

INFORME N° 00107-2021/SBN-DNR

PARA : **JOSE FELISANDRO MAS CAMUS**
Director de Normas y Registro

DE : **WENSEL RICHARD NAVEROS FLORES**
Abogado de la Dirección de Normas y Registro

ASUNTO : Sobre los procedimientos especiales de saneamiento físico legal seguidos respecto de predios o bienes inmuebles sujetos al procedimiento de formalización a cargo de COFOPRI

REFERENCIA : Oficio N°D000410-2021-COFOPRI-GG (S.I. N°12335-2021)

FECHA : San Isidro, 04 de junio de 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, remite el Informe N° D000069-2021-COFOPRI-DND y sus anexos, solicitando a esta Superintendencia emita opinión en relación a la ejecución del procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en el Texto único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales” y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, respecto de predios cuyo proceso de formalización a cargo del COFOPRI no han concluido, y si dicho procedimiento constituye una transgresión a sus competencias.

Al respecto, se informa lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio N°D000410-2021-COFOPRI-GG del 11 de mayo de 2021, la Gerente General del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (en adelante el “COFOPRI”) solicita a esta Superintendencia emita opinión en relación a las consultas formuladas a través del Informe N° D000069-2021-COFOPRI-DND del 10 de mayo de 2021 y sus anexos, sobre la aplicación del procedimiento especial de saneamiento físico legal recogido en el 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 el “TUO de la Ley del Sistema”) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA (en adelante el “Reglamento”), sobre los predios bajo su titularidad que no han concluido su proceso de formalización.

1.2 Revisado el Informe N° D000069-2021-COFOPRI-DND del 10 de mayo de 2021 y sus anexos (Informe N° D000037-2021-COFOPRI-OZAYAC, Memorandum N° D000237-2021-COFOPRI-OZAYAC, Informe N° D000032-2021-COFOPRI-OZAYAC, y Memorandum N° D000226-2021-COFOPRI-OZAYAC), las consultas formuladas son las siguientes:

- ¿Es factible aplicar el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado en el “TUO de la Ley del Sistema” y el “Reglamento” sobre predios en proceso de formalización ante el “COFOPRI”?
- ¿La aplicación del citado procedimiento especial, vulnera la competencia exclusiva del “COFOPRI” para formalizar los predios que conforman las posesiones informales hasta su titulación?
- En caso la ejecución del procedimiento especial de saneamiento no vulnere la competencia exclusiva del COFOPRI ¿Sobre qué lotes en vía de formalización por el “COFOPRI” se puede aplicar el procedimiento especial de saneamiento físico legal?
- ¿El “COFOPRI” cuenta con legitimidad para formular oposición contra los procedimientos especiales de saneamiento iniciados respecto de los predios que se encuentran bajo su titularidad con fines de formalización?

II. OBJETO:

Emitir opinión sobre las consultas formuladas por el “COFOPRI” mediante el Oficio N° D000410-2021-COFOPRI-GG, sustentado en el Informe N° D000069-2021-COFOPRI-DND del 10 de mayo de 2021 y sus anexos.

III. ANÁLISIS:

De la competencia de esta Superintendencia para emitir opinión.

- 3.1 De conformidad con lo estipulado en el artículo 5 del “TUO de la Ley del Sistema”, 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 (predios estatales), en sus niveles de Gobierno Nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) como ente rector.
- 3.2 De acuerdo con lo dispuesto en el literal j), numeral 14.1 del artículo 14 del “TUO de la Ley del Sistema”, es función de la SBN el absolver consultas, interpretar y

emitir pronunciamientos institucionales sobre bienes estatales con carácter orientador.

Del procedimiento especial de saneamiento físico legal

- 3.3 De conformidad con el artículo 8 del “TUO de la Ley del Sistema”, las entidades que conforman el SNBE se encuentran obligadas a efectuar, de oficio y progresivamente, la primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento físico legal de los inmuebles de su propiedad o que se encuentren bajo su competencia o administración, hasta su inscripción en el Registro de Predios y su registro en el SINABIP.
- 3.4 El artículo 21 del “TUO de la Ley del Sistema” y artículo 242 del “Reglamento” establecen, que las entidades que conforman el “SNBE” se encuentran obligadas a ejecutar de oficio y en forma progresiva el saneamiento físico legal de los predios e inmuebles de su propiedad, adquiridos bajo cualquier título, o posesión, construidos, ampliados y/o rehabilitados para sus fines públicos, hasta obtener su inscripción.
- 3.5 De acuerdo al “Reglamento” El procedimiento especial de saneamiento físico legal, consta de siete (7), etapas i) diagnostico físico legal del predio o inmueble materia de saneamiento, ii) elaboración de documentos (declaración jurada, planos y memorias descriptivas), iii) notificación, iv) anotación preventiva de los actos de saneamiento físico legal, v) oposición en los actos de saneamiento físico legal, vi) inscripción registral definitiva y vii) actualización del SINABIP. Cada una de estas estas se ejecuta una después de otra, dentro de los plazos establecidos.
- 3.6 Respecto de la oposición, este es formulado por entidad o particular que se considere afectado con el acto materia de saneamiento, acreditando su derecho real vulnerado, ante la entidad que lo ejecuta, quien suspende el procedimiento hasta que se resuelva la oposición. El plazo para formular oposición es de (30) días computados a partir de la notificación o publicación del acto materia de saneamiento. Las oposiciones presentadas por las entidades, la resuelve la SBN a través del Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal-ORPE, en un plazo no mayor de treinta (30) días, de recibida la oposición conjuntamente con el expediente de saneamiento por la entidad ejecutante del mismo; y las oposiciones formuladas por los particulares, la resuelve el Poder Judicial de acuerdo sus competencias y plazos.

De la competencia del “COFOPRI” sobre los predios pendientes de titulación

- 3.7 De acuerdo al artículo 3 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-99-MTC y sus modificatorias, el “COFOPRI” asume competencia en materia de formalización de predios urbanos ocupados por posesiones informales, hasta el otorgamiento de los títulos de propiedad.
- 3.8 El inciso de d) del artículo 3 del citado cuerpo normativo, establece que es función del “COFOPRI” asumir de manera exclusiva y excluyente, las competencias correspondientes a la formalización, hasta el otorgamiento de los títulos de propiedad. Sin embargo, esta competencia asignada, a raíz de la dación de la Ley N° 28687 y Ley N° 28923, ha perdido su componente de excluyente, al reconocer competencia sobre las mismas materias a las Municipalidades Provinciales.
- 3.9 Cuando el inciso citado menciona a los títulos de propiedad, se refiere a los instrumentos de formalización emitidos por el “COFOPRI” a través del cual titula los lotes que conforman las posesiones informales, con cuya emisión concluye el procedimiento de formalización. Conforme al inciso 3.1. del artículo 3 del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, son instrumentos de formalización, los títulos de propiedad, de afectación en uso, de saneamiento de propiedad, instrumentos de rectificación y todo aquel instrumento que se emita en el ámbito de formalización de la propiedad, a fin de sanear e inscribir la titularidad de los predios, los cuales tienen mérito suficiente para su inscripción registral.
- 3.10 El artículo 12 del Decreto Supremo N° 013-99-MTC, establece que una vez que COFOPRI asuma competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del presente Reglamento, todas las entidades que hubieran estado dotadas de atribuciones relacionadas con el reconocimiento, calificación, saneamiento físico- legal y titulación de posesiones informales, sujetarán sus actividades a lo dispuesto en las Directivas y Resoluciones que emitan COFOPRI y se abstendrán de emitir cualquier resolución, acto administrativo o de otra naturaleza relacionados con las acciones de formalización.
- 3.11 En ese sentido, de acuerdo al marco normativo expuesto, el “COFOPRI” ostenta competencia exclusiva, pero no excluyente (puesto que también puede ser efectuada por las Municipalidades Provinciales), para formalizar los predios urbanos ocupados por posesiones informales hasta su titulación a

través de los instrumentos de formalización que correspondan. Por tanto, ningún particular y/o entidad pública puede iniciar procedimiento de saneamiento, respecto de los predios que conforman una posesión informal intervenida por el “COFOPRI o la Municipalidad Provincial” hasta su titulación.

- 3.12 Además, conforme al artículo 2 del “TUO de la Ley del Sistema”, las entidades al actuar en cumplimiento de las normas que conforman el SNBE, deben observar las competencias y autonomías asignadas por la Constitución Política del Perú y las leyes, entre ellas la competencia exclusiva asignada al “COFOPRI” en materia de formalización de los predios ocupados por posesiones informales, cuando por ejemplo, se pretenda ejecutar el procedimiento especial de saneamiento físico legal recogido en el “TUO de la Ley del Sistema” y el “Reglamento”.

Además, el numeral 2.3 del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29151, dispone que no se encuentran comprendidos en la normativa del SNBE, aquellos aspectos que se rigen por la normativa especial.

De la absolución de las consultas formuladas

- 3.13 Atendiendo a las consultas formuladas, no es procedente ejecutar el procedimiento especial de saneamiento físico legal, recogido en el “TUO de la Ley del Sistema” y el “Reglamento”, a los predios en proceso de formalización a cargo del “COFOPRI”; puesto su aplicación vulnera la competencia exclusiva otorgada por la Ley a la citada entidad. Por tanto, no cabría que una entidad pública, aun cuando ostente título de propiedad o posesión sobre un predio que forma parte de una posesión informal intervenida para formalización, inicie un procedimiento especial de saneamiento físico legal, por el contrario, deberá abstenerse y sujetarse a la normativa especial de formalización, a efectos de que se emita el instrumento de formalización que corresponda a su favor.
- 3.14 Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué sucede en aquellos casos en que una entidad pública, pese a no ser procedente, inicia un procedimiento especial de saneamiento físico legal sobre un predio pendiente de titulación por el “COFOPRI”? ¿Puede el “COFOPRI” formular oposición?
- 3.15 De acuerdo a lo señalado en el punto 3.6 del presente informe las entidades que se sientan afectadas con el procedimiento especial de saneamiento, pueden formular oposición ante la entidad que lo ejecuta, acreditando la

afectación de su derecho real, en un plazo de 30 días contados desde la notificación o publicación, para que sea resuelto por la SBN.

- 3.16 Un requisito importante para la procedencia de la oposición, es que la entidad que la formula debe acreditar ostentar derecho real y que este se vea vulnerado como consecuencia del procedimiento especial de saneamiento iniciado. Por lo que corresponde preguntar ¿ostenta el “COFOPRI”, derecho real sobre los predios pendientes de titulación independizados del predio matriz ocupado por la posesión informal?
- 3.17 De acuerdo al artículo 12 del TUO del Decreto Legislativo N° 803, el “COFOPRI”, por razones operativas, asume la titularidad de los terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por las posesiones informales. Siendo la solicitud formulada por el COFOPRI, título suficiente para que el cambio de titularidad se inscriba en el Registro de Predios. Nótese que la titularidad que asume el “COFOPRI” es respecto de los terrenos que son de propiedad del Estado, es decir, la titularidad que asume el COFOPRI es en representación del Estado.
- 3.18 En ese sentido, mientras dure el proceso de formalización a cargo del “COFOPRI”, los lotes de terreno que conforman la posesión informal son de propiedad del Estado representado por la citada entidad. Por lo que, en caso una entidad inicie un procedimiento especial de saneamiento queriendo hacerse de la propiedad de un lote pendiente de titulación, sin perjuicio de la afectación de la competencia exclusiva del COFOPRI, se afecta el derecho de propiedad del Estado, correspondiendo al “COFOPRI” como ente competente ejercer la defensa de dicho predio a través de la oposición.
- 3.19 Por tanto, en respuesta a la pregunta formulada en el punto 3.14 del presente informe, el “COFOPRI” puede formular oposición contra el procedimiento especial de saneamiento iniciado por una entidad respecto de un predio pendiente titulación invocando la afectación del derecho de propiedad del Estado.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1 Conforme al TUO del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal y sus modificatorias, el COFOPRI, ostenta competencia exclusiva, pero no excluyente, para formalizar los predios urbanos ocupados por posesiones informales hasta su titulación.

- 4.2 Una vez el “COFOPRI” o Municipalidad Provincial inicie el procedimiento de formalización, en atención a su competencia exclusiva, ningún particular y/o entidad pública puede iniciar procedimiento de saneamiento, respecto de los predios que conforman la posesión informal hasta su titulación a través de un instrumento de formalización.
- 4.3 Iniciar un procedimiento especial de saneamiento en el marco de lo dispuesto en el “TUO de la Ley del Sistema” y el “Reglamento” respecto de un predio pendiente titulación por el “COFOPRI” o Municipalidad Provincial, vulnera la competencia exclusiva otorgada a la citada entidad en materia de formalización de posesiones informales.
- 4.4 De acuerdo al TUO del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal y sus modificatorias, el COFOPRI, asume en representación del Estado la titularidad de los predios estatales ocupados por las posesiones informales, hasta su titulación.
- 4.5 El COFOPRI, cuando verifique el inicio de un procedimiento especial de saneamiento respecto de un predio pendiente de titulación, podrá formular oposición ante la entidad que la ejecuta, acreditando la vulneración del derecho de propiedad del Estado, en los plazos establecidos en el “Reglamento”.


Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

 Firmado digitalmente por:
NAVEROS FLORES Wensel Richard FAU
20131057823 hard
Fecha: 04/08/2021 23:01:15-0500

Especialista en Bienes Estatales IV

Visto el presente informe, el Director de Normas y Registro expresa su conformidad y hace suyo el mismo; en consecuencia, remítase al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI, para su conocimiento y fines.

 Firmado digitalmente por:
MAS CAMUS Jose Felisandro FAU
20131057823 hard
Fecha: 04/08/2021 23:05:57-0500

Director de Normas y Registro

**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°0107-2021/SBN-DNR adjunto al Memorando N°0139-2022/SBN-DNR.	24.03.22	Vanessa Silvana Villavicencio Candia	2	