DERECHO COMPARADO

La recuperación extrajudicial de la propiedad estatal en el Perú: fundamentos, alcances y eficacia

Extrajudicial recovery of state property in Peru: foundations, scope and effectiveness

por

MARCO LEANDRO OBANDO FERNÁNDEZ*[1]

Coordinador en Normatividad de la Subdirección de Normas y Capacitación de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN)

Pontificia Universidad Católica del Perú, Derecho

Pues ¿qué aprovecha al hombre,
si gana todo el mundo,
y se destruye o se pierde a sí mismo?
(Lucas 9:25)

RESUMEN: El presente estudio contiene un análisis dogmático y práctico de la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal (REPE), como mecanismo que habilita y obliga al Estado a recuperar sus predios invadidos u ocupados ilegalmente sin necesidad de mandato judicial, con el auxilio de la Policía Nacional del Perú. Encontrando su base en el principio de autotutela administrativa y en un fundamento axiológico, se examinan y dilucidan los principales factores

[1] Las opiniones contenidas en el presente estudio se expresan a título exclusivamente personal, de modo tal que no representan la opinión de ninguna entidad.Agradezco a Carlos Rodríguez Meléndez, Procurador Público de la SBN, Oscar Alberto Huerta Ayala, Docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y Julio Pozo Sánchez, Docente en la Universidad de Lima y en la Universidad San Martín de Porres, por su gentil y valiosa colaboración a la presente investigación, en calidad de entrevistados. Asimismo, agradezco a Helmut Olivera Torres, por su entusiasta aliento.

https://doi.org/10.36151/rcdi.2026.814.06

Licencia Creative Commons vía: CC BY-NC-ND 4.0

que inciden en su debida ejecución, tales como su estatus de mecanismo priorizado para la recuperación de la propiedad estatal, su ámbito objetivo de aplicación, la inexistencia de un plazo máximo para su ejecución, entre otros. Asimismo, en la rama cuantitativa, se ha efectuado una investigación de tipo aplicada, diseño no experimental, con dimensión temporal longitudinal y un alcance explicativo y descriptivo, a través de la cual se ha comprobado que la entrada en vigencia del régimen legal de la REPE ha generado un aumento superlativo de la recuperación de predios estatales por la SBN a nivel nacional en el periodo 2014-2024. Finalmente, se han identificado oportunidades de mejora.

ABSTRACT: This study provides a dogmatic and practical analysis of the extrajudicial recovery of state property (REPE) as a mechanism that empowers and compels the State to recover its invaded or illegally occupied properties without a court order, with the assistance of the National Police of Peru. Based on the principle of administrative self-protection and an axiological foundation, the study examines and elucidates the main factors that influence its proper execution, such as its status as a prioritized mechanism for the recovery of state property, its objective scope of application, the lack of a maximum deadline for its execution, among others. Likewise, in the quantitative branch, applied research has been carried out, using a non-experimental design, with a longitudinal temporal dimension and an explanatory and descriptive scope, through which it has been verified that the entry into force of the REPE legal regime has generated a superlative increase in the recovery of state properties by the SBN at the national level in the period 2014-2024. Finally, opportunities for improvement have been identified.

PALABRAS CLAVE: Recuperación extrajudicial de la propiedad estatal, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), Sistema Nacional de Bienes Estatales, predios estatales, bienes estatales.

KEYWORDS: Extrajudicial recovery of state property, National Superintendence of State Assets (SBN), National System of State Assets, state property, state assets.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PREDIOS ESTATALES.—II.1. Importancia y fuentes de la propiedad estatal. II.2. Delimitación y exclusiones.—II. 3. Situación de los predios estatales.—III. LAS INVASIONES EN EL PERÚ Y SUS NOCIVAS CONSECUENCIAS.—IV. EL DEBER JURÍDICO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE DEFENSA DE LOS PREDIOS ESTATALES.—V. LA IMPERIOSA APARICIÓN DE LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD ESTATAL Y LA INSTAURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DEFENSA DE LOS PREDIOS ESTATALES.—VI. LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD ESTATAL. VI.1. Antecedente: el caso español. VI. 2. Marco jurídico. VI.3. Ubicación sistemática y carácter de mecanismo priorizado. VI.4. Los

FUNDAMENTOS. *VI.4.A. El fundamento dogmático: el principio de autotutela administrativa. VI.4.B. El fundamento axiológico.* VI.5. ÁMBITO OBJETIVO. V*I.5.A. Aspectos generales. VI.5.B. Aplicación a los inmuebles estatales. VI.5.C. Supuesto excluido: predios estatales bajo el ámbito del régimen de formalización de posesiones informales. VI.5.D. Interrelación entre el régimen legal de la REPE y la existencia de procesos judiciales: supuestos excluidos y no excluidos. VI.5.E. Síntesis: presupuesto y exclusiones.* VI.6. SUJETOS LEGITIMADOS. VI.7. EJECUCIÓN. *VI.7.1. Naturaleza de la REPE. VI.7.2. El requerimiento de auxilio a la PNP que formula la Procuraduría Pública o quien haga sus veces. VI.7.3. La diligencia de recuperación extrajudicial.* VI.8. ¿EL ESTADO SE ENCUENTRA SUJETO A ALGÚN PLAZO MÁXIMO PARA PODER EJECUTAR LA REPE?.—VII. LA EFICACIA DE LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD ESTATAL.—VIII. REFLEXIONES FINALES: RÉGIMEN DE FORMALIZACIÓN DE POSESIONES INFORMALES, BRECHA DE OFERTA DE VIVIENDA SOCIAL Y OPORTUNIDADES DE MEJORA.—IX. CONCLUSIONES.—X. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En nuestro país, uno de los principales desafíos y problemáticas que afronta el Estado al gestionar su vasto número de predios es su sistemática invasión a lo largo del territorio nacional. Ante este complejo panorama, y con el fin de potenciar la defensa y recuperación de los predios estatales, mediante la Ley N° 30230 (artículos 65 y 66), publicada el 12 de julio de 2014, se instauró la figura de la *recuperación extrajudicial de la propiedad estatal,* como mecanismo que habilita y obliga al Estado a recuperar sus predios invadidos u ocupados ilegalmente sin necesidad de mandato judicial, con el auxilio de la PNP. Habiendo transcurrido más de una década desde la entrada en vigencia de la indicada Ley, es un momento oportuno para indagar y reflexionar acerca del régimen legal de la REPE, evaluando si ha cumplido la finalidad para la cual fue establecido. Ello permitirá contar con mayores elementos para reforzar, optimizar o, en su caso, replantear la estrategia del Estado para la defensa de sus predios.

En este contexto, en el presente estudio partiremos por realizar un análisis de los fundamentos y alcances de la REPE, examinando los principales factores que inciden en su debida ejecución, tales como su estatus de mecanismo priorizado para la recuperación de la propiedad estatal, su ámbito objetivo de aplicación, la existencia o no de un plazo máximo para su ejecución, entre otros. Asimismo, en la rama cuantitativa, se efectuará una investigación de tipo aplicada, diseño no experimental, con dimensión temporal longitudinal y un alcance explicativo y descriptivo, a través de la cual se buscará determinar el nivel de eficacia del régimen legal de la REPE bajo competencia de la SBN a nivel nacional en el periodo 2014-2024.

II. LOS PREDIOS ESTATALES

II.1. Importancia y fuentes de la propiedad estatal

Uno de los principales activos que tiene el Estado son sus predios, cuyo número y extensión hacen que lleguen a representar una significativa parte del territorio nacional. La importancia de los predios estatales radica en que constituyen un ingente, valioso y estratégico recurso, con aptitud para servir a la ejecución de políticas de fomento de la inversión pública y privada, y para satisfacer las necesidades operativas de las entidades públicas (construcción de infraestructura pública requerida para el cumplimiento de sus fines), entre otras oportunidades y finalidades de interés público que redundan en el progreso social y económico del país.

Estos predios fueron adquiridos —y continúan siendo adquiridos en la actualidad— por el Estado a través de diversas fuentes. Sin embargo, existe una fuente de la propiedad estatal que es la principal, debido a que es aquella a través de la cual el Estado ha adquirido la mayoría de los predios que le pertenecen. Esta fuente carece de nombre en la legislación, pero para fines expositivos nos podemos referir a ella como la *constitución de la propiedad del Estado por oposición a la propiedad privada.*

En relación a este tema, refiriéndose al caso argentino, Moisset de Espanés (2015) ha afirmado:

A partir del descubrimiento de América y su conquista por España, todas las tierras fueron consideradas propiedad de la Corona, y la "primera adquisición" tenía como causa alguna merced real. Las posteriores transmisiones se producían por vía de sucesiones, o por enajenaciones. Producida la emancipación, las tierras sin dueño pasaron a ser de propiedad del Estado nacional (...) (p. 341)

En el caso peruano, contando como antecedente al inciso 4 del artículo 822 del Código Civil de 1936, la fuente de la propiedad del Estado bajo análisis se encuentra regulada dentro del régimen jurídico vigente en el artículo 36 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA (en adelante "TUO de la LGSNBE" y "LGSNBE", respectivamente). Dicha disposición establece que "[l]os predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares, ni de las Comunidades Campesinas y Nativas, son de dominio del Estado (…)". Se trata de una *fuente legal* de la propiedad del Estado, es decir, que su eventual declaración en un predio concreto mediante el procedimiento y título correspondientes, tendría solamente un efecto jurídico declarativo, ya que es la propia noma legal la que, por sí sola, constituye y reconoce el derecho de propiedad del Estado.

Ahora bien, es importante destacar que, por sus propios términos gramaticales, el citado artículo 36 del TUO de la LGSNBE no contiene ninguna acotación

de su ámbito de aplicación en razón a los tipos de predios. Por tanto, este dispositivo legal se aplica a los predios de toda naturaleza dentro del territorio nacional; de esta forma, con carácter enunciativo y no excluyente, se aplica a: predios urbanos, eriazos, rurales, forestales, playas, islas, nevados, glaciares, montañas, cerros, lomas, entre otros, a lo largo de todas las regiones del país, en concordancia con lo regulado en el artículo 54 del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, en adelante "RLGSNBE".

Las únicas exclusiones de la fuente de la propiedad del Estado bajo análisis, a partir del propio artículo 36 y la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final del TUO de la LGSNBE y el artículo 54 del RLGSNBE, son aquellos predios que se encuentren en los siguientes supuestos:

- Predios de propiedad de particulares.
- Predios de propiedad o posesión de comunidades campesinas y nativas.
- Tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios.

De lo visto hasta aquí, se tiene entonces que los predios de toda naturaleza a lo largo del territorio nacional, que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no sean de propiedad de particulares, ni de propiedad o posesión de las comunidades campesinas y nativas, ni resulten tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, constituyen propiedad del Estado.

Por su parte, el Estado y las entidades públicas que lo conforman también han adquirido predios —y continúan adquiriéndolos en la actualidad— a través de otras fuentes diversas. En efecto, se trata de una amplia gama de mecanismos constitucionales, administrativos y civiles, como la entrega de aportes reglamentarios, expropiación, reversión, extinción de dominio, compraventa, donación, permuta, dación en pago, testamento, prescripción adquisitiva, entre otros.

En este contexto, el conjunto de los predios cuya propiedad a favor del Estado tenga como fuente el artículo 36 del TUO de la LGSNBE, así como los predios respecto de los cuales el Estado y las entidades públicas cuenten con algún título de propiedad específico, conforman el universo de la categoría de los predios estatales, tal y como fluye del artículo 3 del TUO de la LGSNBE y el artículo 54 del RLGSNBE. Si bien no existe suficiente información estadística, se estima que cerca de la mitad del territorio nacional constituiría propiedad estatal.

II.2. Delimitación y exclusiones

Sobre la base de los lineamientos establecidos en el artículo 954 del Código Civil y el artículo 3 del TUO de la LGSNBE, podemos construir una definición de *predio estatal*, bajo la cual podemos concebirlo como el espacio, de propiedad

del Estado o de las entidades públicas, que se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendido dentro de los planos verticales de un determinado perímetro superficial.

Como podemos apreciar, el conjunto de los *predios estatales* comprende a los *predios del Estado* y a los *predios de las entidades públicas* que lo conforman. En efecto, no obstante toda entidad pública es una manifestación concreta del Estado Peruano, tanto la LGSNBE, el RLGSNBE, y demás normas complementarias y conexas, diferencian los predios del Estado de los predios de las entidades públicas únicamente con la finalidad de determinar distintas competencias para su gestión. En ese sentido, se consideran *predios del Estado* aquellos que cuentan con títulos de propiedad a nombre del Estado como tal, o bien a nombre del Fisco, Supremo Gobierno, Hacienda Pública, Dirección General de Bienes Nacionales u otra entidad que haya tenido a su cargo la administración de los bienes del Estado. De otro lado, se consideran *predios de las entidades públicas* aquellos que cuentan con títulos de propiedad a nombre de una entidad pública en específico.

Por su parte, y como se ha señalado anteriormente, quedan excluidos del conjunto de los predios estatales los predios de propiedad de particulares —personas naturales o personas jurídicas privadas— así como los predios de propiedad o posesión de las comunidades campesinas y nativas y las tierras de los pueblos indígenas u originarios. Estos supuestos excluidos forman parte más bien del conjunto de los *predios privados*, como categoría antitética respecto de los *predios estatales*.

II.3. Situación de los predios estatales

Los predios estatales se encuentran en muy diversas situaciones. Respecto a su situación registral, una parte de los predios estatales se encuentra ya inscrita en el Registro de Predios de los Registros Públicos —bien sea a favor del Estado o de una entidad pública—, mientras que la otra parte de los predios estatales aún no se halla inscrita en el indicado Registro, por lo que su saneamiento físico legal se encuentra aún pendiente.

De otro lado, el Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante "SNBE") tiene como uno de sus instrumentos para una eficiente gestión predial al Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (en adelante "SINABIP"), el cual constituye el registro administrativo de carácter único y obligatorio de los predios estatales, administrado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante "SBN"). Este registro contiene la información que es registrada o remitida por las entidades que forman parte del indicado sistema, vinculada a

los predios estatales sobre los que ejercen algún derecho o se encuentran bajo su administración, y contiene la información de la base de datos —gráfica, georreferenciada y alfanumérica— técnica, jurídica y económica del Catastro de predios estatales, en sus dimensiones espacial, temporal y temática, asociados a su respectivo Código Único SINABIP (CUS).

Es importante destacar que el SINABIP tiene una función meramente administrativa de almacenamiento de la información de la propiedad estatal. Por lo tanto, el registro o no de un predio en el SINABIP no es un factor determinante para verificar ni descartar el derecho de propiedad que pueda tener el Estado sobre un predio en concreto, ni tampoco para dilucidar los eventuales conflictos con terceros.

En este contexto, respecto a la situación administrativa de los predios estatales, una porción significativa se encuentra ya registrada en el SINABIP. Pero otra porción de los predios estatales aún no se halla registrada en la indicada plataforma, por lo que su registro, a cargo de las entidades públicas responsables, se encuentra pendiente.

Respecto a su situación física, un primer grupo de los predios estatales se encuentra desocupado. Un segundo grupo se encuentra bajo una ocupación formal, siendo administrado por entidades públicas o particulares que cuentan con algún título jurídico válidamente otorgado a su favor que les faculta a administrarlos (afectación en uso, usufructo, arrendamiento, servidumbres, cesión en uso, etcétera). Y un tercer grupo de los predios estatales se encuentra invadido o bajo una ocupación ilegal.

III. LAS INVASIONES EN EL PERÚ Y SUS NOCIVAS CONSECUENCIAS

En el Perú, desde la segunda mitad del siglo XX, tiene lugar un vertiginoso fenómeno de invasión de predios estatales, primordialmente llevado a cabo por ciudadanos de los segmentos sociales de menores recursos en búsqueda de una vivienda, sin perjuicio de que también se verifican invasiones para otro tipo de actividades (comerciales, industriales, entre otras). Se trata de una práctica tan extendida, arraigada y sistemática a lo largo del territorio nacional, que bien puede afirmarse que se ha creado en el Perú una *cultura de invasión,* que continúa manifestándose en la actualidad y no tiene visos de tener fin.

Ahora bien, la invasión de predios estatales es sumamente perjudicial debido a las diversas y nocivas consecuencias que ocasiona en la sociedad, siendo las principales aquellas que procederemos a describir a continuación.

En primer lugar, la invasión de predios estatales genera el *crecimiento desordenado de las ciudades*, ya que el asentamiento progresivo de los poseedores

implica un desarrollo fáctico de las ciudades que no obedece a un planeamiento urbanístico. Es así que, según la investigación realizada por Espinoza y Fort (2020), entre los años 2001 y 2018 las ciudades en el Perú se han expandido en aproximadamente 47% respecto del suelo urbano existente en el año 2000 (p. 5 y 7). Dentro de la expansión urbana producida en este periodo, el 93% tiene carácter informal, es decir, corresponde a asentamientos que ocuparon el suelo antes de contar con una habilitación urbana completa mediante servicios básicos, infraestructura y títulos de propiedad saneados (p. 10), y, específicamente, el 47% corresponde a asentamientos generados por ocupaciones ilegales en mérito a tráfico de tierras o invasiones (p. 11). En suma, en esta investigación se encontró que la magnitud de la expansión urbana de carácter informal en el Perú es la segunda más alta de Latinoamérica, siendo solamente superada por Cuba (p. 19).

Esta dinámica de crecimiento desordenado de las ciudades mediante invasiones implica la generación de viviendas sin servicios básicos (servicios de electricidad, agua potable y saneamiento, etcétera), así como la ausencia o insuficiencia de espacios públicos (vías públicas, parques, plazas, complejos deportivos, etcétera) y de establecimientos en los que se preste servicios públicos complementarios (instituciones educativas y puestos de salud) para estos pobladores. Además, constituye un uso del suelo sin ningún criterio técnico que permita su adecuado aprovechamiento, habiéndose llegado inclusive a ocupar zonas de riesgo no mitigable y zonas arqueológicas. Los elementos referidos terminan por afectar significativamente la calidad de vida de los invasores, y ponen en riesgo su propia vida e integridad.

En segundo lugar, las invasiones de predios estatales se encuentran íntimamente vinculadas al *funcionamiento de organizaciones criminales* que organizan, financian, facilitan, fomentan, dirigen, provocan o promueven su realización. Estas agrupaciones cometen una serie de delitos, como usurpación agravada, otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, estafas, falsificación de documentos, etcétera. Además, llevan a cabo el cobro de cupos a los pobladores a efectos de permitirles continuar ocupando los predios, prometiéndoles supuestos servicios de seguridad, bajo amenaza. Todo lo anterior evidencia que la organización y desarrollo de invasiones de predios estatales implica la comisión sistemática de delitos, los cuales —en ciertas ocasiones— han derivado en afectaciones a la integridad de los invasores o llegado a causar inclusive hasta su muerte (homicidios), además de la permanente afectación a su economía mediante el indicado cobro de cupos.

En tercer lugar, la invasión de predios estatales ocasiona la *pérdida de terrenos estatales disponibles para la inversión pública y privada* y, en ese sentido, para la provisión de servicios públicos y espacios públicos que beneficien a la sociedad. Así, se atenta contra la vocación jurídica y constitucional que tienen los predios estatales para los indicados propósitos, tal y como lo ha señalado el Tri-

bunal Constitucional, y se obstaculiza el cumplimiento de la propia finalidad del Sistema Nacional de Bienes Estatales de incentivar la inversión pública y privada mediante una eficiente gestión del portafolio predial del Estado. En efecto, las invasiones perjudican la posibilidad de que los predios estatales sean destinados a la construcción de carreteras, aeropuertos, instituciones educativas, establecimientos de salud, comisarías, parques, plazas, complejos deportivos, etcétera, razón por la cual se ve afectada la colectividad en general.

Otras consecuencias negativas de la invasión de predios estatales son: inseguridad jurídica, pérdida de activos del Estado, degradación ambiental, disminución del valor económico de los predios invadidos, deterioro de la calidad de vida urbana, especulación de derechos, entre otros (Vásquez, 2015).

Figura 1 *Consecuencias de la invasión de predios estatales*



IV. EL DEBER JURÍDICO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE DEFENSA DE LOS PREDIOS ESTATALES

El derecho de propiedad predial estatal cuenta con una tutela constitucional sobre la base del artículo 70 de la Constitución Política del Perú, la cual se extiende a su favor tanto a nivel sustantivo como procesal (véase: Obando, 2023a, para más detalles). Es así que la propiedad predial estatal cuenta con un lugar privilegiado en la estructura del sistema jurídico, viendo robustecido su marco de protección, lo cual se justifica plenamente en atención a la importante función que desempeña al servicio de la Nación.

En este contexto, el ordenamiento jurídico ha asignado a las entidades públicas el deber jurídico de adoptar las acciones necesarias para la defensa de los predios estatales de su propiedad o bajo su administración, ante todo órgano administrativo, notarial, arbitral y jurisdiccional, conforme a lo establecido en el artículo 31 del TUO de la LGSNBE y el inciso 14 del artículo 11 del RLGSNBE. De esta forma,

cada entidad pública asume la obligación, como principal sujeto responsable, de velar por la integridad jurídica y física de los predios estatales a su cargo.

Ahora bien, a efectos de detectar las posibles amenazas o afectaciones a los predios estatales, las entidades deben desarrollar acciones estratégicas para monitorear su estado. Es así que tienen la obligación de realizar inspecciones a los predios a su cargo para verificar su uso y destino. Tales acciones resultan imprescindibles en el marco de una administración diligente, ya que permitirán disuadir posibles infracciones contra la propiedad estatal, o en su caso, detectarlas lo antes posible para ejecutar los mecanismos pertinentes de defensa de forma oportuna y eficaz.

Por su parte, es necesario destacar que la Constitución Política del Perú también contempla en su artículo 166 un mandato dirigido a la Policía Nacional del Perú (en adelante "PNP") de garantizar la seguridad del patrimonio público. En efecto, como cualquier Estado moderno, contamos con una organización estatal, bajo la forma institucional de la PNP, que recibe la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, detentando el monopolio para la administración de la violencia con dicha finalidad, bajo una aplicación racional, razonable y proporcional. Es así que dentro de los diversos deberes específicos que asume la PNP, se encuentra el de velar por la integridad física de la propiedad estatal. De esta forma, la PNP, bajo el rol protagónico que el marco constitucional le ha encomendado, se constituye en un aliado necesario y cercano de las entidades, en la tarea común de asegurar la defensa de la propiedad estatal.

V. LA IMPERIOSA APARICIÓN DE LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD ESTATAL Y LA INSTAURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DEFENSA DE LOS PREDIOS ESTATALES

Con el objetivo de ejercer el histórico deber jurídico de defensa de los predios estatales a su cargo, tradicionalmente las entidades públicas acudieron a la vía judicial. Es así que durante la mayor parte de la historia de la gestión de los predios estatales, la defensa de estos se realizó mediante procesos civiles de desalojo, mejor derecho de propiedad, reivindicación, entre otros.

Sin embargo, como es ampliamente conocido, los procesos judiciales se caracterizan por su tormentosa demora, pudiendo extenderse a través de sus diversas instancias por tres, cinco, ocho o más años, en cuyo trámite la invasión de un predio estatal adquiere visos de consolidación, de tal forma que la ejecución de un eventual resultado favorable para el Estado se dificultaría por su alto costo social. De otro lado, los procesos judiciales también presentan un alto grado de incertidumbre, evidenciando una falta de predictibilidad en cuanto a los criterios jurisdiccionales aplicables. Ello impide determinar de antemano si el Estado ten-

dría una legítima expectativa para resultar vencedor, lo cual se agrava teniendo en cuenta el alto costo administrativo que supone para el Estado acudir y transitar por cada proceso.

Las características indicadas de los procesos judiciales en el Perú ocasionaron que la defensa de los predios estatales en sede judicial haya resultado un ostensible fracaso a lo largo de las décadas, lo cual se evidencia a través de sus pobres resultados. Bajo este contexto, habiéndose constatado la lentitud, incertidumbre y baja eficacia de la defensa de la propiedad estatal mediante la vía judicial, se hizo imperiosa la aparición de un mecanismo que, para responder ante una invasión u ocupación ilegal, se encuentre exceptuado de la obligación de transitar por el sistema judicial.

Es así que el 12 de julio de 2014 se publicó 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, la cual, entre diversos aspectos, instauró el régimen de *recuperación extrajudicial de la propiedad estatal* (artículos 65 y 66), en adelante "REPE". La instauración de la REPE ha formado parte de un cambio de paradigma en la gestión de predios estatales, instaurándose una política para su enérgica defensa y recuperación. En ese sentido, señala Roca (2015):

[E]l accionar del Estado ameritaba ya desde un buen tiempo un giro: de permisivo y formalizador de invasiones a protector de los terrenos de propiedad del Estado o de los privados y desincentivador de conductas invasivas, estableciendo sanciones civiles, administrativas e incluso penales.

(...) Dicha norma [la Ley N° 30230] (...) es parte de la nueva política pública del Estado consistente en que (...) se defenderán los bienes estatales, sean incluso de dominio privado, incentivando a que si terceros desean obtenerlos deberán pagar por ellos, previo asentimiento del Estado (...) (p. 70).

Por su parte, también Mejorada (2016) comenta esta nueva política del Estado, en los siguientes términos:

No hay duda que el Estado es el mayor propietario de tierras en el origen y también quien menos ha cuidado su patrimonio. Sin embargo, en los últimos años este terrateniente ha despertado de su letargo y reclama lo suyo, a veces más. Hoy más que nunca no hay tierra de nadie.

En suma, el histórico y sombrío panorama de una estéril defensa de los predios estatales en sede judicial originó la instauración de la REPE, como figura novedosa en el Derecho peruano, la cual se ha revelado como el caballo de batalla de una nueva política de defensa de los predios estatales.

VI. LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD ESTATAL

VI.1. Antecedente: el caso español

La REPE, como prerrogativa estatal, no tiene antecedentes en el ordenamiento jurídico nacional.

Más bien, en legislación comparada sí tiene como antecedente la regulación española, bajo la sección 4.a, denominada "*De la recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio"* (artículos 55 al 57), del Capítulo V, denominado *"De las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos"*, del Título II, denominado "*Protección y defensa del patrimonio",* de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre). Bajo esta normativa, la figura española de *recuperación de la posesión de los bienes* permite que las Administraciones públicas recuperen por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes de su patrimonio, pudiendo solicitarse para el lanzamiento el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o imponerse multas coercitivas hasta que se produzca el desalojo.

Una comparación entre la regulación española y la peruana, permite advertir que se diferencian fundamentalmente en lo que respecta al plazo para su ejecución, así como en la previsión de una audiencia al administrado. Tales diferencias se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 1 *Comparación entre la regulación española y la peruana*

	Recuperación de la posesión de los bienes	**Recuperación extrajudicial de la propiedad estatal (REPE)**
Rubro	Regulación española: Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre).	Regulación peruana: Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
Plazo para la ejecución	En el caso de bienes demaniales (dominio público), la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo. En el caso de bienes patrimoniales (dominio privado estatal), el plazo es de un año.	No se ha previsto normativamente ningún plazo.
Derecho de defensa	Contempla una previa audiencia al administrado.	No contempla ninguna audiencia previa al administrado.

VII.2. Marco jurídico

Mediante 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, publicada el 12 de julio de 2014, y que entró en vigencia al día siguiente de su publicación, se instauró el mecanismo de recuperación extrajudicial de la propiedad estatal (REPE). La indicada regulación se encuentra ubicada en el Capítulo VII, denominado *"Disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal"*, del Título III, denominado *"Procedimientos especiales de saneamiento físico legal de predios para proyectos de inversión y otras disposiciones para propiciar la eficiencia en la administración de predios del Estado y facilitar la ejecución de obras de infraestructura vial"*, de la indicada Ley.

Por su parte, mediante la R.D. N° 216-2015-DIRGEN/EMG.-PNP del 12 de marzo de 2015, la PNP aprobó el "Protocolo de Intervenciones de la Policía Nacional del Perú en la recuperación extrajudicial de predios de propiedad del Estado", el cual tiene como objeto, conforme a su acápite I, establecer normas y procedimientos para el otorgamiento de auxilio al Procurador Público o quien haga sus veces, por parte de la PNP, para la ejecución de la REPE. Se trata de un instrumento normativo de orden administrativo, que tiene como finalidad establecer reglas operativas para el desarrollo de las acciones conducentes a la ejecución de la REPE, y que, por su rango normativo, se subordina jerárquicamente a las reglas establecidas en la Ley N° 30230.

Es necesario precisar que, dentro de la estructura del régimen jurídico de los predios estatales, el régimen legal de la REPE forma parte de las normas complementarias y conexas del SNBE, en la medida que contempla ciertas atribuciones y prerrogativas a favor de la SBN en su condición de ente rector del SNBE, como veremos más adelante.

VI.3. Ubicación sistemática y carácter de mecanismo priorizado

La defensa y recuperación de los predios estatales, como bloque que a su vez forma parte del género más amplio de gestión predial, puede dividirse en dos grandes secciones: la defensa judicial y la defensa administrativa. La defensa judicial de los predios estatales se realiza mediante procesos civiles de reivindicación, nulidad de títulos, mejor derecho de propiedad, desalojo, interdictos, procesos penales por usurpación, procesos constitucionales de amparo, opinión de la SBN en procesos judiciales, entre otros. Por su parte, la defensa administrativa tiene lugar a través de oposiciones en procedimientos notariales de prescripción

adquisitiva de dominio, oposiciones en procedimientos de cierre de partida registral por duplicidad, entre otros.

La REPE se halla sistemáticamente ubicada dentro del grupo de mecanismos de defensa administrativa de los predios estatales, ostentando un rol capital.

Ahora bien, en cada caso, la elección del mecanismo o vía pertinente, sea extrajudicial o judicial, para la recuperación de un predio estatal, corresponde ser efectuada por la Procuraduría Pública, como órgano especializado en la defensa de los derechos e intereses estatales. Ello obedece a que tal decisión supone la ponderación de las ventajas y desventajas de cada alternativa así como de los elementos y factores físicos y jurídicos que incidan en cada situación concreta.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que el primer párrafo del artículo 65 de la Ley N° 30230 prevé la ejecución de la REPE como un *deber* u *obligación* a cargo de la entidad responsable sobre el predio estatal, ante la verificación de una invasión u ocupación ilegal. En este orden de ideas, se colige que la REPE detenta el estatus de *mecanismo priorizado* por el ordenamiento jurídico para la recuperación de la propiedad estatal.

De esta forma, si bien el Estado tiene a su disposición una amplia gama de procesos judiciales para la recuperación de los predios estatales, que pueden resultar pertinentes en función de lo que aconsejen las características de cada situación concreta, lo cierto es que el sistema jurídico peruano contempla una suerte de preferencia de la REPE, como principal mecanismo de protección de la propiedad estatal. Ello se justifica esencialmente en atención a la celeridad de la ejecución de la REPE, la cual potencia de forma superlativa su eficacia. Por tanto, al momento de evaluar y elegir la vía pertinente para la recuperación de un predio estatal en cada caso, la Procuraduría Pública de la respectiva entidad debe tomar en consideración el carácter legal de mecanismo priorizado que ostenta la REPE.

Ahora bien, ¿cuándo retrocede la REPE para dar paso a una recuperación judicial de los predios estatales? Como veníamos señalando, la elección del mecanismo o vía pertinente, sea extrajudicial o judicial, para la recuperación de un predio estatal en cada caso, supone tanto la ponderación de las ventajas y desventajas de cada alternativa así como de los elementos y factores físicos y jurídicos que incidan en cada situación concreta.

En este contexto, cobra una especial relevancia evaluar la eventual formalidad de la ocupación existente sobre el predio estatal. En este aspecto, por *formalidad* nos referimos concretamente a la existencia de signos que evidencien, mediante algún grado de inferencia, que la construcción haya sido efectuada con alguna autorización o anuencia estatal de cualquier nivel de gobierno.

Tales signos pueden tener distintas manifestaciones, y deben ser ponderados de forma conjunta y razonada. A continuación, algunos de los más importantes

signos que deben tenerse en cuenta para evaluar si una ocupación y/o la construcción que lleva de suyo es formal o no lo es:

- Si cuenta con algún título en el que conste un acto de disposición y/o formalización otorgado por alguna entidad estatal.
- Si cuenta con servicios básicos.
- Si cuenta con nomenclatura y numeración, debidamente determinadas por la municipalidad.
- Si cuenta con licencia de edificación.
- Si la construcción ha sido realizada cumpliendo las exigencias técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones y demás normas técnicas complementarias y conexas.

En relación a los signos de informalidad que normalmente acompañan a las invasiones sobre predios estatales, tanto respecto del comportamiento de los invasores como de las características de sus instalaciones, Mejorada (2021) inclusive deduce de dicha informalidad que los invasores carecen de un estatus de poseedores. Así, se pronuncia en los siguientes términos:

***Los poseedores no son invasores**, no por la carencia de título, sino porque su comportamiento no revela ningún derecho, sino todo lo contrario. Las presencias sobresaltadas, las carpas, esteras, letreros clamando quedarse, y hasta la lotización con piedras y cal, son un grito que dice:* "no tenemos título". *No importa que permanezcan en el lugar días, semanas o meses, ni que duerman y coman ahí, mientras la conducta no refleje una aparente titularidad no habrá posesión.*

Ahora bien, en la orilla opuesta, ante los escenarios de ocupaciones con signos de formalidad en los términos antes indicados, el Estado no debería optar por la alternativa de la REPE para repeler la invasión teniendo en consideración lo siguiente. Las ocupaciones con signos de formalidad, al haber sido efectuadas con alguna autorización estatal o tener algún ribete de legalidad, se encuentran entonces premunidas de elementos jurídicos y fácticos a su favor. Ante dicha situación, corresponde entonces que los elementos jurídicos y fácticos con los que cuenta el ocupante a su favor, deban ser confutados y desvirtuados a través de un proceso judicial que brinde las garantías procesales a ambas partes, el Estado y el privado, para discutir en dicha sede la titularidad del derecho de propiedad, el derecho a la posesión, y/o la nulidad del título que detente el invasor, garantizando el derecho de defensa y proveyendo una estación probatoria.

Por todo lo anterior, colegimos que en los casos en que existan ocupaciones con signos de formalidad, no resultaría pertinente que el Estado aplique la REPE, sino que corresponderá optar por una defensa judicial, a través del tipo de proceso que resulte adecuado en función a cada situación concreta.

VI.4. Los fundamentos

La fundamentación de la REPE posee una estructura bipartita, en base a dos cimientos: un fundamento dogmático (el principio de autotutela administrativa) y un fundamento axiológico, los cuales expondremos a continuación.

VI. 4.A. El fundamento dogmático: el principio de autotutela administrativa

En las relaciones entre privados, rige el principio de heterotutela mediante la actividad jurisdiccional, es decir, la impartición de justicia a través del Poder Judicial y demás entidades a las cuales la Constitución Política del Perú les ha asignado función jurisdiccional. De ello deriva que la autotutela privada, como mecanismo de resolución de conflictos entre privados, tenga una naturaleza absolutamente excepcional, encasillada en las figuras que el ordenamiento jurídico expresamente haya permitido, como la defensa posesoria extrajudicial (artículo 920 del Código Civil), la legítima defensa (inciso 23 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú) y el derecho de retención (inciso 1 del artículo 1127 del Código Civil).

De otro lado, en la actuación de la Administración Pública frente a los privados, rige un paradigma diametralmente opuesto, toda vez que en ella gobierna el principio de autotutela administrativa. Este principio general del Derecho Administrativo es explicado por Fernández y García de Enterría en los siguientes términos:

La Administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad […], de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento […] Pero tampoco si ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo necesita la Administración recabar respaldo judicial para imponer coactivamente dicho cumplimiento (juicio ejecutivo), sino que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa […] En otros términos: la Administración está exenta de la carga de someter sus pretensiones tanto a juicio declarativo como a juicio ejecutivo […]

[…] El sistema posicional de la Administración respecto a los Tribunales […] debe ser explicado como un sistema de autotutela: la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del status quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. (2006, pp. 531 y 549).*

En suma, el principio de autotutela administrativa implica que la Administración Pública no necesite de la intervención del Poder Judicial para formular pre-

tensiones jurídicamente vinculantes, y de ser necesario, imponer coactivamente su cumplimiento. De esta forma, este principio representa un formidable privilegio posicional de la Administración Pública respecto del sistema jurisdiccional, y sobre los privados, que marca el conjunto entero del Derecho Administrativo, más allá de su diverso contenido material (p. 532). Es por ello que el principio de autotutela administrativa, a diferencia de la autotutela privada, tiene un carácter general y un amplio alcance, evidenciando su superlativo protagonismo.

El fundamento —el *porqué*— de la autotutela administrativa radica en que el Estado tiene como razón de ser, vocación y misión, esencialmente, garantizar los derechos de los ciudadanos así como procurar el desarrollo económico y social de la nación. En atención a tan importantes imperativos de interés público, el Estado necesita estar dotado de las herramientas que faciliten el cumplimiento de su alta misión.

El objetivo —el *para qué*— de la autotutela administrativa es la aspiración de una mayor eficacia, eficiencia y celeridad en la actividad administrativa y el correlativo logro de resultados de la gestión pública, el cual se vería seriamente afectado si las pretensiones de la Administración Pública fuesen interrumpidas o entorpecidas ante la mera oposición de privados que genere la necesidad de requerir una intervención judicial.

Ahora bien, la autotutela administrativa tiene sus más conocidas manifestaciones en el acto administrativo, a través de la asignación a este de las siguientes prerrogativas: (a) la *ejecutoriedad*, esto es, la cualidad del acto administrativo de vincular u obligar jurídicamente de forma inmediata a sus destinatarios (artículo 192 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante "TUO de la LPAG" y "LPAG", respectivamente), y (b) la *ejecutividad*, esto es, la atribución con la que cuenta la Administración Pública para utilizar la coacción o fuerza pública a efectos de lograr el cumplimiento material o fáctico de su decisión (artículo 194 y ss. del TUO de la LPAG).

Sin embargo, la autotutela administrativa no agota su operatividad a través de los actos administrativos, sino que extiende su ámbito de aplicación a un radio mucho mayor. En efecto, el principio de autotutela, en su modalidad de ejecutividad, también justifica que la Administración Pública, a afectos de ejecutar su pretensión, pueda utilizar la coacción en supuestos en que no existe ningún acto administrativo previo, actuando directamente contra una situación objetivamente irregular o antijurídica (p. 556). Es en este terreno donde se evidencia que la autotutela administrativa, como principio general del Derecho Administrativo que irradia a plenitud esta rama del Derecho, constituye el fundamento de la REPE, al otorgar a las entidades públicas la atribución para repeler las invasiones y

ocupaciones ilegales que tengan lugar sobre los predios estatales, recuperándolos con el auxilio de la PNP sin necesidad de ninguna intervención judicial.

En este orden de ideas, queda evidenciado que la REPE encuentra su fundamento en el principio de autotutela administrativa, el cual le brinda cobertura y legitimidad, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.

VI.4.B. El fundamento axiológico

Todos los recursos del Estado, incluyendo sus predios, se encuentran al servicio, de forma mediata o inmediata, de la ejecución de sus obligaciones, las cuales comprenden sus deberes primordiales de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, promover el bienestar general, así como orientar el desarrollo del país promoviendo la provisión de servicios públicos, conforme a lo establecido en los artículos 44 y 58 de la Constitución Política del Perú. De ello deriva de forma patente el *carácter instrumental de los predios estatales al servicio de valores de interés público.*

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado lo siguiente:

14. Todos los bienes del Estado deben estar destinados al bien común por ser uno de sus deberes conforme al artículo 44 de la Constitución, lo cual es concordante con el artículo 1 de la Constitución. Es la utilidad de estos bienes para cumplir dicho objetivo lo que justifica que sean de propiedad del Estado. [Sentencia del 10 de septiembre de 2019, recaída en el Expediente N° 014-2015-PI/TC (Demanda de inconstitucionalidad contra 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), fundamento14].

En este orden de ideas, a diferencia de los privados, el Estado siempre debe ejercer su derecho de propiedad para la satisfacción del interés público (Vásquez, 2008, p. 275), postulado que resulta válido tanto para los predios estatales de dominio público como para los predios estatales de dominio privado. Así, en el caso de los predios estatales de dominio público, el interés público se ve satisfecho de forma inmediata, al estar destinados a servir directamente a la ciudadanía, a través de un uso público (playas, plazas, parques, etcétera) o a través de la prestación de servicios públicos (instituciones educativas, hospitales, cuarteles, etcétera).

Por su parte, en el caso de los predios estatales de dominio privado, el interés público se ve satisfecho de forma mediata, toda vez que su gestión redunda en el bienestar general de forma indirecta, por ejemplo, a través de ventas mediante

subastas públicas y arrendamientos, cuyos ingresos son posteriormente invertidos por el Estado para fines públicos. También sirven al interés público de forma mediata el grupo de predios estatales de dominio privado que conforman el portafolio predial disponible para la inversión pública, es decir, aquellos predios cuyo servicio al interés público en la actualidad es solo potencial.

En este contexto, la permanente y necesaria predeterminación y vocación de los predios estatales *in totum* para servir al interés público constituyen el fundamento axiológico que justifica, sustenta y legitima el establecimiento de intensos privilegios a su favor, como un régimen simplificado para la primera inscripción de dominio y demás acciones de saneamiento, así como un régimen de protección jurídica especial a través de la imprescriptibilidad de los predios estatales de dominio público y de los predios estatales de dominio privado y, desde luego, a través de la REPE, que es el objeto de nuestro estudio.

VI.5. Ámbito objetivo

VI.5.A. Aspectos generales

El *nomen iuris* de *"recuperación extrajudicial de la propiedad estatal"*, contemplado en la denominación del acápite que contiene los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230 que disciplinan la figura bajo análisis, evidencia con claridad que su ámbito de aplicación comprende al universo de los predios estatales, como categoría jurídica, la cual abarca a los predios de propiedad del Estado y los predios de propiedad de las entidades públicas que lo conforman. Es así que la REPE extiende su protección tanto a los predios estatales de dominio público como a los predios estatales de dominio privado —clasificación que constituye la *summa divisio* del género de los predios estatales—, de tal forma que la REPE se aplica sobre los predios estatales *in totum*.

Ahora bien, hemos visto anteriormente que los predios estatales se encuentran en diversas situaciones a nivel registral, administrativo y físico. No obstante, la REPE se aplica sobre los predios estatales independientemente de su situación, sin perjuicio de la exclusión de los predios estatales bajo el ámbito del régimen de formalización de la posesión informal, así como de la interrelación entre el régimen legal de la REPE y la existencia de procesos judiciales, aspectos a los cuales nos referiremos más adelante.

En este orden de ideas, el primer párrafo del artículo 65 de la Ley N° 30230 hace énfasis, para que no quede lugar a duda, en que la REPE se aplica sobre los predios estatales *inscritos o no en el Registro de Predios*. Así, en los casos de los predios estatales que se encuentren inscritos en el indicado registro, bien sea a nombre del Estado, o bien sea a nombre de una entidad pública, la REPE se

sustenta técnicamente en el principio de legitimación registral. Dicho principio, previsto en el artículo 2013 del Código Civil y en el artículo VII del Título Preliminar del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N° 126-2012-SUNARP/SN, implica que el contenido del asiento registral se presume cierto, exacto y válido, produce todos sus efectos y legitima al titular registral para actuar conforme a él, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme.

De otro lado, continuando en el ámbito de la propiedad estatal inscrita, cabe precisar que con la modificatoria del artículo 66 de la Ley N° 30230, operada mediante el Decreto Legislativo N° 1726, la versión vigente del indicado artículo ha dejado de regular el supuesto de los predios estatales en duplicidad registral, que sí era abordado por la versión original, en la que se confirmaba la viabilidad de ejecutar la REPE en tal supuesto. No obstante dicha omisión en el texto normativo vigente, nada impide en la actualidad aplicar la REPE sobre aquellos predios estatales que se encuentren en duplicidad registral. En efecto, basta que en una partida registral se encuentre inscrito el derecho de propiedad del Estado o de una entidad pública, para que el indicado derecho se encuentre resguardado técnicamente por el principio de legitimación registral ya aludido. Empero, en estos escenarios de duplicidad registral, una ponderación sistemática nos lleva a concluir que la entidad pública se encuentra facultada a aplicar la REPE contra cualquier privado con excepción de aquel cuya propiedad se encuentra inscrita en la otra partida registral en duplicidad, tomando en consideración que este último también goza a su favor de la aplicación del principio de legitimación registral. Este criterio ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 18 de noviembre de 2025, recaída en el Expediente N° 161-2022-PA/TC (Buenosvientos S.A.C. contra la SBN).

Luego, tenemos los casos de los predios estatales no inscritos en el Registro de Predios, en los cuales pueden presentarse los siguientes supuestos. Un primer supuesto es el de los predios no inscritos en el Registro de Predios respecto de los cuales el Estado cuente con un título de propiedad individual, es decir, aquel cuyos términos se refieran a un predio en específico, trátese de una compraventa, donación, permuta o cualquier otro contemplado por el ordenamiento jurídico. En estos casos, la REPE se sustenta técnicamente en la tenencia de dicho título por el Estado para acreditar el derecho de propiedad a su favor que de aquél emana. Desde luego, la fuerza de la situación jurídica del Estado sustentada en un título de propiedad individual, inscrito o no en el Registro de Predios, depende del cumplimiento del deber del Estado de verificar su validez, esto es, el cumplimiento de los requisitos de validez aplicables conforme a la naturaleza del acto, así como su eficacia, la cual presupone que haya sido otorgado por su anterior propietario.

El segundo supuesto que puede presentarse es el de los predios no inscritos en los Registros Públicos respecto de los cuales el Estado no cuente con ningún título de propiedad individual, sino que su propiedad se sustente en el título de propiedad general, de fuente legal, previsto en el artículo 36 del TUO de la LGSNBE, de acuerdo al cual, como hemos visto anteriormente, los predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares, ni de las comunidades campesinas y nativas, son de dominio del Estado. Este constituye un escenario más complejo, el cual precisa tener en cuenta las siguientes consideraciones.

De forma ordinaria, la formalización del derecho de propiedad que ostenta el Estado en mérito al artículo 36 de TUO de la LGSNBE se efectúa a través de la ejecución del procedimiento de primera inscripción de dominio de los predios del Estado, regulado en los artículos 19 y 36 del TUO de la LGSNBE y en los artículos 101 al 120 del RLGSNBE. Este procedimiento, cuya ejecución se encuentra a cargo de la SBN y de los gobiernos regionales con funciones transferidas, se efectúa de oficio, de manera independiente a cualquier otro procedimiento de administración o disposición de los predios estatales, bajo responsabilidad administrativa funcional, y puede realizarse en forma masiva en función al ámbito territorial que se determine —lo cual sucede en la mayoría de casos en la práctica—, de conformidad con lo establecido en el numeral 17-B.1 del artículo 17-B de la LGSNBE y el numeral 102.1 del artículo 102 del RLGSNBE.

Ello no quiere decir que el derecho de propiedad del Estado nazca con la ejecución de este procedimiento —razonamiento que queda por completo descartado—, sino que este procedimiento es aquel que permite identificar, corroborar y delimitar con exactitud las áreas específicas sobre las que se extiende el derecho de propiedad del Estado en mérito al título de propiedad general, de fuente legal, previsto en el artículo 36 del TUO de la LGSNBE, hasta lograr su inscripción en el Registro de Predios. En efecto, este procedimiento se encuentra estructurado en base a una serie de etapas y acciones específicas que tienen como finalidad descartar, entre otros, lo siguiente: (a) que se trate de tierras no inscritas de propiedad o en posesión de comunidades campesinas o comunidades nativas reconocidas, se encuentren o no comprendidas en procedimientos de deslinde y titulación; (b) que se trate de tierras de pueblos indígenas u originarios; y (c) que se trate de predios de propiedad de particulares, siempre y cuando su derecho se encuentre debidamente acreditado.

Ahora bien, en estos casos, para ejecutar la REPE, el sustento técnico para afirmar el derecho de propiedad del Estado radica en el necesario diagnóstico físico legal, que el Estado asume la obligación de ejecutar, a partir del cual concluya, de ser el caso, que el predio es de propiedad del Estado, a pesar de no haber transitado aún por el procedimiento de primera inscripción de dominio. De esta forma, a la luz de lo expuesto hasta este punto, se colige que frente a

estos escenarios de predios no inscritos en el Registro de Predios respecto de los cuales el Estado no cuente con ningún título de propiedad individual, el Estado asume un categórico, ineludible y recargado deber de efectuar escrupulosa y exhaustivamente todas las acciones de diagnóstico pertinentes para descartar que se trate de tierras comunales, de pueblos indígenas u originarios, o de particulares. Solamente a través del indicado diagnóstico el Estado podría arribar a la conclusión de que se trata de un predio de su propiedad, en virtud al título de propiedad general, de fuente legal, previsto en el artículo 36 del TUO de la LGSNBE.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 65 de la Ley N° 30230 también deja expresamente establecido que la REPE se aplica sobre predios estatales registrados o no en el SINABIP. Ello resulta congruente en la medida de que el SINABIP, como hemos señalado anteriormente, tiene una función meramente administrativa de almacenamiento de la información técnica, jurídica y económica de la propiedad estatal, de tal forma que el registro o no de un predio en el SINABIP no es un factor determinante para verificar ni descartar el derecho de propiedad que pueda tener el Estado sobre un predio en concreto, ni tampoco para dilucidar los eventuales conflictos con terceros. Más bien, la verificación de un derecho de propiedad predial bajo titularidad del Estado o de una entidad pública se sustenta en la existencia o no de un título de propiedad válido y eficaz a su favor; y ante la existencia de eventuales situaciones jurídicas opuestas, corresponde la aplicación de las normas de resolución de conflictos de titularidades.

Finalmente, corresponde precisar que la REPE se aplica sobre predios estatales invadidos u ocupados ilegalmente. Estamos frente a una *invasión*, cuando se trate de una ocupación de un predio estatal por parte de privados que carecen de título jurídico válido que les faculte a ocuparlo. A su vez, estamos frente a una *ocupación ilegal*, cuando se trate de una ocupación de un predio estatal por parte de un privado cuyo título jurídico (usufructo, arrendamiento, servidumbre, cesión en uso u otro), habiendo sido otorgado válidamente por el Estado o la entidad púbica competente, resulte que ya haya fenecido.

VI.5.B. Aplicación a los inmuebles estatales

El Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, publicado el 16 de septiembre de 2018, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF, publicado el 15 de julio de 2019, normas que en conjunto entraron en vigencia el 13 de octubre de 2019, introdujeron severos cambios al régimen jurídico general de la propiedad estatal, siendo los más importantes los siguientes:

(a) Desarrollaron el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), estableciendo a la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas como su Ente Rector.
(b) Sustrajeron del ámbito de competencia del SNBE a los *bienes muebles estatales* y a los *bienes inmuebles estatales*, trasladando ambos elementos al ámbito de competencia del SNA.
(c) Según lo establecido por el inciso 1 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, se define a los *bienes inmuebles* de la siguiente forma:
    1. Bienes inmuebles: Son aquellos bienes que cuentan con *edificaciones* [cursivas agregadas], incluyendo los terrenos sobre los cuales han sido construidas, así como las áreas sin edificaciones dentro de su perímetro; *se encuentran bajo administración de las Entidades, destinadas al cumplimiento de sus fines* [cursivas agregadas], a través de oficinas administrativas, archivos, almacenes, depósitos, entre otros; independientemente del título jurídico en virtud del cual ejercen dicha administración, de su uso efectivo y del material de la edificación.
    Asimismo, son bienes inmuebles aquellos que tienen las características físicas antes señaladas, sin un uso o destino determinado u otorgados a favor de entes privados, así como las unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común, de titularidad del Estado o de las Entidades.
(d) Se modificó la LGSNBE, circunscribiendo el ámbito material de competencia del SNBE a los denominados *predios estatales*. De conformidad con lo dispuesto por el inciso 8 del párrafo 3.3 del artículo 3 del RLGSNBE, los predios estatales comprenden tanto a los *terrenos estatales sin edificación* así como aquellos *terrenos estatales con edificaciones construidas por particulares para fines privados*.

En virtud de lo expuesto, el Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, y su Reglamento, han significado una reconfiguración del régimen patrimonial del Estado. En efecto, sin perjuicio de la existencia de las múltiples y dispersas normas especiales de la propiedad estatal, los indicados dispositivos han generado un cisma del régimen jurídico general de la propiedad estatal, dando paso a una dualidad de sistemas de amplio alcance: el SNBE y el SNA.

En este contexto, a efectos de determinar en cada caso si corresponde aplicar el régimen jurídico del SNBE, o bien el del SNA, resulta necesario identificar qué tipo de bien estatal es el que se viene evaluando. Asimismo, a efectos de determinar el ámbito de aplicación de las normas de la propiedad estatal, corresponde tener en cuenta, entre otros, la fecha de su entrada en vigencia.

En este orden de ideas, debemos tener en consideración que la Ley N° 30230, cuyos artículos 65 y 66 disciplinan la REPE, entró en vigencia el 13 de julio de 2014, mucho antes de la entrada en vigencia de la normativa que desarrolló el SNA, y por consiguiente, mucho antes de la bifurcación jurídica de los bienes estatales en *predios estatales* y *bienes inmuebles estatales*. De ello se sigue que, independientemente de que los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230 empleen la locución "predios", la REPE despliega su ámbito de aplicación tanto sobre los *predios estatales* como sobre los *bienes inmuebles estatales*. Por tanto, ante una invasión u ocupación ilegal de bienes inmuebles estatales del SNA, estos también pueden ser recuperados mediante la REPE.

VI.5.C. Supuesto excluido: predios estatales bajo el ámbito del régimen de formalización de posesiones informales

En aplicación de la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, concordada con la Ley N° 32267, Ley que amplía por última vez los plazos del proceso de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados por posesiones informales, se encuentran exceptuadas de la aplicación de la REPE aquellas posesiones informales, más conocidas como asentamientos humanos, cuya posesión sobre predios estatales haya iniciado hasta el 31 de diciembre de 2021, siempre y cuando cumplan con las condiciones previstas en dicho marco legal. En efecto, tales posesiones informales se encuentran en una situación de expectativa jurídica comoquiera que, de cumplir con las condiciones y demás exigencias previstas en el indicado marco legal, tienen entonces la legítima aspiración, otorgada por el ordenamiento jurídico, de ser formalizadas por el ente competente (COFOPRI o municipalidad, según corresponda).

No obstante, es importante precisar que, conforme a lo establecido en los incisos 1 y 2 del 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, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de los procesos de formalización de la posesión informal las áreas y terrenos 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, así como las áreas de equipamiento urbano, recreación pública, salud, educación, de pueblos formalizados con anterioridad, entre otros.

VI.5.D. Interrelación entre el régimen legal de la REPE y la existencia de procesos judiciales: supuestos excluidos y no excluidos

Respecto a la interrelación entre el régimen legal de la REPE y la existencia de procesos judiciales, y de forma correlativa, la interrelación y respeto de las respectivas competencias que se deben mutuamente la Administración Pública y las instituciones que ejercen función jurisdiccional, es necesario partir por tener en consideración lo establecido en el marco constitucional. Es así que el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú prescribe:

Artículo 139.—Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(…)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad [cursiva agregada] puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional *ni interferir en el ejercicio de sus funciones* [cursiva agregada]. (…)

De otro lado, el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, prescribe:

Artículo 4.—Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional [cursiva agregada]. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

Como se aprecia, el esquema constitucional a partir del inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, impone un deber genérico a la Administración Pública de no interferir en el desarrollo de la solución de conflictos que se venga efectuando a través de procesos judiciales en trámite ventilados ante el Poder Judicial. Se trata de una garantía constitucional que se explica en atención a la separación de poderes, y que permite asegurar el adecuado desenvolvimiento y eficacia de los procesos judiciales.

Dicho paradigma va a tener una incidencia directa en la REPE, en la medida que implica que este mecanismo extrajudicial *no puede ser aplicado sobre*

los predios estatales que se encuentren siendo materia de procesos judiciales en los que se discuta la propiedad o posesión. En ese sentido, si respecto a un predio estatal se encontrase en trámite un proceso judicial en el que se cuestione la propiedad estatal, o en el que se discuta el derecho a poseer de determinadas personas, dicha circunstancia impediría iniciar el mecanismo de REPE, pues ello colisionaría con la actividad jurisdiccional ya puesta en marcha y dirigida por el órgano jurisdiccional, quien actúa investido por el margen de independencia y autonomía que le provee la Constitución Política del Perú.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener en consideración que los procesos judiciales solamente generan efectos entre las partes del proceso. En consecuencia, nada impediría poder aplicar la REPE a un predio estatal sobre el que, a pesar de ser materia de un proceso judicial en el que se discuta la propiedad o posesión, existan invasores u ocupantes ilegales que no sean parte del proceso judicial, atendiendo a los elementos que permitan deducir que los presuntos derechos de estos últimos no dependen del asunto en disputa dentro del proceso judicial, lo cual debe ser evaluado en función a las características de cada caso concreto.

En suma, en aplicación del inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la REPE es aplicable a los predios estatales que no se encuentren siendo materia de procesos judiciales en los que se discuta la propiedad o posesión. Asimismo, la REPE es aplicable a aquellos predios estatales sobre los que, a pesar de ser materia de procesos judiciales en los que se discuta la propiedad o posesión, existan invasores u ocupantes ilegales que no sean parte del proceso judicial, atendiendo a los elementos que permitan deducir que los presuntos derechos de estos últimos no dependen del asunto en disputa dentro del proceso judicial, lo cual debe ser evaluado en función a las características de cada caso concreto.

Por su parte, muy distinto es el escenario en el que, *con posterioridad al inicio de la ejecución de la REPE,* las personas que han invadido u ocupado ilegalmente el predio estatal inicien un proceso judicial con el objeto de cuestionar la propiedad estatal, discutir su presunto derecho a poseer el predio y/o cuestionar la ejecución de la REPE iniciada por el Estado. En estos casos, resulta de aplicación lo dispuesto en el tercer párrafo *in fine* del artículo 65 de la Ley N° 30230:

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 del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales; *toda controversia sobre los supuestos derechos de quienes se consideren afectados por la recuperación extrajudicial, se tramitarán en la vía judicial y con posterioridad a la misma* [cursiva añadida].

Como resulta claro de la regla legal citada, una vez iniciada la ejecución de la REPE, si los invasores u ocupantes ilegales inician un proceso judicial con la finalidad de impugnarla, tal controversia judicial deberá ser dilucidada con posterioridad a la ejecución de la REPE. Como señala Roca (2015), opera "la inversión de la carga del proceso judicial: ya no es el Estado quien debe recurrir a la vía judicial sino es el poseedor" (p. 75). De allí que el hito determinante que sirve para validar la acción del Estado de defensa de la propiedad estatal es el *inicio de la ejecución de la REPE*. De esta forma, si en dicho momento el conflicto con los invasores u ocupantes ilegales no había sido judicializado, entonces el posterior inicio de un proceso judicial que ellos promuevan no impedirá la continuación de la ejecución de la REPE.

De esta forma, los invasores u ocupantes ilegales sobre propiedad estatal se encuentran prohibidos de utilizar a su favor remedios judiciales como las acciones posesorias e interdictos, a las que hace referencia el artículo 921 del Código Civil. Pero también se encuentran prohibidos de utilizar a su favor un remedio como la defensa posesoria extrajudicial, regulada en el artículo 920 del Código Civil. En relación a este último mecanismo, naturalmente, ante una invasión u ocupación ilegal habría sido antitécnico y absurdo que el ordenamiento jurídico brinde a ambas partes, invasor u ocupante ilegal y el Estado como propietario, el mismo remedio de autotutela; es por ello que el ordenamiento opta por privilegiar al Estado, poniendo un candado a efectos de que el invasor u ocupante ilegal se encuentre impedido legalmente de utilizar la defensa posesoria extrajudicial a su favor.

Ahora bien, respecto al inicio de la ejecución de la REPE, es de señalar que, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Ley N° 30230, la acción con la que comienza la ejecución de la REPE es el requerimiento de auxilio a la PNP formulado mediante una solicitud suscrita por el Procurador Público o quien haga sus veces del organismo requirente. En consecuencia, el inicio de un proceso judicial promovido por invasores u ocupantes ilegales de un predio estatal, con posterioridad al requerimiento de auxilio a la PNP formulado por el Procurador Público o quien haga sus veces del organismo requirente, no impide la continuación de la ejecución de la REPE, siendo que tal controversia judicial deberá ser dilucidada con posterioridad, en aplicación del tercer párrafo *in fine* del artículo 65 de la Ley N° 30230.

Finalmente, conviene recordar que el literal D del acápite III del "Protocolo de Intervenciones de la Policía Nacional del Perú en la recuperación extrajudicial de predios de propiedad del Estado", aprobado por la R.D. N° 216-2015-DIRGEN/EMG.-PNP del 12 de marzo de 2015, estableció que la entidad solicitante debe señalar expresamente que sobre el predio que se pretende recuperar extrajudicialmente las partes (entidad solicitante y poseedores) no mantienen proceso judicial en trámite, como requisito indispensable para la intervención de la PNP.

Al respecto, es necesario destacar que tal exigencia ha quedado derogada tácitamente con la modificatoria del artículo 66 de la Ley N° 30230, operada mediante el Decreto Legislativo N° 1726, en virtud de la cual el texto normativo vigente del indicado artículo establece que los requisitos exigibles para el requerimiento de auxilio policial a la PNP que formule el Procurador Público, o quien haga sus veces, son *únicamente* aquellos previstos en dicho artículo, dentro de los cuales no figura ninguna declaración sobre inexistencia de procesos judiciales en trámite sobre el predio.

VI.5.E. Síntesis: presupuesto y exclusiones

De lo desarrollado en los acápites precedentes, podemos afirmar, a modo de presupuesto sustantivo básico, que el ámbito objetivo de aplicación de la REPE se encuentra conformado por aquellos bienes que cumplan copulativamente con las siguientes características:

a) Se trate de predios o inmuebles estatales, esto es, que sean de propiedad del Estado o de las entidades públicas que lo conforman.
b) Que hayan sido invadidos u ocupados ilegalmente.

Además, para la aplicación de la REPE, los bienes no deben encontrarse incursos en ninguna de las siguientes exclusiones:

1) Posesiones informales, más conocidas como asentamientos humanos, cuya posesión sobre predios estatales haya iniciado hasta el 31 de diciembre de 2021, siempre y cuando cumplan con las condiciones y exigencias previstas en dicho marco legal.
2) Bienes que se encuentren siendo materia de procesos judiciales en los que se discuta la propiedad o posesión; sin embargo, subsiste la legítima potestad de aplicar la REPE contra los invasores u ocupantes ilegales que no sean parte del proceso judicial, atendiendo a los elementos que permitan deducir que los presuntos derechos de estos últimos no dependen del asunto en disputa dentro del proceso judicial.

VI.6. Sujetos legitimados

Las entidades competentes para ejecutar la REPE son las entidades públicas del Gobierno Nacional, así como los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Estas entidades públicas se encuentran entonces habilitadas y obligadas a implementar este mecanismo legal en cuanto se presenten los supuestos fácticos y jurídicos que ameriten su ejecución, no habiéndose otorgado tal atribución al

resto de entidades del gobierno regional y del gobierno local distintas a los gobiernos regionales y las municipalidades.

Así las cosas, el universo de sujetos legitimados para ejecutar la REPE comprende a las entidades públicas mencionadas. Carecen entonces de legitimación para ejecutar la REPE los privados. De allí que, por más que un privado cuente con algún título jurídico válidamente otorgado por el Estado que le faculte a administrar un predio estatal —mediante un usufructo, arrendamiento, servidumbre, cesión en uso u otro—, ello no le otorga legitimidad para ejecutar la REPE ante una eventual invasión u ocupación ilegal por parte de terceros.

Ahora bien, en cada caso concreto, las entidades públicas legitimadas para ejecutar la REPE pueden ser titulares de diversas situaciones jurídicas. En primer lugar, se encuentra legitimada la *entidad propietaria*, es decir, aquella que cuenta con un título de propiedad sobre el predio. En supuestos de predios de propiedad del Estado peruano, quien lo representa es la SBN o los gobiernos regionales con funciones transferidas en el marco del SNBE, como es el caso de los gobiernos regionales de Tumbes, Lambayeque, Arequipa, Tacna, San Martín, Amazonas y Callao.

Por su parte, también se encuentra legitimada para ejecutar la REPE la *entidad competente* sobre el predio estatal, entendiendo por tal aquella a quien el ordenamiento jurídico le ha otorgado un estatus de rectoría o un conjunto de atribuciones para velar por la integridad de determinados predios estatales. Piénsese en el ejemplo de las áreas naturales protegidas, las cuales se encuentran bajo la competencia del SERNANP y de los Gobierno Regionales, según corresponda.

Finalmente, también se encuentra legitimada para ejecutar la REPE la *entidad administradora* del predio estatal, bajo algún derecho real otorgado a su favor. El ejemplo más representativo es la entidad que cuenta con una afectación en uso a su favor sobre el predio estatal, como figura histórica, tradicional, arquetípica y paradigmática para la administración de la propiedad estatal.

Ahora bien, toda vez que se encuentran legitimadas para ejecutar la REPE entidades públicas titulares de diversas situaciones jurídicas, corresponde establecer un orden para la asignación de la responsabilidad de implementar este mecanismo legal en cuanto se presenten los supuestos fácticos y jurídicos que ameriten su ejecución. En ese sentido, debe resaltarse que dicho orden inicia con aquella entidad que cuente con el derecho o situación jurídica más inmediata en relación al predio en cuestión.

Pongamos el siguiente ejemplo. Un predio inscrito en los Registros Públicos a nombre del Estado, ubicado en Lambayeque, que cuenta con una afectación en uso a favor de la Municipalidad de Cielo Azul, y que se encuentra bajo el ámbito de un área natural protegida, es objeto de una invasión. ¿A qué entidad corresponde la obligación de ejecutar la REPE? Al respecto, sin duda en un caso como este se encuentran legitimados para ejecutar la REPE tanto la Municipalidad de

Cielo Azul, en su condición de administradora del predio en virtud de su estatus de entidad afectataria, así como el Gobierno Regional de Lambayeque, en su calidad de representante del Estado, el cual constituye el propietario del predio, y también SERNANP, en su condición de entidad competente para velar por la integridad del área natural protegida. Empero, entre todas ellas, la principal responsable de ejecutar la REPE es la Municipalidad de Cielo Azul, toda vez que su condición de afectataria implica que cuenta con el derecho más inmediato en relación al predio estatal invadido.

Otro tema aparte es el relativo a la legitimación subsidiaria que ha sido otorgada a la SBN para ejecutar la REPE, la cual opera ante el escenario en que, verificada la invasión u ocupación ilegal, la entidad administradora, competente o propietaria omite cumplir su deber jurídico de repelerla mediante el indicado mecanismo legal. En estos casos, la SBN, requerirá al Titular de la entidad para que inicie la recuperación, bajo responsabilidad, dentro del término de cinco días hábiles de notificado el requerimiento; vencido este plazo y de verificarse una inacción, la Procuraduría Pública de la SBN iniciará o continuará las acciones de ejecución de la REPE, en el marco de lo contemplado en el segundo párrafo del artículo 65 de la Ley N° 30230. De esta forma, si bien la responsabilidad original para ejecutar la REPE recaía inicialmente en la entidad administradora, competente o propietaria, la SBN asume subsidiariamente la legitimación y competencia para ejecutar dicho mecanismo, en beneficio de la propiedad estatal. Así, mediante esta atribución excepcional a cargo de la SBN, la defensa y recuperación de los predios estatales no queda vacía por falta de diligencia, falta de capacidad operativa ni por —peor aún— contubernio de las autoridades con la invasión y/o el tráfico de terrenos.

VI.7. Ejecución

VI.7.1. Naturaleza de la REPE

La REPE constituye un mecanismo eminentemente material, es decir, opera en base a acciones que inciden de forma inmediata sobre la esfera fáctica, lo cual se concilia con su vocación de aplicación directa y célere. En efecto, el espíritu y la razón de ser del régimen legal de la REPE es proveer al Estado una herramienta de actuación directa, optimizando al máximo la rapidez de su ejecución.

De allí que queda por completo descartada la interpretación según la cual la REPE tendría una naturaleza de procedimiento administrativo, quedando consecuentemente también desestimada la aplicación de la LPAG a la ejecución de la REPE. La afirmación de la naturaleza de la REPE como una de procedimiento administrativo habría implicado la existencia de una secuencia de actos formales y —peor aún— que la decisión del Estado de repeler las invasiones y ocupaciones

ilegales se encuentre sujeta a los recursos contra los actos administrativos contemplados en la LPAG. Nada más opuesto a la naturaleza jurídica de la REPE, la cual representa una institución jurídica cuyo diseño legal se encuentra dirigido a viabilizar la actuación material del Estado en defensa de sus intereses ante la afectación de su propiedad, bajo un esquema sustraído del paradigma de formalismos, rituales, burocracia e impugnaciones que lamentablemente caracterizan en la práctica al procedimiento administrativo en el Perú. La aplicación del paradigma del procedimiento administrativo, lo cual rechazamos, lo único que lograría es entorpecer por completo y vaciar de contenido a la REPE, deviniendo en una figura inútil.

De lo expuesto, tenemos entonces que la REPE constituye un mecanismo material, a partir de lo cual se construye, interpreta y aplica el régimen de su ejecución.

VI.7.2. El requerimiento de auxilio a la PNP que formula la Procuraduría Pública o quien haga sus veces

La ejecución de la REPE se estructura en base a dos acciones: el *requerimiento de auxilio a la PNP que formula la Procuraduría Pública o quien haga sus veces* y la *diligencia de recuperación extrajudicial.*

En lo que respecta al requerimiento de auxilio a la PNP que formula la Procuraduría Pública o quien haga sus veces, este presupone un previo diagnóstico técnico-legal de la unidad de organización a cargo de la gestión de los predios de la respectiva entidad, sobre la base del cual dicha unidad de organización informe técnicamente a la Procuraduría Pública que se cumplen los presupuestos para la aplicación de la REPE en el caso concreto, esto es: a) que se trata de un predio estatal bajo propiedad, competencia o administración de la entidad, y b) que los ocupantes carecen de título que sustente su ocupación. Con dicho sustento técnico-legal, la Procuraduría Pública o quien haga sus veces procede a solicitar a la PNP su intervención con el objetivo de repeler la invasión u ocupación ilegal.

El requerimiento de auxilio a la PNP que formula la Procuraduría Pública o quien haga sus veces debe acompañar los siguientes documentos y cumplir con las siguientes exigencias. En primer lugar, debe adjuntarse la *partida registral* del predio, la cual permitirá acreditar la condición de predio estatal del área a recuperar. Pero hemos visto anteriormente que la REPE también puede aplicarse sobre predios estatales no inscritos en el Registro de Predios, en cuyo caso se debe remitir el *Certificado Negativo de Búsqueda Catastral*. En segundo lugar, debe acreditarse la *propiedad, competencia o administración* de la entidad pública sobre el predio objeto de recuperación. Al respecto, tales situaciones jurídicas pueden estar publicitadas en la partida registral del predio, en cuyo caso esta sería suficiente para acreditar este aspecto; en su defecto, deberá acreditarse la

situación jurídica que ostente la entidad pública que pretende ejecutar la REPE mediante el título jurídico que acredite el tracto entre el titular registral y dicha entidad. En tercer lugar, debe adjuntarse el *plano perimétrico-ubicación* del área a recuperar. El indicado documento servirá para que la PNP pueda realizar una adecuada evaluación logística en la formulación y ejecución del plan operativo, en función a la envergadura y alcances de la invasión u ocupación ilegal. Finalmente y en cuarto lugar, como elemento crucial del requerimiento de auxilio a la PNP, se tiene la exigencia legal por la cual la Procuraduría Pública o quien haga sus veces debe *señalar expresamente que los ocupantes o invasores carecen de título material.*

Ahora bien, el régimen legal de la REPE, especialmente con la modificatoria del artículo 66 de la Ley N° 30230, operada mediante el Decreto Legislativo N° 1726, se propone, con un notable énfasis, impedir que la ejecución de la REPE sea obstaculizada o retardada por la PNP debido a evaluaciones que no le compete realizar ni por otro tipo de actuaciones irregulares. Dicho propósito se traduce en las siguientes reglas:

a) Los requisitos exigibles para el requerimiento de auxilio policial a la PNP que formule el Procurador Público o quien haga sus veces, son *únicamente* aquellos previstos en el artículo 66 de la Ley N° 30230, los cuales ya hemos enunciado.
b) Lo declarado en la solicitud de auxilio policial por el Procurador Público o quien haga sus veces se sustenta en el principio de legalidad y el principio de presunción de veracidad, establecidos en los numerales 1.1 y 1.7 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, respectivamente.
c) La PNP debe sujetar su actuación a lo previsto en los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, no pudiendo excusarse bajo ningún motivo de atender el requerimiento formulado por el Procurador Público o quien haga sus veces, en tanto se cumpla con los requisitos establecidos en los indicados artículos.

VI.7.3. La diligencia de recuperación extrajudicial

Con el requerimiento de auxilio a la PNP que formula la Procuraduría Pública o quien haga sus veces cumpliendo los requisitos referidos en el acápite precedente, se activa la obligación de la PNP de prestar el auxilio requerido a efectos de llevar a cabo la *diligencia de recuperación extrajudicial*, bajo responsabilidad. Para tal efecto, la PNP cuenta con un plazo máximo de 5 días calendario, lo cual permite concretar, con evidente énfasis, la vocación de aplicación directa y

célere de la REPE. Así, la diligencia de recuperación extrajudicial, al amparo de la legítima fuerza pública —en caso de ser necesaria—, permite expulsar a los invasores u ocupantes ilegales, de tal forma que el Estado logra tomar control de sus predios que habían sido afectados ilegalmente.

Ahora bien, el desarrollo de las invasiones sobre predios estatales, organizadas en muchos casos por mafias de tráfico de terrenos, evidencia una evolución constante, adoptando nuevas prácticas con el fin de eludir el control estatal. Es así que, entre otras técnicas, se advierte que las indicadas invasiones incluyen la construcción de edificaciones de material noble a pocos días de haber iniciado la ocupación. Ante esta casuística cotidiana, era frecuente la discusión respecto a si la existencia de instalaciones permanentes (ejemplo: edificaciones de material noble) sobre los predios estatales, construidas por los invasores u ocupantes ilegales, impedía o no al Estado ejecutar la REPE. Sin embargo, la indicada discusión ha sido superada por la modificatoria del artículo 66 de la Ley N° 30230, operada mediante el Decreto Legislativo N° 1726, tal y como veremos a continuación.

Debemos partir por reconocer que la REPE tiene dos componentes. El primer y principal componente es el referido a la atribución del Estado para *repeler a los invasores u ocupantes ilegales*, es decir, expulsarlos del predio estatal. El segundo componente constituye la extensión natural del primero, y es el referido a la atribución del Estado para *remover o demoler las instalaciones que hayan implementado o construido los invasores u ocupantes ilegales,* constituyendo una acción complementaria y accesoria a ejecutarse en la misma diligencia de recuperación extrajudicial, luego de haber repelido a los invasores u ocupantes ilegales.

Respecto del primer componente, la versión vigente del artículo 66 de la Ley N° 30230, como producto de su modificación operada mediante el Decreto Legislativo N° 1726, establece: "La existencia de instalaciones temporales informales o edificaciones permanentes en predios estatales, realizadas por invasores u [o]cupantes ilegales, no impide la recuperación extrajudicial de dicho predio". Bajo un texto contundente, se trata de la habilitación del primer componente referido a la atribución del Estado para repeler a los invasores u ocupantes ilegales, independientemente del tipo de material de los elementos o instalaciones que hayan implementado o construido.

Por su parte, respecto del segundo componente, la versión vigente del artículo 66 de la Ley N.º 30230, y también como producto de su modificación operada mediante el Decreto Legislativo N° 1726, establece: "El organismo público solicitante, con el auxilio de la Policía Nacional del Perú, se encuentra facultado para remover o demoler toda instalación [énfasis agregado] que se encuentre en la misma diligencia de recuperación."

En relación a la expresión "toda instalación" contemplada en el texto normativo, sus alcances deben ser dilucidados teniendo en cuenta los motivos que

dan cuenta de su formulación. En ese sentido, debemos tener en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1726 (norma modificatoria) tiene como antecedente el Proyecto de Ley N° 2776/2017-PE, presentado por la Presidencia de la República al Poder Legislativo. En la Exposición de Motivos del indicado Proyecto de Ley se expresa lo siguiente:

DE LA REMOCIÓN DE TODA INSTALACIÓN EXISTENTE EN EL PREDIO ESTATAL

A fin de evitar la frustración o suspensión de diligencias de recuperación extrajudicial cuando se advierta la existencia de instalaciones que no son temporales, se propone modificar el cuarto párrafo del artículo 66 de la Ley N° 30230, a efectos de establecer en forma expresa que la existencia de instalaciones temporales o edificaciones permanentes sobre predios estatales no impide su recuperación extrajudicial. De ese modo, los organismos públicos, en la misma diligencia pueden remover o demoler todas las instalaciones que encuentren en el predio.

Asimismo, se debe tener en cuenta que toda instalación (temporal o edificación permanente, o plantaciones) [énfasis agregado] *sobre un predio estatal sin la autorización de su titular, se sujeta a la presunción de mala fe del invasor u ocupante ilegal que la realizó, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 943 del Código Civil, dado que estos solo buscan traficar o apropiarse de dichos terrenos, perjudicando el patrimonio del Estado.*

A la luz de la indicada Exposición de Motivos, que revela el propósito en la formulación de la norma, podemos entonces colegir de forma sólida que cunado el artículo 66 de la Ley N° 30230 establece que la entidad pública, con el auxilio de la PNP, se encuentra facultada para "remover o demoler toda instalación" que se encuentre en la misma diligencia de recuperación, dicha expresión comprende tanto a las instalaciones temporales así como a las instalaciones permanentes, es decir, a las edificaciones. Refuerza dicha conclusión el verbo "demoler" utilizado por el indicado artículo, el cual se aplica a las edificaciones.

Las instalaciones temporales son construcciones o elementos que, por su tipo de material, son de fácil remoción, como los palos con alambre de púas, carpas, esteras, drywall, etcétera. A su lado, las instalaciones permanentes, es decir, las edificaciones, son aquellas construcciones que, por su tipo de material, tienen vocación de permanencia y, por tanto, no son de fácil remoción, como sucede en el caso de las construcciones de material noble.

Como puede apreciarse, el diseño normativo de la REPE postula de forma expresa y con evidente énfasis que esta figura tiene una vocación omnicomprensiva al resultar aplicable sobre todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales, y por ende, sobre todo tipo de instalaciones, sin haberse previsto ninguna excepción. De esta forma, la REPE obedece a un paradigma normativo de aplicación general que no distingue entre las formas o estrategias bajo las cuales operen las

invasiones u ocupaciones ilegales, ni —más importante aún— el tipo de material de las instalaciones que utilicen como medio. Este diseño legal no es más que el fiel reflejo de la intención del legislador de optimizar la eficacia de la REPE.

De todo lo expuesto, se tiene entonces que ni la existencia de instalaciones temporales ni tampoco la existencia de instalaciones permanentes (es decir, edificaciones) sobre predios estatales, limitan la legítima y legal atribución del Estado de ejecutar la recuperación extrajudicial para repeler a los invasores u ocupantes ilegales que las hayan implementado o construido. De igual forma, subsiste también la atribución del Estado para remover las instalaciones temporales así como para demoler las instalaciones permanentes (es decir, edificaciones), incluyendo a las construcciones de material noble, en la misma diligencia de recuperación extrajudicial.

Por su parte, debemos precisar que la atribución del Estado para remover las instalaciones temporales así como para demoler las instalaciones permanentes (es decir, edificaciones) a través de la REPE, es distinta de la demolición regulada en el artículo 52-B de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el cual regula el mecanismo de demolición *bajo competencia de las municipalidades,* contra obras e instalaciones que ocupen *bienes,* espacios o vías *públicas,* así como aquellas que se encuentren en propiedad privada, *siempre que generen riesgo inminente o irregularidad insubsanable* en los términos de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Ambos regímenes se estructuran en base a competencias y actuaciones distintas.

Finalmente, el último párrafo del artículo 65 de la Ley N° 30230 aclara pertinentemente que la ejecución de la REPE no exonera de responsabilidad civil y/o penal a quienes ocuparon de manera ilegal (o invadieron) los predios estatales. En efecto, ante la eventual verificación de daños que los invasores u ocupantes ilegales hayan causado al predio estatal, el Estado se reserva la pretensión de obtener un resarcimiento en base al régimen de responsabilidad civil. Por su parte, como hemos señalado anteriormente, las invasiones de predios estatales muchas veces se encuentran aparejadas a la comisión de delitos como usurpación agravada, otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, estafas, falsificación de documentos, etcétera. Al respecto, sin perjuicio de la ejecución de la REPE, subsiste la responsabilidad penal de quienes hayan perpetrado tales delitos.

VI.8. ¿El estado se encuentra sujeto a algún plazo máximo para poder ejecutar la REPE?

En muchas oportunidades, a pesar de que las entidades públicas toman conocimiento de las invasiones u ocupaciones ilegales, no ejecutan la REPE de forma oportuna, sea por falta de diligencia, falta de capacidad operativa o —peor aún—

por contubernio de las autoridades con la invasión y/o el tráfico de terrenos. Ante este tipo de escenarios que se presenta recurrentemente, desde la instauración del régimen legal de la REPE se ha debatido a nivel académico acerca de si el Estado se encuentra sujeto a algún plazo máximo para poder ejecutar la REPE.

Carlos Rodríguez (entrevista personal, 08 de agosto de 2024) y Oscar Huerta (entrevista personal, 18 de junio de 2024) consideran que el Estado no se encuentra sujeto a ningún plazo máximo para poder ejecutar la REPE. Argumentan que la regulación legal de la REPE no establece plazo máximo alguno, y que el plazo máximo de 15 días previsto en el artículo 920 del Código Civil para la *defensa posesoria extrajudicial* se aplica exclusivamente a los privados, no al Estado, más aún cuando la REPE se encuentra regulada por una ley especial y teniendo en cuenta que el Estado persigue una finalidad pública o interés común.

De un punto de vista distinto es Julio Pozo (entrevista personal, 04 de julio de 2024), quien considera que el Estado se encuentra sujeto a un plazo máximo de 15 días para poder ejecutar la REPE, desde que tome conocimiento de la desposesión. Sustenta su posición indicando que la REPE no es una figura jurídica nueva sino una manifestación de la *defensa posesoria extrajudicial* regulada en el artículo 920 del Código Civil, razón por la cual estima que le resulta extensible el plazo máximo de 15 días previsto en dicho dispositivo.

A continuación, presentamos nuestra opinión sobre el asunto bajo análisis.

En primer lugar, es necesario destacar que, como hemos desarrollado en el acápite "*LOS FUNDAMENTOS"* del presente ensayo, la REPE sienta sus bases en el principio de autotutela administrativa, el cual implica que la Administración Pública no necesite de la intervención del Poder Judicial para formular pretensiones jurídicamente vinculantes, y de ser necesario, imponer coactivamente su cumplimiento. Hemos visto que este principio, a diferencia de la autotutela privada, tiene un carácter general y un amplio alcance, generando su superlativo protagonismo.

Es así que la autotutela administrativa, como principio general del Derecho Administrativo que irradia a plenitud esta rama del Derecho, constituye el fundamento de la REPE, al otorgar a las entidades públicas la atribución para repeler las invasiones y ocupaciones ilegales que tengan lugar sobre los predios estatales a su cargo, recuperándolos con el auxilio de la PNP sin necesidad de ninguna intervención judicial. En este orden de ideas, quedó evidenciado que la REPE encuentra su fundamento en el principio de autotutela administrativa, el cual le brinda cobertura y legitimidad, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.

De la constatación de que la REPE es una manifestación del principio de autotutela administrativa, se deriva el necesario reconocimiento de la autonomía dogmática y sustancial de esta institución jurídica. En efecto, se trata de un

remedio jurídico con entidad propia, cuya naturaleza, envergadura y alcances emergieron *ex novo* de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230.

En este orden de ideas, la autonomía de la REPE permite apreciar la importante distancia que mantiene frente a la *defensa posesoria extrajudicial* regulada en el artículo 920 del Código Civil. No compartimos pues la posición de Pozo (2015a, pp. 140 y ss.) y Guerra (2015, p. 3), quienes estiman que la REPE no constituye una figura autónoma, sino que solamente se trataría de una regulación que fortalece o evidencia la obligación del Estado de ejecutar la tradicional *defensa posesoria extrajudicial* regulada en el artículo 920 del Código Civil. En respuesta a dicho planteamiento, debemos subrayar que la *defensa posesoria extrajudicial*, al constituir un remedio de autotutela privada, tiene una naturaleza absolutamente excepcional. Todo lo contrario ocurre con la REPE, la cual, al encontrarse fundamentada en el principio de autotutela administrativa, deriva de este su carácter general y su amplio alcance.

Por su parte, la autonomía de la REPE frente a la *defensa posesoria extrajudicial* también encuentra evidencia en que el diseño histórico, tradicional y coherente de esta figura apuntó a operar ante una *desposesión*, es decir, presupone que el sujeto que la invoca haya tenido una *posesión previa,* la cual es interrumpida por un tercero que se apodera del bien. Ello tiene lógica en la medida de que se trata de un remedio posesorio, es decir, que tutela a quien se encuentra en la situación de poseedor.

Pues bien, en el caso de la REPE, la *posesión previa* no está presente como elemento de su hipótesis de hecho, la cual, conforme al artículo 65 de la Ley N° 30230, comprende los escenarios de invasiones y ocupaciones ilegales de predios estatales, siendo indiferente si hubo una *posesión previa* del Estado que haya sido interrumpida por la invasión u ocupación ilegal —es decir, una desposesión—. De hecho, en la práctica, en la mayoría de casos de aplicación de la REPE, el Estado no tenía ninguna posesión previa. Ello evidencia entonces que la REPE, contrariamente a lo que podría pensarse, no es un remedio que protege al Estado *en su calidad de poseedor* —para recobrar la posesión perdida—, sino un remedio que protege al Estado *en su calidad de propietario*, para tomar el control de predios respecto de los cuales resulta indiferente si tuvo o no una posesión antes de perpetrada la invasión u ocupación ilegal. Esta característica de la REPE pone en evidencia no solamente su autonomía y la distancia que guarda respecto de la *defensa posesoria extrajudicial*, sino también su envergadura y amplio alcance.

No desconocemos que con la modificación del artículo 920 del Código Civil operada mediante el artículo 67 de la Ley N° 30230, se ha dispuesto en el segundo párrafo de dicho artículo que también puede hacer uso de la fuerza, para recobrar su bien de manos de terceros, el "propietario de un inmueble que

no tenga edificación". Sin embargo, la posibilidad de interpretar que puede hacer uso de la fuerza el propietario de un inmueble sin edificación *que no haya tenido una posesión previa*, interrumpida por terceros frente a quienes pretende imponer la fuerza para recobrar el bien, implicaría una discordancia con el primer párrafo del artículo 920 del Código Civil, pero peor aún, implicaría la total desnaturalización de la figura regulada en dicho artículo como un mecanismo de tutela posesoria, así como una desnaturalización de su carácter excepcional como remedio de autotutela privada.

De lo desarrollado hasta este punto, se ha demostrado que la REPE se encuentra revestida de una evidente autonomía, tanto a nivel dogmático como sustancial, frente a la *defensa posesoria extrajudicial* regulada en el artículo 920 del Código Civil, siendo esta última un mecanismo de autotutela privada, y por tanto, excepcional. Así las cosas, la *defensa posesoria extrajudicial,* prevista en el artículo 920 del Código Civil, constituye un mecanismo especialmente diseñado a favor de —y entre— privados, mientras que la REPE, regulada en los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, se revela como un mecanismo especialmente diseñado a favor del Estado; en consecuencia, constituyen mecanismos con entidad, naturaleza y alcances propios.

Demostrado lo anterior, se deduce ahora fácilmente que no resulta aplicable al Estado el plazo máximo de 15 días previsto en el artículo 920 del Código Civil, para poder ejecutar la REPE. Dicho plazo reducido, es el fiel reflejo de la naturaleza excepcional de la *defensa posesoria extrajudicial* como remedio de autotutela privada, que no guarda correspondencia con el carácter general y vocación de amplio alcance de la REPE, fundamentada en el principio de autotutela administrativa.

¿Cuál es entonces el plazo que tiene el Estado para poder ejecutar la REPE? Los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230 guardan silencio, y tal silencio debe ser interpretado como la decisión del legislador de no sujetar al Estado a ningún plazo máximo para poder ejecutar la REPE. Allí donde la ley no ha impuesto un plazo máximo legal, no corresponde al intérprete crear —ni imponer— uno. Es esta interpretación la que mejor se concilia con —es necesario insistir una vez más— el carácter general y vocación de amplio alcance de la REPE, fundamentada en el principio de autotutela administrativa.

Por su parte, es necesario evidenciar que el primer párrafo del artículo 65 de la Ley N° 30230 establece que las entidades deben ejecutar la REPE "*cuando tengan conocimiento*" de las invasiones u ocupaciones ilegales sobre los predios estatales a su cargo. Se trata de una redacción legal expresiva, con evidente énfasis, que implica que, tan pronto como adviertan una invasión u ocupación ilegal, las entidades deben procurar responder lo antes posible, dando inicio a las accio-

nes conducentes a la implementación de la REPE para repeler a los invasores u ocupantes ilegales y recuperar el predio estatal.

¿De dicha regla se desprende un plazo máximo al que se sujeta el Estado para ejecutar la REPE? Es decir, si los servidores públicos no ejecutan la REPE "cuando tengan conocimiento" de las invasiones u ocupaciones ilegales, ¿perdería el Estado su potestad para ejecutarla? De ninguna manera. Es cierto que la redacción legal bajo análisis sin duda impone la obligación jurídica de ejecutar la REPE de la forma más célere posible. Sin embargo, dicho deber constituye una obligación de carácter *funcional y/o administrativa*, dirigida a las autoridades y servidores públicos encargados de la gestión predial, de tal forma que si la incumplen, estarán sujetos a las responsabilidades funcionales y/o administrativas que correspondan. De esta forma, las autoridades y servidores públicos, una vez que toman conocimiento de una invasión u ocupación ilegal de un predio de la entidad a la que representan, se encuentran constreñidos a iniciar las acciones conducentes a la puesta en marcha de la REPE, sin dilación.

Ahora bien, de dicha regulación de ninguna manera emerge un plazo máximo al que se sujete el Estado para ejecutar la REPE, por no haber sido expresado de tal forma en el texto normativo, y porque además se disociaría de la práctica, en la cual, en la mayoría de casos y por distintos factores operativos, se advierte que el inicio de la ejecución de la REPE no se realiza de forma inmediata. Estamos de acuerdo con Roca (2015), quien opina que la opción del legislador de no sujetar la REPE a ningún plazo máximo legal para su ejecución resulta adecuada "porque la reacción del Estado ante tantos bienes esparcidos a nivel nacional es lenta (a diferencia de un privado que tiende a focalizar sus bienes si es que no tiene solo uno, como la mayoría), lo que conlleva que se percate tarde de las invasiones o es tan inmensa que requiere coordinar acciones de gran envergadura para proceder a un desalojo exitoso" (p. 84). En efecto, la entidad responsable debe realizar un diagnóstico adecuado para verificar la titularidad estatal de la propiedad del predio, generar y/u obtener los requisitos necesarios para requerir el auxilio a la PNP, así como gestionar toda la logística pertinente que permita garantizar el éxito de la diligencia de recuperación extrajudicial, entre otros.

Por todo lo expuesto, se concluye que el Estado no se encuentra sujeto a ningún plazo máximo para poder ejecutar la REPE. Si las autoridades y servidores públicos incurren en una demora injustificada para ejecutar la REPE, estarán sujetos a las responsabilidades funcionales y/o administrativas que correspondan, mas el Estado no perdería su potestad para ejecutarla.

Finalmente, debemos precisar que la interpretación que se ha expuesto es la que permite garantizar de la mejor forma la defensa y recuperación de los predios estatales, los cuales en su totalidad tienen una vocación de servicio al interés público, sea de forma directa o indirecta.

VII. LA EFICACIA DE LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA PROPIEDAD ESTATAL

Como producto de las solicitudes por acceso a la información pública dirigidas a la SBN, se han obtenido los datos sobre: a) los números de predios estatales recuperados anualmente por la SBN mediante la VÍA JUDICIAL, desde el 2011 hasta el 2024, y b) los números de predios estatales recuperados anualmente por la SBN mediante la REPE, desde el 2014 (año de entrada en vigencia de la Ley N° 30230) hasta el 2024. Dicha información es presentada en la Tabla 2.

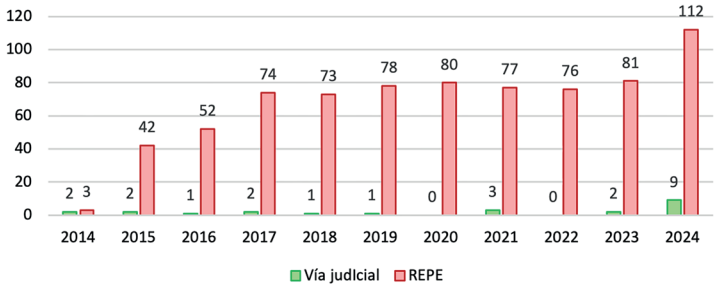
Tabla 2. *Predios estatales recuperados por la SBN*

Año	Número de predios estatales recuperados mediante la VÍA JUDICIAL	Número de predios estatales recuperados mediante la REPE	Número Total de predios estatales recuperados anualmente
2011	4	—	4
2012	6	—	6
2013	7	—	7
2014	2	3	5
2015	2	42	44
2016	1	52	53
2017	2	74	76
2018	1	73	74
2019	1	78	79
2020	0	80	80
2021	3	77	80
2022	0	76	76
2023	2	81	83
2024	9	112	121

De los datos obtenidos, se observa que los números de predios estatales recuperados anualmente por la SBN mediante la VÍA JUDICIAL en el periodo 2011-2024 fluctúan entre 2 y 9, mientras que los números de predios estatales recuperados anualmente por la SBN mediante la REPE en el periodo 2014-2024 fluctúan entre 3 y 112.

A continuación, presentamos un histograma que permite comparar los números de predios estatales recuperados por la SBN mediante la vía judicial y mediante la REPE, desde el 2014 (año de entrada en vigencia de la Ley N° 30230) hasta el 2024, por cada año.

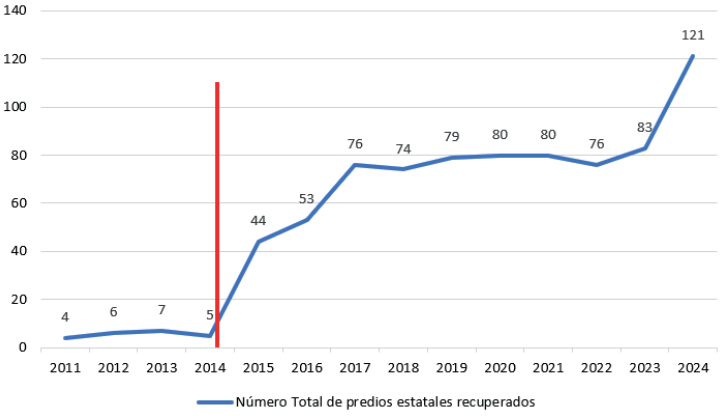
Figura 2 *Predios estatales recuperados por la SBN mediante la vía judicial y mediante la REPE en el periodo 2014-2024*



El histograma precedente permite advertir que en el periodo 2014-2024 en todos los años el número de predios estatales recuperados por la SBN mediante la REPE ha sido superior al número de predios estatales recuperados por la SBN mediante la VÍA JUDICIAL.

A continuación, presentamos un polígono de frecuencias que permite observar la variación del número total de predios estatales recuperados por la SBN anualmente, durante el periodo 2011-2024.

Figura 3 *Variación del n*úmero total de predios estatales recuperados anualmente *durante el periodo 2011-2024*



El polígono de frecuencias precedente permite advertir que desde el 2014, año de entrada en vigencia del régimen legal de la REPE con la Ley N° 30230, el número total de predios estatales recuperados por la SBN anualmente aumentó de forma severa.

A continuación, se muestra en la Tabla 3 el *promedio anual* de los predios estatales recuperados por la SBN ANTES y LUEGO de la entrada en vigencia del régimen legal de la REPE con la Ley N° 30230.

Tabla 3 *Promedio anual de los predios estatales recuperados por la SBN*

Promedio anual de los predios estatales recuperados por la SBN ANTES de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (periodo 2011-2013)	5,66
Promedio anual de los predios estatales recuperados por la SBN LUEGO de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (periodo 2014-2024)	70,09

Como se puede apreciar de la información precedente, el promedio anual de los predios estatales recuperados por la SBN LUEGO de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (periodo 2014-2024), es significativamente superior al promedio anual de los predios estatales recuperados por la SBN ANTES de la entrada en vigencia de la indicada Ley (periodo 2011-2013).

Asimismo, la *razón* entre ambas cantidades es de 12,38, lo cual significa que por cada predio estatal recuperado anualmente por la SBN ANTES de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230, hay 11,48 predios estatales recuperados anualmente por la SBN LUEGO de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230.

A continuación, se indica en la Tabla 4 la *tasa porcentual* que representa, en el periodo 2014-2024 (periodo de vigencia de la Ley N° 30230), el número de predios estatales recuperados por la SBN mediante la REPE en relación al número total de predios estatales recuperados por la SBN.

Tabla 4 *Porcentaje de los predios estatales recuperados por la SBN mediante la REPE*

Número de predios estatales recuperados por la SBN mediante la REPE en el periodo 2014-2024	748
Número TOTAL de predios estatales recuperados por la SBN en el periodo 2014-2024	771
PORCENTAJE	97,01%

Como se puede apreciar de la información precedente, en el periodo 2014-2024 (periodo de vigencia de la Ley N° 30230), el número de predios estatales recuperados por la SBN mediante la REPE representa el 97,01% en relación al número total de predios estatales recuperados por la SBN. En otras palabras, la recuperación de predios estatales que la SBN viene efectuando obedece en una inmensa proporción a la REPE.

Por su parte, los datos recopilados también nos permiten afirmar que existe una diferencia significativa entre los números de los predios estatales recuperados anual-

mente ANTES de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (periodo 2011-2013) y los números de los predios estatales recuperados anualmente LUEGO de la entrada en vigencia de la indicada Ley (periodo 2014-2024), y por tanto, que la entrada en vigencia del régimen legal de la REPE ha generado un aumento superlativo de la recuperación de predios estatales por la SBN a nivel nacional en el periodo 2014-2024.

En suma, la aplicación del conjunto de técnicas estadísticas, descritas en el presente acápite, permiten concluir que el régimen legal de la REPE bajo ejecución de la SBN a nivel nacional en el periodo 2014-2024 ha tenido un alto nivel de eficacia.

VIII. REFLEXIONES FINALES: RÉGIMEN DE FORMALIZACIÓN DE POSESIONES INFORMALES, BRECHA DE OFERTA DE VIVIENDA SOCIAL Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

Lamentablemente, subsiste con enorme grado de intensidad la problemática atinente a la histórica y sistemática práctica de invasión de naturaleza urbana —principalmente, con fines de vivienda— sobre predios estatales, por parte de la ciudadanía. Ante este singular escenario, la política legislativa nacional transita pendularmente entre el bloque de normas orientadas a la defensa y recuperación de los predios estatales, por un lado, y la implementación de mecanismos de formalización masiva de la posesión de los invasores, del otro lado.

En efecto, en aplicación de la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, concordada con la Ley N° 32267, Ley que amplía por última vez los plazos del proceso de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados por posesiones informales, deberán ser formalizadas por el Estado aquellas posesiones informales, más conocidas como asentamientos humanos, cuya posesión sobre predios estatales haya iniciado hasta el 31 de diciembre de 2021. Este esquema legal actual es el producto de la aprobación de leyes que desde hace décadas han venido sucesivamente prorrogando la fecha de corte del inicio de la ocupación de las posesiones informales para su formalización por el Estado.

Estas sucesivas prórrogas legales, nutridas de un vergonzoso populismo —en el mejor de los casos—, evidentemente terminan por incentivar y acrecentar el vertiginoso fenómeno de invasión de predios estatales, consolidando l*a cultura de invasión* a lo largo del territorio nacional y propiciando un círculo vicioso sin fin. Así, se ha señalado con claridad lo siguiente:

Apostar por ampliar una vez más el plazo de formalización [como se efectuó mediante la Ley N° 31056, y recientemente una vez más con la Ley N° 32267] *valía la promesa que hacen los traficantes: "compra este lote porque en algún momento será formalizado". Lo que no te dicen, por ejemplo, es que abastecer*

de agua potable a las nuevas invasiones cuesta casi quince veces más que en una zona urbanizada. Pero lo que es más grave es que esta falta de política de vivienda genera una cadena de delitos paralelos. Además de tráfico de terrenos y fomentar la especulación del precio de las tierras, genera el cobro de cupos, sicariato y corrupción. En definitiva, estamos en un círculo vicioso, donde primero se ocupa la tierra —que en muchos casos es inhabitable— y luego se planifica. Se debe cortar con este circuito si queremos que nuestras ciudades crezcan de una manera ordenada, y sobre todo, para que millones de peruanos accedan a una vivienda digna. (El Comercio, 2021).

El intrincado y contradictorio panorama legislativo, al que se suma la constatación de que la invasión de predios estatales por asentamientos humanos en el Perú, como sensible problema social, existe desde la segunda mitad del siglo XX —casi un siglo—, evidencia que queda aún pendiente —de forma clamorosa— la formulación de estrategias estatales integrales, coherentes y efectivas, que permitan un adecuado equilibrio entre la defensa y recuperación de predios estatales, de un lado, y el reconocimiento jurídico de invasiones con evidente grado de consolidación, del otro lado.

En este contexto, no debe perderse de vista que el verdadero y gran problema de fondo es la también histórica insuficiencia de implementación de políticas y programas de vivienda social. En efecto, mientras persista la enorme brecha de oferta de vivienda social que el Estado se encuentra en la obligación de promover —y que además constituye una legítima aspiración de la ciudadanía en el marco de un Estado Social y Constitucional de Derecho—, los predios estatales siempre serán pretendidos por los ciudadanos de los segmentos sociales de menores recursos a través de invasiones. Como hemos visto al inicio del presente estudio, estos ciudadanos se encuentran dispuestos a continuar optando por la invasión de predios estatales en búsqueda de una vivienda, organizados y dirigidos por traficantes de terrenos que, actuando bajo organizaciones criminales, terminan por ser los más grandes beneficiados del ya referido marco legal de formalización de la posesión informal.

De lo visto hasta aquí, con relación al contexto en el cual se desenvuelve la REPE, se identifican las siguientes oportunidades de mejora:

- El Estado debe implementar decididamente políticas y programas de vivienda social eficaces, que logren cubrir cuantitativa y cualitativamente la enorme brecha de oferta de vivienda social existente a lo largo del territorio nacional.
- Una vez logrado lo anterior, corresponde dejar de aprobar leyes que prorroguen la fecha de corte del inicio de la ocupación de las posesiones informales susceptibles de formalización por el Estado.

De otro lado, existen dos aspectos cruciales para viabilizar y fortalecer la ejecución de la REPE. El primero de ellos, coincidiendo con Carlos Rodríguez (entre-

vista personal, 08 de agosto de 2024), es asegurar el recurso económico sin el cual no sería posible proveer los elementos logísticos necesarios para la ejecución de la REPE (disposición de maquinaria, traslado de efectivos policiales en los casos que corresponda, entre otros). El segundo de ellos es el necesario fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos a cargo de la gestión de predios estatales.

En ese sentido, a efectos de incrementar el nivel de eficacia de la REPE, se identifican las siguientes oportunidades de mejora:

- Cada entidad pública debe asegurar la asignación presupuestal necesaria para garantizar las ejecuciones de las recuperaciones extrajudiciales requeridas con el objeto de hacer frente a las invasiones y ocupaciones ilegales que tengan lugar sobre los predios estatales bajo su propiedad, competencia o administración.
- La SBN debe continuar y reforzar la ejecución, a nivel nacional, de programas de capacitación y asistencia técnica vinculados al fortalecimiento de capacidades en materia del régimen legal de la REPE, a favor de las autoridades y servidores públicos encargados de la gestión de predios estatales.

Finalmente, no obstante en el presente estudio se ha demostrado que bajo el marco legal vigente el Estado no se encuentra sujeto a ningún plazo máximo para poder ejecutar la REPE, resulta pertinente aclarar dicho aspecto a nivel normativo. Por tanto, se identifica la siguiente oportunidad de mejora:

- Corresponde modificar el artículo 65 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, a efectos de precisar que el Estado no se encuentra sujeto a ningún plazo máximo para poder ejecutar la REPE, lo cual permitirá generar una mayor predictibilidad para los operadores de la REPE y la ciudadanía en general.

IX. CONCLUSIONES

I. En el Perú, desde la segunda mitad del siglo XX, tiene lugar un vertiginoso fenómeno de invasión de predios estatales, primordialmente llevado a cabo por ciudadanos de los segmentos sociales de menores recursos en búsqueda de una vivienda, habiéndose creado una cultura de invasión que continúa manifestándose en la actualidad y no tiene visos de tener fin; este fenómeno ocasiona diversas y nocivas consecuencias en la sociedad, como el crecimiento desordenado de las ciudades, el funcionamiento de organizaciones criminales, la pérdida de terrenos estatales disponibles para la inversión pública y privada, entre otros.

II. Habiéndose constatado la lentitud, incertidumbre y baja eficacia de la defensa de la propiedad estatal mediante la vía judicial, se hizo imperiosa la aparición de un mecanismo que, para responder ante una invasión u ocupación ilegal, se encuentre exceptuado de la obligación de transitar por el sistema judicial; es así que mediante la Ley N° 30230 se instauró la REPE, como parte de un cambio de paradigma en la gestión de predios estatales, instaurándose una política para su enérgica defensa y recuperación.

III. La REPE detenta el estatus de mecanismo priorizado por el ordenamiento jurídico para la recuperación de la propiedad estatal.

IV. La REPE encuentra su fundamento en el principio de autotutela administrativa, el cual le brinda cobertura y legitimidad; por su parte, la permanente y necesaria predeterminación y vocación de los predios estatales *in totum* para servir al interés público constituyen el fundamento axiológico que justifica, sustenta y legitima el establecimiento de intensos privilegios a su favor, como un régimen de protección jurídica especial a través de la REPE.

V. A modo de presupuesto sustantivo básico, el ámbito objetivo de aplicación de la REPE se encuentra conformado por aquellos bienes que cumplan copulativamente con las siguientes características:
   a) Se trate de predios o inmuebles estatales, esto es, que sean de propiedad del Estado o de las entidades públicas que lo conforman.
   b) Que hayan sido invadidos u ocupados ilegalmente.

VI. Para la aplicación de la REPE, los bienes no deben encontrarse incursos en ninguna de las siguientes exclusiones:
   1) Posesiones informales, más conocidas como asentamientos humanos, cuya posesión sobre predios estatales haya iniciado hasta el 31 de diciembre de 2021, siempre y cuando cumplan con las condiciones y exigencias previstas en dicho marco legal.
   2) Bienes que se encuentren siendo materia de procesos judiciales en los que se discuta la propiedad o posesión; sin embargo, subsiste la legítima potestad de aplicar la REPE contra los invasores u ocupantes ilegales que no sean parte del proceso judicial, atendiendo a los elementos que permitan deducir que los presuntos derechos de estos últimos no dependen del asunto en disputa dentro del proceso judicial.

VII. Ni la existencia de instalaciones temporales ni tampoco la existencia de instalaciones permanentes (es decir, edificaciones) sobre predios estatales, limitan la legítima y legal atribución del Estado de ejecutar la recuperación extrajudicial para repeler a los invasores u ocupantes

ilegales que las hayan implementado o construido; de igual forma, subsiste también la atribución del Estado para remover las instalaciones temporales así como para demoler las instalaciones permanentes (es decir, edificaciones), incluyendo a las construcciones de material noble, en la misma diligencia de recuperación extrajudicial.

VIII. El Estado no se encuentra sujeto a ningún plazo máximo para poder ejecutar la REPE; si las autoridades y servidores públicos incurren en una demora injustificada para ejecutar la REPE, estarán sujetos a las responsabilidades funcionales y/o administrativas que correspondan, mas el Estado no perdería su potestad para ejecutarla.

IX. La entrada en vigencia del régimen legal de la REPE ha generado un aumento superlativo de la recuperación de predios estatales por la SBN a nivel nacional en el periodo 2014-2024; de lo anterior se desprende que el régimen legal de la REPE bajo ejecución de la SBN en el indicado periodo ha tenido un alto nivel de eficacia.

X. El verdadero y gran problema de fondo de la invasión de predios estatales es la histórica insuficiencia de implementación de políticas y programas de vivienda social; en efecto, mientras persista la enorme brecha de oferta de vivienda social que el Estado se encuentra en la obligación de promover —y que además constituye una legítima aspiración de la ciudadanía en el marco de un Estado Social y Constitucional de Derecho—, los predios estatales siempre serán pretendidos por los ciudadanos de los segmentos sociales de menores recursos a través de invasiones.

X. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

ANGLAS, C. El delito de usurpación en el marco de la defensa posesoria de los bienes del Estado. (03 de febrero de 2015). *Jurídica (Suplemento de análisis legal de El Peruano)*, pp. 4-5.

CAVERO, M. La nueva informalidad predial en Latinoamérica. (13 de julio de 2020). *El Peruano,* p. 5.

DROMI, R. (2015). *Derecho Administrativo* (13a ed., Tomo 2). Buenos Aires-Madrid-México: Ciudad Argentina e Hispania Libros.

El Comercio. (2021, 20 de abril). El problema de la vivienda y el tráfico de terrenos en Lima [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=HvGRGctBwDM

ESPINOZA, A., y FORT, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú* [Resumen ejecutivo]. Recuperado de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf

FERNÁNDEZ, T., Y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006). *Curso de Derecho Administrativo* (1a ed. peruana, versión latinoamericana, en base a la 12a ed.). Lima: Palestra-Temis.

GALLI, M. (septiembre, 2010). La autotutela en el dominio público. *Jurisprudencia Argentina*, 2010-III, fascículo N° 13, pp. 42-54.

GUERRA, J. La tutela para la defensa de los bienes inmuebles del Estado ante las invasiones y usurpaciones. (03 de febrero de 2015). *Jurídica (Suplemento de análisis legal de El Peruano)*, pp. 3-4.

JIMÉNEZ, R. (2020). *El régimen legal de los bienes del Estado*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MEJORADA, M. (2016). *¿Tierra de nadie?* Recuperado de https://gestion.pe/blog/prediolegal/2016/06/tierra-de-nadie.html/

MEJORADA, M. (2021). *Invasión no es posesión*. Recuperado de https://lpderecho.pe/invasion-no-es-posesion-martin-mejorada/#:~:text=Los%20invasores%20no%20son%20poseedores,%3A%20%E2%80%9Cno%20tenemos%20t%C3%ADtulo%E2%80%9D.

OBANDO, M. (2022). *El régimen jurídico de los predios estatales: una visión general.* Recuperado de https://lpderecho.pe/regimen-juridico-predios-estatales-vision-general/

OBANDO, M. (2023a). El derecho de propiedad predial estatal: reflexiones en torno a la categoría jurídica y su régimen legal. En *Consideraciones críticas sobre el régimen jurídico de los predios del Estado* (pp. 27-57). Lima: Normas Jurídicas.

OBANDO, M. (2023b). El Sistema Nacional de Bienes Estatales a la luz del régimen económico constitucional. En *Consideraciones críticas sobre el régimen jurídico de los predios del Estado* (pp. 157-165). Lima: Normas Jurídicas.

ORTIZ, I. (2010). *El derecho de propiedad y la posesión informal* [Versión en PDF]. Recuperado de www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/24EBD5646B3E73F605257C1C0061808F/$FILE/Derecho_de_Propiedad_informal.pdf

PARADA, R. (2013). *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho Urbanístico* [Décimo cuarta edición, Primera edición en OPEN]. Madrid: OPEN.

POZO, J. (2015a). La defensa extrajudicial de la posesión por parte del Estado. En Pozo, J. (Coord.). *Defensa de la posesión* (pp. 135-145). Lima: Instituto Pacífico.

ROCA, O. (octubre, 2015). La autotutela (defensa y recuperación extrajudicial de la posesión y propiedad) de los bienes estatales frente a los invasores (precarios). *Actualidad Civil*, 16, pp. 68-91.

UGOLINI, D. (2015). *Bienes privados del Estado*. Buenos Aires: Astrea.

VÁSQUEZ, F. (2015). *¿Cuándo es factible formalizar a poseedores informales de predios estatales o ejercer las acciones de recuperación por parte del Estado?* Recuperado de https://ius360.com/cuando-es-factible-formalizar-poseedores-informales-de-predios-estatales-o-ejercer-las-acciones-de-recuperacion-por-parte-del-estado/

VÁSQUEZ, W. (junio, 2008). Acerca del dominio público y el dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento. *Derecho & Sociedad*, 30, pp. 272-283.

Trabajo recibido el 27 de agosto de 2025 y aceptado para su publicación el 16 de enero de 2026