



RESOLUCION N° 121-2016/SBN-DGPE

San Isidro, 27 de setiembre de 2016

Visto, el Expediente N° 549-2016/SBNSDAPE, que contiene el recurso de apelación presentado por la Asociación de Adulto Mayor del A.H. Sarita Colonia, representada por su Presidente, Luis Flores Rubiños, en adelante "la Asociación", contra la Resolución N° 0579-2016/SBN-DGPE-SDAPE de fecha 28 de junio de 2016, en adelante "la Resolución", con la cual la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal (SDAPE), declaró improcedente la solicitud de cesión en uso peticionada por "la Asociación" respecto del predio de 641,80 m², ubicado en el Lote 5, Manzana G2, Sector I del Asentamiento Humano Sarita Colonia, en el distrito del Callao, provincia constitucional del Callao, departamento de Lima, inscrito en la Partida Registral N° P01247003 del Registro de Predios del Callao, Zona Registral N° IX-Sede Lima, identificado con CUS N° 14255-Lima, 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 (DGPE) de la SBN 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 15 de julio de 2016 (S.I. N° 18848-2016), "la Asociación" interpone recurso de apelación contra "la Resolución", en virtud a los siguientes argumentos:

"(...)

II. **FUNDAMENTOS FÁCTICOS:**

(...)

4. Que, la resolución impugnada hace una serie de precisiones sobre normas que en efecto aluden al sentido del pedido primigenio; cual es, **la cesión en uso a favor de particulares como es la Asociación del Adulto Mayor Sarita Colonia del Callao; respecto a predios de dominio privado del Estado que se encuentra regulado en la**

Ley N° 29151- Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, concordante con el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA y sus modificatorias; como el Decreto Supremo N° 016-2010-VIVIENDA; así como la Directiva N° 005-2011/SBN y la Resolución N° 092-2012/SBN-SG, con la finalidad de ser usada en forma pacífica, pública y continua.

5. Que, la motivación de la Resolución IMPUGNADA parte de una premisa equivocada al aludir e invocar erróneamente al Decreto Legislativo N° 1202-DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 803, LEY DE PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL Y QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS EN MATERIA DE ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, el cual tal como describe su objetivo tiene por objeto modificar disposiciones del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y dictar medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal, con el fin de implementar **la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda, a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI.**
6. Que, la petición efectuada por la organización que presido tiene como finalidad social brindar una oportunidad a las personas adultas mayores de mejorar su calidad de vida a través de diversas acciones y servicios articulando con instituciones públicas y privadas a través de los 3 niveles de gobierno; siendo que para cuyo efecto adjunto los Estatutos de la Asociación del Adulto Mayor de Sarita Colonia del Callao.
7. Que, el profesional que redactó la resolución impugnada hace una interpretación –a nuestro entender- antojadiza del artículo 2.2 Inc. g) del Decreto Legislativo N° 1202 y lo asume como un hecho fáctico que nuestro pedido o solicitud está orientado a adjudicarnos un terreno con la finalidad de llevar a cabo un Programa de Lote de Vivienda, como lo señala taxativamente el artículo precitado; circunstancia que no se ajusta a la verdad.
8. Que, es decir no solo cita un artículo de una Ley (Decreto Legislativo N° 1202) que no tiene nada que ver con el sentido de nuestro pedido y fondo del asunto sino incluso lo interpreta antojadizamente inclinándolo como si la finalidad de la cesión en uso devendría en una petición para llevar a cabo un programa de vivienda; que falazmente motiva la Resolución N° 0579-2016/SBN-DGPE-SDAPE de fecha 28/06/2016.
9. En ese sentido sostenemos que encontramos justificación del pedido efectuado y por ende en el presente recurso impugnativo de reconsideración basándonos en la Constitución Política del Estado que establece la libertad de asociación y constitución de fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley, como lo es la Asociación del Adulto Mayor de Sarita Colonia del Callao; a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

III. FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

- (...)
- 3.6. Mediante el recurso de apelación, el administrado solicita que el funcionario u órgano superior al que resolvió el expediente, lo revise nuevamente y emita una resolución que revoque o anule la resolución impugnada. Este recurso se dirige al mismo funcionario que emitió la resolución que se impugna, para que lo eleve al superior jerárquico. Como tal, el recurso de apelación no requiere sustentarse en una nueva prueba o hecho, sino en una diferente interpretación de los argumentos o medios de prueba actuados en el expediente, o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, es decir aquellos casos en los que el punto de discusión es la interpretación **o aplicación de una norma.**
 - 3.7. En el presente caso consideramos que la invocación, aplicación e interpretación del artículo 2.2 Inc. g) del Decreto Legislativo N° 1202 es erróneo para el presente caso.
(...)"

4. Que, "la Resolución" fue notificada el 30 de junio de 2016, ante el cual "la Asociación" interpuso recurso de apelación el 15 de julio 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, corresponde a la DGPE en su calidad de superior jerárquico, resolver el recurso impugnatorio.



RESOLUCION N° 121-2016/SBN-DGPE

De la Naturaleza y Efectos del Silencio Administrativo

5. Que, mediante escrito presentado el 19 de setiembre de 2016 (S.I. N° 25450-2016), "la Asociación" solicitó la aplicación del silencio administrativo positivo respecto a su recurso de apelación interpuesto el 15 de julio de 2016 (S.I. N° 18848-2016).

6. Que, al respecto resulta conveniente mencionar en cuanto a la naturaleza del silencio administrativo, que este es considerado como "la sustitución de la expresión concreta del órgano administrativo por la manifestación abstracta prevenida por la Ley, estableciendo una presunción en favor del administrado, en cuya virtud transcurrido un determinado plazo derivamos una manifestación de voluntad estatal con efectos jurídicos en determinado sentido (estimatorio o desestimatorio)."¹ En otras palabras, ante el silencio o inactividad de la administración pública que excede el plazo legal previsto para determinado procedimiento, la aplicación de la figura del silencio administrativo supone el atribuir efectos jurídicos positivos o negativos a la falta de pronunciamiento de la administración.

7. Que, en nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la LPAG, el silencio administrativo tiene efectos positivos y negativos, de tal suerte que los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo se entienden automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados ante el transcurso del plazo máximo establecido; mientras que, el silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos impugnativos o el acudir a la vía judicial correspondiente; no obstante, debe precisarse que en el caso del silencio administrativo negativo, su aplicación no impide que la administración se pronuncie, hasta que se le notifique que el acto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o que el administrado haga uso de los respectivos recursos impugnativos.

8. Que, asimismo, el artículo primero de la Ley N° 29060-Ley del Silencio Administrativo (LSA) reguló los procedimientos de evaluación previa sujetos a silencio administrativo positivo y negativo, estableciendo como procedimientos sujetos a silencio positivo:

- 1) *Las solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final.*
- 2) *Los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores, siempre que no se encuentren contemplados en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final.*

¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica. Décimo Cuarta Edición. Enero 2014.

- 3) *Procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.*

9. Que, la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LSA establece que **el silencio administrativo negativo se aplicará excepcionalmente en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial; la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.**

Asimismo, será de aplicación para **aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública**, y en aquellos procedimientos de inscripción registral.

En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se regirá por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplicará el segundo párrafo del artículo 163 del Código Tributario.

10. Que, del marco legal antes expuesto, se colige que será de aplicación el silencio administrativo positivo a los recursos impugnatorios (reconsideración o apelación), siempre que dichos recursos **no** formen parte de procedimientos administrativos en los que se afecte el interés público, provengan de procedimientos trilaterales, en los que generen **obligación de dar o hacer del Estado**, en autorizaciones para operar casinos de juegos y máquinas tragamonedas; asimismo, en **procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública** y en procedimientos de inscripción registral.

11. Que, en ese contexto, es importante precisar que el procedimiento de cesión en uso importa un **acto de administración** por el cual se ordena el uso y aprovechamiento de los bienes del Estado, conforme lo señala el literal a)² del numeral 2.3 del artículo 2 de “el Reglamento”; en ese sentido, al peticionarse la cesión en uso de “el predio”, implica propiamente un pedido de administración del bien, administración que originariamente corresponde al Estado, representado en este caso por la SBN, que se concede en favor del particular que lo peticione –previo cumplimiento de los requisitos de forma y fondo del procedimiento–; por lo que en atención a lo dispuesto en la LSA, no resulta de aplicación el silencio administrativo positivo solicitado por “la Asociación” en su escrito presentado el 19 de setiembre de 2016 (S.I. N° 25450-2016) respecto al recurso de apelación presentado el 15 de julio de 2016 (S.I. N° 18848-2016) contra “la Resolución”.

12. Que, no obstante, es deber de la administración pública, atender las solicitudes que los administrados formulen durante el procedimiento pese haber transcurrido el plazo legal establecido para su actuación.

Del Recurso de Apelación

De la Cesión en Uso

13. Que, el artículo 107 de “el Reglamento” señala:

“Por la cesión en uso sólo se otorga el derecho, excepcional, de usar temporalmente a título gratuito un predio estatal a un particular, a efectos que lo destine a la ejecución

² “Artículo 2.- De los términos

(...)

2.3.- Precisiones de definiciones de la Ley: Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

a) Actos de administración: Son aquellos a través de los cuales se ordena el uso y aprovechamiento de los bienes estatales como: usufructo, arrendamiento, afectación en uso, cesión en uso, comodato, declaratoria de fábrica, demolición y otros actos que no impliquen desplazamiento de dominio.

(...)”.



RESOLUCIÓN N° 121-2016/SBN-DGPE

de un proyecto de desarrollo social, cultural y/o deportivo, sin fines de lucro.
(...)"

De la condición jurídica de "el predio"

14. Que, revisada la Partida Registral N° P01247003 del Registro de Predios del Callao-Zona Registral N° IX-Sede Lima, se advierte que "el predio" se encuentra destinado a **Centro Médico** en virtud al Título de Afectación en Uso s/n de fecha 25 de julio de 2000 que otorgara el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) a favor del Ministerio de Salud; extinguiéndose dicha afectación a favor del Estado por incumplimiento de la finalidad de parte de la afectataria a través de la Resolución N° 0303-2016/SBN-DGPE-SDAPE del 15 de abril de 2016.

15. Que, cabe precisar que del antecedente registral de "el predio" que obra en el asiento 00024 de la Partida Registral N° P01097772 del Registro de Predios del Callao, se advierte la inscripción de Modificación del Plano de Trazado y Lotización del Asentamiento Humano Sarita Colonia en virtud a la Resolución N° 235-COFOPRI-2000-GT del 11 de febrero de 2000, con el cual se advierte que "el predio" constituye un **Lote de Equipamiento Urbano**.

16. Que, al respecto, el artículo 46 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC, señala que un lote será considerado de equipamiento urbano cuando así lo determine el correspondiente Plano de Trazado y Lotización de una posesión informal aprobado por COFOPRI o cuando esté destinado a brindar un servicio a la población.

17. Que, asimismo, el artículo 57 del citado Reglamento, señala que COFOPRI podrá adjudicar a título gratuito lotes destinados a equipamiento urbano u otros, que no constituyan áreas reservadas para educación, salud, recreación o vías, a favor de organizaciones dedicadas a brindar asistencia a la población por medio de comedores populares, de lo cual se desprende que los lotes de equipamiento destinados a equipamiento urbano destinados a educación, salud, recreación o vías no es factible su libre disposición.

18. Que, en ese orden de ideas, se desprende que los lotes de equipamiento urbano por su condición de brindar un uso o servicio a favor de la población, son considerados como **bienes de dominio público**, por lo cual, adquieren la condición de **inalienables e imprescriptibles**, de conformidad con el artículo 73³ de la Constitución Política del Perú.

19. Que, de lo antes expuesto, se advierte que "el predio" cuyo uso se encuentra inscrito para ser destinado a Centro Médico, constituye un predio de dominio público,

³ "Artículo 73.- Bienes de dominio y uso público
Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles.
(...)"

conforme a lo dispuesto en el literal a)⁴ del numeral 2.2 del artículo 2 de “el Reglamento”, sujeto a la normatividad del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE), por lo que **no son susceptibles de ser otorgados vía cesión en uso**, usufructo u otros derechos propios de los **bienes de dominio privado**, sin que previamente se efectúe la desafectación del mismo.

20. Que, cabe agregar, que en atención a lo previsto en el artículo 110⁵ de “el Reglamento”, es de aplicación a la cesión en uso, la Directiva N° 005-2011/SBN modificada por la Resolución N° 047-2016/SBN, que desarrolla los “*Procedimientos para el Otorgamiento y Extinción de Afectación en Uso de Predios de Dominio Privado Estatal, así como para la Regularización de Afectaciones en Uso de Bienes de Dominio Público*”, en adelante “la Directiva”.

21. Que, al respecto, el numeral 1.3 de “la Directiva” establece que *dicha normativa es de alcance nacional y comprende los predios de **dominio privado estatal de libre disponibilidad** que estén bajo competencia directa de la SBN, los Gobiernos Regionales a los que la SBN haya transferido funciones en el marco del proceso de descentralización y a las demás entidades que conforman el SNBE. Asimismo, comprende a los predios de dominio público para la regularización de la afectación en uso.*

22. Que, cabe acotar, que la regularización de la afectación en uso procede cuando el predio esté siendo destinado por *otra entidad pública, al uso público o esté sirviendo a la prestación de un servicio público distinto a la finalidad para la cual se entregó el predio*; siendo tal contexto, distinto a la situación física de “el predio”, el que si bien constituye un predio de dominio público destinado a Centro Médico, este se encuentra *físicamente abandonado* por el Ministerio de Salud.

Del Decreto Legislativo N° 1202

23. Que, el Decreto Legislativo N° 1202 que modifica el Decreto Legislativo N° 803, *Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta Medidas Complementarias en materia de Acceso a la Propiedad Formal, publicado el 23 de setiembre de 2015*, si bien es cierto tiene como objeto modificar la normativa citada con el fin de implementar la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda a cargo de COFOPRI, también es cierto que, precisa la condición jurídica de los lotes de equipamiento urbano, al considerarlos como **bienes de dominio público**, conforme se desprende del literal g)⁶ del numeral 2.2 del artículo 2 de la norma antes citada.

24. Que, en tal sentido, la SDAPE cuando cita en sus considerandos octavo y noveno de “la Resolución” al Decreto Legislativo N° 1202, lo hace en virtud a una revisión sistemática del marco legal que regula a los bienes estatales, precisando en este caso, la condición jurídica de los lotes de equipamiento urbano en consonancia con lo previsto en el literal a) del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

⁴ “Artículo 2.- De los términos

(...)

2.2. Definiciones. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

a) **Bienes de dominio público**: Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley”.

⁵ “Artículo 110.- De la regulación supletoria

Todo lo no previsto en el presente subcapítulo se regulará conforme a las disposiciones establecidas para la afectación en uso, en lo que fuera aplicable”.

⁶ “Artículo 2.- Ámbito de aplicación

(...)

2.2. Los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda no pueden ejecutarse en:

(...)

g) Bienes de dominio público, tales como aportes reglamentarios, áreas de equipamiento urbano, vías, derechos de vía, y otros destinados al uso o servicio público. Así como en los bienes adquiridos por donación sean de dominio público o privado, excepto los donados con fines de vivienda.

(...)”.



RESOLUCIÓN N° 121-2016/SBN-DGPE

25. Que, al respecto, es importante señalar que la Subdirección de Normas y Capacitación de esta Superintendencia, encargada de interpretar las normas que regulan la adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los bienes estatales y demás normas del SNBE, conforme al literal c)⁷ del artículo 37 del ROF de la SBN, concluyó en sus Informes Nros. 095-2015/SBN-DNR-SDNC y 181-2015/SBN-DNR-SDNC, que **la naturaleza jurídica de los lotes de equipamiento urbano**, son considerados **bienes de dominio público**, por lo que tienen la calidad de **inalienables e imprescriptibles**.

26. Que, conforme a lo antes expuesto, la cesión en uso opera en bienes de dominio privado estatal y no en bienes de dominio público, como es el caso de "el predio", por lo que, estando a lo manifestado por la SDAPE en el décimo tercer considerando de "la Resolución", "la Asociación" podrá gestionar ante la Municipalidad Provincial del Callao, el trámite que corresponda para que dicha entidad sea quien solicite "el predio" para el fin propuesto.

27. Que, lo resuelto por la SDAPE en "la Resolución" se encuentra conforme al marco legal que regula el SNBE.

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 1º.- Declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por la Asociación de Adulto Mayor del A.H. Sarita Colonia, representada por su Presidente, Luis Flores Rubiños, presentado el 15 de julio de 2016 contra la Resolución N° 0579-2016/SBN-DGPE-SDAPE de fecha 28 de junio de 2016, emitida por la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, dándose por agotada la vía administrativa.

Regístrese y comuníquese.



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

⁷ "Artículo 37.- Funciones Específicas

Son funciones específicas de la Subdirección de Normas y Capacitación:

(...)

c) Absolver las consultas efectuadas por las áreas de la Institución, las Entidades y administrados sobre la interpretación o aplicación de las normas que regulan la adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los bienes estatales y demás normas del SNBE".