

INFORME N° 00250-2022/SBN-DNR-SDNC

A : VANESSA VILLAVICENCIO CANDIA
Subdirectora(e) de la Subdirección de Normas y Capacitación

DE : BRIAN JOHNNY CÁCERES SILVA
Especialista Legal II de la Subdirección de Normas y Capacitación

ASUNTO : Absolver consultas sobre recuperación extrajudicial de propiedad estatal en el marco de la Ley N° 30230

REFERENCIA : a) S.I. N° 15926-2021
b) Informe N° 0229-2022/SBN-DNR-SDNC
c) Memorándum N° 00726-2022/SBN-DNR

FECHA : San Isidro, 07 de diciembre de 2022

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia a), mediante el cual el procurador público municipal de la Municipalidad Distrital de Pachacamac, Abraham Emilio Mejía De Melo, requiere que esta Superintendencia se pronuncie respecto de las acciones sobre recuperación extrajudicial de bienes de propiedad estatal en el marco de la Ley N° 30230.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante escrito s/n presentado el 23 de junio del 2021 (S.I. N° 15926-2021), el procurador público municipal de la Municipalidad Distrital de Pachacamac, Abraham Emilio Mejía De Melo realiza consultas respecto a las acciones sobre recuperación extrajudicial de un predio de propiedad estatal según la Ley N° 30230, que son las siguientes:

- 1. De existir un predio cuya titularidad pertenece a terceros según su partida registral (persona natural o persona jurídica), pero este ha sido declarado como Zona de Protección y Tratamiento Paisajístico (PTP), o Zona Arqueológica o Ecosistema Frágil; y el titular ha realizado construcciones ilegítimas con fines de vivienda u otra índole, ¿es susceptible de proceder conforma al amparo de la Ley N° 30230?*
- 2. ¿La imposición de una sanción administrativa y por consiguiente el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por parte del área fiscalizadora, limita la función del procurador público municipal para la realización de la recuperación extrajudicial al amparo de la Ley N° 30230?, teniendo en cuenta que, con dicho inicio, existe un avocamiento administrativo. Agradeceríamos se nos indique el sustento legal que nos limitaría.*
- 3. ¿El reconocimiento municipal, así como el otorgamiento de un servicio municipal a aquellas personas u organizaciones que son partícipes en invasiones o ocupaciones ilegales en terrenos declarados como intangibles e inalienables en zonas PTP o Zonas Arqueológicas o Ecosistemas Frágiles, limita la función del procurador público municipal para la realización de la recuperación extrajudicial al amparo de la Ley N° 30230?*

1.2. Con el Informe N° 0229-2022/SBN-DNR-SDNC se remitió a la Dirección de Normas y Registro – DNR, la respuesta a la consulta formulada por la Municipalidad antes citada; no obstante, la DNR con el documento de la referencia c), solicita que se realice algunas precisiones en el proyecto del informe, relacionadas con el análisis de las limitaciones de

la propiedad predial, considerando lo desarrollado en el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, en referencia a los suelos de protección y las consecuencias de su ocupación, así como las limitaciones legales al uso del suelo, subsuelo y sobresuelo, entre otros aspectos.

II. OBJETO DEL INFORME

Absolver consultas sobre recuperación extrajudicial de propiedad estatal, según la Ley N° 30230.

III. ANÁLISIS:

Sobre la competencia de la SBN para absolver consultas:

3.1. De conformidad con el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, *Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA (en adelante “TUO de la Ley N° 29151”), se crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales, en sus niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la SBN como ente rector.

3.2. De conformidad con lo dispuesto por el literal j) del numeral 14.1 del artículo 14 del TUO de la Ley N° 29151, concordante con lo previsto en el inciso 3 del numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, (en adelante “Reglamento de la Ley 29151”) y lo establecido en el literal e) del artículo 44 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SBN, aprobado mediante Resolución N° 0066-2022/SBN, es función de la SBN, en su condición de Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales –SNBE absolver, a través de la SDNC consultas sobre la interpretación, alcance y aplicación de la normativa del SNBE, con carácter orientador y están referidas al sentido y alcance de la normativa que regula la adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los predios estatales y demás normas complementarias y conexas del SNBE, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

Sobre el derecho de propiedad estatal y su defensa:

3.3. Tal como lo ha precisado el Tribunal Constitucional, el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser: **a)** un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; y, **b)** un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política del Perú.

3.4. El Código Civil vigente ha desarrollado el derecho de propiedad, estableciendo los atributos de la propiedad: usar, disfrutar, disponer y reivindicar; tal como lo prescribe su artículo 923.

3.5. Por su parte, el artículo 31 del TUO de la Ley N° 29151 establece que *“las entidades públicas deberán adoptar las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial de los bienes estatales de su propiedad o los que tengan a su cargo.”* Asimismo, la administración, conservación y tutela de los bienes de dominio público compete a las entidades responsables de su uso o de la prestación del servicio público (numeral 86.1 del artículo 86 del Reglamento de la Ley N° 29151).

3.6. De lo expuesto en los párrafos precedentes, tenemos un marco constitucional que protege el derecho de propiedad pública y privada, desarrollado por normas civiles, penales y administrativas; además, para la propiedad estatal existe una regulación especial, que establece, entre otros, que las entidades públicas tienen la obligación de defender los bienes de su propiedad, bajo su administración o competencia, dicha defensa es ejercida a través de su Procurador Público conforme a ley¹, usando los mecanismos judiciales (Código Procesal Civil) y extrajudiciales (artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230) vigentes.

3.7. Existe, además, la presunción legal de que el Estado es poseedor de los inmuebles de dominio privado de su propiedad, y como tal, declara la imprescriptibilidad de los mismos, tal como lo establecen los artículos 1 y 2 de la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

3.8. El mecanismo de la recuperación extrajudicial está reservado para ser ejercido por el Estado y no por cualquier ciudadano y; es a través del cual que hace valer su derecho legítimo de propiedad, lo que en el derecho civil se denomina *defensa posesoria extrajudicial* (artículo 920 del Código Civil), pero en el marco de la Ley N° 30230 se denomina *recuperación extrajudicial*.

3.9. Ante ello, corresponde tener en cuenta que dentro de nuestro marco jurídico se debe de diferenciar del régimen de la propiedad privada que se encuentra regulado en nuestro Código Civil, el cual se refiere a los derechos reales como el de propiedad, posesión, entre otros, cuyo titular jurídico es un particular, entiéndase a aquella persona natural, persona jurídica, sociedad conyugal, sucesión indivisa o cualquier otro que no tenga la calidad de entidad conformante del SNBE, conforme se encuentran taxativamente enunciados en el artículo 8 del TUO de la Ley N° 29151.

3.10. Bajo dicho contexto se debe tener en cuenta que lo establecido en el artículo 920 del Código Civil es aplicable únicamente para el ámbito privado, es decir, para el caso que los particulares, que no son entidades conformantes del SNBE, para que puedan repeler y recobrar la posesión que les pudiera ser arrebatada sobre el bien de naturaleza privada y no estatal.

Sobre la recuperación extrajudicial de los predios estatales (Ley N° 30230)

3.11. Los artículos 65 y 66 (Capítulo VII) de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, establecen disposiciones para la Recuperación Extrajudicial de la Propiedad Estatal. Asimismo, disponen que corresponde a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, a través de sus Procuradurías Públicas o quienes hagan sus veces, repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales que se realicen en los predios estatales bajo su competencia, administración o de su propiedad inscritos o no en el Registro de Predios. El mecanismo de recuperación extrajudicial, para la defensa de los predios del Estado, comprende lo siguiente:

- Cuando los organismos públicos tengan conocimiento de invasiones u ocupaciones ilegales, repelerán dichos actos con el auxilio de la Policía Nacional del Perú, bajo responsabilidad.
- En caso que las entidades omitan ejercer la recuperación extrajudicial de los bienes, la SBN, en su condición de ente Rector del SNBE, requerirá al Titular del organismo, bajo responsabilidad, para que inicie la recuperación dentro del plazo de 5 días hábiles de notificado. Vencido este plazo y verificada la inacción, la Procuraduría Pública de la SBN iniciará o continuará las acciones de recuperación extrajudicial.

¹ De conformidad con el artículo 47 de la Constitución Política, la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos; se encuentra regulado conforme al Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que Reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y Crea la Procuraduría General del Estado, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2019-JUS.

- No procede la aplicación de los mecanismos de defensa posesoria establecidos en los artículos 920 y 921 del Código Civil en favor de los invasores u ocupantes ilegales de predios bajo competencia, administración o propiedad de las entidades estatales.
- Toda controversia sobre los supuestos derechos de quienes se consideren afectados por la recuperación extrajudicial, se tramitará en la vía judicial y con posterioridad a la misma.
- **La acción de recuperación extrajudicial no exonera de responsabilidad civil y/o penal a quienes ocuparon ilegalmente predios de propiedad estatal.**
- El requerimiento del auxilio de la Policía Nacional del Perú es formulado por el Procurador Público o quien haga sus veces de la entidad requirente, por escrito, acreditando la propiedad, competencia o administración del predio invadido, adjuntando el plano perimétrico-ubicación, la partida registral del predio o el Certificado Negativo de Búsqueda Catastral.
- La Policía Nacional del Perú verificará la documentación presentada y deberá prestar el auxilio requerido, bajo responsabilidad, dentro del plazo máximo de 5 días calendario, pudiendo remover las instalaciones temporales informales que se hubieran instalado en el predio objeto de recuperación.

3.12. De lo señalado, se advierte que el mecanismo de la recuperación extrajudicial se aplica para repeler y/o recuperar **predios estatales** de todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales. Las entidades públicas (en sus tres niveles de gobierno Nacional, Regional y Local), a través de sus Procuradurías Públicas o quienes hagan sus veces, en la medida que gestionan predios estatales están **facultadas para emplear el mecanismo de la recuperación extrajudicial**.

3.13. Ahora bien, se entiende que un predio estatal se encuentra bajo la administración de una entidad, por ejemplo, cuando se trata de predios de dominio público (como parques, vías, escuelas, etc.); o, cuando se tratan de predios estatales afectados en uso en favor de una entidad (afectataria), la que se encuentra facultada a emplear la recuperación extrajudicial, y en su defecto siempre podrá actuar la entidad propietaria del bien. Con mayor razón, se encuentran facultadas para emplear dicho mecanismo las entidades propietarias de predios estatales, inscritos o no en el Registro de Predios o en el SINABIP administrado por la SBN, en la medida que tengan conocimiento de invasiones y ocupaciones ilegales.

3.14. La Ley N° 30230, no ha establecido el plazo con el que cuentan las entidades para realizar la recuperación extrajudicial. No obstante, debe entenderse que la entidad debe activar este mecanismo en un **plazo razonable**, en el cual debe realizar los trámites administrativos para el diagnóstico de la titularidad del predio invadido u ocupado, la obtención de los requisitos para la solicitud de auxilio policial, y para llevar a cabo la logística necesaria para la diligencia de recuperación, entre otros. En ese sentido, la entidad competente debe actuar con diligencia en la ejecución de las acciones indicadas, a fin de llevar a cabo la recuperación extrajudicial en el más breve plazo posible desde que tome conocimiento de la invasión u ocupación ilegal. En este orden de ideas, no será posible aplicar la recuperación extrajudicial a las invasiones u ocupaciones ilegales que se originaron con fecha anterior a la entrada en vigencia de la Ley N° 30230.

Sobre la recuperación extrajudicial de predios integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación

3.15. Es importante tener en cuenta que tratándose de la recuperación extrajudicial de los predios y/o bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad, administración o competencia del Ministerio de Cultura, debe remitirse al marco normativo desarrollado en el Decreto Legislativo N° 1467, Decreto Legislativo que refuerza acciones y establece medidas especiales para la preservación del Patrimonio Cultural en el marco de la emergencia sanitaria a nivel nacional declarada a consecuencia del COVID-19 (declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA), en el que se establece que la Policía Nacional del Perú, en coordinación con el Ministerio de Cultura, debe repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones que se cometan durante la vigencia del estado de emergencia dispuesto en el

marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, y recuperar extrajudicialmente el predio y/o inmueble, sin mediar ningún otro trámite, de manera inmediata y bajo responsabilidad, con el respeto irrestricto del derecho a la vida y la integridad. Para tales efectos, la propiedad, administración o competencia del Ministerio de Cultura sobre los mismos, se acredita con la partida registral y/o resolución de declaratoria y/o plano de delimitación aprobado o cualquier otro documento o comunicación emitida por el Ministerio de Cultura que sustente su condición cultural; independientemente de que el predio y/o bien inmueble se encuentre o no inscrito en el Registro de Predios, en el SINABIP o en el Sistema de Información Geográfica de Arqueología – SIGDA (numeral 2.1 del artículo 2).

3.16. Al respecto, se precisa que la Policía Nacional del Perú tiene un plazo de cuarenta y ocho (48) horas de tomado en conocimiento del hecho, para ejecutar las acciones necesarias para repeler dichas invasiones u ocupaciones ilegales; encontrándose facultada para removerlas y/o retirarlas, en coordinación con el Ministerio de Cultura (numerales 2.2 y 2.3 del artículo 2).

3.17. Adicionalmente, resulta pertinente precisar que, a la fecha de la emisión del presente informe, mediante Decreto Supremo N° 015-2022-SA, se dispone la prórroga a partir del 29 de agosto del 2022, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, la emergencia sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, prorrogada por los Decretos Supremos N° 020-2020-SA, N° 027-2020-SA, N° 031- 2020-SA, N° 009-2021-SA, N° 025-2021-SA y N° 003-2022-SA.

3.18. Asimismo, no debe perderse de vista que si bien mediante Decreto Supremo N° 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre del 2022, se derogó el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, así como los decretos supremos que disponen sus prórrogas y modificatorias; esto no conlleva la derogación de la Emergencia Sanitaria declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA y prorrogada por los decretos supremos citados en el párrafo precedente. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los alcances de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1467, se regirán al espacio temporal de la Emergencia Sanitaria determinado por Decreto Supremo N° 008-2020-SA y sus prórrogas.

De las limitaciones a la propiedad predial

3.19. El artículo 957 del Código Civil señala que la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión, y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas; en concordancia con lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, que establece como límites al derecho de propiedad: el bien común y los límites que establece la ley.

3.20. Dentro de las manifestaciones del bien común como limitación al derecho de propiedad, podemos encontrar al urbanismo, la zonificación y el acondicionamiento territorial a cargo de los gobiernos locales dentro de su jurisdicción, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, tal como se desarrolla expresamente en el numeral 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

3.21. Habiendo dejado claro el reconocimiento constitucional de la limitación a la propiedad predial a partir de la zonificación y del desarrollo urbanístico, para una descripción más detallada de las finalidades de las mismas, corresponde remitirse a la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, que tiene por objeto establecer los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible.

3.22. Al respecto, el artículo 36 de la Ley N° 31313, establece que la zonificación es un componente de los procesos de planificación urbana que tiene por objeto regular el ejercicio

del derecho de propiedad predial respecto del uso y ocupación que se le puede dar al suelo. Asimismo, en cuanto al uso del suelo, dicha Ley establece que es el destino asignado al suelo, conforme a su clasificación y la zonificación que la regula (artículo 38).

3.23. En esa línea, es preciso tener en cuenta que el artículo 33 de la Ley N° 31313, en concordancia con el inciso 2 del numeral 108.3 del artículo 108 del Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, se establecen las siguientes categorías para la clasificación del suelo: **i)** Suelo Urbano; **ii)** Suelo de Protección; y, **iii)** Suelo Rural. Particularmente, en lo que refiere al Suelo de Protección, es definido como el área no urbanizable sujeta a un tratamiento especial, con fines de conservación por sus características ecológicas, paisajistas, históricas o por tratarse de espacios de valor cultural; y/o por ser áreas expuestas a peligros altos, muy altos y recurrentes y/o por ser áreas declaradas como de riesgo no mitigable.

3.24. Considerando la condición especial de dicho suelo, el artículo 110 del precitado Reglamento establece que toda acción o intento de ocupación para usos urbanos del suelo de protección es controlado y reprimido por la autoridad competente mediante los mecanismos establecidos en la normatividad vigente sobre la materia (numeral 110.1), agregando además que, las ocupaciones en suelo de protección no son materia de reconocimiento, ni de saneamiento físico legal; y no pueden acceder a los servicios públicos y equipamiento urbano básico (numeral 110.2).

3.25. En adición a lo desarrollado, es necesario precisar que conforme el numeral 35.1 del artículo 35 de la Ley N° 31313 se encuentra restringida la ocupación, uso o disfrute urbano no autorizado del suelo que comprende, entre otros, las áreas naturales protegidas, áreas de reserva nacional, sitios Ramsar, ecosistemas frágiles, zonas de reserva y sus zonas de amortiguamiento, según la legislación de la materia; y, las áreas ubicadas en zonas arqueológicas, zonas monumentales o los que constituyan Patrimonio Cultural de la Nación en los que la autoridad competente ha determinado restricciones de uso. Asimismo, el inciso 2 del artículo 113 del Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA, establece que constituyen limitaciones legales al uso del suelo, subsuelo y sobresuelo, entre otras, las normas que regulan los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

3.26. Tratándose de Áreas Naturales Protegidas, por ejemplo, de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Protegidas, se prevé que cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y, en su caso, se establecerán las medidas compensatorias correspondientes; asimismo, se señala que en caso que el derecho propiedad y demás derechos reales hayan sido adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, estos deben ejercerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. De esta manera, el Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos; lo cual guarda relación con los artículos 44, 46, 93 y 174 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

3.27. En cuanto a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, se aprecia que la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, establece en su artículo 20 las restricciones básicas al ejercicio de propiedad de bienes muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación; las cuales, para el caso de bienes inmuebles, deberán ser leídas, conjuntamente con el artículo 22 del referido cuerpo legal, el cual, por ejemplo, establece en sus numerales 22.3 y 22.4 que, el Instituto Nacional de Cultura-(debiendo entender que se refiere al Ministerio de Cultura), se encuentra facultado para disponer la paralización y/o demolición de la obra no autorizada, de la que se ejecute contraviniendo, cambiando o desconociendo las especificaciones técnicas y de las que afecten de manera directa o indirecta la estructura o armonía de bienes inmuebles vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación,

solicitando el auxilio de la fuerza pública, en caso de ser necesario; y recurriendo a la vía coactiva, siendo que todo gasto que se irroge será asumido por los infractores.

3.28. Lo señalado en los numerales precedentes, constituyen claros ejemplos de las restricciones a las que pueden estar sometidas la propiedad de terceros cuando sobre éstos recae alguna condición o calificación especial.

Sobre el reconocimiento municipal para la Factibilidad de Servicios Básicos

3.29. Las municipalidades distritales de la jurisdicción se encuentran facultadas para emitir constancias exclusivamente destinadas a determinar la factibilidad de servicios básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales que se hubieran constituido sobre predios del Estado hasta el 31 de diciembre del 2015², sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular, de conformidad con lo establecido en los artículos 24 y 26 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y complementara de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, concordante con el artículo 27 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA, en el que se precisa que tanto las municipalidades distritales en cuya jurisdicción se encuentre ubicada una posesión informal o la municipalidad provincial cuando se encuentre dentro de su Cercado, con la competentes para otorgar a cada poseedor el Certificado o Constancia de Posesión para los fines del otorgamiento de la factibilidad de Servicios Básicos.

3.30. Cabe señalar que, la fecha límite establecida para la emisión de dichas constancias se encuentra vinculada a la establecida para el proceso de formalización de la propiedad informal, a cargo del ente formalizador sobre las posesiones informales asentados sobre predios estatales hasta el 31 de diciembre de 2015. El Certificado o Constancia de Posesión tendrá vigencia hasta la efectiva instalación de los servicios básicos en el inmueble de dicho Certificado o Constancia, conforme lo prevé el artículo 28 del Reglamento de la Ley N° 28687.

3.31. Asimismo, cabe precisar que, conforme al artículo 8 de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, para los efectos del proceso de formalización no se encuentran comprendidos: **i)** los de uso o reservados para el desarrollo de servicios públicos, equipamiento educativo, áreas de recreación pública, siempre que el documento que así los determine se haya expedido de forma anterior a la fecha de ocupación física del área urbana informal; **ii)** las áreas de equipamiento urbano, recreación pública, salud, educación de pueblos formalizados con anterioridad; **iii)** las áreas de reserva nacional, áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, zonas de reserva y sus zonas de amortiguamiento, según la legislación de la materia; **iv)** las áreas destinadas o reservadas para la defensa y seguridad nacional; **v)** los ubicados en zonas arqueológicas, zonas monumentales o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación en los que la autoridad competente ha determinado la inviabilidad de procesos de desafectación, rescate y similares; **vi)** los ubicados en zona de riesgo el cual no resulte mitigable, los ubicados en zonas de muy alto riesgo, alto riesgo y riesgo recurrente, y en zonas intangibles conforme las disposiciones de la ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable y el TUO de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, aprobado por el Decreto Supremo 094-2018-PCM; **vii)** los terrenos en proceso de adjudicación onerosa de acuerdo con los mecanismos establecidos en la Ley N° 29151. Se incluye a las áreas en zonas declaradas en emergencia a consecuencia del fenómeno del niño costero que también están sometidas al proceso de adjudicación de acuerdo con la Ley N° 30731, Ley que modifica la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para implementar programas municipales de vivienda; y, **viii)** los terrenos de playa y la zona de dominio restringido y las

² De conformidad con el Artículo 3 de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

precisadas de conformidad con la Ley N° 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establece zona de dominio restringido.

3.32. Como es de verse, las áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, zonas de reserva y sus zonas de amortiguamiento, así como los predios ubicados en zonas arqueológicas, zonas monumentales o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación se encuentran excluidos de los alcances de la aplicación del proceso de formalización integral de la propiedad informal.

3.33. Ahora bien, se debe tener en cuenta que las actuaciones de las entidades se rigen por el principio de legalidad y en el ámbito de su competencia, teniendo en cuenta sus facultades en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado, conforme el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar y numeral 1 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

3.34. En ese sentido, las municipalidades se encuentran facultadas para emitir constancias exclusivamente destinadas para la factibilidad de servicios básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales que se hubieran constituido sobre predios del Estado hasta el 31 de diciembre del 2015; por lo que, los funcionarios de las municipalidades que emiten constancias de posesión fuera de la fecha consignada, así como de las restricciones propias del régimen jurídico, vulnerarían lo establecido en la Ley N° 28687; siendo pasibles de ser sancionados penalmente, conforme lo establece el artículo 376-B del Código Penal³, sin perjuicio de las sanciones civil y/o administrativas.

De las consultas formuladas:

Sobre la primera pregunta:

3.35. La regulación especial contenida en los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, se aplica para repeler y/o recuperar predios estatales de todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales; en ese sentido, el mecanismo de recuperación extrajudicial se encuentra reservado para ser ejercido por entidades del Estado o por la SBN en su calidad de ente rector del SNBE a efectos de lograr la defensa de predios de propiedad estatal, no pudiendo ser extensible a propiedad de terceros, ni tampoco ser ejercidos por cualquier ciudadano o persona particular. Asimismo, se debe precisar que las entidades conformantes del SNBE tampoco podrían aplicar el mecanismo de recuperación extrajudicial sobre predios de propiedad de terceros.

3.36. En caso de encontrarse frente a una acción o intento de ocupación para usos urbanos del área no urbanizable sujeta a un tratamiento especial, con fines de conservación por sus características ecológicas, paisajistas, históricas o por tratarse de espacios de valor cultural (Suelo de Protección), corresponderá que la Municipalidad, conforme a sus competencias efectúe las acciones tendientes a controlar y reprimir tales ocupaciones, las cuales no son materia de reconocimiento, ni de saneamiento físico legal; no pudiendo acceder a los servicios públicos y equipamiento urbano básico.

Sobre la segunda pregunta:

3.37. Del marco esbozado sobre la Ley N° 30230, podemos apreciar que no establece un impedimento para iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador; sin embargo, desde un punto de vista práctico, debemos recordar que los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230 prevén un mecanismo que faculta a la entidad competente a realizar acciones de recuperación extrajudicial para repeler y/o recuperar predios estatales de todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales, en el más breve plazo posible, siguiendo para ello los trámites administrativos conferidos en la propia norma para el diagnóstico de la titularidad del predio

³ Artículo 376-B.- Otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles

El funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de cuatro ni mayor de seis años.
Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los bienes inmuebles referidos en el primer párrafo, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años”

invadido u ocupado, la obtención de los requisitos para la solicitud de auxilio policial, y para llevar a cabo la logística necesaria para la diligencia de recuperación, entre otros; procedimientos que, en la práctica podrían encontrar incompatibilidad con el *íter* procedimental del Procedimiento Administrativo Sancionador, en sus fases instructora y sancionadora (p.e. *plazos, descargos, caducidades, etc.*).

3.38. Por otro lado, no debe perderse de vista que la acción de recuperación extrajudicial realizada en el marco de la Ley N° 30230 no exonera de responsabilidad civil y/o penal a quienes ocuparon ilegalmente predios de propiedad estatal.

3.39. Sin perjuicio de lo antes señalado, es menester mencionar que corresponde a las procuradurías públicas evaluar todos los elementos posibles para proceder a realizar las acciones de defensa y recuperación de los bienes estatales de la entidad, utilizando los mecanismos vigentes como la recuperación extrajudicial o las acciones judiciales (penales, civil u otros), puesto que le corresponde establecer las estrategias para la mejor defensa de los intereses del Estado, previendo los resultados posibles según sea el caso.

Respecto de la tercera pregunta:

3.40. El otorgamiento de las municipalidades distritales o provinciales, según corresponda, de la constancia de posesión para la factibilidad de servicios básicos, en terrenos ocupados por posesiones informales que se hubieran constituido sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2015, no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular, conforme lo establece Ley N° 28687 y su Reglamento. Además, debe tener presente que las áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, zonas de reserva y sus zonas de amortiguamiento, así como los predios ubicados en zonas arqueológicas, zonas monumentales o los que constituyan Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran excluidos de los alcances de la aplicación del proceso de formalización integral de la propiedad informal a cargo de las Municipalidades Provinciales y distritales regulada en el marco normativo de la Ley N° 31056 y de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los Gobiernos Locales en los procesos de formalización.

Teniendo en cuenta lo antes indicado, las municipalidades carecen de competencia para emitir constancias de posesión en posesiones informales constituidas después del 31 de diciembre del 2015.

3.41. En ese sentido, si los funcionarios de las entidades públicas, como en el presente caso de la Municipalidad Distrital de Pachacamac, en ejercicio de su función, tomaran conocimiento o advirtieran de la existencia de ocupaciones indebidas en los terrenos de propiedad de su representada o del Estado, deberán ejercer, a través de su Procuraduría Pública, las acciones necesarias para la defensa y/o recuperación de los predios, entre ellas, la recuperación extrajudicial regulada en la Ley N° 30230.

IV. CONCLUSIONES:

4.1. La recuperación extrajudicial de la propiedad estatal se encuentra regulada por los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, por lo que corresponde a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, a través de sus Procuradurías Públicas o quienes hagan sus veces, repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales que se realicen en los predios estatales bajo su competencia, administración o de su propiedad inscritos o no en el Registro de Predios o en el SINABIP; no correspondiendo que tal mecanismo sea aplicable sobre propiedad de terceros, y por ende tampoco ejercidos por cualquier ciudadano o persona particular.

4.2. Para la recuperación extrajudicial de predios que integran el Patrimonio Cultural de la Nación se debe tener en cuenta la aplicación de las disposiciones del Decreto Legislativo N°

1467, Decreto Legislativo que refuerza acciones y establece medidas especiales para la preservación del Patrimonio Cultural en el marco de la emergencia sanitaria a nivel nacional declarada a consecuencia del COVID-19, cuyos alcances se rigen al espacio temporal de la Emergencia Sanitaria determinado por Decreto Supremo N° 008-2020-SA y sus prórrogas.

4.3. Las constancias de posesión que otorgan las municipalidades distritales o provinciales, según corresponda, para la factibilidad de servicios básicos, en terrenos ocupados por posesiones informales que se hubieran constituido sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2015, no constituye reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular, conforme lo establece Ley N° 28687 y su Reglamento.

4.4. Las áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, zonas de reserva y sus zonas de amortiguamiento, así como los predios ubicados en zonas arqueológicas, zonas monumentales o los que constituyan Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran excluidos de los alcances de la aplicación del proceso de formalización integral de la propiedad informal a cargo de las Municipalidades Provinciales y distritales regulada en el marco normativo de la Ley N° 31056 y de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los Gobiernos Locales en los procesos de formalización

4.5. Corresponde a la Procuraduría Pública evaluar todos los elementos posibles para realizar las acciones de defensa y recuperación de los bienes estatales de la entidad a la que representan, utilizando los mecanismos vigentes como la recuperación extrajudicial o las acciones judiciales (penales, civiles u otros) que conlleven a una recuperación rápida y eficaz, previendo los mejores resultados posibles según sea el caso.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Especialista Legal II de la SDNC

Visto el presente informe, la Subdirectora (e) de Normas y Capacitación expresa su conformidad; y hace suyo el mismo; en consecuencia, remítase a la Dirección de Normas y Registro.

Subdirectora (e) de Normas y Capacitación

VVC/bjcs

MATRIZ N° 02 REQUERIMIENTOS DIVERSOS						
N°	Área de la SBN	Detalle del requerimiento	Fecha del requerimiento	Profesional que solicita el requerimiento	Nivel de prioridad	Observaciones
1	SDNC	Dentro de la sección "Opiniones Orientadoras" del Portal Institucional de la SBN (www.gob.pe/sbn), incorporar el Informe N° 00250-2022/SBN-DNR-SDNC	27.12.2022	Claudia Micaela Pantoja Mego	2	