tal sentido, **“la instauración del proceso de lesividad constituye una superación del estado de anulación perpetua de la administración a favor del derecho de defensa de los administrados”**;
- 2.19. Que, como es de verse, los actos que emite la Administración deben basarse no sólo en la legalidad sino en la **seguridad jurídica** de los mismos, a fin de mantener derechos subjetivos administrativamente declarados; en consecuencia, la declaración de nulidad consecutiva e ilimitada de los actos administrativos, conllevarían a una revisión indeterminada para la Administración, lo que sin duda promovería la inseguridad jurídica de los derechos otorgados en favor de los administrados. Es así que, el proceso de lesividad permite que en la vía judicial se discuta su legalidad;
- 2.20. Que, haciendo hincapié sobre el agotamiento de la vía administrativa, MORÓN URBINA señala que, “en aplicación del carácter prejudicial de la vía administrativa, resulta indispensable que el administrado ejerza su derecho de contradicción (reclamación previa administrativa) anteladamente ante la propia administración pública hasta obtener un pronunciamiento que cause estado. Cuando ello ocurre, decimos que la vía administrativa ha quedado agotada y recién procede la vía sucesiva: la judicial.”<sup>9</sup>;
- 2.21. Que, en ese sentido, queda claro que para admitirse a trámite una demanda en un proceso contencioso administrativo, **el acto administrativo materia de impugnación tiene que haber causado estado o, en otros términos, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose por ello, cuando se exprese la voluntad definitiva de la entidad; y que, al contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, contra ella no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva**;
- 2.22. Que, es de acotar que la Corte Suprema, ha precisado que para admitirse a trámite una demanda en un proceso contencioso administrativo, el acto administrativo materia de impugnación tiene que haber causado estado o en otros términos, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose por ello, cuando se exprese la voluntad definitiva de la entidad; y, que al contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, contra ella no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva<sup>10</sup>;
- 2.23. Que, en consecuencia, conforme a lo antes expuesto, el literal b) del numeral 228.2 del TUO de la Ley 27444, los actos administrativos que resuelven el recurso impugnativo del acto de una autoridad sometida a subordinación **agotan la vía administrativa**; esto es, causan estado. En ese orden de ideas, como se indicó anteriormente, con la dación de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE, se declaró

<sup>9</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la ley del Procedimiento Administrativo General”, Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 239

<sup>10</sup> SENTENCIA CASACIÓN N° 13482-2015 LIMA 1 Sumilla: La Sala Superior no realizó un análisis argumentativo a fin de determinar si la resolución cuestionada judicialmente (Resolución del Tribunal Fiscal N° 00147-Q-2014) resolvió el fondo de la cuestión controvertida en sede administrativa y si esta tenía o no el carácter de definitiva para arribar a la conclusión de que dicho acto no causa estado, pues, más allá del nombre procesal con el que se designa al artículo 155° del Código Tributario (Queja), **se debió tener en cuenta que un pronunciamiento causa estado cuando la entidad ha expresado su voluntad definitiva al resolver el fondo del conflicto y no existe recurso impugnatorio contra ella en sede administrativa.**

infundado el recurso de apelación presentado por el administrado, dando por agotada la vía administrativa;

- 2.24. Que, asimismo, es conveniente precisar que, para el caso de la “SBN”, la “DGPE” únicamente es competente para declarar la nulidad de oficio respectos de los actos administrativos emitidos por las subdirecciones a su cargo, por ser el superior jerárquico, mas no puede declarar la nulidad de oficio de sus propios actos administrativos, toda vez que -como se precisó- sus actos administrativos agotan la vía administrativa, cuando estos se pronuncian sobre el fondo;

### **Sobre el agravio de la legalidad administrativa y agravio al interés público**

- 2.25. Que, la primera condición que dispone el “TUO de la Ley 27584”, es que el acto administrativo se encuentre viciado con alguna de las causales establecidas en el artículo 10 del “TUO de la Ley 27444”, tal como la contravención a la Constitución, leyes o las normas reglamentarias; o el defecto u omisión de alguno de sus requisitos de validez, como, la falta de motivación y procedimiento regular;
- 2.26. Que, el numeral 5.1 del artículo 5 del “TUO de la Ley 27444”, establece que el objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad. Asimismo, el numeral 5.2) del referido artículo señala que en ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, **ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar;**
- 2.27. Que, es de acotar que, el artículo 78 del Reglamento regula la rectificación de áreas, linderos y medidas perimétricas de predios del Estado, que puede efectuarse por la SBN o los Gobiernos Regionales con funciones transferidas, en tanto no se afecte derechos de terceros;
- 2.28. Que, la rectificación antes mencionada según lo dispuesto en el artículo 79° de “el Reglamento”, también puede aplicarse a la duplicidad de partidas registrales por superposición real, parcial o total, entre un predio de propiedad del Estado de menor antigüedad con otro de mayor antigüedad de propiedad de privados. En tales casos, la SBN o los Gobiernos Regionales con funciones transferidas, **previo informe técnico legal, rectifica el área del predio del Estado excluyendo el área del bien del particular, salvo que el derecho de éste adolezca de nulidad u otras cuestiones que requieran ser dilucidadas en la vía jurisdiccional;**
- 2.29. Que, en efecto, la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones emitidas a través de la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 1 de agosto de 2022, que declara la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2002, fueron emitidas por la misma Dirección (DGPE), vulnerando los requisitos de validez del acto administrativo, como es la competencia y el procedimiento regular, previstos en el numeral 1) y 5) del artículo 3 del “TUO de la Ley 27444”;
- 2.30. Que, en el procedimiento seguido en el **Expediente 1395-2021/SBNSDAPE** (que contiene la documentación sustentatoria de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE del 6 de abril de 2022, Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE), no cuenta con documentación técnica oficial, es decir documentación generada por esta Superintendencia y además, de ello no se determina el área final del predio estatal;

- 2.31.** Que, la documentación técnica obrante en el Título Archivado 2022-1377890 de la SUNARP (Zona Registral IX-Sede Lima), se advierte que no ha sido emitida por esta Superintendencia conforme se ha verificado del Sistema de Gestión Documental -SGD de la SBN, así como de la consulta que ha realizado la “DGPE” a todas las áreas de la SBN que emiten información técnica para sustentar los actos de administración relacionados a predios estatales;
- 2.32.** Que, a mayor abundamiento, en concordancia con los artículos citados en los considerandos precedentes, el artículo 61 de “el Reglamento” establece que todos los actos de adquisición, administración y disposición de los predios estatales deben estar sustentados por la entidad que los emite mediante un informe técnico legal, en el cual se indiquen los hechos y la norma legal aplicable, así como se analice la legalidad del acto. Asimismo, el informe técnico es suscrito por profesionales y/o técnicos certificados por la SBN conforme a lo establecido en el artículo 37 del “TUO de la Ley 29151”. Si bien es cierto que la certificación se encuentra suspendida hasta enero de 2024, no es menos cierto que la información técnica y legal debe ser elaborada por un servidor público de la entidad que tramita el procedimiento;
- 2.33.** Que, sobre la segunda condición, con la dación de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y sus rectificaciones emitidas a través de la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 08 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 01 de agosto de 2022, que declara la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2002, emitida por la misma Dirección (DGPE), se afecta al patrimonio estatal por cuanto resuelve declarar procedente una rectificación de área, linderos y medidas perimétricas a favor de Sada Angélica Goray Chong, de un predio del Estado, sin contar con la información técnica oficial que sustente dicho acto de acuerdo a lo previsto en los artículos 78 y 79 del “Reglamento”, **evidenciándose con ello la contravención a las normas reglamentarias y al procedimiento regular que se sigue respecto a los predios del Estado, que constituyen patrimonio de la Nación, generándose una afectación al interés público;**
- 2.34.** Que, el Tribunal Constitucional Peruano al abordar la noción de “*interés público*” ha comentado que este “tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa”. “Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente”<sup>11</sup>.
- 2.35.** Que, en esa línea, la sentencia recaída en el Expediente 3283-2003-AA/TC, describe el término de “interés público” del modo siguiente: “Se denomina como interés público al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como «algo» necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares. En el interés público confluyen las expectativas de la sociedad civil y la actuación del Estado”;
- 2.36.** Que, en virtud de lo expuesto, existe una afectación al interés público, porque se perjudica a la colectividad, titular de la expectativa jurídica válida consistente en que

---

<sup>11</sup> Sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC, fundamento jurídico 11.

las resoluciones emitidas por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, como 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, que reiteramos constituye patrimonio de la Nación, en armonía con el interés social;

- 2.37.** Que, finalmente, la institución del proceso de lesividad se fundamenta en la voluntad legislativa de **evitar que la Administración se irrogue de modo ilimitado la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado**. En tal sentido, la instauración del proceso de lesividad constituye una superación del estado de anulación perpetua de la administración a favor del derecho de defensa de los administrados;
- 2.38.** Que, por lo expuesto en los anteriores considerandos, la “DGPE” no era competente para declarar la nulidad de oficio de la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022; menos aún, puede emitir actos anulatorios perpetuos de sus procedimientos administrativos, por cuanto vulneraría el “TUO de la Ley 27444” afectando las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica de los derechos adquiridos de cualquier administrado;

### **III. CONCLUSIONES**

- 3.1** Mediante la Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, la Administración (DGPE), resuelve declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Sara Angélica Goray Chong en contra de la Resolución 1313-2021/SBN-DGPE-SDAPE del 9 de diciembre de 2021, emitida por la primera instancia (SDAPE); por lo tanto, la resolución emitida por la DGPE en su calidad de superior jerárquico, dio por agota la vía administrativa, de acuerdo a lo señalado en el literal b) del numeral 228.2 del “TUO de la Ley 27444”.
- 3.2** Mediante la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE del 6 de abril de 2022, la Administración (DGPE), resuelve declarar la nulidad de oficio su propia Resolución 0020-2022/SBN-DGPE del 27 de enero de 2022, omitiendo que la vía ya se encontraba agotada, desnaturalizando así la figura legal de la nulidad de oficio.
- 3.3** Sin considerar que la vía se encontraba agotada por la Resolución 0020-202/SBN-DGPE, mediante la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022, el ex Director de la “DGPE” Héctor Manuel Chávez Arenas, dispone rectificar de oficio el artículo 3 de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE, manteniendo subsistente los demás extremos de dicha resolución. Luego, a través de la Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 1 de agosto de 2022, el mismo ex director, nuevamente dispone por rectificar de oficio el artículo 3 de la Resolución 0072-2022/SBN-DGPE, manteniendo subsistente los demás extremos de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE y 0072-2022/SBN-DGPE.
- 3.4** En tal sentido, el acto administrativo (Resolución 0020-2022/SBN-DGPE), que causa estado es justamente aquel que agota o pone fin a la vía administrativa, porque fija finalmente la voluntad de la administración luego de haber transcurrido las instancias previstas en el procedimiento administrativo previo, por lo que sólo es recurrible ante el Poder Judicial.

- 3.5** La acción contenciosa administrativa, tiene por finalidad el control jurídico a través de la vía judicial respecto de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo. En el presente caso la Administración al considerarse afectada por una decisión administrativa recurre al poder Judicial proponiendo su anulación.
- 3.6** La institución del proceso de lesividad se fundamenta en la voluntad legislativa de evitar que la Administración se irrogue de modo ilimitado la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado. En tal sentido, la instauración del proceso de lesividad constituye una superación del estado de anulación perpetua de la administración a favor del derecho de defensa de los administrados.
- 3.7** Existe un agravio a la legalidad administrativa y una afectación al interés público, por cuanto se perjudica a la colectividad, titular de la expectativa jurídica válida consistente en que las resoluciones emitidas por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, como 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.
- 3.8** La “DGPE” no puede emitir actos anulatorios perpetuos en un procedimiento administrativo, por cuanto vulneraría el “TUO de la Ley 27444” afectando las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica de los derechos adquiridos de cualquier administrado.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

- 4.1.** Se recomienda declarar la LESIVIDAD de la Resolución 0049-2022/SBN-DGPE del 6 de abril de 2022 y sus rectificaciones emitidas con las Resoluciones 0072-2022/SBN-DGPE del 8 de junio de 2022 y Resolución 0094-2022/SBN-DGPE del 1 de agosto de 2022, por presentar vicio de nulidad trascendente en su contenido que agravia la legalidad administrativa y el interés público, conforme a las consideraciones expuestas en el presente informe.
- 4.2.** Se recomienda remitir copia de la resolución respectiva a la Procuraduría Pública de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, a fin de que actúe conforme a sus atribuciones.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

#### **Asesor Legal**

Visto el presente informe, el Director de Gestión del Patrimonio Estatal expresa su conformidad.

**Director de Gestión del Patrimonio Estatal**