



RESOLUCIÓN N° 104-2018/SBN-DGPE

San Isidro, 26 de setiembre de 2018

Visto, el Expediente N° 039-2018/SBN-SDAPE, que contiene el recurso de apelación presentado por la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA** representado por su procurador público Juan Jose Pineda Avalos, en adelante "la Municipalidad" contra lo dispuesto en la Resolución N° 495-2018/SBN-DGPE-SDAPE de fecha 16 de julio de 2018, por la cual, la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal dispuso desestimar el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N° 300-2018/SBN-DGPE-SDAPE de fecha 06 de abril de 2018, por la que se dispuso la aclaración de inscripción de dominio a favor del Estado, respecto al procedimiento de Aclaración de Titularidad a favor del Estado del predio de 388 637,10 m², ubicado en el distrito de Mariano Melgar, provincia y departamento de Arequipa (en adelante "el predio"), y;

CONSIDERANDO:

1. Que, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), en mérito a la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, en adelante "el Reglamento", el Decreto Supremo N° 004-2007-VIVIENDA, por el cual se adscribe la SBN al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 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 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, según el artículo 215° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), establece que el ejercicio de contradicción se verifica a través de los recursos administrativos, siendo uno de ellos el recurso de apelación, *que se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho*, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico¹.

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

¹ Artículo 218 del TUO de la LPAG – Recurso de apelación



4. Que, con escrito presentado el 08 de agosto de 2018, "la Municipalidad" (S.I N° 29268-2018) interpone recurso de apelación contra la dispuesto en "la Resolución", solicitando que:

- Se declara la nulidad de lo dispuesto, al no encontrarse debidamente motivada, no habiéndose pronunciado la SDAPE sobre los argumentos contenidos en los puntos 3.14, 3.15, 3.16 y 3.17, de su petitorio de reconsideración.
- Esta Superintendencia pretende a través de la Resolución N° 300-2018/SBN-DGPE-SDAPE (resolución de aclaración) ejecutar una nulidad contra la Resolución Directoral N° 31-2001-MPA-C2, con la cual "la Municipalidad" dispuso la primera inscripción de dominio a su favor de "el predio"; cuando no es congruente con los hechos y fundamentos de derecho que surgen de las consideraciones y deben dar lugar a la parte resolutive de la Resolución, contraviniendo lo señalado en el artículo 9 del TULO de la Ley N° 27444, que señala que, todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional correspondiente.

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

Del Recurso de Apelación

6. Que, el numeral 216.2 del artículo 216° del TULO de la LPAG, dispone que el término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

7. Que, en correspondencia, el artículo 220° del TULO de la LPAG, establece que: *"Una vez vencido los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto"*.

8. Que, consta en los actuados administrativos que fue notificada que "la Resolución" fue notificada el 18 de julio de 2018, ante lo cual "la Municipalidad" interpuso recurso de apelación el 08 de agosto de 2018 según el sello de recepción de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (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.

9. Que, el recurso de apelación se ha presentado dentro del plazo y de acuerdo a los requisitos señalados en los artículos 216°, 218° y 219° del "TULO de la LPAG". En tal sentido, cumplido los requisitos de admisibilidad, se procede a dilucidar lo señalado por "la Municipalidad", en su escrito de apelación.

Sobre las facultades para la aclaración de dominio

10. Que, el artículo 14°, numeral 14.1 inciso d) de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales, señala que son funciones y atribuciones exclusivas de la SBN, entre otras, la de supervisar los bienes estatales, así como el cumplimiento del debido procedimiento y de los actos que ejecuten las entidades pertenecientes al Sistema





RESOLUCIÓN N° 104-2018/SBN-DGPE

Nacional de Bienes Estatales. En caso que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, 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.

11. Que, en tal sentido, por la referida disposición, la SBN se encuentra habilitada, para realizar la aclaración de la inscripción de dominio a favor del Estado, en el supuesto de que los Gobiernos Regionales o Locales, hayan realizado la primera inscripción de dominio de un predio, sin contar con las facultades para ello.

12. Que, en ese contexto, la "SDS" dentro de sus funciones de supervisión² emitió los Informes N° 2528-2017/SBN-DGPE-SDS de fecha 07 de noviembre de 2017, 976-2017/SBN-DGPE-SDS de fecha 05 de junio de 2017 y 3098-2017/SBN-DGPE-SDS del 13 de diciembre de 2017, y las Fichas Técnicas N° 1667-2017/SBN-SGPE-SDS y Ficha Técnica N° 0613-2018/SBN-DGPE-SDAPE determinó que "la Municipalidad" dentro del procedimiento de la primera inscripción de dominio efectuada en la partida N° 01178816 del Registro de Predios de Arequipa, vulneró las normas siguientes: a) El artículo 3° de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, estando que se encontraba sin posesión, y b) Art. 23° de la Ley 29151, por cuanto los terrenos que no se encuentren inscritos se presumen que el Estado es el titular, y que los únicos que pueden inscribir la primera de dominio de dichos predios son la SBN y los Gobiernos Regionales con funciones transferidas.

13. Que, por lo expuesto, podemos concluir que "la Municipalidad" no contaba con facultades para inmatricular a su favor el predio inscrito en la partida N° 01178816 del Registro de Predios de Arequipa al amparo de la Ley N° 28687 y demás normas que invocaron para la emisión de la Resolución Directoral N° 31-2001-MPA-C.2 del 02 de febrero de 2001 del 02 de febrero de 2001, vulnerando así el artículo 3° de "la Ley".

14. Que, por tanto, queda demostrado que esta Superintendencia, es la competente para emitir la resolución de aclaración de titularidad de dominio por una indebida aplicación de normas especiales de saneamiento por parte de los gobiernos regionales o locales, quienes en aras de inmatricular la primera de dominio a su favor desnaturalizaron las competencias otorgadas por las normas especiales de saneamiento como ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, siendo esta la vía idónea para subsanar el defecto del acto de inscripción de dominio. quedando desvirtuado el argumento presentado por "la Municipalidad" que señala que la vía idónea sería haber solicitado la nulidad de resolución administrativa vía judicial.

² Artículo 46°

Son funciones específicas de la Subdirección de Supervisión.

"(...)

b) Supervisar el cumplimiento de los actos y procedimientos efectuados por las Entidades sobre los actos de adquisición, administración, disposición y registro de los bienes estatales, recomendando las acciones correctivas y/o que se ponga en conocimiento de las instancias que correspondan para la aplicación de las sanciones pertinentes.



Sobre el recurso de reconsideración

15. Que, ahora bien, señala “la Municipalidad” solicita que se declare la nulidad de lo dispuesto, al no encontrarse “la Resolución” debidamente motivada, no habiéndose pronunciado la SDAPE sobre los argumentos contenidos en los puntos 3.14, 3.15, .316 y 3.17, de su petitorio de reconsideración.

16. Que, cabe indicar que el artículo 217 del “TUO de la LPAG”, respecto del recurso de reconsideración establece que el mismo se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la imputación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

17. Que, al respecto debe de tomarse en cuenta la doctrina sobre la materia que se refiere a la exigibilidad de nueva prueba como requisito de admisibilidad en los recursos de reconsideración, que señala que la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia. Justamente, lo que la norma pretende es que sobre un punto controvertido ya analizado se presente un nuevo medio probatorio, pues solo así se justifica que la misma autoridad administrativa tenga que revisar su propio análisis.

18. Que, Estando a lo señalado, corresponde determinar si la SDAPE evaluó el recurso de reconsideración, ciñéndose a lo estipulado en el “TUO de la LPAG”, es decir, que la presentación de este nuevo medio probatorio o hecho tangible no evaluado con anterioridad justifique la revisión del procedimiento o un cambio de criterio en el resolver que amerite la reconsideración.

19. Que, obra del recurso de reconsideración presentado con el escrito de fecha 25 de mayo de 2018 (S.I. N° 19366-2018) que “la Municipalidad” presentó como nuevos medios probatorios, los siguientes:

- El Acuerdo Municipal N° 120 de fecha 05 de junio de 1987, con el que acredita que inicia el Programa de Titulación de Vivienda Popular en todas las áreas marginales de la ciudad.
- El Acuerdo Municipal N° 141 de fecha 23 de junio de 1987, con el que acredita que aprueba el proceso de Titulación Masiva.
- Oficio N° 1633-2015/SBN-DGPE-SDS, con el que se acredita que la SBN reconoce que su representada es competente para atender lo relativo a la formalización y saneamiento del Programa Municipal San Antonio de Yarabamba.

20. Que, de la revisión, de los considerando de “la Resolución”, se advierte lo siguiente:

“(…)

Que, por su parte, el Acuerdo Municipal N° 141 del 23 de junio de 1987, aprobó el Reglamento de Titulación Masiva que tuvo como propósito establecer normas técnicas, administrativas y legales para la titulación masiva a la que se refiere el Acuerdo Municipal esbozado supra, precisando que sus alcances son aplicables únicamente a las Asociaciones y/o Asentamientos Humanos que requieran la adjudicación de lotes para vivienda y vivienda-taller, con expedientes en trámite al 05 de junio de 1987;

Que, el Acuerdo Municipal N° 141 que es materia de análisis, ostenta la misma naturaleza normativa que el Acuerdo Municipal N° 120 antes mencionado, y por su carácter abstracto no es idóneo para acreditar hechos,





RESOLUCIÓN N° 104-2018/SBN-DGPE

como la posesión; razón por la cual no desvirtúa ni adiciona algún elemento no tenido en consideración al momento de emitir la resolución impugnada, al no incidir sobre el hecho principal que motivó dicha aclaración (la falta de posesión del predio submateria);

Que, finalmente, respecto al Oficio N° 1633-2015/SBN-DGPE-SDS, se tiene que la Subdirección de Supervisión (SDS) se refirió al caso de una denuncia sobre presuntas irregularidades incurridas por la Municipalidad Provincial de Arequipa en relación a la transferencia del predio inscrito en la partida N° 11023665 del Registro de Predios de Arequipa, el cual representa un predio completamente distinto al que fue materia de la resolución impugnada, respecto del cual se habría iniciado un saneamiento físico-legal del Programa Municipal San Antonio de Yarabamba;

Que, el análisis efectuado por la SDS en dicho caso se fundamentó exclusivamente en la partida registral y a partir de ella determinar la competencia para iniciar las acciones indagatorias correspondientes al hecho denunciado, que permitan inferir si efectivamente se efectuaron irregularidades en dicho Programa Municipal, mas no fue materia de análisis la competencia de la mencionada comuna para efectuar la inmatriculación del referido predio a su favor;

Que, sin perjuicio de ello, mediante el Oficio N° 1632-2015/SBN-DGPE-SDS del 08 de septiembre de 2015, la SDS requirió a la Municipalidad Provincial de Arequipa para que, además de informar sobre contradicciones en la Resolución Directoral que sustentó la inmatriculación del mencionado predio, indique el sustento legal que justificó la transferencia del mencionado predio a favor de la Municipalidad Distrital y Villa de Yarabamba a título oneroso, lo que evidencia que el documento adjuntado por la Municipalidad Provincial de Arequipa en su recurso de reconsideración, no acredita algún pronunciamiento concluyente sobre la propiedad del referido predio ni respecto a la competencia de dicha comuna para disponer la inmatriculación a su favor (...)" .

21. Que, de los considerandos citados la SDAPE procede a la evaluación del Acuerdo Municipal N° 120 de fecha 05 de junio de 1987, desestimando su relevancia, así como también del Acuerdo Municipal N° 141 de fecha 23 de junio de 1987, ya que conforme al Oficio N° 1632-2015/SBN-DGPE-SDS de fecha 08 de setiembre de 2015, emitido por la SDS "la municipalidad" no logro justificar los hechos materia de la presente resolución.

22. Que, en ese contexto, no se logra desvirtuar que "el predio" en cuestión se encontraba desocupado a la fecha de la inmatriculación realizada a favor a la comuna, toda vez que el que supuesto que justifica la competencia de las Municipalidades para ejercer las atribuciones conferidas por al entonces vigente Ley N° 23853 y aplicar el procedimiento regulado por el Decreto Supremo N° 053-84-VC u otra norma de desarrollo similar.



23. Que, por ende, habiendo la SDAPE realizado la valoración de los medios probatorios presentados en el recurso de reconsideración (S.I. N° 19367-2018) por "la Municipalidad", conforme lo establecido en el artículo 217 del TUO de la LPAG, no se evidencia omisión o falta en "la Resolución", correspondiendo ratificar los argumentos esgrimidos en "la Resolución".

Sobre la falta de motivación

24. Que, se entiende por motivación, lo señalado en el Diccionario del español jurídico de la RAE, la: "*exposición de las razones o fundamentos en que se basa una decisión*" y, por motivación del acto administrativo, la "*obligación del órgano que adopta la decisión de incluir en ella una exposición sucinta de los hechos y fundamentos jurídicos en los que se basa*". Entonces, podemos inferir que la motivación se debe enmarcar no el *iter* mental de quien la emite, si no sobre los motivos (entendido como hechos) que justifica la decisión y encuentran respaldo en la norma vigente del ordenamiento jurídico.

25. Que, asimismo, en relación con el referido Deber de Motivación, el Tribunal Constitucional ha establecido el siguiente criterio: "*(...) La motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. Líneas debajo de la misma resolución se señala: "De otro lado, tal motivación puede generarse previamente a la decisión – mediante los informes o dictámenes correspondientes – o concurrentemente con la resolución, esto es, puede elaborarse simultáneamente con la decisión. En cualquier caso, siempre deberá quedar consignada en la resolución"*³.

26. Que, de lo advertido en "la Resolución", esta se funda en base a los informes y fichas técnicas debidamente emitidas en el marco de la competencia de esta Superintendencia, que sirven de sustento a sus pronunciamientos y actuaciones a fin de encuadrar sus diversos procedimientos en el asidero legal con las que cuenta las misma que fueron debidamente delegadas por mandato de Ley.

27. Que, de lo cual podemos señalar que el principio de debida motivación está ligado al principio de debido procedimiento ya que se constituye en un mandato imperativo a todas las entidades sin excepción alguna para que fundamenten sus actos administrativos de manera clara y coherente, en cualquier etapa del procedimiento, mediante una relación clara, concreta y directa de los hechos y las razones legales que justifican la adopción de las razones que dieron origen a "la Resolución".

28. Que, sin embargo, no existe razones fundantes (lingüísticas) o motivaciones (hechos) que haya señalado "la Municipalidad" en su escrito de reconsideración, solo que ha formulado una "motivación aparente", limitándose a señalar solo párrafos y transcribiendo las normas, al respecto el Tribunal Constitucional señala: "*No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. A ello se denomina 'motivación aparente' puesto que no presenta todos los elementos fácticos y jurídicos que justificarían de manera razonable la decisión o que permitirían verificar la razonabilidad de la misma*⁴".

29. Que, por ello, no podemos manifestarnos sobre las mencionadas cuestiones al ser meras descripciones de la norma y no tener relevancia sobre las cuestiones referidas al acto de supervisión, e inicio del procedimiento iniciado por el Estado bajo el

³ Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional con fecha 17 de febrero de 2005, en los seguidos de Acción de Amparo por doña Blethyn Oliver Pinto vs. Comandante General del Ejército (Exp. N° 4289-2004-AA/TC)

⁴ GUZMAN, Christian. "La Administración Pública y el procedimiento administrativo general". Lima: Pagina Blanca Editores, 2004. pp. 175- 176



RESOLUCIÓN N° 104-2018/SBN-DGPE

amparo de sus facultades. por cuanto, de los medios probatorios presentados y de lo expuesto por "la Municipalidad" hay solo una motivación aparente.

30. Que, con base en lo expuesto, se tiene que "la Resolución" se encuentra ajustada a derecho y debidamente motivada por cuanto la doctrina admite que: "*Si las premisas fácticas y las normativas cumplen con las condiciones requeridas, esto es, han sido correctamente seleccionadas, podrá considerarse el razonamiento justificado externamente y si la conclusión se deriva lógicamente de esas premisas, gozará también de justificación interna (...)*"⁵. Por lo tanto, no existe falta de motivación en los considerandos que sirven de justificación para emitir el acto de asunción de titularidad.

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

SE RESUELVE:

Artículo Único.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación presentado por la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA** contra lo dispuesto en la Resolución N° 495-2018/SBN-DGPE-SDAPE de fecha 16 de julio de 2018, emitida por la Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal, y dar por agotada la vía administrativa.

Regístrese y comuníquese.-



[Firma manuscrita]
Abog. Víctor Hugo Rodríguez Mendoza
Director de Gestión del Patrimonio Estatal
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

⁵ FERRER, Jordi. "Apuntes Sobre El Concepto De Motivación De Las Decisiones Judiciales". Isonomía. 2011 abril N° 34.



SECRETARÍA DE GOBIERNO
ESTADO DE MÉXICO

RESOLUCIÓN N°