

**SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
BIENES ESTATALES**



RESOLUCIÓN Nº 0041-2025/SBN-DGPE

San Isidro, 14 de abril de 2025

VISTO:

El **Expediente 1275-2021/SBNSDDI**, que contiene el Informe 00175-2025/SBNDGPE de xx de abril de 2025 a través del cual, se concluye que la **Resolución 0515-2022/SBN-DGPE-SDDI** del 20 de mayo de 2022 (en adelante “la Resolución”), que declara **APROBAR LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO** a favor de la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN ENRIQUE GUZMAN Y VALLE** (en adelante “la Administrada”) **Y EXTINGUIR LA AFECTACIÓN EN USO**, respecto del área de 4 578,90 m², ubicada en parte de la Manzana S de la urbanización Las Acacias, distrito de La Molina, provincia y departamento de Lima, inscrito a favor del Estado en la partida 45506991 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Lima; y anotado en el CUS 26292 (en adelante “el Predio”), deviene en **NULA** al haber incurrido en causal de nulidad prevista en el numeral 2) del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y agraviar el interés público, habiendo prescrito el plazo previsto en el numeral 213.3) del artículo 213 de la citada norma, para la declaración de nulidad de oficio; y,

CONSIDERANDO:

1. Que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante “la SBN”), en virtud del Texto Único Ordenado de la Ley 29151¹ - Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA (en adelante “TUO de la Ley”) y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA² (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 predios estatales, así como de ejecutar dichos actos respecto de los predios cuya administración está a su cargo, de acuerdo a la normatividad vigente;

2. Que, el literal d) del numeral 14.1 del artículo 14 del “TUO de la Ley” dispone que es función y atribución exclusiva de la “SBN” supervisar los bienes estatales, así como el

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

² Aprobado por Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA del 11 de abril de 2021 que deroga el Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA y modificatorias.

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;

3. Que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 51 y 52 del Reglamento de Organización y Funciones de esta Superintendencia³ (en adelante el “ROF de la SBN”), “la SDDI” es la unidad orgánica responsable de programar, aprobar y ejecutar los procesos operativos relacionados con los actos de disposición de los predios estatales bajo la competencia de la “SBN”, procurando una eficiente gestión del portafolio inmobiliario y el desarrollo de mecanismos que incentiven la inversión pública y privada;

4. Que, así también, el literal l) del artículo 42 del “ROF de la SBN”, establece, entre otras funciones de la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal (en adelante la “DGPE”), emitir resoluciones en materia de su competencia. En ese sentido, le corresponde evaluar y pronunciarse sobre la nulidad de los actos emitidos por las Subdirecciones a su cargo;

5. Que, mediante el el Informe 0009-2023/SBN-OAJ del 10 de enero de 2023, la Oficina de Asesoría Jurídica de la “SBN”, estableció, 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;

Sobre la nulidad de “la Resolución”, que declara la transferencia de dominio y la extinción de la afectación en uso a favor de “la Administrada” respecto de “el Predio”

6. Que, numeral 213.2)⁴ del artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵ (en adelante, el “TUO de la LPAG”), 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”;

³ Aprobado por Resolución 0066-2022/SBN, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 28 de septiembre de 2022.

⁴ Artículo 213.- Nulidad de oficio

(...)

213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.

(...)

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

7. Que, así también, los numerales 11.1) y 11.2) del artículo 11 del “TUO de la LPAG”, en concordancia con lo establecido en los numerales 213.1) y 213.2) del artículo 213 de la citada norma, 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 mismo cuerpo normativo;

8. Que, además, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.1) del artículo 228 “TUO de la LPAG”, 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 el artículo 148⁶ de la Constitución Política del Estado;

9. Que, asimismo, el numeral 228.2 del artículo antes señalado, establece que los actos que agotan la vía administrativa son: “El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 213 y 214”;

10. Que, ahora bien, mediante “la Resolución”, la “SDDI” declara la transferencia de dominio y extinción de afectación en uso por consolidación, otorgada a favor de “la administrada” respecto de “el predio”;

11. Que, es así que, mediante Informe 00175-2025/SBN-DGPE del 3 de abril de 2025, esta Dirección determino que, de la situación física de “el predio”, constituye un bien inmueble y no un predio estatal, por lo tanto, el incumplimiento de la finalidad debió ser evaluado dentro del marco del Sistema Nacional de Abastecimiento (en adelante, “SNA”) y no por el Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante, el “SNBE”), dada la vigencia de Decreto Legislativo 1439, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento”⁷;

12. Que, por lo indicado, a través del Informe señalado precedentemente, se concluyó que “la resolución” emitida por la “SDDI” deviene en nula, pues ha sido emitida por órgano distinto al competente, toda vez que, “el predio” corresponde a un bien inmueble, el mismo que se encuentra dentro del marco del “SNA”, cuyo ente rector es la Dirección General de Abastecimiento (en adelante, “la DGA”), vulnerando de tal manera lo establecido en numeral 1), artículo 3⁸ del “TUO de la “LPAG” , incurriendo en la causal de nulidad prevista en el numeral 2) del artículo 10⁹ del “TUO de la LPAG” y agravando el interés público;

13. Que, asimismo, dicho Informe concluye que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 213.3) del artículo 213¹⁰ del “TUO de la LPAG”, la facultad para la declarar de nulidad de oficio

⁶ Artículo 148° Acción contencioso-administrativa

Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa.

⁷ Publicado en el diario oficial “El Peruano”, el 16 de septiembre de 2018.

⁸ Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

(...)

⁹ Artículo 10.- Causales de nulidad

(...)

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.

(...)

¹⁰ Artículo 213.- Nulidad de oficio

(...)

213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad

vía administrativa de “la resolución” ha prescrito el 22 de junio de 2024; en ese sentido, corresponde demandar su nulidad en la vía judicial, a través del proceso contencioso administrativo al amparo de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo¹¹ (en adelante el “TUO de la Ley 27584”); siempre que la demanda se interponga hasta máximo el 22 de junio de 2027;

14. Que, por tal motivo, la Administración ya no puede emitir ningún pronunciamiento, por lo que la administración se encuentra habilitada para interponer una demanda contencioso-administrativa ante el Poder Judicial;

Sobre el Proceso Contencioso Administrativo de Lesividad

15. Que, el artículo 4 del “TUO de la Ley 27584”, prevé las actuaciones impugnables vía proceso contencioso administrativo, lo siguiente:

“Artículo 4.- Actuaciones impugnables

Conforme a las previsiones de la presente Ley y cumpliendo los requisitos expresamente aplicables a cada caso, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas. Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas:

1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa.

2. El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública.

3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo.

4. La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.

5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.

6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.”

16. 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”¹².

17. 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”¹³.

18. 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

administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.

(...)

¹¹ Aprobado por Decreto Supremo 011-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 04 de mayo de 2019.

¹² 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.

¹³ Ídem. Pág. 233.

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 cual 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”¹⁴;

19. Que, a mayor abundamiento, respecto a la institución del proceso de lesividad, MORÓN URBINA señala que esta 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”;

20. Que, por tanto, 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;

21. Que, en consecuencia, conforme a lo antes expuesto, los numerales 213.3) y 213.4) del artículo 213 del “TUO de LPAG”, al haberse determinado que un acto administrativo incurre en causal de nulidad, en caso de haberse prescrito el plazo para su nulidad vía administrativa, procede declarar la nulidad ante el Poder Judicial vía proceso contencioso administrativo. En ese orden de ideas, como se indicó anteriormente, con la dación de “la Resolución”, esta Superintendencia no podrá emitir pronunciamiento habiendo transcurrido el plazo legal establecido; por lo tanto, corresponde interponerse una demanda contencioso administrativa de lesividad ante el Poder Judicial a fin de declarar la nulidad del acto administrativo emitido;

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

22. 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 LPAG”, 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, la competencia y procedimiento regular;

23. Que, al respecto, el artículo 3 del “TUO de la LPAG”, señala que deben concurrir cinco requisitos para otorgar validez a un acto administrativo, las cuales son: competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular;

24. Que, en ese sentido, “la resolución” se emitió contraviniendo el numeral 2) del artículo 10 del “TUO de la LPAG”, que establece que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho: el defecto o la omisión a alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto administrativo a que se refiere el artículo 14; toda vez que, se emitió un acto administrativo sin contar con

¹⁴ 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/>.

competencias al tratarse de un bien inmueble, debió ser evaluado dentro del marco del “SNA”, cuyo ente rector es la “DGA”, y no esta Superintendencia. En base a lo expuesto, se evidencia que no concurre el primer requisito de validez del acto administrativo, es decir, la competencia, con lo cual se advierte la infracción normativa al “TUO de la LPAG”;

25. Que, respecto a la segunda condición, con la dación de “la Resolución”, la “SBN” no era competente para declarar la transferencia de dominio y extinción de la afectación en uso otorgada a “la Administrada” respecto de “el predio”, por tratarse de un bien inmueble, el mismo que vendría a ser competencia de la “DGA”, quedando demostrada la afectación al interés público, puesto que trasgrede disposiciones normativas que regulan el marco normativo del “SNA”; por tanto, continuar con la indebida aplicación normativa afecta la seguridad jurídica por cuanto se vulneran las competencias de la autoridad competente para la adecuada gestión de los bienes inmuebles. Asimismo, las consecuencias de un procedimiento administrativo mal instaurado, afectan el rendimiento económico y social del bien inmueble, ya que genera incertidumbre sobre lo resuelto por las instancias administrativas, al vulnerar el principio de predictibilidad;

26. 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”¹⁵;

27. 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 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;

28. Que, por tanto, 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;

29. Que, al respecto, es conveniente precisar que no estamos ante manifiesta ilegalidad, pues esta debe desprenderse de la sola revisión del acto administrativo, es decir, que no requiere de un análisis riguroso para develar la ilegalidad existente. Es así que, de la revisión del expediente administrativo, no se advierte una ilegalidad manifiesta en “la resolución”, por cuanto la “SDDI” realizó una interpretación y valoración distinta de los hechos y norma aplicable, acerca de la competencia;

30. Que, finalmente, la lesividad es un acto de administración de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.2.1) del artículo 1 del “TUO de la Ley LPAG”, que no modifica, altera o varía la situación jurídica del administrado por lo que no corresponde efectuar su notificación; es

¹⁵ Sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC, fundamento jurídico 11.

decir la declaración de lesividad carece de un acto regulador sobre los derechos de los titulares destinatarios del acto administrativo, siendo su propósito que la administración recurra al proceso contencioso administrativo para que el órgano jurisdiccional determine si corresponde anular o no el acto administrativo, sin perjuicio de que las partes ejerzan su derecho de defensa ante el Poder Judicial;

31. Que, lo expuesto, en los anteriores considerandos, la “SDDI” no era competente para la emisión de “la resolución”, por cuanto vulneraría el “TUO de la Ley LPAG”, afectando las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica de los derechos adquiridos de cualquier administrado.

De conformidad con lo previsto por el “TUO de la Ley”, el “Reglamento”, el “ROF de la SBN”, el “TUO de la LPAG”, y la Resolución 002-2023/SBN del 9 de enero de 2023.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°. - Declarar la **LESIVIDAD** de la **Resolución 0515-2022/SBN-DGPE-SDDI** del 20 de mayo 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, para su conocimiento y fines.

ARTÍCULO 3°. - **DISPONER** que la presente Resolución se publique en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (www.gob.pe/sbn).

Regístrese, comuníquese y publíquese

Firmado por:
OSWALDO ROJAS ALVARADO
Director
Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal

INFORME N° 00193-2025/SBN-DGPE

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

DE : **JOSE ANTONIO CARDENAS VALDEZ**
Especialista Legal

ASUNTO : Evaluación de lesividad de la Resolución 0515-2022/SBN-DGPE-SDDI

REFERENCIA : a) Informe 00175-2025/SBN-DGPE
b) Expediente 1275-2021/SBNSDDI

FECHA : San Isidro, 11 de abril de 2025

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia a), a través del cual, se concluye que la **Resolución 0515-2022/SBN-DGPE-SDDI del 20 de mayo de 2022** (en adelante “la resolución cuestionada”) expedido por la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario (en adelante “la SDDI”) en el cual se dispuso **APROBAR LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO** a favor de la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN ENRIQUE GUZMAN Y VALLE** (en adelante “la administrada”) **Y EXTINGUIR LA AFECTACIÓN EN USO**, respecto del área de 4 578,90 m², ubicada en parte de la Manzana S de la urbanización Las Acacias, distrito de La Molina, provincia y departamento de Lima, inscrito a favor del Estado en la partida 45506991 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Lima; y anotado en el CUS 26292 (en adelante “el predio”), deviene en **NULA** al haber incurrido en causal de nulidad prevista en el numeral 2) del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹ (en adelante, “TUO de la LPAG”) y agravar el interés público, habiendo prescrito el plazo previsto en el numeral 213.3) del artículo 213² del “TUO de la LPAG” para la declaración de nulidad de oficio.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante “la SBN”), en virtud del Texto Único Ordenado de la Ley 29151³ - Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA (en adelante “TUO de la Ley”) y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA⁴ (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 predios estatales, así como de ejecutar dichos actos respecto de los predios cuya administración está a su cargo, de acuerdo a la normatividad vigente.

1.2. El literal d) del numeral 14.1 del artículo 14 del “TUO de la Ley” 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

¹ Aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial “El Peruano”, el 25 de enero de 2019.

² Artículo 213.- Nulidad de oficio

(...)

213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.

(...)

³ Aprobado por Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 10 de julio de 2019.

⁴ Aprobado por Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA del 11 de abril de 2021 que deroga el Decreto Supremo 007-2008- VIVIENDA y modificatorias.

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. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 51 y 52 del Reglamento de Organización y Funciones de esta Superintendencia aprobado por la Resolución 0066-2022/SBN del 22 de septiembre de 2022, con el cual se aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en mérito a lo establecido en el Decreto Supremo 011-2022-VIVIENDA (en adelante el “ROF de la SBN”), “la SDDI” es la unidad orgánica responsable de programar, aprobar y ejecutar los procesos operativos relacionados con los actos de disposición de los predios estatales bajo la competencia de la “SBN”, procurando una eficiente gestión del portafolio inmobiliario y el desarrollo de mecanismos que incentiven la inversión pública y privada.
- 1.4. Así también, el literal l) del artículo 42 del “ROF de la SBN”, establece, entre otras funciones de la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal (en adelante la “DGPE”), emitir resoluciones en materia de su competencia. En ese sentido, le corresponde evaluar y pronunciarse sobre la nulidad de los actos emitidos por las Subdirecciones a su cargo.
- 1.5. Mediante el Informe 0009-2023/SBN-OAJ del 10 de enero de 2023, la Oficina de Asesoría Jurídica de la “SBN”, estableció, 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.

II. ANÁLISIS

Sobre la nulidad de la “Resolución cuestionada”, que declara la transferencia de dominio y la extinción de la afectación en uso a favor de “la Administrada” respecto de “el Predio”

- 2.1. El numeral 213.2) del artículo 213 del “TUO de la LPAG”, 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. Así también, los numerales 11.1) y 11.2) del artículo 11 del “TUO de la LPAG”, en concordancia con lo establecido en los numerales 213.1) y 213.2) del artículo 213 de la citada norma, 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 mismo cuerpo normativo.
- 2.3. Además, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.1) del artículo 228 “TUO de la LPAG”, 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 el artículo 148⁵ de la Constitución Política del Estado.

⁵ Artículo 148 Acción contencioso-administrativa Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa.

- 2.4.** Asimismo, el numeral 228.2 del artículo antes señalado, establece que los actos que agotan la vía administrativa son: “El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 213 y 214”.
- 2.5.** Ahora bien, mediante la “Resolución cuestionada”, la “SDDI” declara la transferencia de dominio y extinción de afectación en uso por consolidación, otorgada a favor de “la administrada” respecto de “el predio”.
- 2.6.** Es así que, mediante Informe N°00175-2025/SBN-DGPE del 3 de abril de 2025, esta Dirección determina que, de la situación física de “el predio”, constituye un bien inmueble y no un predio estatal, por lo tanto, el incumplimiento de la finalidad debió ser evaluado dentro del marco del Sistema Nacional de Abastecimiento (en adelante, “SNA”) y no por el Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante, el “SNBE”), dada la vigencia de Decreto Legislativo 1439, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento”⁶.
- 2.7.** Por lo indicado, a través del Informe señalado precedentemente, se concluyó que la “Resolución cuestionada” emitida por la “SDDI” deviene en nula, pues ha sido emitida por órgano distinto al competente, toda vez que, “el predio” corresponde a un bien inmueble, el mismo que se encuentra dentro del marco del “SNA”, cuyo ente rector es la Dirección General de Abastecimiento (en adelante, “la DGA”), vulnerando de tal manera lo establecido en numeral 1), artículo 3⁷ del “TUO de la “LPAG” , incurriendo en la causal de nulidad prevista en el numeral 2) del artículo 10⁸ del “TUO de la LPAG” y agravando el interés público.
- 2.8.** Asimismo, dicho Informe concluye que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 213.3) del artículo 213⁹ del “TUO de la LPAG”, la facultad para la declarar de nulidad de oficio vía administrativa de la “Resolución cuestionada” ha prescrito el 22 de junio de 2024; en ese sentido, corresponde demandar su nulidad en la vía judicial, a través del proceso contencioso administrativo al amparo de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo¹⁰ (en adelante el “TUO de la Ley 27584”); siempre que la demanda se interponga hasta máximo el 22 de junio de 2027.
- 2.9.** Por tal motivo, la Administración ya no puede emitir ningún pronunciamiento, por lo que la administración se encuentra habilitada para interponer una demanda contencioso-administrativa ante el Poder Judicial.

Sobre el Proceso Contencioso Administrativo de Lesividad

- 2.10.** El artículo 4 del “TUO de la Ley 27584”, prevé las actuaciones impugnables vía proceso contencioso administrativo, lo siguiente:

“Artículo 4.- Actuaciones impugnables
Conforme a las previsiones de la presente Ley y cumpliendo los requisitos expresamente aplicables a cada caso, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas. Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas:

⁶ Publicado en el diario oficial “El Peruano”, el 16 de septiembre de 2018.

⁷ Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

(...)

⁸ Artículo 10.- Causales de nulidad

(...)

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.

(...)

⁹ Artículo 213.- Nulidad de oficio

(...)

213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.

(...)

¹⁰ Aprobado por Decreto Supremo 011-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 04 de mayo de 2019.

1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa.

2. El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública.
3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo.
4. La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.
5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.
6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.”

- 2.11.** 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”¹¹.
- 2.12.** 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”¹².
- 2.13.** 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 cual 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”¹³.
- 2.14.** A mayor abundamiento, respecto a la institución del proceso de lesividad, MORÓN URBINA señala que esta 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”.
- 2.15.** Por tanto, 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.
- 2.16.** En consecuencia, conforme a lo antes expuesto, los numerales 213.3) y 213.4) del artículo 213 del “TUO de LPAG”, al haberse determinado que un acto administrativo incurre en causal de nulidad, en caso de haberse prescrito el plazo para su nulidad vía administrativa, procede declarar la nulidad ante el Poder Judicial vía proceso contencioso administrativo. En ese orden de ideas, como se indicó anteriormente, con la dación de la “resolución cuestionada”, esta Superintendencia no podrá emitir pronunciamiento habiendo transcurrido el plazo legal establecido; por lo tanto, corresponde interponerse una demanda contencioso administrativa de lesividad ante el Poder Judicial a fin de declarar la nulidad del acto administrativo emitido.

¹¹ 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.

¹² Ídem. Pág. 233.

¹³ 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/>.

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

- 2.17. 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 LPAG”, 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, la competencia y procedimiento regular.
- 2.18. Al respecto, el artículo 3 del “TUO de la LPAG”, señala que deben concurrir cinco requisitos para otorgar validez a un acto administrativo, las cuales son: competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular.
- 2.19. En ese sentido, la “Resolución cuestionada” se emitió contraviniendo el numeral 2) del artículo 10 del “TUO de la LPAG”, que establece que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho: el defecto o la omisión a alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto administrativo a que se refiere el artículo 14; toda vez que, se emitió un acto administrativo sin contar con competencias al tratarse de un bien inmueble, debió ser evaluado dentro del marco del “SNA”, cuyo ente rector es la “DGA”, y no esta Superintendencia. En base a lo expuesto, se evidencia que no concurre el primer requisito de validez del acto administrativo, es decir, la competencia, con lo cual se advierte la infracción normativa al “TUO de la LPAG”.
- 2.20. Respecto a la segunda condición, con la dación de la “Resolución cuestionada”, la “SBN” no era competente para declarar la transferencia de dominio y extinción de la afectación en uso otorgada a “la Administrada” respecto de “el Predio”, por tratarse de un bien inmueble, el mismo que vendría a ser competencia de la “DGA”, quedando demostrada la afectación al interés público, puesto que trasgrede disposiciones normativas que regulan el marco normativo del “SNA”; por tanto, continuar con la indebida aplicación normativa afecta la seguridad jurídica por cuanto se vulneran las facultades otorgadas a la autoridad competente para la adecuada gestión de los bienes inmuebles. Asimismo, las consecuencias de un procedimiento administrativo mal instaurado, afectan el rendimiento económico y social del bien inmueble, ya que genera incertidumbre sobre lo resuelto por las instancias administrativas, al vulnerar el principio de predictibilidad.
- 2.21. 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”¹⁴.
- 2.22. 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 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.
- 2.23. Por tanto, 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.

¹⁴ Sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC, fundamento jurídico 11.

- 2.24.** Al respecto, es conveniente precisar que no estamos ante manifiesta ilegalidad, pues esta debe desprenderse de la sola revisión del acto administrativo, es decir, que no requiere de un análisis riguroso para develar la ilegalidad existente. Es así que, de la revisión del expediente administrativo, no se advierte una ilegalidad manifiesta en la “resolución cuestionada”, por cuanto la “SDDI” realizó una interpretación y valoración distinta de los hechos y norma aplicable, acerca de la competencia.
- 2.25.** Finalmente, la lesividad es un acto de administración de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.2.1) del artículo 1 del “TUO de la Ley LPAG”, que no modifica, altera o varía la situación jurídica del administrado por lo que no corresponde efectuar su notificación; es decir la declaración de lesividad carece de un acto regulador sobre los derechos de los titulares destinatarios del acto administrativo, siendo su propósito que la administración recurra al proceso contencioso administrativo para que el órgano jurisdiccional determine si corresponde anular o no el acto administrativo, sin perjuicio de que las partes ejerzan su derecho de defensa ante el Poder Judicial.
- 2.26.** Por lo expuesto, en los anteriores considerandos, la “SDDI” no era competente para la emisión de la “resolución cuestionada”, por cuanto vulneraría el “TUO de la Ley LPAG”, afectando las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica de los derechos adquiridos de cualquier administrado.

III. CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, se concluye lo siguiente:

- 3.1.** Se recomienda declarar la **LESIVIDAD** de la **Resolución 0515-2022/SBN-DGPE-SDDI del 20 de mayo de 2022** emitida por la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario, 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.
- 3.2.** 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 lo que se tiene que informar.

Atentamente.

Firmado por:
José Antonio Cárdenas Valdez
Especialista Legal
Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal

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

Firmado por:
Oswaldo Rojas Alvarado
Director
Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal

ORA/jacv-rdcg