



RESOLUCIÓN N° 052-2016/SBN-DGPE

San Isidro, 16 de mayo de 2016

Visto, el Expediente N° 376-2015/SBNSDDI, que contiene el recurso de apelación presentado por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), representada por su Directora General de la Oficina de Administración, Mg. CPC. Rosario Elizabeth Albitres Castilla de Torres, en adelante "SENASA", contra la Resolución N° 135-2016/SBN-DGPE-SDDI de fecha 08 de marzo de 2016, en adelante "la Resolución", por el cual la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario (SDDI) declaró infundado el recurso de reconsideración formulado por el "SENASA" contra la Resolución N° 023-2016/SBN-DGPE-SDDI de fecha 11 de enero de 2016, que declaró inadmisibles sus solicitudes de Transferencia Predial Interestatal del predio de 753,05 m², ubicado entre las Avenidas Luis Massaro y Mariscal Castilla, en el distrito de Chincha Alta, provincia de Chincha, departamento de Ica, inscrito en la Partida Registral N° 02003341 del Registro de Predios de Chincha e identificado con CUS N° 20067, en adelante "el predio"; y,

CONSIDERANDO:

1. Que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), en mérito a la Ley N° 29151, al Decreto Supremo N° 004-2007-VIVIENDA, por el cual se adscribe a la SBN al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Reglamento de la Ley N° 29151 aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, en adelante "el Reglamento", así como al Decreto Supremo N° 058-2011-PCM, que actualiza la calificación y relación de los organismos públicos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 29158; es el Organismo Público Ejecutor, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales es responsable de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes estatales, así como de ejecutar dichos actos respecto de los bienes cuya administración está a su cargo y tiene como finalidad buscar el aprovechamiento económico de los bienes del Estado en armonía con el interés social.

2. Que, corresponde a la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal de la SBN (DGPE) resolver como segunda instancia, los recursos impugnatorios respecto de los actos administrativos emitidos por las Subdirecciones a su cargo, de conformidad a lo establecido en el inciso k) del artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la SBN, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2011-VIVIENDA, en adelante "el ROF de la SBN".

3. Que, mediante escrito presentado el 04 de abril de 2016 (S.I. N° 08171-2016) el "SENASA" interpuso recurso de apelación contra "la Resolución" en virtud a los siguientes argumentos:

"(...)

FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO DEL RECURSO

Sobre la aplicación del Silencio Administrativo Positivo en el presente caso por estar observado en su TUPA

Cuestiones previas.- Cabe recordar que para la aplicación del silencio administrativo se requiere lo siguiente:

- La petición sea admitida válidamente a trámite
- **El supuesto esté previsto en el TUPA** (subrayado y énfasis nuestro)
- El petitorio del administrado sea jurídica y físicamente posible.
- Haya transcurrido el término preciso para aprobar y notificar la decisión administrativa
- La actuación del administrado sea de buena fe

La aprobación automática de lo **solicitado opera ante el incumplimiento de la administración pública de resolver la solicitud del administrado dentro del plazo establecido en la norma especial o el máximo de treinta (30) días**, al que se adicionan los cinco (5) días que se tiene para notificar a partir de la expedición del acto administrativo.

Esta adición del plazo de notificación, conforme se desprende del numeral 16.1 de la LPAG, obedece a que la entrada en vigencia y consecuente obligatoriedad de lo establecido en una resolución administrativa se encuentran condicionadas al hecho de que el administrado, a quien afectaría tal resolución, tome conocimiento sobre su contenido, situación que se configura con el acto de notificación.

En esa línea, Juan Carlos Morón Urbina señala:

“Producido un acto conforme, aun cuando cumpla las exigencias legales previstas, no pasa de ser una decisión de la autoridad mantenida en su intimidad, intrascendente para el exterior, y carente de fuerza jurídica para producir efectos frente a los administrados, terceros y aun otras autoridades administrativas. Si bien ya es un acto administrativo, en tales condiciones, el acto no vincula jurídicamente a ningún sujeto de derecho, salvo a sí mismo, ya que le genera el deber de notificar. Es un acto administrativo oculto. Un acto administrativo carece de eficacia mientras no sea notificado a su destinatario o publicado...”

Por otro lado, el plazo empieza a computarse desde que la administración recibe la solicitud sujeta a SAP.

Vencido el plazo que se tiene para resolver, mediante una decisión, la administración pierde competencia para hacerlo, pues producido el SAP se pone fin al procedimiento.

En el caso concreto.- En efecto, dentro de los procedimientos TUPA de la SBN se encuentra regulado la Transferencia Interestatal, disponiéndose los requisitos que se deben adjuntar, y asimismo contempla que la Administración tiene un plazo de 30 días para pronunciarse. (Regulado en el TUPA aplicación del SAP)

Observamos que mediante Oficio N° 0147-2015-MINAGRI-SENASA-OAD, presentado el 15 de junio de 2015 (S.I. N° 13788-2015) por el SENASA, debidamente representado se petición la transferencia interestatal de “el predio”, materia de solicitud. (Administración recibe solicitud)

La Administración tenía plazo para observar, o para resolver, según su TUPA, hasta el 31 de julio de 2015 (30 días hábiles), lo único que se observa en el expediente administrativo es el Informe de Brigada N° 0927-2015/SBN-DGPE-SDDI de fecha 24 de junio de 2015; sin embargo ello se considera actos de administración. (Administración pierde competencia para pronunciarse)

Cabe precisar que recién mediante Oficio N° 1996-2015/SBN-DGPE-SDDI de fecha 23 de octubre de 2015, mi representada toma conocimiento de las observaciones advertidas por su Despacho; sin advertir que ya había excedido el plazo razonable para resolver, según su TUPA dentro de los 30 días hábiles.

Se debe incidir que habiendo operado el silencio, corresponde amparar nuestra solicitud de Transferencia Interestatal solicitada por mi representada, en estricta observancia de lo estipulado en la Ley N° 29060 Ley del Silencio Administrativo Positivo, y al artículo 30 y ss de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.

EN CONSECUENCIA, SU DESPACHO NO PUEDE DESCONOCER SUS PROPIOS PROCEDIMIENTOS TUPA, DEBIENDO ADVERTIR QUE SI LA ENTIDAD HUBIERA ADVERTIDO DENTRO DEL PLAZO QUE EL SENASA NO HABIA CUMPLIDO “CON PRESENTAR DOCUMENTACION QUE SUSTENTE SU PEDIDO” QUIZAS AHÍ SI HUBIERA RESULTADO FUNDADO SUS ALEGACIONES; SIN EMBARGO PASO LOS 30 DÍAS HÁBILES Y RECIEN DESPUES EMITE UN PRONUNCIAMIENTO PIDIENDO QUE SE SUBSANE CUANDO YA HABIA OPERADO EL SILENCIO, POR ENDE SU RAZONAMIENTO EN EL PUNTO 8.1 CARECE DE SUSTENTO LEGAL.

Ahora bien, respecto al considerando 8.2 de la resolución materia de impugnación adolece de nulidad insalvable, toda vez que sin realizar una debida motivación por la cual rechaza nuestro escrito de subsanación presentado por nuestra Entidad, en la



RESOLUCIÓN N° 052-2016/SBN-DGPE

*cual solo alega que “no constituye prueba idónea”; siendo ello totalmente errado porque; a pesar que ya había operado el silencio, cumplimos con sustentar nuestro pedido, a efectos que nuevamente califique nuestra nueva prueba; además demuestra que la Entidad reconoce que recepcionó nuestro pedido y ya había un pronunciamiento sin haber indagado en su mesa de partes única si hubo o no escrito alguno; porque tampoco la Entidad prueba con exactitud si la Resolución que fue materia de reconsideración fue emitida en la fecha señalada.
(...)”.*

4. Que, “la Resolución” fue notificada el 11 de marzo de 2016, ante el cual el “SENASA” interpone recurso de apelación el 04 de abril de 2016, según el sello de recepción de la SBN que se consignó en el mismo; por consiguiente, habiéndose formulado la apelación dentro del plazo de Ley previsto en el artículo 207.2 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), corresponde a la DGPE en su calidad de superior jerárquico, resolver el recurso impugnatorio.

De la solicitud del “SENASA”

5. Que, conforme se aprecia a fojas 01 y 02 del Expediente N° 376-2015/SBNSDDI, en adelante “el Expediente”, a través del Oficio N° 0147-2015-MINAGRI-SENASA-OAD presentado el 15 de junio de 2015 (S.I. N° 13788-2015), el “SENASA” solicitó la Transferencia Interestatal Gratuita de “el predio” al amparo de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de “el Reglamento”.

6. Que, la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de “el Reglamento” regula la transferencia de predios que sirven de **soporte para la prestación de servicios públicos**, el cual establece que, *los predios que estén siendo destinados al uso público o que constituyan parte de una infraestructura para la prestación de un servicio público, podrán ser transferidos a título gratuito por la entidad titular o, cuando el bien es de titularidad del Estado, por la SBN, en favor de la entidad responsable de la administración del bien o de la prestación del servicio.*

Del Silencio Administrativo Positivo y sus Efectos

7. Que, mediante Decreto Supremo N° 021-2012-VIVIENDA se aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA de la SBN, el cual, en su Anexo 1 establece que la **Transferencia Predial entre Entidades Públicas** es un procedimiento de evaluación previa sujeto al **Silencio Administrativo Positivo (SAP)**.

8. Que, el artículo 2 de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo (LSA) establece:

“Los procedimientos administrativos, sujetos a silencio administrativo positivo, se considerarán automáticamente aprobados si, vencido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiera emitido el pronunciamiento correspondiente, no siendo necesario expedirse pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que lo requiera (...)”.

9. Que, en consonancia el numeral 188.1 del artículo 188 de la LPAG respecto a los efectos del SAP establece:

“Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados, si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo máximo señalado en el numeral 24.1 de la presente Ley, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento respectivo. La declaración jurada a la que se refiere el artículo 3 de la Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060 no resulta necesaria para ejercer el derecho resultante del silencio administrativo positivo ante la misma entidad”.

10. Que, al respecto **MORÓN URBINA¹** manifiesta lo siguiente: *“(…) El administrado tiene una vinculación directa e inmediata con el silencio producido, de modo que queda sujeto automáticamente a la aprobación o estimación de lo pedido, en sus propios términos, por imperio de la ley, como si hubiera resolución favorable al pedido o recurso sin requerirse que comunique su acogimiento a ninguna autoridad o necesite alguna declaración o certificación de la autoridad. La estimación favorable al pedido que el silencio comporta le habilita para ejercer autónomamente el derecho o la libertad que estaba sujeta a la autorización previa, sin poder ser sancionado por su mero ejercicio (…)”.*

11. Que, de otro lado, el numeral 188.2 del artículo 188 de la LPAG dispone:

*“El silencio administrativo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, **sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 202 de la presente ley**”.*

12. Que, el artículo 202 de la LPAG establece la nulidad de oficio del acto administrativo al regular que:

“202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que se agraven el interés público.

202.2. La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida (...)

Además de declarar la nulidad la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo”.

13. Que, el artículo 10 de la LPAG establece que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho, entre otros:

“(…)”

3) *Los actos expesos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o **por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.***

(…)”.

14. Que, en ese sentido y en palabras de **MORÓN URBINA²**: *“(…) para surgir el silencio administrativo positivo, su beneficiario debe haber cumplido con las exigencias legales y el expediente así demostrarlo documentalmente. Nadie puede obtener mediante el silencio, aquello que para lo cual no cumple las exigencias legales o si no presenta ante la autoridad los documentos válidos que así los comprueben. Por una elemental aplicación del principio de legalidad, la pasividad de la Administración, no puede dar cobertura a lo antijurídico, sanear inconductas del administrado o adjudicar derechos contraviniendo las*

¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica, Décima Edición, Lima, Febrero 2014, pág. 574.

² MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica, Décima Edición, Lima, Febrero 2014, pág. 575.



RESOLUCIÓN N° 052-2016/SBN-DGPE

normas. El silencio es una solución frente a la legalidad vigente. Por eso es que el numeral 188.2 concluye indicando que el efecto del silencio positivo existe, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 202 de la presente Ley.

(...) Para ello debe tenerse en cuenta que las situaciones calificadas para justificar la anulación del silencio positivo son tres:

- i) Cuando el administrado adquiere derechos o facultades contrarios al ordenamiento jurídico, esto es, cuando solicita algo prohibido absolutamente por la normativa o en la dimensión que se solicita (silencio administrativo contra legem).*
- ii) Cuando el administrado no cumpla en la realidad o si no lo hubiere podido acreditar en el expediente, con los requisitos, documentación o trámites esenciales previos para su adquisición.*
- iii) Cuando el administrado independientemente de contar o no con las condiciones legales para el ejercicio de la actividad, hubiese presentado al procedimiento informaciones, documentos o declaraciones falsas o inexactas”.*

15. Que, en ese contexto, al haber solicitado el “SENASA” la transferencia predial interestatal de “el predio” al amparo de la tercera disposición complementaria transitoria de “el Reglamento”, resulta relevante indicar que los requisitos que desarrolla este procedimiento se encuentran previstos en la Directiva N° 005-2013-SBN que regula los “Procedimientos para la Aprobación de la Transferencia Interestatal de Predios del Estado”, en adelante “la Directiva”, así el numeral 6.1 del referido texto legal establece:

*“En mérito a lo dispuesto por la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento excepcionalmente, la entidad titular, o la SBN, cuando el bien es de titularidad del Estado, pueden aprobar la transferencia a título gratuito de predios que están siendo destinados a uso público o que sirvan de soporte para la prestación de un servicio público, a favor de la entidad responsable de la administración del bien o de la prestación del servicio público, para cuyo efecto la entidad solicitante **deberá efectuar el sustento respectivo**. En el caso que el solicitante sea el afectatario del predio estatal, deberá acreditar haber cumplido con la finalidad para la cual le fue afectado el predio”.*

16. Que, en ese sentido y en aplicación a lo dispuesto en el numeral 188.2 del artículo 188 de la LPAG, de la revisión efectuada a la documentación presentada mediante Oficio N° 0147-2015-MINAGRI-SENASA-OAD el 15 de junio de 2015 (S.I. N° 13788-2015) que obra a fojas 01 al 20 de “el Expediente”, cabe señalar que el Certificado de Posesión N° 15 expedido por la Municipalidad Provincial de Chincha fue otorgado al “SENASA” el 29 de octubre de 2013 para efectos de solicitar servicios básicos (agua, desagüe y luz) dejando constancia en dicho documento, que a través de éste, la Municipalidad Provincial de Chincha no otorga ni reconoce derecho para trámite administrativo alguno; en tal sentido, dicha documentación no resulta válida para sustentar que el “SENASA” viene destinando “el predio” a un uso público o que sirva de soporte para la prestación de servicio público alguno.

17. Que, con relación al Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios contenido en el Oficio N° 189-2015-GM/MPCH emitido por la Municipalidad Provincial de Chincha (fojas 10 de “el Expediente”), señala las características técnicas normativas

urbanas de la zona en donde se ubica “el predio”, estableciendo los parámetros urbanísticos y de edificación que deberá cumplir en caso de realizarse alguna edificación; en tal sentido, dicho documento no evidencia el destino de “el predio” a un uso público, así como tampoco señala que el “SENASA” viene destinándolo a la prestación de servicio público alguno.

18. Que, por consiguiente, del Oficio N° 0147-2015-MINAGRI-SENASA-OAD (S.I. N° 13788-2015) no se evidencia documentación suficiente que sustente de manera fehaciente que el “SENASA” esté destinando “el predio” a un uso público o que éste sirva de soporte para la prestación de servicio público alguno, conforme a lo dispuesto por el numeral 6.1 de “la Directiva”.

19. Que, de acuerdo a lo manifestado en los considerandos séptimo al décimo octavo de la presente resolución, la estimación favorable otorgada por el SAP al “SENASA” en virtud a la inactividad incurrida por la SDDI, ha devenido en vicio de nulidad contemplado en el tercer numeral del artículo 10 de la LPAG.

20. Que, de otro lado, al haberse estimado inicialmente de manera favorable el pedido de Transferencia Predial Interestatal solicitado por el “SENASA” en aplicación del SAP, no correspondía a la SDDI emitir pronunciamiento posterior al respecto, toda vez que al término final del plazo para resolver el pedido del “SENASA” establecido en el TUPA de la SBN, la SDDI carecía de competencia para dictar una resolución extemporánea, incurriendo con su actuar en un vicio de nulidad contemplado en el numeral 2³ del artículo 10 de la LPAG.

21. Que, en consecuencia, los actos administrativos expedidos por la SDDI a través del Oficio N° 1996-2015/SBN-DGPE-SDDI del 23 de octubre de 2015, la Resolución N° 023-2016/SBN-DGPE-SDDI del 11 de enero de 2016 y la Resolución N° 135-2016/SBN-DGPE-SDDI del 08 de marzo de 2016, resultan nulas de pleno derecho al ser emitidas cuando carecía de competencia⁴ para hacerlo.

22. Que, en aplicación del numeral 11.3 del artículo 11 de la LPAG, se deberá determinar la responsabilidad administrativa en la expedición de los actos administrativos declarados nulos a los que se refiere el considerando anterior.

23. Que, no obstante y de conformidad a lo dispuesto en el numeral 202.2 del artículo 202 de la LPAG, la autoridad podrá resolver el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello.

24. Que, en el presente caso, el “SENASA” a través de su recurso de apelación (S.I. N° 08171-2016) manifiesta: “(...) a pesar que ya había operado el silencio, **cumplimos con sustentar nuestro pedido**, a efectos que nuevamente califique nuestra nueva prueba (...)”.

25. Que, revisado el Oficio N° 0010-2016-MINAGRI-SENASA-OAD presentado el 14 de junio de 2016 (S.I. N° 00998-2016), se advierte que el “SENASA” adjunta memoria descriptiva, plano perimétrico y plano de localización de “el predio” (fojas 42 al 46 de “el Expediente”), documentación que tampoco sustenta de manera irrefutable que “el predio” esté siendo destinado a un uso público o que sirva de soporte para la prestación de servicio público—Centro de Trámite Documentario (CTD) de Chincha en el desarrollo de actividades Fito y Zoo Sanitarias de Exportación y Tránsito Interno; por lo que el “SENASA” no ha cumplido con lo establecido en el numeral 6.1 de “la Directiva”.

³ **Artículo 10.- Causales de nulidad**

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

(...)

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”.

⁴ **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.

(...)”.



RESOLUCIÓN N° 052-2016/SBN-DGPE

26. Que, por consiguiente, corresponde declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el "SENASA". Cabe señalar que este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración, conforme a lo previsto en el numeral 202.2 del artículo 202 de la LPAG.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA y sus modificatorias, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y al Decreto Supremo N° 016-2010-VIVIENDA;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la nulidad de oficio respecto a la estimación favorable otorgada al Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) representada por su Directora General de la Oficina de Administración, Rosario Elizabeth Albitres Castillo De Torres, conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes.

Artículo 2°.- Declarar la nulidad del Oficio N° 1996-2015/SBN-DGPE-SDDI de fecha 23 de octubre de 2015, de la Resolución N° 023-2016/SBN-DGPE-SDDI de fecha 11 de enero de 2016 y de la Resolución N° 135-2016/SBN-DGPE-SDDI de fecha 08 de marzo de 2016, emitidos por la Subdirección de Desarrollo Inmobiliario, conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes.

Artículo 3°.- Declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) representada por su Directora General de la Oficina de Administración, Rosario Elizabeth Albitres Castillo De Torres, de conformidad a lo expuesto en los considerandos precedentes.

Artículo 4°.- Se deberá determinar la existencia de responsabilidad en la expedición de los actos administrativos declarados nulos en el artículo segundo de la presente resolución, de acuerdo a lo previsto en el numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Regístrese y comuníquese.



Ing. Alfredo Abelardo Martínez Cruz
Director de Gestión del Patrimonio Estatal
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES