UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

"LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA PÚBLICA MUNICIPAL EN LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS ESTATALES: ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL MARCO NORMATIVO PERUANO"

TESIS

Presentado por:

Bach. Alejandra del Rocio Llanos Ara

Código ORCID: 0009-0005-2858-1948

Asesor:

Dr. Enlil Iván Herrera Pérez

Código ORCID: 0000-0002-0050-2882

Para obtener el título profesional de:

ABOGADO

TACNA – PERÚ

2025

UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

"LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA PÚBLICA MUNICIPAL EN LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS ESTATALES: ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL MARCO NORMATIVO PERUANO"

TESIS

Presentado por:

Bach. Alejandra del Rocío Llanos Ara

Código ORCID: 0009-0005-2858-1948

Asesor:

Dr. Enlil Iván Herrera Pérez

Código ORCID: 0000-0002-0050-2882

Para obtener el título profesional de:

ABOGADO

TACNA – PERÚ

2025

UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

Tesis

“LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA PÚBLICA MUNICIPAL EN LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS ESTATALES: ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL MARCO NORMATIVO PERUANO”

Presentada por:

Alejandra del Rocio Llanos Ara

Tesis aprobada el día 18 de noviembre del año 2025; ante el siguiente jurado:

PRESIDENTE: **Dr. Mora Arce, Hugo**

SECRETARIO: **Mag. Vargas Murillo, Alfonso Renato**

VOCAL: **Mag. Vargas Valderrama, Edward Percy**

ASESOR: **Dr. Herrera Pérez, Enlil Iván**

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

Yo Llanos Ara, Alejandra del Rocio en calidad de egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada de Tacna, identificado(a) con DNI 72662576. Soy autor(a) del texto titulado: "LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA PÚBLICA MUNICIPAL EN LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS ESTATALES: ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL MARCO NORMATIVO PERUANO"

DECLARO BAJO JURAMENTO

Ser el único autor del texto entregado para obtener el Título Profesional de Abogado, teniendo como asesor al Dr. Enlil Iván Herrera Pérez y que tal texto no ha sido entregado ni total ni parcialmente para obtención de un grado académico en ninguna otra universidad o instituto, ni ha sido publicado anteriormente para cualquier otro fin.

Así mismo, declaro no haber trasgredido ninguna norma universitaria con respecto al plagio ni a las leyes establecidas que protegen la propiedad intelectual.

Declaro, que después de la revisión de la tesis con el software Tumitin se declara 7 % de similitud, además que el archivo entregado en formato PDF corresponde exactamente al texto digital que presento junto al mismo.

Por último, declaro que la información presentada ha sido obtenida respetando la legislación vigente, es verídica y soy conocedor(a) de las sanciones penales en caso de infringir las leyes del plagio y de falsa declaración, y que firmo la presente con pleno uso de mis facultades y asumiendo todas las responsabilidades de ella derivada.

Por lo expuesto, mediante la presente asumo frente a LA UNIVERSIDAD cualquier responsabilidad que pudiera derivarse por la autoría, originalidad y veracidad del contenido de la tesis, así como por los derechos sobre la obra o invención presentada. En consecuencia, me hago responsable frente a LA UNIVERSIDAD y a terceros, de cualquier daño que pudiera ocasionar por el incumplimiento de lo declarado o que pudiera encontrar como causa del trabajo presentado, asumiendo todas las cargas pecuniarias que pudieran derivarse de ello en favor de terceros con motivo de acciones, reclamaciones o conflictos derivados del incumplimiento de lo declarado o las que encontrasen causa en el contenido de la tesis, libro o invento.

De identificarse fraude, piratería, plagio, falsificación o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente; asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad Privada de Tacna.

Lugar y fecha: Tacna, 18 de noviembre de 2025

Alejandra del Rocio Llanos Ara
DNI 72662576

DEDICATORIA

A Dios, por sostenerme siempre: sin Él, este logro no existiría.

A mi madre, por haberme llenado de valores, por su amor incondicional y por permanecer a mi lado en cada paso; tu ejemplo de bondad y fortaleza sostiene todo lo que hoy alcanzo.

A mi padre, modelo profesional y guía, porque me enseñaste a amar esta carrera con disciplina, ética y pasión; gracias por impulsarme a ser la profesional que soñé.

A mi hermana, mi cómplice de siempre, por hacer más ligeras las horas difíciles y celebrar conmigo cada pequeño avance.

Al amor de mi vida, compañero de días y metas; gracias por creer en mí cuando dudé y celebrar cuando vencí.

A mi querido tío, por su apoyo incondicional, su consejo oportuno y su confianza constante, que me dieron calma y ánimo para continuar.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia materna, por tanto, amor y apoyo; su abrazo, sus palabras y su fe en mí hicieron posible que esta meta se concrete. En especial, a mis abuelitos y a mi tío querido, que desde el cielo me acompaña y cuida cada paso que doy.

A mis fieles, mascotas por acompañarme en tantas noches de estudio con su cariño silencioso.

A mi jefa, por confiar en mi crecimiento laboral y enseñarme con el ejemplo y la exigencia justa; su respaldo hizo posible culminar esta investigación

A mi centro de trabajo en la Procuraduría Pública Municipal, por abrirme las puertas de este mundo de conocimientos, por su paciencia y por todo lo aprendido en campo y gabinete.

ÍNDICE

DEDICATORIA **6**
AGRADECIMIENTOS **7**
RESUMEN **11**
ABSTRACT **12**
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA **13**
I. EL PROBLEMA **13**
1.1. Planteamiento del problema **13**
1.2. Formulación del problema en forma de interrogante **16**
1.3. Justificación de la investigación **17**
II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN **17**
2.1. OBJETIVO GENERAL **17**
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS **17**
III. HIPÓTESIS **18**
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA **19**
I. TIPO DE INVESTIGACIÓN **19**
II. FUENTES DE INFORMACIÓN **19**
III. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS 20
IV. MÉTODO DE ANÁLISIS **21**
CAPÍTULO III. CATEGORÍAS JURÍDICAS **22**
I. LA PROPIEDAD DEL ESTADO **22**
1.1. El derecho de propiedad **22**
1.2. Bienes estatales **26**
1.2.1. Noción y evolución normativa **26**
1.2.2. Sistema Nacional de Bienes Estatales y ente rector **28**
1.2.3. Clasificación: bienes de dominio público y bienes de dominio privado del Estado **29**
1.2.4. Afectación, desafectación y tutela del destino público **32**
1.2.5. Registro y catastro: SINABIP y coordinación registral **33**

1.2.6. Bienes estatales y patrimonio cultural 35
1.2.7. Defensa, recuperación y régimen sancionador..... 37
II. LA RECUPERACIÓN DE PREDIOS ESTATALES..... 38
2.1. Mecanismos de recuperación judicial de predios estatales en el Derecho peruano..... 38
2.1.1. Usurpación agravada..... 38
2.1.2. Ministración Judicial..... 39
2.1.3. Acción de desalojo..... 40
2.1.4. Acción de reivindicación 40
2.2. La recuperación extrajudicial de predios estatales en el Derecho peruano..... 41
2.2.1. El procedimiento establecido en la Ley 30230..... 42
2.3. PNP: protocolo y límites de actuación..... 44
2.3.1. Comparación Del Protocolo PNP 2015 (Mod. 2024) Y La Resolución PNP N°110-2025 45
2.4. La competencia de la procuraduría..... 46
2.4.1. Fundamento orgánico-funcional 47
2.4.2. Funciones concretas en la recuperación 48
2.4.3. Coordinación con la PNP: auxilio y jerarquía normativa 50
2.4.4. Problemas recurrentes y estándares de actuación..... 51
2.4.5. Modelo de actuación por etapas 51
2.4.6. Criterios jurídicos de valoración: título, precariedad y delimitación del objeto..... 52
2.4.7. Matriz de riesgos y salvaguardas de derechos 52
2.5. Análisis comparativo..... 53
2.5.1. La recuperación extrajudicial de predios estatales en el Derecho colombiano..... 53
2.5.2. La recuperación extrajudicial de predios estatales en el Derecho español..... 55
2.5.3. Análisis comparativo entre Colombia y España..... 56
2.5.4. ¿Qué muestran España y Colombia frente al Perú? 57
2.5.5. Síntesis comparativa final (España–Colombia–Perú)..... 61
III. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMPROMETIDOS..... 63

3.1. Principios del Derecho administrativo 63
3.2. El debido procedimiento administrativo 64
3.3. Principios comprometidos en la recuperación extrajudicial 66
3.4. Vacíos normativos en la Ley 30230 67
IV. Propuesta de la Reforma del Artículo 65 de la Ley N.° 30230 68
4.1. Contexto y problemática actual 68
4.2. Objetivos de la reforma 68
4.3. Fundamentación jurídica 69
4.4. Impacto esperado 69
4.5. Disposición transitoria 70
CAPÍTULO V. DISCUSIÓN 71
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES 74
CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES 76
REFERENCIAS 77
ANEXOS 81
ANEXO 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA 81
ANEXO 02. PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY N.° 30230 82
ANEXO 03. PROYECTO DE DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO NACIONAL DE RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS ESTATALES 85

RESUMEN

La investigación analiza dogmáticamente el marco normativo que habilita a las Procuradurías Públicas Municipales a realizar la recuperación extrajudicial de predios estatales en el Perú, contrastándolo con estándares internacionales y experiencias comparadas (España y Colombia). El problema identificado es la existencia de vacíos e imprecisiones en la regulación, en particular en torno a la Ley N.° 30230 y a la operativización del auxilio policial, que generan riesgos de inseguridad jurídica, afectación de principios del Derecho Administrativo (legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad, razonabilidad, publicidad y transparencia) y tensiones prácticas en campo. El objetivo principal es evaluar la suficiencia, coherencia y garantismo de dicho marco; los objetivos específicos describen su evolución, determinan sus vacíos, identifican los principios comprometidos y formulan recomendaciones de mejora. Metodológicamente, se adopta un enfoque dogmático-argumentativo con revisión documental y uso de métodos analítico, sistemático, comparado, deductivo y hermenéutico. Los principales hallazgos evidencian (i) una base normativa que reconoce la defensa inmediata del patrimonio estatal y la imprescriptibilidad de los bienes, (ii) debilidades procedimentales y de ejecución ligadas a exigencias *extra legem* y dilaciones operativas en el auxilio policial, y (iii) ausencia de estándares uniformes de prueba y plazos específicos para ciertos supuestos. La conclusión central sostiene que el modelo peruano es idóneo como autotutela reglada si se afinan reglas procedimentales mínimas (notificación, motivación, matrices probatorias, reserva judicial cuando corresponda) y se optimiza la coordinación Procuraduría–SBN–PNP, incorporando buenas prácticas de España (recuperación/desahucio con control judicial) y criterios de priorización como en Colombia.

PALABRAS CLAVES: Recuperación extrajudicial; Bienes estatales; Procuraduría Pública Municipal; Ley 30230; Debido procedimiento; Seguridad jurídica; Autotutela administrativa.

ABSTRACT

This thesis offers a dogmatic analysis of Peru's legal framework enabling Municipal Public Attorneys to conduct out-of-court recovery of state-owned land, contrasted against international standards and comparative experiences (Spain and Colombia). The underlying problem is the presence of regulatory gaps and ambiguities, particularly concerning Law No. 30230 and the operationalization of police assistance, that create legal uncertainty, affect core Administrative Law principles (legality, legal certainty, proportionality, reasonableness, publicity and transparency), and generate field-level frictions. The main objective is to assess the framework's sufficiency, coherence, and rights-compatibility; specific objectives comprise describing its evolution, identifying gaps, mapping the involved principles, and proposing improvements. Methodologically, the study follows a doctrinal-argumentative approach based on documentary review and analytical, systematic, comparative, deductive, and hermeneutical methods. Findings show (i) a normative basis that protects public assets and their imprescriptibility, (ii) procedural and enforcement weaknesses tied to extra-legal requirements and delays in police assistance, and (iii) the absence of uniform evidentiary standards and specific deadlines for certain scenarios. The central conclusion is that Peru's model can work as a regulated form of administrative self-protection if minimum procedural guarantees (notice, reasoning, evidentiary matrices, judicial warrant when applicable) are strengthened and Procurator–SBN–PNP coordination is optimized, while incorporating Spanish best practices (administrative recovery/eviction with judicial review) and Colombian-style prioritization criteria.

KEYWORDS: Out-of-court recovery; State-owned property; Municipal Public Attorney; Law 30230; Due process; Legal certainty; Administrative self-protection.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

I. EL PROBLEMA

1.1. Planteamiento del problema

La recuperación extrajudicial de predios estatales puede definirse como el procedimiento administrativo mediante el cual las entidades públicas, a través de sus Procuradurías, restituyen la posesión de bienes estatales ocupados indebidamente, sin necesidad de intervención judicial, actuando con el auxilio de la Policía Nacional y conforme al marco de la Ley N.º 30230. Según Vigil (2024), "la recuperación extrajudicial de predios estatales es el mecanismo por el cual la administración pública, acreditando la titularidad o administración del bien, solicita el auxilio policial para desalojar a los ocupantes y restituir la posesión del predio estatal, prescindiendo de un proceso judicial previo y priorizando la tutela inmediata del patrimonio público".

La recuperación extrajudicial de predios estatales frente a ocupaciones ilegales es un desafío compartido por numerosos países y ha sido objeto de desarrollo en instrumentos internacionales y comparados. Organismos como Naciones Unidas y la comunidad europea han enfatizado la necesidad de que los Estados garanticen procedimientos claros, transparentes y respetuosos de los derechos fundamentales al momento de restituir bienes públicos, especialmente en contextos de desplazamiento, presión urbana y conflictos por la tierra.

Experiencias en países como España y Colombia muestran que la recuperación de predios estatales suele estar regulada por normas que exigen la notificación previa a los ocupantes, la evaluación de títulos posesorios y la provisión de recursos efectivos para la defensa de los derechos afectados, buscando siempre un equilibrio entre la protección del dominio público y el respeto al debido proceso. En España, la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas establece que la recuperación administrativa requiere la notificación formal a los ocupantes antes de ejecutar el desalojo, garantizando así su derecho de defensa y la legalidad del procedimiento Alcantarilla (2021). De igual modo, en Colombia, la Agencia Nacional de Tierras y las entidades territoriales deben

identificar y notificar a los ocupantes antes de proceder a la recuperación administrativa de predios baldíos o bienes estatales, permitiendo que estos ejerzan su derecho de defensa y aporten pruebas durante el proceso Departamento Nacional de Planeación (2016). Estas garantías procesales, reconocidas tanto en la legislación como en la jurisprudencia de ambos países, contrastan con la situación peruana, donde la normativa sobre recuperación extrajudicial de predios estatales aún presenta vacíos e imprecisiones que dificultan la protección efectiva de los derechos fundamentales de los ocupantes y generan riesgos de inseguridad jurídica.

Además, los principios internacionales sobre restitución de tierras y viviendas, como los Pinheiro Principles, según ONU (2005) indican que se debe garantizar

> "que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación."

En el Perú, la problemática de la ocupación ilegal de predios estatales se ha intensificado en las últimas décadas, especialmente en zonas urbanas, donde la presión demográfica y la demanda de suelo han generado un aumento significativo de invasiones y ocupaciones informales. Para responder a esta situación, el sistema jurídico peruano, a través de la Ley N° 30230 y normas conexas, faculta a las entidades públicas incluidas las municipalidades a ejecutar la recuperación extrajudicial de predios estatales sin intervención judicial previa, siempre que se acredite la competencia y se cuente con el auxilio de la Policía Nacional del Perú, sin embargo, como indican algunos procuradores tal como Perea (2023) el protocolo no siempre se cumple ya que no se obedece al plazo de cinco días que establece la RD N.º 216-2015-DIRGEN/EMG-PNP. Al respecto, dicha resolución es el único protocolo existente en la recuperación extrajudicial de lotes de dominio del Estado, estableciendo que la PNP debe actuar a solicitud de la entidad estatal propietaria o administradora del predio, siempre que se acredite la titularidad y se

identifique el bien. El protocolo dispone que, una vez recibida la solicitud con los documentos requeridos, la intervención policial debe realizarse en un plazo máximo de cinco (5) días calendario, limitándose la PNP a ejecutar el desalojo y restituir la posesión del predio sin analizar la legitimidad de los derechos posesorios de los ocupantes. Además, la actuación policial debe ser documentada en un acta y comunicada al Ministerio Público, pero el procedimiento no contempla la notificación previa a los ocupantes ni mecanismos de defensa para estos, priorizando la celeridad y el cumplimiento formal de la recuperación extrajudicial conforme a la Ley N.º 30230.

Como se puede ver en el Perú a diferencia de los estándares internacionales y de la experiencia comparada, la normativa peruana presenta vacíos e imprecisiones significativas puesto que no regula de manera detallada los procedimientos específicos, omite la exigencia de notificación previa a los ocupantes y no establece criterios uniformes para la evaluación de derechos posesorios ni para la protección de personas en situación de vulnerabilidad.

A pesar de que la Ley N.º 30230 ha establecido un procedimiento específico para la recuperación extrajudicial de predios estatales, la doctrina nacional sobre este mecanismo sigue siendo limitada y poco sistematizada. Fachín (2019) advierte que el apartado 65 de la Ley N.º 30230 constituye la condición exclusiva para la defensa posesoria extrajudicial del Estado, diferenciándose del amparo posesorio previsto en el artículo 920 del Código Civil, el cual está orientado principalmente a particulares. Sin embargo, como señala Gerónimo (2018), la protección posesoria de naturaleza extrajudicial no se efectúa de manera efectiva ni existen herramientas jurídicas que aseguren su perdurabilidad, lo que puede provocar desalojos recurrentes y una inestabilidad jurídica para el titular estatal.

Por su parte, Miranda (2018) y Chacón & Freer (2019) coinciden en que el instrumento extrajudicial es inminente y se ejecuta con el auxilio de la Policía Nacional del Perú, pero sin garantizar necesariamente la seguridad jurídica ni la adecuada valoración de los derechos en conflicto. Esta situación se agrava porque, como señala Atria (2018), no existe una normativa que impida una venidera desposesión, y el procedimiento queda en manos de la Policía Nacional, institución

que no siempre cuenta con la preparación jurídica suficiente para determinar la legitimidad de la recuperación o la existencia de derechos posesorios legítimos. Ticona (2020) y Carranza & Ternera (2010) también advierten que la corrupción y la falta de criterios claros en las comisarías pueden afectar la correcta aplicación de la ley, mientras que el protocolo policial (RD N.º 216-2015-DIRGEN/EMG-PNP) no ofrece garantías suficientes para los administrados.

En consecuencia, la escasez de doctrina y la ausencia de un desarrollo normativo y dogmático robusto en torno a la Ley N.º 30230 evidencian la necesidad de una regulación más clara, que no deje la decisión de la recuperación extrajudicial exclusivamente en manos de la Policía Nacional, pues esto puede derivar en actuaciones discrecionales y en la vulneración de derechos fundamentales de los ocupantes.

En ese sentido, el marco normativo peruano sobre recuperación extrajudicial de predios estatales presenta vacíos dogmáticos relevantes, al no establecer procedimientos claros ni suficientes garantías para los administrados, lo que genera riesgos de inseguridad jurídica, arbitrariedad y posibles vulneraciones de derechos fundamentales. Esta problemática requiere un análisis dogmático profundo y propuestas de reforma que permitan compatibilizar la protección del patrimonio estatal con el respeto al debido proceso y a los derechos fundamentales, en línea con los estándares internacionales y las mejores prácticas comparadas.

1.2. Formulación del problema en forma de interrogante

Pregunta principal:

¿El marco jurídico peruano vigente regula de manera suficiente y garantista la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales?

Preguntas secundarias:

- ¿Cuál es la evolución y el estado actual de la normativa sobre recuperación extrajudicial de predios estatales?

- ¿Existen vacíos o defectos normativos que dificulten una aplicación adecuada y segura sobre recuperación extrajudicial de predios estatales?
- ¿Qué principios del Derecho Administrativo se ven comprometidos en la recuperación extrajudicial de predios estatales?
- ¿De qué manera debería regularse la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales para que resulte clara, garantista y eficiente respecto a los derechos fundamentales de los administrados?

1.3. Justificación de la investigación

Esta investigación es relevante tanto para la teoría como para la práctica del Derecho Administrativo, ya que aborda una función poco desarrollada jurídicamente: la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las procuradurías municipales. Desde el punto de vista teórico, contribuye al análisis dogmático de la normativa vigente y de los principios jurídicos involucrados. Desde el punto de vista práctico, busca identificar los principales problemas normativos y proponer recomendaciones para una regulación más clara, garantista y eficiente, que permita una actuación legal y respetuosa de los derechos fundamentales en la administración pública local a nivel nacional.

II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar dogmáticamente el marco normativo que regula la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales en el Perú.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir la evolución y el estado actual de la normativa sobre recuperación extrajudicial de predios estatales.
- Identificar vacíos o defectos normativos que dificulten una aplicación adecuada y segura sobre recuperación extrajudicial de predios estatales.

- Analizar los principios del Derecho Administrativo comprometidos en los procedimientos de recuperación extrajudicial de predios estatales.
- Proponer recomendaciones para una regulación más clara, garantista y eficiente sobre recuperación extrajudicial de predios estatales.

III. HIPÓTESIS

El marco normativo que regula la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales en el Perú carece de una regulación específica y clara, lo que genera riesgos de inseguridad jurídica tanto para los administrados como para la propia administración.

CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

I. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es de tipo dogmática (argumentativa), enfocada en el análisis, interpretación y sistematización de categorías jurídicas a partir de fuentes documentales. Este enfoque permite examinar el marco normativo sobre recuperación extrajudicial de predios estatales y su compatibilidad con los principios del derecho administrativo y los derechos fundamentales, desde una perspectiva teórico-normativa que analiza la coherencia del ordenamiento jurídico administrativo.

La investigación adopta un enfoque dogmático-sistemático, ya que se centra en el análisis de la coherencia y sistematización del ordenamiento jurídico administrativo, evaluando cómo se articulan las normas sobre recuperación extrajudicial de predios estatales dentro del sistema jurídico peruano y su compatibilidad con los principios constitucionales y administrativos.

II. FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información son de carácter documental y comprenden:
Derecho positivo: Constitución Política del Perú, Ley N° 30230, normativa sobre procuradurías públicas municipales, disposiciones sobre patrimonio estatal, protocolos de la Policía Nacional del Perú, Código Civil, y reglamentación complementaria sobre procedimientos administrativos.

Instrumentos internacionales: Principios Pinheiro sobre restitución de viviendas y patrimonio, declaraciones de Naciones Unidas sobre desalojos, tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú, y estándares europeos sobre protección del patrimonio público.

Derecho comparado: Legislación de España (Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas), normativa colombiana sobre recuperación de predios baldíos, y marcos regulatorios de otros países sobre procedimientos administrativos de recuperación patrimonial.

Doctrina especializada: Obras y artículos científicos sobre derecho administrativo, patrimonio estatal, procedimientos administrativos, *due process* administrativo, recuperación extrajudicial, procuradurías públicas, y protección de derechos fundamentales en sede administrativa. Jurisprudencia: Pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre debido proceso administrativo y protección patrimonial, decisiones judiciales relevantes sobre recuperación de predios estatales, y jurisprudencia comparada sobre procedimientos administrativos de desalojo.

III. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La técnica central será la revisión documental-bibliográfica, aplicando como instrumento una guía de revisión documental diseñada específicamente para esta investigación, que incluirá:

- Fichas de análisis normativo para el estudio de la Ley N° 30230 y normativa complementaria
- Matrices de análisis constitucional sobre debido proceso administrativo y protección patrimonial
- Cuadros comparativos para analizar marcos regulatorios internacionales y nacionales
- Fichas bibliográficas para el análisis doctrinal sobre derecho administrativo y procedimientos extrajudiciales

Dado el carácter argumentativo de la investigación dogmática, no se requiere validación estadística de los instrumentos, siendo el rigor metodológico de naturaleza argumentativa y hermenéutica.

IV. MÉTODO DE ANÁLISIS

Se empleará una combinación de métodos analíticos apropiados para la investigación jurídica dogmática:

- Método analítico: Para descomponer y examinar los elementos constitutivos del procedimiento de recuperación extrajudicial y su relación con los principios del derecho administrativo y los derechos fundamentales.
- Método sistemático: Para interpretar las normas sobre recuperación de predios estatales en coherencia con los principios constitucionales del debido proceso y las garantías administrativas.
- Método comparativo: Para contrastar la regulación peruana con estándares internacionales y marcos normativos de España y Colombia, identificando mejores prácticas y deficiencias regulatorias.
- Método deductivo: Para derivar conclusiones específicas sobre la suficiencia y garantismo del marco normativo peruano, partiendo de los principios generales del derecho administrativo y constitucional.
- Método hermenéutico-jurídico: Para interpretar el sentido y alcance de las normas sobre recuperación extrajudicial, considerando la finalidad de protección del patrimonio estatal y el respeto a los derechos fundamentales de los administrados.

CAPÍTULO III. CATEGORÍAS JURÍDICAS

I. LA PROPIEDAD DEL ESTADO

1.1. El derecho de propiedad

La propiedad, en el ordenamiento peruano, se presenta como un poder jurídico de alcance general cuyo ejercicio debe armonizarse con fines constitucionales. La pauta matriz está en el artículo 70 de la Constitución, que la doctrina cita literalmente: “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley” (Constitución, cit. en Arribas, 2023, p. 55). Esta cláusula no crea un régimen jurídico especial para los bienes del Estado; solo fija un parámetro general, el bien común, que guía el ejercicio del derecho de propiedad de cualquier titular, ya sea público o privado. Atoche y García (2024) recuerdan este anclaje constitucional y lo conectan con la distinción de bienes de dominio público y de dominio privado estatal prevista en la propia Constitución.

La Constitución no define qué es propiedad; esa definición positiva proviene del Código Civil, que formula el núcleo del dominio en términos de atributos. El artículo 923 CC dispone: “La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley”. Esta regla, acogida por la jurisprudencia constitucional, sirve de base para proyectar el contenido constitucional del derecho (Constitución, cit. en ARRIBAS, 2023, p. 55). Atoche y García (2024) transcriben y comentan el art. 923 CC al explicar que el poder del propietario no es ilimitado, por estar normativamente constreñido por fines y límites legales.

La exégesis del precepto codal refuerza su estructura: “La propiedad es, en primer lugar, un poder jurídico”, un poder que nace del Derecho y recae sobre bienes corporales o incorporales; de allí derivan cuatro atributos, usar, disfrutar, disponer y reivindicar, que sintetizan el haz de facultades del titular (Avendaño, 2003). Esta lectura orienta la práctica al recordar que el contenido del dominio se expresa en

actos concretos (uso, percepción de frutos, disposición jurídica o material, y acción reivindicatoria) cuyo ejercicio nunca es incondicionado (art. 923 CC). Atoche y García (2024) añaden que este "poder pleno" opera dentro de límites legales, lo que es coherente con el interés social y con el principio del bien común.

Ese carácter no absoluto se evidencia en el régimen de límites y limitaciones. Camacho (2003) remarca que, por un lado, el art. 924 CC incorpora la prohibición del ejercicio abusivo, habilitando restitución, medidas correctivas e indemnización; por otro, el art. 925 CC introduce restricciones legales por necesidad o utilidad pública o interés social "que no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico". De allí que la doctrina resuma que "la propiedad obliga" y que, en una economía social de mercado, el interés social no puede ser ajeno al dominio. En línea con ello, Atoche y García (2024) explican que el poder del propietario se ejerce "dentro de los límites" del ordenamiento y que, tratándose de bienes estatales, dichos límites se conectan con la protección del interés público y con la distinción dominio público/dominio privado estatal.

Esta funcionalización del dominio también se aprecia en el campo cultural: Jiménez Murillo (2017) describe cómo el ordenamiento de patrimonio cultural impone delimitaciones y limitaciones robustas (registro, conservación, intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad en ciertos supuestos) justificadas en razón del interés público y la conservación adecuada del bien; sin desnaturalizar la propiedad como derecho, su contenido queda estatutarizado por la finalidad cultural (LGPCN y RLGPCN).

Desde una mirada histórico-dogmática, la tradición subraya la amplitud del dominio, pero también sus contrapesos. Proudhon (2005) recuerda las definiciones "máximas" del derecho romano, la Declaración de 1793 y el art. 544 del *Code*, y explica que las restricciones no niegan el principio de propiedad, sino que evitan que el poder de un titular obstruya el de los demás, lo que confirma la lógica de fronteras y convivencia que hoy llamamos bien común. En la doctrina

administrativista citada por Jiménez Murillo (2017), el dominio público se concibe "no como propiedad", sino como título de intervención que habilita potestades para regular y proteger bienes al servicio del interés general, lo que refuerza la lectura funcional del dominio frente a un esquema meramente absolutista.

La distinción propiedad/posesión evita confusiones en la tutela de situaciones materiales. Proudhon (2005) señala que "la posesión […] es una cuestión de hecho, no de derecho", mientras que "la propiedad es un derecho, una facultad legal; la posesión es un hecho", distinción que fundamenta la separación entre juicio petitorio y posesorio. En clave positiva, el art. 911 CC define la posesión precaria como la que se ejerce sin título o con título fenecido; la jurisprudencia civil exige ausencia de justificación para reputar precario y habilitar desalojo o acciones posesorias. Atoche y García (2024) recogen el art. 911 CC, casuística relevante y, además, el art. 923 CC, subrayando que la defensa del dominio (reivindicación) y de la posesión (interdictos) siguen cauces distintos.

Esta separación conceptual permite que el Estado proteja jurídicamente sus bienes y, a la vez, gestione ocupaciones de hecho con medidas administrativas (p. ej., defensa posesoria, recuperación extrajudicial) y sociales (programas de reubicación, coordinación intersectorial). Ello no transforma la posesión en propiedad ni cambia el contenido del dominio: solo ordena la respuesta estatal entre defensa patrimonial y política pública, siempre en armonía con el bien común (art. 70). Atoche y García (2024) sistematizan, además, las herramientas de defensa (vía penal y civil) y los problemas prácticos para su aplicación en predios estatales.

Para afinar el concepto, la doctrina civil contemporánea condensa la idea de dominio en términos de señorío amplio. O'Callaghan (2021) sostiene que la definición más correcta del derecho de propiedad es "el más amplio poder de dominación que el ordenamiento jurídico permite tener sobre las cosas", pero advierte, en clave histórica, que ese poder "puede quedar sujeto a limitaciones" y que en la experiencia medieval la propiedad aparece "como pura función social".

La lección es transparente: la vocación de plenitud convive con límites estructurales, algo que encaja con la regla del bien común del artículo 70. La literatura administrativista peruana, siguiendo a Jiménez Murillo (2017), agrega que dichos límites se densifican cuando el bien sirve al uso público o a un servicio público, en cuyo caso el título de intervención prevalece sobre una lógica patrimonialista.

Aplicado al Estado como titular, el bloque constitucional y civil se conecta con la dualidad dominio público / dominio privado del Estado. La Constitución (art. 73) declara que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, y distingue estos de los bienes de dominio privado estatal. Atoche y García (2024) explican que los bienes demaniales no son stricto sensu “propiedad” disponible del Estado, porque no pueden disponerse libremente, y que la inalienabilidad significa que su dominio no se cede a particulares, mientras que la imprescriptibilidad impide adquirirlos por prescripción; en cambio, los bienes del dominio privado estatal son imprescriptibles (Ley N.° 29618), pero gestionables con técnicas patrimoniales.

En esta clave, el art. 18-A de la Ley , recogido por el Compendio SBN (2019), autoriza, sin enajenar, usufructo, servidumbre, arrendamiento, cesión en uso o comodato sobre bienes estatales, siempre que no se desnaturalice ni obstaculice el uso/servicio público del bien. Además, los bienes reservados para proyectos de inversión quedan intangibles y se habilita la entrega provisional; tales reglas muestran cómo el interés público estructura el contenido y la gestión de la propiedad estatal, ya sea demanial o patrimonial.

La defensa de los bienes estatales, dimensión inseparable del contenido del dominio, combina vías administrativas, civiles, penales y registrales. El Compendio SBN (2019) y Atoche y García (2024) transmiten dos ideas prácticas: i) la recuperación extrajudicial para enfrentar ocupaciones ilegales (Ley N.° 30230), con intervención subsidiaria de la SBN como ente rector; y ii) la agravación penal de la usurpación cuando recae sobre bienes del Estado o bienes afectados a servicios

públicos, así como la improcedencia de exigir conciliación previa cuando se discuten derechos indisponibles del dominio público (criterio de la Corte Suprema).

Cuando el dominio estatal recae sobre inmuebles, emergen cuestiones de extensión (subsuelo, vuelo, proyección horizontal) que la administración enfrenta en habilitaciones, obras públicas y ordenamiento territorial. Aunque tales aspectos técnicos son definidos por el derecho civil y la normativa especial, su operatividad exige coordinación con el catastro y con los registros: la SBN puede disponer primera inscripción de dominio en proyectos de inversión y su resolución constituye título suficiente registral, reforzando la seguridad jurídica del dominio estatal; además, las entidades tienen deberes de información y de gestión catastral para evitar superposiciones.

El núcleo civil de la propiedad (art. 923 CC) coincide con la cláusula constitucional del art. 70: poder amplio sujeto a límites por interés/bien común; la funcionalización del dominio se densifica cuando se trata de bienes estatales, especialmente demaniales, donde rige la inalienabilidad/imprescriptibilidad y técnicas de aprovechamiento sin enajenar (art. 18-A); y la defensa integral del dominio estatal requiere vías ágiles (recuperación extrajudicial) y coordinación registral/catastral, asegurando que la titularidad cumpla su finalidad pública.

En este caso se traduce en: el Estado-propietario ejerce su dominio como cualquier titular, pero su gestión se modula por el interés general y por el título de intervención propio del dominio público.

1.2. Bienes estatales

1.2.1. Noción y evolución normativa

En el ordenamiento peruano, los bienes estatales se conciben como el conjunto de bienes que el Estado detenta bajo diversos títulos, con regímenes diferenciados según su funcionalidad pública. En términos sistemáticos, el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE) , con rango legal y reglamentario desde la Ley N.° 29151

y su RLGSNBE, organiza la materia y asigna la rectoría a la SBN (según Jiménez Murillo, 2017). Esta arquitectura, como explica el propio Jiménez Murillo (2017), fue pensada para integrar en un solo haz normativo el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del sistema, habilitando la emisión de directivas para los procedimientos aplicables a bienes muebles e inmuebles y fijando una metodología común de gestión pública.

Desde la perspectiva doctrinal, Jiménez Murillo (2017) subraya que el dominio público opera menos como "categoría de propiedad" y más como título de intervención al servicio del interés general; ello explica por qué el Reglamento desarrolla con mayor detalle los procedimientos patrimoniales y, en el ámbito demanial, concentra la pieza clave en la desafectación. En términos de política pública, este viraje refuerza la idea de que el Estado no "tiene más propiedad", sino más potestades para regular, ordenar y proteger bienes afectados a fines públicos.

En el plano registral-administrativo, el SINABIP se concibe como registro administrativo único y obligatorio de los bienes estatales, de dominio público y privado, diseñado para proveer información sistematizada, completa y actualizada a la gestión ("registro noticia"), asentado en el histórico Margesí de Bienes Nacionales. La finalidad no es sustituir a los registros jurídicos (SUNARP), sino alimentar la decisión pública con datos confiables para planificar, administrar, disponer y defender el patrimonio estatal (Jiménez Murillo, 2017).

Evolución reciente. La consolidación del SNBE se ha traducido, además, en la aprobación de directivas que uniformizan trámites (p. ej., afectación en uso; venta directa), la actualización de catastros y la creación de subdirecciones especializadas (Registro y Catastro; Gestión del Patrimonio; Supervisión), con una lógica de gobernanza multinivel que articula Gobierno Nacional, regiones y municipios (SBN, 2019). Esto ha elevado estándares de trazabilidad y control interinstitucional, reduciendo asimetrías de información entre entidades.

1.2.2. Sistema Nacional de Bienes Estatales y ente rector

Según la SBN (2019), el SNBE se organiza bajo un ente rector con funciones de normación, supervisión y conducción del SINABIP, además de capacitación y defensa jurídica (Procuraduría Pública) respecto de los bienes bajo su administración (Jiménez Murillo, 2017). La organización interna identifica direcciones y subdirecciones (Normas y Registro; Registro y Catastro; Gestión del Patrimonio; Administración del Patrimonio; Supervisión; Desarrollo Inmobiliario), lo que permite separar funciones operativas y elevar estándares técnicos en el ciclo patrimonial.

Atoche y García (2024) resaltan que esta arquitectura busca una administración ordenada y eficiente de los actos de adquisición, disposición, administración, registro y defensa de los bienes estatales.

En cuanto a coordinación y deberes de información, la normativa del SNBE prevé que las entidades remitan información documental y geoespacial a la SBN en plazos breves, fortaleciendo los insumos para la gestión (SBN, 2019). Así, el RLGSNBE (art. 17-J) habilita requerimientos de información, incluida la geoespacial, , mientras el art. 61-A faculta a la SBN a disponer la primera inscripción de dominio, cuya resolución constituye título registral suficiente.

En proyectos de inversión de necesidad pública o interés nacional, estas herramientas aseguran certeza dominial antes de ejecutar obras, integrando catastro, administración y registro.

Además, la producción normativa (directivas) homologa procedimientos entre entidades, lo que reduce asimetrías y acelera la respuesta administrativa ante ocupaciones, transferencias, afectaciones o regularizaciones (SBN, 2019).

1.2.3. Clasificación: bienes de dominio público y bienes de dominio privado del Estado

Según la SBN (2019), son bienes de dominio público los predios destinados al uso público, entre otros, playas, parques, infraestructura vial, o que sirven de soporte a un servicio público, sedes institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, áreas de equipamiento urbano, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, así como aquellos a los que una ley especial confiere tal condición. Por contraste, integran el dominio privado del Estado los predios no afectados a uso o servicio público, respecto de los cuales la entidad ejerce propiedad con todos sus atributos. Esta línea de demarcación, afectación vs. no afectación, organiza la gestión patrimonial y justifica la diversidad de procedimientos. Atoche y García (2024), al glosar el régimen vigente, recuerdan que el dominio público está protegido por un estatuto de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, mientras que el dominio privado estatal conserva imprescriptibilidad por Ley N.° 29618.

La calificación de un inmueble como dominio público puede realizarla la SBN o el Gobierno Regional competente, y la supervisión del carácter inalienable e imprescriptible de estos bienes corresponde a la SBN como ente rector. Cuando se detecta una inscripción indebida que desconoce la naturaleza demanial, la SBN puede precisar, rectificar o aclarar la titularidad, y sus resoluciones son título suficiente para la inscripción registral. Esta lógica asegura la coherencia entre finalidad pública y publicidad registral.

Desde la dogmática, Jiménez Murillo (2017) sistematiza que el dominio público no es tanto una “propiedad” del Estado cuanto un título de intervención que habilita potestades de ordenación, regulación y protección orientadas al interés general. Ello explica que el Reglamento del SNBE desarrolle poco los procedimientos demaniales (salvo la desafectación) y mucho los actos patrimoniales propios del dominio privado estatal. Este encuadre funcional fija la teleología de la categoría:

el foco está en para qué sirven los bienes y en cómo la Administración garantiza esa finalidad.

En línea con la literatura administrativista, Jiménez Murillo (2017) reseña un itinerario analítico útil para la práctica: (i) objetivo: qué bienes integran el dominio público; (ii) normativo: con qué normas se incorporan (Constitución, ley, reglamento, acto de afectación); y (iii) teleológico: a qué fin están destinados (uso o servicio público). Esta tríada orienta dictámenes y resoluciones en supuestos de límites difusos, por ejemplo, equipamientos cuya finalidad se "mezcla" con usos administrativos generales.

La inalienabilidad supone que el dominio de los bienes demaniales no puede cederse como propiedad a particulares; la imprescriptibilidad impide que terceros adquieran por usucapión. Atoche y García (2024) insisten en que estos rasgos protegen la afectación del bien a la utilidad pública; y aunque la Constitución admite concesiones para aprovechamiento económico, ello no desnaturaliza la condición demanial ni convierte el título de intervención en propiedad privada. De ahí que, si un bien pierde la aptitud para el uso/servicio público, la vía correcta no es enajenar "desde el demanio", sino desafectar y recién entonces aplicar el estatuto patrimonial que corresponda.

Dominio privado estatal: imprescriptible, pero gestionable.
En el dominio privado estatal la regla es la gestión patrimonial con técnicas de administración y disposición, preservando la imprescriptibilidad declarada por la Ley N.° 29618. Esta última, además, reconoce una presunción de posesión a favor del Estado respecto de sus inmuebles, reforzando la defensa frente a ocupaciones ilegales. La categoría de "bien de libre disponibilidad" opera como umbral para la enajenación (p. ej., venta directa), que exige además publicidad y control procedimental conforme a las directivas SBN.

A efectos aplicativos, la SBN enumera como dominio público: playas, parques, infraestructura vial, sedes gubernativas, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, áreas de equipamiento urbano, penitenciarios, museos, cementerios y puertos, entre otros. A ello se añaden zonas de dominio restringido en litoral (franja de 50 m de playa y franja contigua de 200 m), cuyo destino natural es el uso público, salvo desafectación aprobada por SBN; en estas zonas, la reserva para playas públicas y la tutela reforzada justifican cautelas adicionales en licencias y proyectos. Atoche y García (2024), por su parte, recuerdan los recursos naturales, mar, playas y cursos de agua como bienes típicamente demaniales de alta sensibilidad pública.

Calibración operativa: afectación, calificación y regularización.
El art. 42 del RLGSNBE permite calificar como dominio público mediante resolución; la SBN puede además regularizar afectaciones “de hecho” cuando un predio ya sirve al uso/servicio público, formalizando el estado demanial y asignando deberes de administración y conservación a la entidad responsable. Este énfasis en la regularización evita que el uso público quede desalineado del título y corrige asimetrías entre la realidad fáctica y la situación jurídica.

Aunque la concesión y otras técnicas de aprovechamiento no pertenecen a la clasificación en sentido estricto, su mención es pertinente para entender los efectos de estar en un régimen u otro: los bienes de dominio público pueden ser concedidos conforme a su normativa sectorial sin que ello suponga enajenación ni pérdida de la naturaleza demanial; en el dominio privado estatal, en cambio, son posibles figuras de administración y disposición (transferencia interestatal, venta directa, etc.) sujetas a requisitos y controles de la SBN. Esta distinción funcional evita trasvases indebidos de categorías y preserva la finalidad pública.

En términos de método, conviene aplicar el test tripartito (objetivo–normativo–teleológico) para resolver casos frontera, p. ej., instalaciones administrativas con

atención al público, zonas ribereñas con equipamiento recreativo, o espacios multiuso, , corroborando afectación expresa, destinación fáctica y base normativa. La doctrina coincide en que la clave no es “conquistar propiedades”, sino asegurar potestades para regular y proteger bienes con fin público. El SNBE adopta, por ello, el criterio de titularidad para distinguir tratamientos y concentra, en el ámbito demanial, el instrumento de la desafectación como puente hacia el dominio privado cuando la finalidad decae.

1.2.4. Afectación, desafectación y tutela del destino público

Siguiendo a Jiménez Murillo (2017), la afectación es la destinación del bien a un fin de interés general, uso público o soporte de un servicio; cuando un bien se afecta, ingresa al régimen demanial, y cuando no está afectado, permanece en el dominio privado estatal. En términos operativos, la Directiva N.º 005-2011-SBN establece el procedimiento para el otorgamiento y extinción de la afectación en uso en predios de dominio privado de libre disponibilidad y la regularización de afectaciones en dominio público (alcance nacional). La afectación no transfiere la propiedad; autoriza uso gratuito entre entidades para cumplir la finalidad pública y se extingue o revierte si la entidad beneficiaria incumple o abandona.

En la práctica, la afectación requiere: (a) diagnóstico de necesidad pública; (b) compatibilidad con planes y normas sectoriales; (c) plazo razonable y mecanismos de seguimiento; y (d) reversibilidad ante incumplimiento, para no inmovilizar bienes sin destino útil (SBN, 2019).

Cuando un bien pierde aptitud para el uso/servicio público, el RLGSNBE prevé su desafectación, que lo convierte en dominio privado del Estado; la SBN es competente para aprobarla y su resolución es título suficiente para la inscripción. En patrimonio cultural, la equivalencia funcional se materializa en el retiro de la condición o la extinción de presunción por acto expreso y con informe técnico (Jiménez Murillo, 2017).

El art. 18-A autoriza usufructo, servidumbre, arrendamiento, cesión en uso o comodato sobre bienes estatales siempre que no se desnaturalice ni obstaculice el uso/servicio público; si existe régimen especial y no se asigna competencia, asume la SBN. Para proyectos de inversión, la reserva confiere intangibilidad y permite entrega provisional (arts. 18-A y 18-B; SBN, 2019).

La enajenación (p. ej., venta directa) procede solo sobre dominio privado estatal de libre disponibilidad y se rige por la Directiva N.° 006-2014-SBN (finalidad, alcance nacional, causales tasadas), con publicidad (avisos en El Peruano y web SBN), oposiciones y, en su caso, cláusula de reversión si la finalidad no se cumple en el plazo fijado (SBN, 2019).

1.2.5. Registro y catastro: SINABIP y coordinación registral

El SINABIP , organizado y conducido por la SBN, es, en términos técnico-administrativos, un registro administrativo único y obligatorio de los bienes estatales (de dominio público y de dominio privado del Estado). Según Jiménez Murillo (2017), su rasgo distintivo es operar como “registro noticia”: un repositorio de información sistematizada, completa y actualizada que sirve de insumo para la toma de decisiones públicas, sin desplazar la función publicitaria de la SUNARP. Históricamente, su construcción institucional se asienta en el antiguo Margesí de Bienes Nacionales, lo que evidencia continuidad administrativa y estandarización progresiva (Jiménez Murillo, 2017). En esa lógica de estandarización, el sistema emplea un código único y formatos normalizados para asegurar consistencia nacional, facilitar la interoperabilidad entre entidades y permitir trazabilidad de los actos de gestión (SBN, 2019).

Desde la perspectiva competencial, la SBN (2019) conduce el SINABIP, dicta directivas y modela procesos para que todas las entidades públicas, Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales, registren y actualicen información catastral, documental y jurídica de los bienes a su cargo. En paralelo, el RLGSNBE fija deberes de información (incluida la geoespacial) y, en contextos de proyectos

de inversión, habilita que la Resolución SBN opere como título suficiente para la primera inscripción de dominio en el Registro de Predios (SBN, 2019). Esta previsión reduce asimetrías informativas, mejora la seguridad jurídica y permite alinear los tiempos de la inversión pública con el saneamiento físico-legal del patrimonio.

En la práctica, coexisten dos planos con finalidades diferentes pero complementarias: i) SINABIP, que ordena información administrativa y catastral (titularidad administrativa, afectaciones, cargas, localización, metadatos técnicos); y ii) SUNARP, que publicita derechos reales frente a terceros. De acuerdo con la SBN (2019), esta coordinación exige consistencia entre catastro, SINABIP y partida registral, de modo que las decisiones de gestión (p. ej., afectación en uso, arrendamiento, servidumbre, reserva para proyectos, enajenación en el ámbito patrimonial) se respalden en datos concordantes. Cuando hay superposiciones o desalineaciones (diferencias en perímetros, coordenadas o antecedentes registrales), proceden rectificaciones o redimensionamientos que deben documentarse, geo-referenciarse y anotarse oportunamente.

Atoche y García (2024) enfatizan el valor del SINABIP y la primera inscripción en la defensa del patrimonio estatal: un padrón actualizado y coherente reduce el margen de ocupaciones ilegales, facilita la recuperación extrajudicial y dota a las Procuradurías y áreas técnicas de prueba documental y cartográfica robusta. De hecho, en la casuística de ocupación, el saneamiento físico-legal , levantamiento topográfico, precisión de linderos, verificación de antecedentes y regularización registral, no solo ordena la administración del bien, sino que acorta los procedimientos de recuperación y evita duplicidades.

En términos operativos, la gestión “bien hecha” del SINABIP suele incluir: (a) expedientes con planos y memorias técnicamente validados; (b) coordenadas georreferenciadas coherentes con los estándares catastrales; (c) revisión jurídica de títulos y actos administrativos; (d) carga y actualización oportuna de la información

en el sistema; y (e) concordancia con la partida registral cuando exista. Según la SBN (2019), esta metodología permite prevenir conflictos, planificar usos y servicios, y sustentar, llegado el caso, rectificaciones o primeras inscripciones mediante resolución SBN como título suficiente en proyectos de inversión. El resultado es un ecosistema de datos que alimenta decisiones de afectación/desafectación, aprovechamiento (art. 18-A), reserva para proyectos, venta directa (cuando corresponda) y defensa (administrativa, judicial o extrajudicial).

Finalmente, y como criterio de cierre, Jiménez Murillo (2017) recuerda que el SINABIP no reemplaza a la SUNARP: obra como registro noticia; su razón de ser está en hacer gobernable el patrimonio estatal, otorgando visibilidad, trazabilidad y control a la actuación pública. Esta lectura explica por qué, en la práctica, consistencia entre catastro, SINABIP y partida es un verdadero presupuesto técnico para una gestión eficaz.

1.2.6. Bienes estatales y patrimonio cultural

Cuando un bien estatal, mueble o inmueble, ostenta valor cultural, su régimen no se agota en el SNBE: se activa un doble estatuto. Por un lado, rigen las reglas generales del SNBE (clasificación demanial/patrimonial, registro en SINABIP, actos de gestión); por otro, opera el régimen especial del Patrimonio Cultural de la Nación (declaratoria/presunción, inventario, registro sectorial, autorizaciones previas de intervención y potestad sancionadora) (Jiménez Murillo, 2017). Esta coexistencia exige que las decisiones patrimoniales del Estado se coordinen con las autoridades culturales para no desnaturalizar la protección del bien.

Según Jiménez Murillo (2017), en este campo resultan decisivas dos figuras que, en sus efectos, equivalen funcionalmente a la desafectación del SNBE: el retiro de la condición de bien cultural y la extinción de la presunción. Ambas requieren acto resolutivo expreso y se apoyan en informes técnicos que acreditan que la pieza o inmueble ha dejado de cumplir los estándares culturales; mientras tanto, subsiste la

tutela especial (autorizaciones, obligaciones de conservación, sanciones). En otras palabras, la “salida” del régimen cultural no se produce por el solo paso del tiempo o por la inacción del titular estatal, sino por decisión fundada de la autoridad competente (Jiménez Murillo, 2017).

El doble estatuto tiene consecuencias concretas en la gestión. Si el inmueble estatal es, además, bien cultural, toda intervención material, obras, mantenimiento, adecuaciones funcionales, instalación de servicios, exige la opinión y/o autorización previa del sector Cultura, y a menudo condiciona licencias y permisos municipales. En paralelo, el registro sectorial (cultural) debe dialogar con el SINABIP para alinear fichas, inventarios y localización (Jiménez Murillo, 2017).

Esa coordinación evita decisiones “ciegas” de administración (p. ej., una afectación en uso o un arrendamiento) que podrían comprometer la integridad del bien.
En materia de tutelas, Jiménez Murillo (2017) destaca la intangibilidad de ciertos bienes y la presencia de limitaciones reforzadas (v. gr., restricciones a la enajenación, a la exportación o a intervenciones no autorizadas) que, aunque perfilan una “estatutarización” del contenido del dominio, no niegan su existencia; simplemente, la moldean al interés cultural protegido. De allí que, incluso cuando el bien cultural integra el dominio privado estatal, la gestión patrimonial (p. ej., un arrendamiento) debe acomodarse a las autorizaciones y condiciones técnicas del sector.

En clave territorial, Vignolo Cueva (2017) propone revalorizar la intervención municipal: fortalecer competencias locales de identificación, control, puesta en valor y planificación urbana con enfoque cultural, para equilibrar el centralismo y acercar la protección al territorio. Esto supone articular la planificación urbana (planes de desarrollo urbano, zonificación, tratamiento de centros históricos y paisajes culturales) con la opinión técnica del Ministerio de Cultura, así como mejorar la fiscalización de obras y usos en inmuebles culturales estatales. Este engranaje multinivel , Estado, regiones, municipios, refuerza la gobernanza del

patrimonio cultural público, evita intervenciones indebidas y facilita proyectos de revitalización coherentes con la naturaleza del bien (Vignolo Cueva, 2017).

Por último, la coordinación SNBE–Cultura no es solo formal; tiene un impacto operativo en la defensa: inventarios actualizados, coordenadas precisas, fichas técnicas y actos administrativos coherentes permiten actuar con rapidez ante ocupaciones o daños (administrativo-penales), y sostener medidas de recuperación o sanciones con prueba robusta. En este sentido, la consistencia entre registro cultural, SINABIP y partida registral vuelve a ser un requisito técnico de primera línea (Jiménez Murillo, 2017).

1.2.7. Defensa, recuperación y régimen sancionador

Como muestran Atoche y García (2024), la defensa de los bienes estatales combina vías administrativas, civiles y penales, pero en la práctica la recuperación extrajudicial (Ley N.° 30230) ha resultado más eficaz que la judicial para repeler invasiones y recuperar predios, inscritos o no, con auxilio policial, incluso con intervención subsidiaria de la SBN como ente rector. La Corte Suprema ha exhortado a no exigir conciliación extrajudicial cuando se trate de dominio público

Según la SBN (2019), si una entidad omite actuar, la SBN requiere la recuperación en cinco días hábiles y, de persistir la inacción, su Procuraduría inicia o continúa la recuperación extrajudicial; la PNP debe prestar auxilio en cinco días. Atoche y García (2024) reportan además resultados estadísticos de eficacia y la recuperación de hectáreas a nivel nacional.

Finalmente, el SNBE incorpora un régimen sancionador y medidas complementarias (p. ej., señalización, hitos, cercos), articulándose con policías administrativas sectoriales y la LOM para asegurar prevención, sanción y recuperación oportuna.

En conjunto, el régimen peruano pauta una gestión funcional de los bienes estatales: el SNBE y la SBN proveen estructura, SINABIP ofrece trazabilidad, la clasificación demanial/patrimonial ordena decisiones, la afectación/desafectación ajusta el régimen al interés público, el art. 18-A habilita aprovechamientos sin enajenar, y la defensa extrajudicial brinda una respuesta rápida frente a ocupaciones. Esta lógica , expuesta por SBN (2019), Atoche y García (2024) y Jiménez Murillo (2017), consolida un derecho público patrimonial orientado a finalidades colectivas con seguridad jurídica.

II. LA RECUPERACIÓN DE PREDIOS ESTATALES

2.1. Mecanismos de recuperación judicial de predios estatales en el Derecho peruano

La recuperación de predios estatales se articula mediante vías penales y civiles que se entrecruzan en función del bien jurídico comprometido y de la urgencia de tutela. Desde un enfoque dogmático, la tutela penal de la usurpación (y su forma agravada) convive con remedios posesorios y reales del Derecho civil (desalojo por precario y reivindicación), así como con medidas de ministración de la posesión en sede penal destinadas a evitar la prolongación del despojo. Esta sección desarrolla los diferentes mecanismos para recuperar predios más relevantes para el contexto peruano, destacando su idoneidad respecto de bienes estatales.

2.1.1. Usurpación agravada

En sede penal, la ocupación ilegítima de inmuebles se ubica en el capítulo de usurpación, cuya sistemática en el Perú parte del tipo base y se cualifica mediante el artículo 204 del Código Penal (usurpación agravada). Sin necesidad de pormenorizar las hipótesis agravantes, interesa subrayar que, tratándose de predios estatales, la lesividad incrementada, por la afectación a la función pública del dominio, refuerza la opción penal como vía de tutela reforzada del orden posesorio y de la propiedad o posesión legítima.

Desde la dogmática, la usurpación inmobiliaria protege primariamente la posesión, y, tras reformas legislativas, también la propiedad en supuestos determinados, por lo que la intervención penal opera como última ratio frente a la insuficiencia de remedios civiles, sin perjuicio de la necesaria coherencia sistémica entre ramas (unidad del ordenamiento). (Sánchez Reátegui, 2022).

Para predios estatales, la usurpación agravada ofrece respuesta inhibitoria y retributiva, y permite coordinarse con medidas de desalojo preventivo y ministración en el proceso penal, optimizando la tutela inmediata del bien de titularidad pública.

2.1.2. Ministración Judicial

En sede penal, el artículo 311 del NCPP (D. Leg. 957) faculta que, en delitos de usurpación, el juez, a solicitud del fiscal o del agraviado, ordene el desalojo preventivo y, correlativamente, la ministración provisional de la posesión al despojado mientras dura el proceso, cuando el derecho posesorio esté suficientemente acreditado. Usualmente, la medida se acompaña del lanzamiento en 24 horas para evitar la prolongación de los efectos del despojo. (Sánchez Reátegui, 2022)

Según Bazán Carranza (2016) la doctrina especializada discute el momento para su planteamiento; si bien se ha sostenido su procedencia en investigación preparatoria, se destaca su naturaleza preventivo-cautelar, por lo que también se articula desde diligencias preliminares para asegurar tutela inmediata del agraviado (incluido el Estado).

Para predios estatales, la ministración de la posesión opera como puente entre la persecución penal por usurpación (incluida la agravada del art. 204 CP) y la tutela posesoria efectiva, evitando que el despojo se consolide durante el proceso. Su empleo exige soporte indiciario del delito y acreditación suficiente del derecho posesorio de la entidad pública.

2.1.3. Acción de desalojo

En el ámbito civil, la acción de desalojo por ocupación precaria descansa en la definición del artículo 911 del Código Civil ("posesión precaria es la que se ejerce sin título alguno o cuando el que se tenía ha fenecido"), lo que habilita el lanzamiento del ocupante carente de título o con título extinguido. La doctrina reciente, a la luz del IV Pleno Casatorio, asume una tesis amplia del precario, ampliando la legitimación activa y pasiva y precisando que "restitución" equivale a entrega de la posesión protegida por el artículo 911 CC (Pozo Sánchez, 2022).

En esa línea, Pasco Arauco (2020) nos dice que solo el comodante o arrendador están legitimados; también el propietario (por ejemplo, el Estado) y, en general, todo poseedor mediato cuyo título haya fenecido pueden accionar desalojo por precario.

Para predios estatales, el desalojo por precario es ágil y sumario, idóneo cuando el Estado acredita carencia o fenecimiento de título del ocupante. Su límite radica en que no discute de modo pleno la titularidad dominial ni cuestiones complejas de edificaciones, que corresponden, de ser el caso, a la reivindicación.

2.1.4. Acción de reivindicación

Para Pesantes Escobar (2020). La reivindicación (art. 927 CC) es la acción real por excelencia del propietario no poseedor contra el poseedor no propietario, imprescriptible y no procedente contra quien adquirió por prescripción. La Corte Suprema fija sus elementos: (a) acreditar la propiedad; (b) que el demandado posea sin derecho; y (c) identificación del bien.

La jurisprudencia y doctrina señalan, además, que en la reivindicación puede determinarse el mejor derecho de propiedad cuando ambas partes alegan titularidad, evitando litigios sucesivos; e incluso se han reconocido efectos prácticos respecto de edificaciones de buena fe (art. 941 CC) en fase de ejecución. (Rossini Loza, 2022).

En predios estatales, la reivindicación resulta idónea cuando la controversia dominial exige un pronunciamiento declarativo previo al lanzamiento, o cuando el Estado requiere recuperar el bien frente a poseedores con alegatos complejos (edificaciones, accesión, etc.). Su tiempo de tramitación suele ser mayor que el del desalojo, pero brinda certeza sobre la titularidad.

2.2. La recuperación extrajudicial de predios estatales en el Derecho peruano

Como mecanismo no jurisdiccional de defensa del patrimonio público, la Ley N.° 30230 habilita a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a través de sus Procuradurías Públicas, a repeler ocupaciones ilegales y restituir de inmediato la posesión del predio estatal, requiriendo el auxilio de la PNP y desplazando la discusión de eventuales controversias a vías posteriores a la recuperación (Ley N.° 30230, 2014). Esta regla de inmediatez traduce una opción legislativa de tutela urgente del dominio estatal frente a invasiones o ocupaciones sin título, sin perjuicio de que la legalidad de las pretensiones de los ocupantes sea resuelta ulteriormente por la jurisdicción competente, respetándose el principio de proporcionalidad en la actuación administrativa y policial (Ley N.° 30230, 2014).

En clave institucional, la SBN ha sistematizado este diseño operativo dentro del SNBE, diferenciando el dominio público del dominio privado estatal y recordando que los primeros gozan de inalienabilidad e imprescriptibilidad (art. 73 Const.), mientras que los segundos son imprescriptibles por ley (Ley 29618), lo que refuerza el mandato de tutela permanente frente a usurpaciones y tráfico de terrenos (Procuraduría Pública–SBN, s. f.).

En la práctica, ello justifica la preferencia por la recuperación extrajudicial por su rapidez y eficacia para cortar dinámicas de ocupación y de criminalidad organizada vinculadas al tráfico de predios, que instrumentalizan procesos para ganar tiempo y consolidar la posesión (Procuraduría Pública–SBN, s. f.).

En la misma línea divulgativa y pedagógica, Perea (2023) subraya el propósito de inmediatez del régimen, la centralidad de la coordinación Procuraduría–PNP y la idea de que las controversias alegadas por los ocupantes no paralizan la diligencia de recuperación, pues deben ventilarse después de ejecutada; se trata de una defensa posesoria pública con soporte legal específico en el Capítulo VII de la Ley 30230.

2.2.1. El procedimiento establecido en la Ley 30230

a) Marco y alcance

Los arts. 65 y 66 de la Ley 30230 habilitan la recuperación extrajudicial por parte del Estado como propietario o poseedor, con posibilidad de actuar aun cuando existan procesos judiciales en trámite, siempre que la intervención recaiga sobre invasores u ocupantes ilegales no incorporados como partes en dichos procesos (Vigil, 2024). Asimismo, la defensa posesoria civil de los arts. 920 y 921 CC no procede a favor de ocupantes ilegales, pues cualquier controversia alegada por quienes se consideren afectados deberá ventilarse luego de la recuperación.

Vigil (2024) señala como ente rector, la SBN dirige la política de bienes estatales; su línea interpretativa resalta que la judicialización táctica usada por invasores no debe bloquear la recuperación, y que el Protocolo PNP, de naturaleza administrativa, no puede limitar los alcances sustantivos de la Ley 30230.

b) Sujetos, competencias y habilitación

En lo que respecta a los sujetos, competencia y habilitación conviene citar:

- Entidades habilitadas: Gobierno Nacional, Regional o Local, Municipalidades provinciales y distritales (bajo propiedad, administración o competencia).
- Operador jurídico: Procuradurías Públicas o quien haga sus veces.
- Supuesto fáctico: invasiones/ocupaciones ilegales, en predios inscritos o no en el Registro de Predios.
- Intervención subsidiaria: SBN, como ente rector del SNBE (Atoche & García, 2024).

En paralelo, es frecuente la coordinación SBN–municipalidades mediante convenios para ejecutar recuperaciones inmediatas con la PNP, reforzando la capacidad operativa en territorio (Ataucusi, 2023).

En la misma línea divulgativa, Perea (2023) enfatiza que el diseño legal prioriza la inmediatez de la restitución y desplaza la controversia alegada por el ocupante hacia vías posteriores, lo que refuerza el carácter no jurisdiccional y de orden público del mecanismo.

c) Requisitos

La solicitud de auxilio policial, cursada por la Procuraduría Pública, debe identificar el predio y la facultad/administración estatal, adjuntando: plano perimétrico y de ubicación, asiento registral o certificado negativo catastral (si no estuviera inscrito), y la declaración de carencia de título de los ocupantes. Recibida la solicitud, la PNP verifica y, conforme a su protocolo, brinda auxilio (Ataucusi, 2023).

Conforme al art. 66 de la Ley 30230, la PNP debe verificar la documentación y brindar auxilio en un máximo de cinco (5) días calendario; el Protocolo PNP (2015) recoge este estándar y ordena la apreciación de situación, inteligencia y orden de operaciones antes de la intervención (Policía Nacional del Perú, 2015; Ley N.° 30230, 2014).

En términos de gobernanza, la SBN ha mostrado estadísticas que evidencian la ventaja operativa de la vía extrajudicial frente a la judicial cuando se trata de ocupaciones sin título, sesgo que explica su adopción preferente por entidades subnacionales (Procuraduría Pública–SBN, s. f.).

La literatura brindada por Ataucusi (2023) y Vigil (2024), reporta que, aunque la ejecución debería ser inmediata por la naturaleza de la medida, en campo se han

observado dilaciones y negativas operativas de la PNP, falta de personal/medios, que vacían de eficacia la recuperación.

d) Etapas operativas

Entre las etapas operativas conviene citar lo siguiente (Atoche & García, 2024; Ataucusi, 2023):

- Acreditación del Procurador Público.
- Solicitud de auxilio PNP.
- Verificación policial y plan de operaciones.
- Ejecución (lanzamiento, restitución y acta).
- Informe policial y entrega a la unidad responsable.

e) Judicialización y límites de procedencia

La práctica ha mostrado exigencias extra *legem* (p. ej., exigir "inexistencia de proceso judicial previo" como condición de auxilio) que desnaturalizan el mecanismo y contradicen la jerarquía normativa: un instrumento administrativo no puede restringir lo dispuesto por los arts. 65–66 de la Ley 30230. La RESOLUCION PNP N°110-2025 constituye un acto preparatorio que ordena evaluar la modificación del literal D del acápite III del Protocolo 2015, a efectos de reencauzarlo al marco legal sin imponer barreras de procedibilidad ante la PNP. (SBN, 2024a; Policía Nacional del Perú, 2025).

2.3. PNP: protocolo y límites de actuación

Por jerarquía, el Protocolo PNP 2015 es un instrumento técnico-administrativo subordinado a la Ley 30230: sirve para operativizar el auxilio, no para crear requisitos adicionales. Con el listado mínimo (título o competencia/administración estatal, plano perimétrico y de ubicación, partida registral o CNBC, declaración de carencia de título del ocupante) la PNP debe activar el plan de operaciones y ejecutar la recuperación con acta. Como nota de actualización, la RESOLUCION PNP N°110-2025 no modifica aún el Protocolo: conforma un equipo de trabajo para evaluar,entre otros puntos,el literal D (judicialización), con miras a su alineación a

los arts. 65–66 de la Ley 30230. (Policía Nacional del Perú, 2015; Policía Nacional del Perú, 2025; Ley N.° 30230, 2014).

2.3.1. Comparación Del Protocolo PNP 2015 (Mod. 2024) Y La Resolución PNP N°110-2025

El Protocolo 2015 fija el procedimiento operativo para el auxilio policial en recuperaciones extrajudiciales; en 2024 se modificó su literal D del acápite III (inexistencia de proceso judicial previo). La RESOLUCION PNP N°110-2025 no es un nuevo protocolo ni un anexo vigente, sino un acto preparatorio que conforma un equipo de trabajo para evaluar la modificación de ese literal y otros extremos, con el objeto de alinear el instrumento a los arts. 65–66 de la Ley 30230. (Policía Nacional del Perú, 2015; Policía Nacional del Perú, 2025; Ley N.° 30230, 2014).

a) Naturaleza y jerarquía.

El Protocolo 2015 es norma interna administrativa subordinada a la Ley 30230; no puede introducir requisitos que la ley no contempla. La RESOLUCION PNP N°110-2025 reafirma esa subordinación al ordenar la revisión del literal D. (Vigil, 2024; Policía Nacional del Perú, 2025).

b) Literal D (judicialización).

La redacción 2015, modificada en 2024, condujo a denegatorias o suspensiones por "judicialización" incluso cuando la Ley 30230 prevé que la controversia se ventile después de la recuperación. La RESOLUCION PNP N°110-2025, encarga evaluar la modificación del literal D para evitar que opere como barrera de procedibilidad ante la PNP y reubicar la calificación jurídica en la Procuraduría solicitante. (SBN, 2024a; Policía Nacional del Perú, 2025).

c) Documentación exigible y simplificación.

Bajo la práctica 2015/2024 algunas unidades exigieron originales; la revisión ordenada en 2025 se alinea con la LPAG para admitir copias y sucedáneos,

priorizando suficiencia y trazabilidad documental. (Policía Nacional del Perú, 2025).

d) Plazos y oportunidad.

Los arts. 65–66 de la Ley 30230 y la doctrina institucional exigen celeridad (ventana de 5 días calendario para calificar/programar auxilio). La RESOLUCION PNP N°110-2025 refuerza la idea de gestión de colas/KPIs para cumplir ese estándar. (Ley N.° 30230, 2014; Procuraduría Pública–SBN, s. f.; Policía Nacional del Perú, 2025).

e) Alcances de la verificación policial.

El Protocolo 2015 detalla apreciación de situación, inteligencia, orden de operaciones y nota informativa post- diligencia; la revisión 2025 delimita que la PNP no resuelve controversias de fondo, sino que auxilia verificando suficiencia documental y condiciones de seguridad. (Policía Nacional del Perú, 2015; Vigil, 2024; Policía Nacional del Perú, 2025).

f*) Efectos esperados.*

La revisión 2025 apunta a evitar la "judicialización táctica", acelerar tiempos (≤ 5 días), admitir copias y fortalecer registro audiovisual y coordinación interinstitucional, con lo cual mejora la eficacia de la vía extrajudicial en defensa del patrimonio público. (Atoche & García, 2024; Vigil, 2024; Procuraduría Pública–SBN, s. f.)

2.4. La competencia de la procuraduría

La Procuraduría Pública constituye el órgano técnico–jurídico que conduce la defensa jurídica del Estado, conforme al artículo 47 de la Constitución y al Decreto Legislativo 1326 que organiza el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica. En los gobiernos locales, las Procuradurías Municipales ejercen la defensa de la comuna, dependiendo administrativamente de la municipalidad y funcional/normativamente de la Procuraduría General del Estado (PGE), lo que

asegura unidad de criterios y estandarización de prácticas frente a conflictos de alta sensibilidad social, como la ocupación ilegal de predios públicos. Trasladado al terreno de la recuperación extrajudicial (Ley N.° 30230), la Procuraduría asume un papel protagónico y articulador: conduce la diligencia, solicita el auxilio policial, verifica la situación registral y posesoria del predio, restituye la posesión estatal y patrocina las eventuales controversias posteriores que los afectados decidan interponer (Ataucusi, 2023). Esta centralidad no es meramente formal; responde a la necesidad de un sujeto procesal público que integre lo jurídico con lo operativo y canalice la coordinación interinstitucional indispensable para restaurar el orden y proteger el patrimonio estatal (Atoche & García, 2024; Vigil, 2024).

En este marco, la competencia de la Procuraduría no se agota en la firma de oficios o en la representación judicial ulterior: comienza con la planificación jurídica del caso, continúa con la conducción de la diligencia de recuperación , en coordinación con la PNP con base en el Protocolo PNP (RD N.° 216-2015-DIRGEN/EMG-PNP), y se proyecta en la defensa judicial posterior cuando los ocupantes opten por acudir a la vía contenciosa. De ahí que la doctrina y los análisis institucionales insistan en reforzar su capacidad de coordinación y su rol rector dentro de las entidades para evitar cuellos de botella que vacían de eficacia el diseño legal (Atoche & García, 2024; Vigil, 2024; Policía Nacional del Perú, 2015).

2.4.1. Fundamento orgánico-funcional

Desde el artículo 47 de la Constitución se desprenden tres ideas que justifican la competencia de la procuraduría en esta materia. Primero, la unidad de la defensa jurídica del Estado: el interés defendido no es sectorial o fragmentario, sino unitario, por lo que las Procuradurías, bajo conducción normativa de la PGE, deben homogeneizar estándares de actuación en todo el territorio. Segundo, la especialización: la defensa del patrimonio público frente a usurpaciones o ocupaciones sin título exige experticia en derecho administrativo, civil, penal y procesal, así como en gestión operativa; por ello, la Procuraduría concentra la conducción jurídico–operativa de las recuperaciones. Tercero, la responsabilidad

funcional: su intervención despliega efectos jurídicos inmediatos (actas, requerimientos, autorizaciones), de manera que responde por la legalidad y proporcionalidad del operativo (Ataucusi, 2023).

Esta arquitectura orgánica se enlaza con el Capítulo VII de la Ley N.° 30230, que habilita un mecanismo no jurisdiccional para repeler ocupaciones ilegales y restituir de inmediato la posesión, desplazando las controversias a vías posteriores. En ese dispositivo, la Procuraduría funge como operador jurídico del Estado: califica la procedencia del pedido, acredita la titularidad/competencia/administración del predio, delimita el objeto material de la intervención y activa el auxilio de la PNP conforme al Protocolo 2015 (Ley N.° 30230, 2014; Policía Nacional del Perú, 2015). La dependencia funcional respecto de la PGE contribuye a que estas decisiones se ajusten a criterios nacionales y eviten asimetrías en la respuesta frente a fenómenos de tráfico de terrenos u ocupaciones masivas (Atoche & García, 2024).

Por su parte, Vigil (2024) enfatiza que la Procuraduría debe anclar su actuación en la jerarquía normativa: un instrumento administrativo no puede desnaturalizar la Ley 30230, por lo que la calificación jurídica de procedencia (y la definición de si corresponde o no utilizar la vía extrajudicial) no puede trasladarse a la PNP mediante requisitos extra *legem*; la policía auxilia y opera, mientras que la Procuraduría decide y conduce sobre la base de la ley (Vigil, 2024).

2.4.2. Funciones concretas en la recuperación

a) Planificación jurídica y coordinación interna

La Procuraduría inicia con una planificación jurídica del caso: identifica la base legal (arts. 65–66 de la Ley N.° 30230), precisa el régimen del bien (dominio público/privado estatal), delimita el polígono de intervención y verifica la ausencia de título válido en los ocupantes. Esta fase exige coordinación con las unidades técnicas de la entidad (catastro, saneamiento físico–legal) para asegurar planos perimétricos y de ubicación, partida registral o documentación catastral suficiente

que permita trazabilidad del derecho público ejercido (Atoche & García, 2024; Ataucusi, 2023).

b) Gestión del expediente y requerimiento de auxilio a la PNP

Con criterio de suficiencia, la Procuraduría compila un expediente administrativo mínimo: títulos o actos de administración/competencia, planos, informes técnicos, actas/fotografías de constatación y análisis jurídico sobre carencia de título de los ocupantes. Con ese expediente, requiere el auxilio policial conforme al Protocolo PNP 2015, señalando lugar, fecha tentativa, logística, rutas de acceso y pertinencia , cuando corresponda, de la presencia del Ministerio Público. La calidad del expediente incide directamente en la celeridad del auxilio y en la seguridad jurídica de la intervención (Policía Nacional del Perú, 2015; Atoche & García, 2024).

c) Dirección de la diligencia y levantamiento de actas

Durante la ejecución, la Procuraduría encabeza la diligencia: apertura con identificación y lectura breve de la base legal, coordinación con el jefe operativo PNP, verificación final del área, registro audiovisual y levantamiento de dos instrumentos: (i) acta policial sobre el desarrollo del operativo; y (ii) acta de recuperación/entrega a la unidad custodio de la entidad. Este último documento consolida la restitución y habilita medidas de aseguramiento (cercos, señalización, resguardo) para impedir re–invasiones (Policía Nacional del Perú, 2015; Ataucusi, 2023).

d) Articulación con MP/PNP para respuesta penal

La Procuraduría articula con la PNP y el Ministerio Público cuando los hechos configuran delitos (p. ej., usurpación, tráfico de terrenos), a fin de colectar evidencias y derivar la denuncia correspondiente. Esta dimensión disuasiva refuerza la tutela del patrimonio estatal y rompe con la idea , errónea, de que la recuperación extrajudicial agota la respuesta del Estado (Ataucusi, 2023; Vigil, 2024).

e) Litigio posterior

Finalmente, la Procuraduría patrocina la defensa del Estado frente a demandas que los afectos puedan presentar luego de la diligencia (amparos, interdictos, procesos contenciosos). La secuencia fijada por la Ley 30230 , primero recuperar, después litigar, no vulnera el debido proceso: reordena temporalmente la tutela para evitar que la judicialización estratégica frustre la restitución (Atoche & García, 2024; Vigil, 2024).

2.4.3. Coordinación con la PNP: auxilio y jerarquía normativa

El auxilio policial es una función legalmente asignada a la PNP que debe ejecutarse de forma inmediata dadas las características de urgencia e interés público del restablecimiento posesorio en bienes estatales. El Protocolo PNP (2015) es un instrumento administrativo de naturaleza técnico–operativa que organiza la verificación, la planificación (apreciación de situación, inteligencia, orden de operaciones) y la ejecución de la diligencia con registro e informes (Policía Nacional del Perú, 2015). Por jerarquía normativa, ese protocolo es subordinado a la Ley 30230 y su interpretación no puede desnaturalizar el diseño legal; puntualmente, no puede convertir a la PNP en un órgano decisor de controversias de fondo ni imponer requisitos extra *legem* que bloqueen el auxilio (Vigil, 2024).

Desde esa clave, Vigil (2024) recomienda ajustar la lectura del protocolo para reafirmar que la PNP debe brindar auxilio aun cuando existan procesos judiciales en trámite, siempre que la intervención recaiga respecto de invasores no incorporados a esos procesos. La calificación jurídica del caso , incluida la delimitación entre partes procesales y terceros invasores, corresponde a la Procuraduría; la PNP verifica suficiencia documental y condiciones de seguridad, planifica y ejecuta (Vigil, 2024; Policía Nacional del Perú, 2015). Esta delimitación funcional impide que la fase policial se transforme en un filtro de procedibilidad no previsto por la ley y refuerza la inmediatez exigida por el legislador (Ley N.° 30230, 2014).

2.4.4. Problemas recurrentes y estándares de actuación

La experiencia práctica reporta dilaciones o negativas de auxilio que obstaculizan la recuperación y alimentan la judicialización estratégica (p. ej., presentación de demandas o medidas cautelares de último minuto), lo cual desnaturaliza el mecanismo de la Ley 30230 (Ataucusi, 2023; Vigil, 2024). A ello se suman exigencias documentales no previstas , como la presentación de originales cuando bastan copias fehacientes, y interpretaciones que trasladan a la PNP cuestiones de fondo (p. ej., debates sobre titularidad o litigios complejos), pese a que su rol es operativo (Vigil, 2024).

Para corregir estas desviaciones y estabilizar la práctica, se proponen estándares mínimos, coherentes con la doctrina y la normativa antes expuesta:

- Verificación sumaria del expediente (suficiencia, trazabilidad y delimitación del predio)
- Plan operativo inmediato con identificación de riesgos (presencia de población vulnerable, estructuras precarias, rutas de evacuación)
- Intervención bajo principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, con registro audiovisual
- Entrega del predio con acta de recuperación/entrega y medidas de aseguramiento
- Derivación penal cuando corresponda y seguimiento post–operativo

2.4.5. Modelo de actuación por etapas

a) Etapa pre–operativa (calificación y preparación).

La Procuraduría califica la procedencia con base en la Ley 30230: verifica la titularidad/competencia/administración estatal, identifica la carencia de título del ocupante y delimita el objeto de intervención; coordina con las áreas técnicas para levantar planos y documentación suficiente. En paralelo, dialoga con la PNP sobre logística, recursos y ventanas temporales, preparando el oficio de auxilio con anexos (Atoche & García, 2024; Policía Nacional del Perú, 2015).

b) Etapa operativa (ejecución).

En la fecha fijada, la Procuraduría instala la diligencia, coordina con el jefe operativo PNP, verifica el área, informa a los ocupantes sobre el acto de autoridad y conduce la restitución, con resguardo policial. Se remueven , cuando proceda, instalaciones temporales informales y se documenta todo el desarrollo. Se firma el acta respectiva (Policía Nacional del Perú, 2015; Ataucusi, 2023).

c) Etapa post–operativa (aseguramiento y litigio).

Concretada la entrega, la Procuraduría coordina medidas de aseguramiento (vallas, vigilancia, custodia) y evalúa iniciar o coadyuvar a acciones penales. Si los afectados demandan, se patrocina la defensa estatal, aportando el registro de la diligencia y el expediente que acreditó la procedencia de la recuperación (Ataucusi, 2023; Atoche & García, 2024).

2.4.6. Criterios jurídicos de valoración: título, precariedad y delimitación del objeto

Aunque la Ley 30230 no traslada a la Procuraduría una instrucción probatoria judicial, sí exige fundamentar la ausencia de título del ocupante y delimitar con precisión el predio. Por ello, la Procuraduría debe distinguir entre títulos aparentes (documentos sin eficacia real) y títulos válidos; debe verificar la vigencia de actos administrativos de cesión, afectación o saneamiento; y debe describir el polígono para evitar desplazamientos indebidos en campo. La trazabilidad del *expediente* robustece la defensa posterior y evita que, por deficiencias documentales, se fragilice la actuación administrativa (Atoche & García, 2024; Vigil, 2024).

2.4.7. Matriz de riesgos y salvaguardas de derechos

La Procuraduría debe anticipar riesgos sociales (población vulnerable, líderes opositores), físicos (infraestructura precaria, incendios), y legales (presentación de escritos de último minuto, judicialización táctica). Para cada riesgo, corresponde prever:

- Mitigaciones operativas (presencia de servicios de emergencia, anillos de seguridad, rutas de evacuación)
- Salvaguardas de derechos (información por altavoz, trato digno, enfoque diferencial)
- Documentación robusta (actas, imágenes) que permita reconstruir la diligencia si es impugnada (Ataucusi, 2023; Vigil, 2024; Policía Nacional del Perú, 2015).

Una procuraduría robusta no es solo la que gana procesos posteriores, sino la que evita vulneraciones durante la diligencia mediante diseño preventivo y control de proporcionalidad en la intervención (Vigil, 2024).

2.5. Análisis comparativo

2.5.1. La recuperación extrajudicial de predios estatales en el Derecho colombiano

En el ordenamiento colombiano, la recuperación extrajudicial de predios estatales se presenta como un instrumento central para garantizar la defensa del patrimonio público y, simultáneamente, hacer efectivos los derechos de las comunidades rurales desplazadas o despojadas. Según Arévalo y Sotomayor (2019), la construcción de la política pública de restitución de tierras fue una respuesta a décadas de conflicto armado y despojo masivo de predios rurales, lo que hizo necesario un diseño normativo especial que combinara celeridad administrativa y garantía jurisdiccional. Desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Colombia se ha convertido en un referente regional en la creación de mecanismos de recuperación que no dependen exclusivamente de la vía judicial tradicional.

La Ley 1448 instauró un proceso bifásico. La primera fase es administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, que realiza el estudio técnico y jurídico de los predios objeto de despojo, identifica a las víctimas y formula la solicitud ante los jueces especializados. La segunda fase es judicial y recae en los jueces y magistrados de restitución, quienes emiten sentencias que restablecen el derecho de propiedad o posesión de las víctimas, ordenan la entrega material del predio y, en algunos casos, decretan medidas de protección colectiva. Este modelo garantiza el derecho de defensa de terceros de buena fe, quienes pueden oponerse en el proceso y probar la legalidad de su adquisición.

En paralelo, el régimen de baldíos constituye la otra gran vía de recuperación. Los baldíos, definidos como predios rurales que no han salido del patrimonio de la Nación, son imprescriptibles conforme a la Ley 160 de 1994. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) es la entidad encargada de identificar, administrar y recuperar los baldíos indebidamente ocupados. La Sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional marcó un precedente histórico al ordenar la implementación de un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (PARB), orientado a priorizar la reversión de grandes extensiones concentradas en manos de actores que exceden la Unidad Agrícola Familiar (UAF), de modo que estas tierras puedan destinarse a programas de reforma agraria y acceso equitativo.

Un ejemplo concreto es el proceso adelantado en la Altillanura colombiana, donde la ANT ha recuperado miles de hectáreas indebidamente tituladas, garantizando que vuelvan al dominio público. La cartilla institucional de la ANT (2023) describe que estos procedimientos inician con la identificación de la ocupación, la verificación registral y catastral, y la emisión de un acto administrativo motivado que ordena la recuperación. Posteriormente, si el ocupante se resiste, se solicita acompañamiento de la Policía Nacional para asegurar la entrega material del predio. En la política de restitución de tierras, Arévalo y Sotomayor (2019) documentan casos emblemáticos donde comunidades desplazadas han podido retornar, como en Montes de María,

gracias a fallos que no solo restituyen la tierra, sino que ordenan medidas de reparación integral y garantías de no repetición.

El modelo colombiano ofrece un esquema integral en el que la recuperación extrajudicial no es un acto aislado, sino parte de una política pública articulada. Este sistema cumple un doble rol: (i) preserva el dominio estatal sobre tierras de la Nación, evitando su apropiación irregular, y (ii) materializa la justicia transicional al reparar a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos enfrenta retos significativos: la lentitud de los procesos, las amenazas a líderes reclamantes y la dificultad de articular los registros catastrales y registrales. De ahí que la doctrina advierta sobre la necesidad de fortalecer las garantías procesales, dotar de recursos a la ANT y asegurar la coordinación interinstitucional para que la recuperación de predios no se limite a una formalidad administrativa, sino que se traduzca en uso social y productivo efectivo de la tierra.

2.5.2. La recuperación extrajudicial de predios estatales en el Derecho español

En el Derecho español, la recuperación extrajudicial de predios estatales se inserta en el principio de autotutela administrativa, entendido como la potestad de la Administración de ejecutar sus propios actos y proteger su patrimonio sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria de manera inmediata. García de Enterría y Fernández (2013) destacan que esta potestad se justifica en la necesidad de asegurar la continuidad de los servicios públicos y la afectación de los bienes al interés general.

El marco normativo lo constituyen la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que en su artículo 41 reconoce expresamente la recuperación de oficio y el desahucio administrativo; la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que otorga esta facultad a los entes municipales; y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986), que desarrolla el procedimiento. Gosálbez Pequeño (2010) diferencia claramente dos figuras: la recuperación de oficio, aplicable frente a ocupantes ilegítimos, y el desahucio

administrativo, que se emplea cuando existió un título habilitante que ha caducado. Carrillo Donaire (2005) subraya que esta potestad es reglada y que la Administración está obligada a ejercitarla cuando se cumplen los presupuestos legales.

La jurisprudencia ha precisado los límites de esta potestad. El Tribunal Supremo (RJ 1993/5685) ha señalado que la recuperación exige probar la posesión pública previa y la usurpación posterior. La Sentencia del Tribunal Constitucional 160/1991 estableció que, cuando la recuperación implica ingreso en domicilio, se requiere autorización judicial para garantizar el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE). Además, la Ley 33/2003 contempla que, en caso de resistencia, se pueden imponer multas coercitivas y recurrir al auxilio de la fuerza pública para ejecutar el desalojo.

El sistema español busca un equilibrio entre eficacia administrativa y tutela judicial efectiva. Aunque la Administración tiene un privilegio de autotutela, este está sujeto a procedimientos reglados, audiencia al interesado y posibilidad de control judicial en la vía contencioso-administrativa. Así se evita que el ejercicio de la autotutela se convierta en un acto arbitrario y se protege el derecho de propiedad de los administrados. Este diseño normativo fortalece la función conservativa del patrimonio público y asegura que los bienes vuelvan rápidamente al uso colectivo cuando han sido indebidamente ocupados.

2.5.3. Análisis comparativo entre Colombia y España

El examen comparativo entre Colombia y España permite identificar cómo cada ordenamiento jurídico ha diseñado mecanismos para la recuperación extrajudicial de bienes estatales, reflejando sus realidades históricas y necesidades institucionales.

En Colombia, el eje es doble: por un lado, la restitución de tierras como componente de justicia transicional y, por otro, la recuperación administrativa de baldíos para

garantizar su correcta adjudicación y evitar la concentración de la tierra. En España, en cambio, el énfasis recae en la autotutela administrativa para garantizar la continuidad del uso público y la disponibilidad de los bienes demaniales y patrimoniales. Ambos sistemas exigen motivación suficiente, audiencia al interesado y respeto del debido proceso, aunque en España la recuperación es predominantemente administrativa y en Colombia combina fases administrativas y judiciales.

La Sentencia SU-288 de 2022 en Colombia y la STC 160/1991 en España son ejemplos paradigmáticos: la primera refuerza la obligación de la ANT de recuperar baldíos indebidamente ocupados; la segunda limita la recuperación extrajudicial para proteger derechos fundamentales. Así, en ambos países la jurisprudencia ha jugado un papel crucial para delimitar el alcance de la potestad recuperatoria.

De este contraste se colige que ambos modelos comparten el objetivo de proteger el patrimonio estatal, pero difieren en su diseño institucional: Colombia opta por un sistema mixto que incorpora jueces especializados y medidas de reparación, mientras que España privilegia la vía administrativa con control judicial posterior. Esta diferencia responde a contextos distintos: en Colombia, la recuperación es parte de la política de paz y reforma agraria; en España, se centra en la conservación del dominio público y la seguridad jurídica. Para el análisis dogmático, la experiencia comparada demuestra que la recuperación extrajudicial es un mecanismo idóneo siempre que esté acompañado de garantías efectivas que eviten abusos y aseguren el respeto de los derechos fundamentales.

2.5.4. ¿Qué muestran España y Colombia frente al Perú?

El contraste entre España y Colombia exhibe dos arquitecturas robustas de tutela extrajudicial del patrimonio público: la autotutela administrativa española, estructurada en la recuperación de oficio y el desahucio administrativo, y el binomio

colombiano que combina recuperación administrativa de baldíos (con imprescriptibilidad reforzada) y restitución judicial especializada de tierras para víctimas (Arévalo & Sotomayor, 2019; Agencia Nacional de Tierras, 2023; Alcantarilla Hidalgo, 2021). A partir de esas matrices, interesa examinar cómo se sitúa el Perú: su régimen de bienes estatales, las vías extrajudiciales de recuperación, las garantías procedimentales y los límites (debido procedimiento, proporcionalidad y control jurisdiccional). Este enfoque posibilita extraer lecciones operativas para optimizar la respuesta peruana frente a ocupaciones o afectaciones al dominio estatal.

a) *Naturaleza y estatuto del bien estatal.*

En Colombia, los baldíos son bienes de la Nación imprescriptibles; su adjudicación es administrativa y la SU-288/2022 ordena priorizar la recuperación cuando hubo apropiación indebida, especialmente sobre extensiones superiores a la UAF (Agencia Nacional de Tierras, 2023). En España, el deslinde entre dominio público (inalienable, imprescriptible) y bienes patrimoniales condiciona plazos y potestades: para demaniales, la recuperación procede en cualquier momento; para patrimoniales, la autotutela caduca si no se ejerce dentro del año (Alcantarilla Hidalgo, 2021). En Perú, coexisten los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado del Estado; estos últimos son imprescriptibles por mandato legal (Ley 29618), lo que acerca al modelo peruano al estándar colombiano en clave de blindaje del dominio estatal, aunque con una ingeniería procedimental más próxima a la autotutela reglada española en sedes municipal y sectorial.

b) *Vías extrajudiciales de tutela.*

La autotutela española se desdobla en recuperación de oficio (usurpación sin título) y desahucio (título que caducó), con procedimiento propio y control contencioso posterior (Alcantarilla Hidalgo, 2021). En Colombia, la ANT despliega recuperación administrativa de baldíos, con acto motivado

y entrega material, y, en paralelo, opera el carril de restitución con fase administrativa y decisión judicial (Arévalo & Sotomayor, 2019; Agencia Nacional de Tierras, 2023). En Perú, la recuperación extrajudicial de predios estatales se enmarca en el sistema SBN (Ley 29151 y directivas/protocolos), que facultan a las entidades titulares y a la SBN a recuperar la posesión por acto administrativo con sustento técnico-jurídico, requerimiento y ejecución con apoyo de la PNP; en municipios, rige también la recuperación posesoria administrativa del patrimonio público local (línea similar a la LRBRL/RBEL españolas). La LPAG (Ley 27444) aporta los estándares de motivación, audiencia y medidas provisionales para asegurar la eficacia del acto.

c) *Procedimiento, plazos y garantías.*

España exige prueba robusta de posesión pública previa y usurpación, audiencia, resolución motivada y, si hay domicilio, autorización judicial para el ingreso (STC 160/1991); además, fija el plazo anual para patrimoniales (Alcantarilla Hidalgo, 2021). Colombia enfatiza imprescriptibilidad de baldíos y priorización PARB; la restitución introduce debido proceso reforzado y jueces especializados (Arévalo & Sotomayor, 2019; Agencia Nacional de Tierras, 2023). En Perú, los protocolos SBN y la LPAG estructuran el expediente (identificación catastral/registral, verificación de titularidad/afectación, notificación y descargos, resolución motivada y ejecución con fuerza pública si es necesaria), con control contencioso-administrativo disponible; tratándose de domicilios, rige la reserva judicial para el ingreso forzoso, siguiendo el mismo estándar de inviolabilidad que en España.

d) *Estándares y límites materiales.*

En España, la autotutela es potestad reglada y conservativa, sometida a proporcionalidad y a control jurisdiccional; el desahucio requiere declaración previa de extinción del título (Alcantarilla Hidalgo, 2021). En

Colombia, la SU-288/2022 ordena distinguir entre reconocimiento de sentencias de pertenencia que cumplen función social y recuperación donde hubo acaparamiento, alineando la actuación administrativa con finalidad constitucional de la tierra (Agencia Nacional de Tierras, 2023). En Perú, la imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado (Ley 29618) y el marco SBN justifican una reacción administrativa pronta, pero bajo debido procedimiento (LPAG), proporcionalidad en la ejecución y protección de terceros de buena fe, que en su caso trasladan la controversia al contencioso-administrativo o a la vía civil para cuestiones de fondo sobre titularidad

e) *Instrumentos económicos complementarios.*

Colombia articula, además, herramientas de captura de plusvalías que desincentivan apropiaciones privadas de rentas públicas del suelo (Smolka & Furtado, 2001). En España, la tutela demanial se complementa con cánones, tasas y régimen sancionador por uso indebido. En Perú, si bien el eje es la recuperación de la posesión, la contribución por mejoras y los cánones por uso del dominio público, en su ámbito municipal y sectorial, funcionan como incentivos alineados para evitar ocupaciones y asegurar sostenibilidad patrimonial.

España. La recuperación de oficio procede ante usurpadores sin título y el desahucio frente a ocupantes cuyo permiso caducó; la STC 160/1991 obliga a autorización judicial si el lanzamiento implica ingreso a domicilio; para patrimoniales rige la ventana de un año (Alcantarilla Hidalgo, 2021). Colombia. La ANT dicta actos de recuperación y ejecuta con apoyo policial; la SU-288/2022 ordena priorizar grandes extensiones que superan la UAF y recuperar donde medió apropiación irregular; la restitución garantiza retorno de víctimas con jueces especializados (Arévalo & Sotomayor, 2019; Agencia Nacional de Tierras, 2023).

Perú. En un expediente típico de recuperación extrajudicial SBN/municipal, la entidad: (a) constata la titularidad/afectación, (b) notifica y concede descargos, (c) resuelve motivadamente la recuperación, (d) requiere desocupación voluntaria y, de ser necesario, (e) ejecuta con PNP y autoriza judicialmente el ingreso si hay domicilio; todo ello bajo los principios LPAG (motivación, razonabilidad, proporcionalidad).

Del mosaico comparado se colige que el Perú comparte con Colombia la imprescriptibilidad del patrimonio estatal (blindaje patrimonial) y con España la lógica de autotutela reglada (procedimiento con audiencia, acto motivado y control judicial posterior). La oportunidad de mejora peruana pasa por: (1) precisar plazos y umbrales para actuaciones sobre bienes patrimoniales, la regla española del año aporta previsibilidad y evita inacción,; (2) estandarizar (a nivel SBN/municipal) formatos de prueba de la posesión pública previa y de la perturbación, siguiendo el estándar probatorio español; (3) priorizar operativos de recuperación en grandes extensiones o zonas estratégicas, al estilo del PARB colombiano; y (4) reforzar la articulación con PNP y la reserva judicial cuando existan domicilios, para reducir litigiosidad por violación de derechos fundamentales. En suma, el modelo peruano cuenta con bases normativas suficientes (LPAG, SBN, imprescriptibilidad), pero puede ganar eficacia y seguridad jurídica afinando plazos, protocolos probatorios y criterios de prioridad territorial.

2.5.5. Síntesis comparativa final (España–Colombia–Perú)

La comparación tripartita permite identificar convergencias estructurales (imprescriptibilidad y autotutela reglada con control judicial) y divergencias operativas (plazos, carriles judiciales, criterios de prioridad).

- Blindaje patrimonial: Colombia y Perú consagran imprescriptibilidad amplia (baldíos y bienes estatales de dominio privado, respectivamente); España la proyecta con máxima intensidad sobre el dominio público y condiciona patrimoniales a plazo anual.

- Arquitectura procedimental: España privilegia autotutela binaria (recuperación/desahucio) con audiencia, prueba y reserva de domicilio (STC 160/1991); Colombia articula ANT + jueces de restitución; Perú opera SBN/municipios bajo LPAG, con ejecución y control contencioso.

- Política pública: Colombia ancla la recuperación en reforma agraria/justicia transicional (Arévalo & Sotomayor, 2019; Agencia Nacional de Tierras, 2023); España, en continuidad del uso público y seguridad jurídica (Alcantarilla Hidalgo, 2021); Perú, en defensa patrimonial con creciente protocolización SBN.

- Ejes de mejora para Perú: plazos (regla clara para patrimoniales), estándares probatorios (posesión pública previa), priorización territorial (macro-extensiones y riesgos), coordinación interinstitucional (SBN–municipios–PNP) y medidas económicas que desincentiven ocupaciones reiteradas (lección de plusvalías colombianas; Smolka & Furtado, 2001).

Un protocolo peruano robusto podría: (a) declarar prioridades anuales de recuperación (áreas críticas), (b) exigir matriz probatoria mínima (título/afectación, inspección, georreferenciación, testigos, archivo fotográfico), (c) fijar plazo operativo para patrimoniales (p. ej., un año desde noticia cierta de la usurpación), (d) prever medidas provisionales LPAG para asegurar eficacia (custodia, cercado temporal, señalización), y (e) estandarizar ingreso con autorización judicial cuando existan indicios de morada, con *checklist* de proporcionalidad.

Con ello, el Perú alinearía su práctica a los estándares comparados sin

desnaturalizar su marco vigente: la imprescriptibilidad (como en Colombia) y la autotutela reglada (como en España) se traducirían en celeridad con garantías, reduciendo el riesgo de nulidad por vicios procedimentales y mejorando la defensa judicial de los actos de recuperación.

III. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMPROMETIDOS

3.1. Principios del Derecho administrativo

Los principios del Derecho Administrativo constituyen el núcleo axiológico que orienta la actuación del Estado en su relación con los administrados. Son normas de carácter general que, según Gordillo (2000), representan "directrices fundamentales que marcan el sentido de justicia de las normas jurídicas y sirven de guía para la interpretación y aplicación del ordenamiento" (p. I-5). En otras palabras, son criterios que garantizan que la Administración actúe en armonía con la Constitución y el interés general, evitando arbitrariedades.

El principio de legalidad es el más relevante, pues exige que toda actuación administrativa esté previamente prevista en una norma con rango de ley. Como explica López Olvera (2005), este principio no solo implica que la Administración actúe "conforme a la ley", sino que también lo haga "dentro de las competencias que el ordenamiento le ha asignado" (p. 174). En el contexto de la recuperación extrajudicial, este principio asegura que la entidad actúe amparada en la Ley N.° 30230 y no ejecute desalojos de manera discrecional o sin la debida fundamentación.

Junto con la legalidad, el principio de seguridad jurídica establece la necesidad de que los actos de la Administración sean previsibles, claros y estables, de manera que los administrados puedan conocer de antemano las consecuencias de sus conductas. Este principio, de raigambre constitucional, es clave para evitar

situaciones de incertidumbre que puedan generar conflictos sociales durante los procesos de recuperación de predios.

Asimismo, los principios de proporcionalidad y razonabilidad actúan como límites materiales al ejercicio del poder público. Morón Urbina (2019) señala que las medidas administrativas deben ser idóneas para alcanzar el fin público, necesarias para no afectar en exceso otros derechos, y proporcionales en sentido estricto, es decir, equilibradas entre el beneficio público y la restricción que imponen (p. 402). En el caso de la recuperación extrajudicial, esto exige que las entidades evalúen la situación de cada predio, diferenciando entre ocupaciones recientes y aquellas que podrían haber consolidado cierta expectativa de permanencia, evitando desalojo desproporcionado.

Finalmente, se debe destacar el principio de publicidad y transparencia, que obliga a la Administración a difundir de manera accesible y oportuna la información sobre los procedimientos de recuperación, permitiendo el control social y el ejercicio del derecho de defensa por parte de los administrados. Estos principios, recogidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la Ley 27444, art. IV), garantizan que las decisiones administrativas no se tomen de manera secreta, sino abiertas al escrutinio público.

3.2. El debido procedimiento administrativo

El debido procedimiento administrativo, conocido también como debido proceso adjetivo, es una garantía que asegura que las decisiones de la Administración se adopten de manera justa, respetando los derechos de los ciudadanos. En palabras de Román Cordero (2008), el procedimiento sancionador debe “sujetarse a principios de orden sustantivo y procedimental, pues en su ejercicio se resuelven cuestiones de gran relevancia relacionadas con derechos fundamentales” (p. 184).

Este principio tiene tres componentes esenciales:

1. Derecho a ser oído. El administrado debe ser notificado de los hechos que se le imputan y debe poder presentar descargos y pruebas antes de que se dicte una decisión que afecte sus derechos. En la recuperación extrajudicial, ello se traduce en la obligación de notificar la ocupación ilegal y otorgar un plazo razonable para el retiro voluntario.

2. Derecho a la prueba. El administrado puede ofrecer y producir medios probatorios que acrediten su posición jurídica, como contratos, títulos de propiedad o constancias de posesión. Esto es relevante en situaciones donde pueda existir controversia sobre la titularidad o sobre la existencia de una posesión consolidada.

3. Derecho a una decisión motivada. La Administración debe emitir resoluciones debidamente fundamentadas, explicando las razones de hecho y de derecho que justifican la medida. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2001), la motivación es "la garantía que permite a los ciudadanos comprender la lógica de la decisión y cuestionarla de ser necesario".

El debido procedimiento también implica que el procedimiento se conduzca de forma eficiente, sin dilaciones indebidas, respetando el principio de celeridad. De este modo, no se justifica que los procedimientos administrativos de recuperación extrajudicial se prolonguen innecesariamente, pues ello podría generar la consolidación de ocupaciones ilegales en perjuicio del Estado.

Por último, este principio vincula a todas las entidades, incluyendo a la Policía Nacional, que participa en la ejecución material de los desalojos. Su actuación debe respetar los estándares de uso proporcional de la fuerza establecidos en la Ley de la PNP y en el Reglamento sobre el Empleo de la Fuerza (D.S. N.º 012-2019-IN), a fin de evitar vulneraciones a derechos humanos durante la ejecución.

3.3. Principios comprometidos en la recuperación extrajudicial

La recuperación extrajudicial de predios estatales compromete un conjunto de principios administrativos y sancionadores que deben ser respetados en cada etapa del procedimiento.

En primer lugar, el principio de legalidad se materializa en que la entidad solo puede ordenar el desalojo extrajudicial cuando se cumplen los supuestos establecidos en la Ley N.° 30230: invasión reciente, inexistencia de posesión consolidada y titularidad acreditada del predio por parte del Estado. Si alguno de estos elementos falta, la medida podría ser nula por vulnerar el principio de juridicidad.

El principio de celeridad exige que la actuación de la Administración sea rápida y eficiente, evitando la prolongación de ocupaciones ilegales que puedan generar asentamientos consolidados y conflictos sociales. La SBN ha señalado que la recuperación extrajudicial es un mecanismo que ha permitido recuperar más de 120 mil hectáreas de predios estatales en todo el país hasta 2022, lo que evidencia su impacto positivo en la defensa del patrimonio público (Atoche & García, 2024).

El principio de proporcionalidad es clave en la fase de ejecución. Como advierte Román Cordero (2008), el ejercicio de potestades coactivas “es potencialmente lesivo de los derechos fundamentales del administrado”, por lo que debe ejecutarse con moderación, evitando un uso excesivo de la fuerza (p. 190). Ello implica que las autoridades deben agotar previamente medidas de persuasión y garantizar el retiro pacífico de los ocupantes siempre que sea posible.

Finalmente, el principio de cooperación interinstitucional cobra relevancia, ya que la recuperación extrajudicial requiere la coordinación entre la Procuraduría Pública, la Gerencia de Bienes Inmuebles, la Policía Nacional y, en algunos casos, el Ministerio Público. La falta de coordinación puede derivar en actuaciones ineficaces o en responsabilidad administrativa por omisión. Este principio,

reconocido en el TUO de la Ley 27444 (art. IV, numeral 1.8), ordena a las entidades a colaborar para garantizar la eficacia de las actuaciones administrativas.

3.4. Vacíos normativos en la Ley 30230

La recuperación extrajudicial de predios estatales compromete un conjunto de principios administrativos y sancionadores que deben ser respetados en cada etapa del procedimiento.

En primer lugar, el principio de legalidad se materializa en que la entidad solo puede ordenar el desalojo extrajudicial cuando se cumplen los supuestos establecidos en la Ley N.° 30230: invasión reciente, inexistencia de posesión consolidada y titularidad acreditada del predio por parte del Estado. Si alguno de estos elementos falta, la medida podría ser nula por vulnerar el principio de juridicidad.

El principio de celeridad exige que la actuación de la Administración sea rápida y eficiente, evitando la prolongación de ocupaciones ilegales que puedan generar asentamientos consolidados y conflictos sociales. La SBN ha señalado que la recuperación extrajudicial es un mecanismo que ha permitido recuperar más de 120 mil hectáreas de predios estatales en todo el país hasta 2022, lo que evidencia su impacto positivo en la defensa del patrimonio público (Atoche & García, 2024).

El principio de proporcionalidad es clave en la fase de ejecución. Como advierte Román Cordero (2008), el ejercicio de potestades coactivas “es potencialmente lesivo de los derechos fundamentales del administrado”, por lo que debe ejecutarse con moderación, evitando un uso excesivo de la fuerza (p. 190). Ello implica que las autoridades deben agotar previamente medidas de persuasión y garantizar el retiro pacífico de los ocupantes siempre que sea posible.

Finalmente, el principio de cooperación interinstitucional cobra relevancia, ya que la recuperación extrajudicial requiere la coordinación entre la Procuraduría Pública, la Gerencia de Bienes Inmuebles, la Policía Nacional y, en algunos casos, el

Ministerio Público. La falta de coordinación puede derivar en actuaciones ineficaces o en responsabilidad administrativa por omisión. Este principio, reconocido en el TUO de la Ley 27444 (art. IV, numeral 1.8), ordena a las entidades a colaborar para garantizar la eficacia de las actuaciones administrativas.

IV. Propuesta de la Reforma del Artículo 65 de la Ley N.° 30230

La presente propuesta de modificación del artículo 65 de la Ley N.° 30230, que obra como Anexo 02 de la investigación, responde a la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica y la eficacia del procedimiento de recuperación extrajudicial de predios estatales, consolidando un marco normativo uniforme aplicable a todas las entidades del Estado.

4.1. Contexto y problemática actual

La Ley N.° 30230 introdujo un mecanismo ágil para la recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal, con el fin de proteger el patrimonio público y evitar la consolidación de ocupaciones ilegales. No obstante, como advierte Ataúcusi Siesquén (2023), su aplicación ha mostrado disparidad de criterios entre municipalidades, gobiernos regionales y la SBN, debido a la ausencia de un procedimiento uniforme y de plazos perentorios.

Esta situación genera inseguridad jurídica, incrementa el riesgo de conflictos sociales y abre espacio a cuestionamientos judiciales que pueden suspender las medidas.

Asimismo, la falta de una regulación clara sobre la coordinación con la Policía Nacional del Perú y los plazos de ejecución provoca dilaciones innecesarias y reduce la eficacia del mecanismo. En la práctica, estas deficiencias terminan comprometiendo principios como la legalidad, la celeridad y la proporcionalidad, que son esenciales en el Derecho Administrativo.

4.2. Objetivos de la reforma

La modificación del artículo 65 tiene como finalidad:

- Uniformizar el procedimiento de recuperación extrajudicial en todo el territorio nacional.
- Establecer plazos claros para cada etapa, desde la emisión de la resolución hasta la ejecución de la medida, reduciendo la discrecionalidad.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional, estableciendo la obligación de la PNP de brindar apoyo en plazos determinados.
- Garantizar el debido procedimiento, incorporando la obligación de notificar de manera motivada y otorgar un plazo razonable para el retiro voluntario.
- Consolidar un registro nacional de predios recuperados, que permita seguimiento, prevención de reinvasiones y planificación estratégica de la gestión de bienes estatales.

4.3. Fundamentación jurídica

La propuesta se sustenta en los principios del Derecho Administrativo consagrados en el artículo IV del TUO de la Ley N.° 27444: legalidad, razonabilidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y debido procedimiento. Según López Olvera (2005), los principios cumplen una función de garantía, pues “orientan y limitan el ejercicio de la función administrativa” (p. 174).

Del mismo modo, la reforma fortalece el derecho constitucional a la propiedad estatal y el deber de la Administración de proteger el patrimonio público, previsto en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú. Al fijar plazos y reglas claras, se evita la arbitrariedad y se asegura que las entidades actúen dentro de los límites de sus competencias, en cumplimiento del principio de juridicidad.

4.4. Impacto esperado

La modificación normativa generará:

- Mayor predictibilidad y seguridad jurídica, reduciendo la litigiosidad en sede judicial.

- Aumento de la eficacia de las recuperaciones extrajudiciales, al impedir que la demora administrativa permita la consolidación de invasiones.
- Optimización de recursos públicos, gracias a la coordinación entre entidades y la planificación de acciones preventivas.
- Reducción de conflictos sociales, al garantizar procesos transparentes y con respeto al derecho de defensa de los ocupantes.

4.5. Disposición transitoria

Para asegurar la aplicación efectiva de esta reforma, se establece una disposición complementaria que obliga al Poder Ejecutivo a aprobar un reglamento nacional y un manual operativo en un plazo de 90 días, con participación de la SBN, la Procuraduría General del Estado y la PNP. Este paso es fundamental para dotar de contenido técnico y operativo a las disposiciones legales, en consonancia con lo recomendado por la doctrina especializada (Atoche & García, 2024)

CAPÍTULO V. DISCUSIÓN

Respecto a la evolución y estado actual del modelo peruano, hemos visto desde la teoría, el régimen peruano articula una defensa inmediata del patrimonio estatal, imprescriptibilidad y recuperación extrajudicial, con control judicial posterior. La imprescriptibilidad de los bienes estatales de dominio privado quedó afirmada legalmente (Ley N.º 29618), lo que refuerza la idea de tutela continua del patrimonio público (Vilela, 2023). En el mismo sentido, la recuperación extrajudicial está positivizada en el artículo 65 de la Ley N.º 30230, que habilita la actuación administrativa y difiere la controversia a la sede judicial, evitando "defensas posesorias" del ocupante ilegal (Perea Ríos, 2023).

No obstante, la práctica demuestra asimetrías infranormativas y operativas, especialmente en la obtención del auxilio policial y en requisitos añadidos no previstos por la ley, tal como se aprecia en materiales técnicos de la SBN y guías de actuación que, a veces, terminan erigiendo cargas *extra legem* (SBN, 2019/2024). A nivel comparado, España ofrece un referente de autotutela ejecutiva reglada y revisable judicialmente a través de la potestad de recuperación posesoria y el desahucio administrativo (arts. 55–57, Ley 33/2003), con sólida dogmática sobre límites constitucionales de la autotutela (García de Enterría & Fernández), mientras que en Colombia la política de policía y el control contencioso del CPACA permiten combinar prioridad operativa con cauces de revisión (Ley 1801/2016; Ley 1437/2011). Estos contrastes sugieren márgenes de mejora en estandarización probatoria, plazos y control de proporcionalidad.

Sobre los vacíos y defectos normativos/operativos tenemos que, la evidencia documental revela cuatro brechas: ausencia de una matriz probatoria mínima uniforme (título/afectación, georreferenciación, inspección, testigos y registro fotográfico); prácticas operativas que añaden requisitos a la solicitud de auxilio policial sin base legal expresa; falta de umbrales temporales y plazos ciertos para la programación del auxilio; y criterios débiles de priorización territorial para

focalizar recursos. En la medida en que la LPAG exige verdad material y motivación suficiente, estas brechas incrementan la litigiosidad y la "judicialización táctica" de las recuperaciones (Morón Urbina, 2016/2017; TUO LPAG, arts. 157 y 256). Las piezas normativas y manuales SBN reconocen el andamiaje básico de la recuperación, pero no siempre cierran los "cómo" procedimentales, generando espacio para heterogeneidad entre entidades y demoras en campo.

Ahora bien, referente a los principios comprometidos y estándares de garantía, se ha expuesto que la legalidad exige que protocolos y exigencias operativas se subordinen a la ley, sin introducir barreras no previstas (TUO LPAG). La seguridad jurídica demanda reglas claras y plazos previsibles; su ausencia alimenta incertidumbre y conflictos. La proporcionalidad/razonabilidad obliga a calibrar la intervención: notificación efectiva, oportunidad de desocupación voluntaria, valoración de vulnerabilidad y reserva judicial si la diligencia incide en morada, además de registros audiovisuales para la trazabilidad. La publicidad y transparencia fortalecen control social y defensa en sede administrativa y judicial.

La dogmática peruana sobre medidas cautelares y provisionales en el procedimiento (arts. 157 y 256 LPAG) respalda la idea de autotutela reglada con garantías, no de autotutela ilimitada (Morón Urbina, 2016/2017). En el plano comparado, la tradición española subraya que la autotutela tiene límites constitucionales y control contencioso suficiente (García de Enterría & Fernández), lo que refuerza la necesidad de motivación y control ex post en nuestro modelo.

Finalmente a partir de lo anterior, se ha planteado proponer instaurar una matriz probatoria mínima uniforme y formatos tipo (requerimiento de auxilio, acta de recuperación, parte policial); fijar plazos operativos verificables para calificar y programar el auxilio, con indicadores de cumplimiento; implementar un *checklist* de proporcionalidad y reserva judicial en supuestos de domicilio; establecer priorización territorial anual de intervenciones; y estandarizar el registro audiovisual de operativos. Estas medidas son consistentes con la LPAG

(motivación, verdad material, medidas cautelares/provisionales) y con el diseño de la Ley 30230 (ejecución administrativa con control judicial posterior), además de alinearse con las mejores prácticas comparadas de recuperación y desahucio administrativo en España (Ley 33/2003) y la planificación/ control judicial en Colombia (Ley 1801/2016; Ley 1437/2011). De este modo, se preserva la eficacia del mecanismo sin sacrificar garantías, consolidando la autotutela como potestad reglada y constitucionalmente controlable.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES

1. La normativa sobre recuperación extrajudicial de predios estatales ha evolucionado desde una tutela patrimonial dispersa apoyada en principios generales hacia un esquema expreso de autotutela reglada (consolidación de la imprescriptibilidad y habilitación de la recuperación extrajudicial) y actualmente se presenta como un mecanismo idóneo condicionado al respeto de garantías mínimas (notificación, motivación, matrices probatorias y, cuando corresponda, reserva judicial) y a la coordinación interinstitucional, aunque su implementación sigue siendo heterogénea.

2. Respecto a la recuperación extrajudicial de predios estatales se han identificado los siguientes vacíos o defectos normativos: ausencia de una matriz probatoria mínima uniforme (título/afectación, georreferenciación, inspección y registro fotográfico-testimonial); plazos inciertos para calificar y programar el auxilio policial; protocolos operativos que introducen requisitos no previstos por ley; falta de reglas claras sobre reserva judicial cuando la diligencia incide en morada o afecta sujetos vulnerables; debilidad de estándares de notificación y gestión de desocupación voluntaria; priorización territorial insuficiente de áreas críticas; y escaso registro audiovisual y trazabilidad posoperativa (custodia, cercado y señalización).

3. Los principios del Derecho Administrativo comprometidos en los procedimientos de recuperación extrajudicial de predios estatales son la legalidad, debido procedimiento (verdad material y motivación), seguridad jurídica, proporcionalidad/razonabilidad, publicidad/transparencia e igualdad–interdicción de la arbitrariedad. Tienen las siguientes características: la legalidad exige subordinación de protocolos a la ley y proscribe exigencias extra *legem*; el debido procedimiento demanda decisiones motivadas y basadas en evidencia; la seguridad jurídica impone reglas claras y plazos ciertos; la

proporcionalidad ordena graduar la intervención (notificación efectiva, oportunidad de desocupación voluntaria y reserva judicial cuando proceda); la publicidad/transparencia requieren documentación y acceso a la información; y la igualdad obliga a aplicar criterios uniformes que eviten discrecionalidad arbitraria.

4. Las recomendaciones para una regulación más clara, garantista y eficiente sobre recuperación extrajudicial de predios estatales, deben prever la necesidad de garantizar: uniformización documental mediante una matriz probatoria mínima y formatos tipo (requerimiento de auxilio, actas y partes); plazos operativos verificables para calificación y programación del auxilio con indicadores de cumplimiento; checklist de proporcionalidad y regla de reserva judicial cuando la diligencia incida en morada o en personas vulnerables; coordinación interinstitucional sostenida (Procuraduría–SBN–PNP–MP) con mesas técnicas y seguimiento posoperativo; priorización territorial anual de intervenciones en áreas críticas; registro audiovisual estandarizado y trazabilidad de las actuaciones; y transparencia activa y capacitación continua de equipos técnicos para asegurar consistencia, control y mejora permanente.

5. El marco normativo que regula la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales en el Perú, adolece de asimetrías normativas y operativas (falta de estandarización documental, plazos indeterminados y exigencias extra *legem* en el auxilio policial), así como de criterios débiles de priorización y de mecanismos uniformes de seguimiento y rendición de cuentas, lo que reduce previsibilidad y eficacia.

CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES

1. Para el legislador y la SBN: Incorporar en norma o directiva nacional una matriz probatoria mínima (título/afectación, georreferenciación, inspección, testigos y archivo fotográfico), fijar plazos operativos breves y verificables para calificación y programación del auxilio (con indicadores de cumplimiento) y establecer criterios de priorización territorial anual (macro-extensiones, zonas de riesgo estratégico) para focalizar recursos.

2. Para la PNP (subordinación a ley y gestión): Actualizar el protocolo reafirmando su subordinación estricta a la Ley 30230, eliminando requisitos *extra legem*; admitir copias auténticas cuando corresponda. Implementar un *checklist* de proporcionalidad (desocupación voluntaria previa, coordinación con MP, reserva judicial si hay morada) y registro audiovisual estandarizado de operativos.

3. Para municipalidades y procuradurías: Crear expedientes modelo y bancos de formatos (requerimiento de auxilio, acta de recuperación, parte policial) y capacitar equipos técnicos y consolidar mesas de coordinación SBN–municipios–PNP con cronogramas, alertas tempranas y seguimiento post-recuperación (custodia, cercado, señalización).

4. Actualizar la normativa en la materia, para lo cual se ofrecen dos propuestas fundamentadas en el desarrollo de las categorías de la presente tesis, materializando dos fórmulas normativas que obran en los anexos 02 y 03 de esta investigación.

REFERENCIAS:

Agencia Nacional de Tierras. (2023). Cartilla: El régimen de baldíos, un asunto de todos (v.3.5). Bogotá D. C.

Alcantarilla Hidalgo, F. J. (2021, abril). Breves apuntes sobre la recuperación posesoria de los bienes municipales. El Consultor de los Ayuntamientos, (4), 95.

Arévalo Perdomo, E., & Sotomayor Espitia, D. C. (2019). La evolución de la política pública de restitución de tierras en Colombia que determinó la expedición de la Ley 1448 de 2011. CRITERIOS, 12(1), 23–61

Arribas Irazola, G. (2023). *Redimensionando la propiedad en el Perú*. THĒMIS – Revista de Derecho, 83, 49–61.

Ataúcusi Siesquén, J. J. (2023). Procuradurías: Inaplicación normativa de recuperación de predios estatales invadidas e ineficiencia de la Policía Nacional. Revista de Climatología. Edición Especial Ciencias Sociales, 23, 558–567.

Atoche Pacherres, P., & García Taboada, A. F. (2024). La eficacia de la defensa jurídica de los predios estatales por las entidades públicas en Perú. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(1), 10955–10969.

Avendaño Valdez, J. (2003). Comentario al art. 923 (Definición de propiedad). En *Código Civil comentado. Tomo V: Derechos reales*

Bazán Carranza, V. A. (2016, 27 de septiembre). *Desalojo preventivo y ministración de la posesión en el NCPP: la problemática respecto de los sujetos legitimados y el momento de su aplicación*. LP Derecho.

Gutiérrez Camacho, W. (2003). Comentarios a los arts. 924 (Ejercicio abusivo) y 925 (Restricciones legales). En *Código Civil comentado. Tomo V: Derechos reales*

Jiménez Murillo, R. (2017). *El sistema nacional de bienes estatales y el régimen jurídico del patrimonio cultural en Perú*. En *El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*.

Ley N.° 30230. (2014, 12 de julio). *Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país* (arts. 65–66). *Diario Oficial El Peruano*.

López Menudo, F. (1992). Los principios generales del procedimiento administrativo. Revista de Administración Pública.

López Olvera, M. A. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. (Biblioteca Jurídica Virtual).

O'Callaghan Muñoz, X. (2021). *Derecho civil. Derechos reales* (secciones "El derecho de propiedad: concepto", "Concepción romana", "Concepción medieval", "Extensión del derecho de propiedad").

Pasco Arauco, A. (2020). *Posesión precaria (art. 911 CC)*. Código civil comentado Tomo V

Perú. (2014). Ley N.º 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Diario Oficial El Peruano.

Perú: Ley N.º 27444 (TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General); Ley N.º 29151 (Sistema Nacional de Bienes Estatales); Ley N.º 29618 (declara la imprescriptibilidad de bienes estatales de dominio privado); protocolos/directivas SBN sobre recuperación extrajudicial (aplicación sectorial y municipal).

Pesantes Escobar, D. (2020). *Acción reivindicatoria (art. 927 CC)*. Código civil comentado Tomo V

Policía Nacional del Perú. (2015, 12 de marzo). *Protocolo de intervenciones de la Policía Nacional del Perú en la recuperación extrajudicial de predios de propiedad del Estado* (RD N.° 216-2015-DIRGEN/EMG-PNP).

Policía Nacional del Perú. (2025, 25 de febrero). *Resolución de Comandancia General N.° 153-2024-CG-PNP/EMG: Conforma equipo de trabajo para evaluar la modificación del literal "D" del acápite III del Protocolo PNP* [acto preparatorio].

Pozo Sánchez, J. E. (2022). *Artículo 911. Posesión precaria*. Nuevo comentario del código civil comentado tomo V

Procuraduría Pública – SBN. (s. f.). *Defensa de predios del Estado* [presentación institucional].

Proudhon, P.-J. (2005). *De la propiedad considerada como derecho natural* .

Rojas Vásquez, P. (s. f.). Las sanciones administrativas en el sector comunicaciones: Un análisis crítico desde los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora. En Procedimiento Administrativo (pp. 120–128).

Román Cordero, C. (s. f.). El debido procedimiento administrativo sancionador. Revista de Derecho Público, 71, s. p. (Universidad de Chile).

Rossini Loza, L. (2022) *Artículo 927. Acción reivindicatoria*. Nuevo comentario del código civil comentado tomo V

Sánchez Coronado, C. A. (2021). *La reivindicación*. Tutela De Los

Derechos Reales, Propiedad, Posesión Y Usucapión

Sánchez Reátegui, J. (2022). *Delito de usurpación inmobiliaria. Aspectos sustantivos y procesales*.

Smolka, M. O., & Furtado, F. (Eds.). (2001). Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano. LILP – PUC.

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). (2019). *Compendio normativo de bienes inmuebles (actualizado 23/05/2019)*. (SINABIP; definiciones de dominio público/privado; recuperación extrajudicial).

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. (2024a, 11 de marzo). *Informe N.° 00039-2024/SBN-DNR*.

Vigil Núñez del Prado, T. T. (2024). *La judicialización como impedimento en la recuperación extrajudicial de predios del Estado*. En Perspectivas en la Defensa Jurídica del Estado (N.° 11, PGE).

Vignolo Cueva, O. (2017). *Los bienes culturales peruanos y la revalorización de la intervención municipal*. En *El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*.

ANEXOS

ANEXO 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA

La función de la Procuraduría Pública Municipal en la recuperación extrajudicial de predios estatales: análisis dogmático del marco normativo peruano				
Problema	**Objetivos**	**Hipótesis**	**Categorías y subcategorías**	**Metodología**
Pregunta principal: ¿El marco jurídico peruano vigente regula de manera suficiente y garantista la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales? **Preguntas secundarias:** - ¿Cuál es la evolución y el estado actual de la normativa sobre recuperación extrajudicial de predios estatales? - ¿Existen vacíos o defectos normativos que dificulten una aplicación adecuada y segura sobre recuperación extrajudicial de predios estatales? - ¿Qué principios del Derecho Administrativo se ven comprometidos en la recuperación extrajudicial de predios estatales? - ¿De qué manera debería regularse la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales para que resulte clara, garantista y eficiente respecto a los derechos fundamentales de los administrados?	**Objetivo general** Analizar dogmáticamente el marco normativo que regula la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales en el Perú. **Objetivos específicos** - Describir la evolución y el estado actual de la normativa sobre recuperación extrajudicial de predios estatales. - Identificar vacíos o defectos normativos que dificulten una aplicación adecuada y segura sobre recuperación extrajudicial de predios estatales. - Analizar los principios del Derecho Administrativo comprometidos en los procedimientos de recuperación extrajudicial de predios estatales. - Proponer recomendaciones para una regulación más clara, garantista y eficiente sobre recuperación extrajudicial de predios estatales.	El marco normativo que regula la recuperación extrajudicial de predios estatales por parte de las Procuradurías Públicas Municipales en el Perú carece de una regulación específica y clara, lo que genera riesgos de inseguridad jurídica tanto para los administrados como para la propia administración.	**Categoría 1: Propiedad Del Estado** - 1.1: El derecho de propiedad - 1.2: Bienes estatales **Categoría 2: La Recuperación De Predios Estatales** - 2.1: Mecanismos de recuperación judicial de predios estatales en el Derecho peruano - 2.2: La recuperación extrajudicial de predios estatales en el Derecho peruano. - 2.3: PNP: protocolo y límites de actuación - 2.4: La competencia de la procuraduría - 2.5: análisis comparativo **Categoría 3: Principios Del Derecho Administrativo Comprometidos** - 3.1: Principios del Derecho administrativo - 3.2: El Debido procedimiento administrativo - **3.3:** Principios comprometidos en la recuperación extrajudicial - 3.4: Vacíos normativos en la Ley 30230 **Categoría 4: Propuesta de la Reforma del Artículo 65 de la Ley N.° 30230**	La presente investigación es de tipo dogmática (argumentativa), enfocada en el análisis, interpretación y sistematización de categorías jurídicas a partir de fuentes documentales. Este enfoque permite examinar el marco normativo sobre recuperación extrajudicial de predios estatales y su compatibilidad con los principios del derecho administrativo y los derechos fundamentales, desde una perspectiva teórico-normativa que analiza la coherencia del ordenamiento jurídico administrativo.

ANEXO 02. PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY N.° 30230

Texto propuesto para el nuevo Artículo 65: Procedimiento uniforme de recuperación extrajudicial

Artículo 65.- Procedimiento uniforme de recuperación extrajudicial de predios estatales

65.1. El procedimiento de recuperación extrajudicial de predios estatales es de aplicación obligatoria para todas las entidades del Estado que administren bienes de dominio público o privado, incluyendo ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales y entidades adscritas, cualquiera sea su régimen jurídico.

65.2. La entidad pública que detecte la ocupación indebida deberá, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, emitir resolución administrativa que disponga el inicio del procedimiento de recuperación extrajudicial, debidamente motivada y acompañada de los documentos que acrediten la titularidad del predio.

65.3. La notificación a los ocupantes se realizará de manera personal o por medios alternativos previstos en el TUO de la Ley 27444, concediéndoles un plazo máximo de siete (7) días hábiles para el retiro voluntario. La notificación deberá contener la identificación del predio, la causal de desalojo, el plazo de desocupación y los recursos administrativos que procedan.

65.4. Vencido el plazo sin que se haya producido el retiro voluntario, la entidad, en coordinación con la Procuraduría Pública y la Policía Nacional del Perú, ejecutará la recuperación en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, respetando los principios de razonabilidad, proporcionalidad y uso diferenciado de la fuerza.

65.5. La Policía Nacional del Perú está obligada a brindar el apoyo necesario para garantizar la ejecución de la medida, bajo responsabilidad funcional.

65.6. Culminada la recuperación, la entidad deberá comunicar el resultado a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) en un plazo de cinco (5) días hábiles, a efectos de su inscripción en el Registro Nacional de Predios Recuperados y para la adopción de medidas de custodia y prevención de reinvasiones.

65.7. El incumplimiento de los plazos previstos en el presente artículo genera responsabilidad administrativa para el funcionario competente, conforme a la Ley del Servicio Civil y la Ley del Código de Ética de la Función Pública.

Disposición Complementaria Final y Transitoria Propuesta

Primera.- Adecuación reglamentaria y elaboración de manual operativo
El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, aprueba mediante Decreto Supremo el Reglamento Nacional de Procedimiento de Recuperación Extrajudicial de Predios Estatales, que deberá desarrollar de manera detallada las etapas, plazos, formatos de notificación, medidas de seguridad y mecanismos de coordinación interinstitucional previstos en el artículo 65.

Asimismo, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), en coordinación con la Procuraduría General del Estado y la Policía Nacional del Perú, elabora y publica el Manual Operativo de Recuperaciones Extrajudiciales, de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado. Dicho manual deberá incluir:

a) Protocolos de verificación registral y levantamiento de información en campo.
b) Modelos estandarizados de resoluciones, notificaciones y actas de recuperación.
c) Procedimientos de coordinación con la PNP y el Ministerio Público.

d) Directrices para la custodia posterior de predios recuperados y acciones de prevención de reinvasiones.
e) Medidas para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los ocupantes y el uso diferenciado de la fuerza.

ANEXO 03. PROYECTO DE DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO NACIONAL DE RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS ESTATALES

DECRETO SUPREMO N.° ___-2025-VIVIENDA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N.° 30230 establece medidas para la recuperación extrajudicial de predios estatales ocupados de manera ilegal, a fin de proteger el patrimonio público;

Que, mediante la modificación del artículo 65 de la referida Ley se ha dispuesto la creación de un procedimiento uniforme de aplicación obligatoria para todas las entidades del Estado, con plazos y etapas claramente establecidas;

Que, resulta necesario aprobar el Reglamento Nacional de Recuperación Extrajudicial de Predios Estatales para desarrollar las disposiciones contenidas en la Ley, dotando de seguridad jurídica, predictibilidad y mecanismos de coordinación interinstitucional a las actuaciones de las entidades públicas;

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobación del Reglamento

Apruébase el Reglamento Nacional de Recuperación Extrajudicial de Predios Estatales, que consta de cinco (5) capítulos, veintidós (22) artículos y cuatro (4) disposiciones complementarias, el mismo que forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El presente Reglamento es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de la administración pública que tengan a su cargo la gestión de bienes de dominio público o privado del Estado.

Artículo 3.- Publicación

Dispóngase la publicación del presente Decreto Supremo y de su Anexo en el Diario Oficial *El Peruano* y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

REGLAMENTO NACIONAL DE RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS ESTATALES

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

Establecer el procedimiento uniforme, las etapas, plazos y responsabilidades para la recuperación extrajudicial de predios estatales, garantizando el respeto de los principios de legalidad, celeridad, proporcionalidad, razonabilidad y debido procedimiento.

Artículo 2.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento se entiende por:

- Predio estatal: Bien inmueble de dominio público o privado del Estado, inscrito o no inscrito en los registros públicos, cuya titularidad se encuentra acreditada mediante acto administrativo firme, partida registral, acta de transferencia o informe de saneamiento.
- Ocupación indebida: Posesión de hecho ejercida sin título legítimo o con título fenecido sobre un predio estatal.

- Recuperación extrajudicial: Medida administrativa ejecutada por la entidad competente para restituir la posesión del predio estatal.

Artículo 3.- Principios rectores

Las entidades aplicarán en todo momento los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, proporcionalidad, publicidad, interdicción de la arbitrariedad, cooperación interinstitucional y respeto por los derechos fundamentales de los ocupantes.

CAPÍTULO II
DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 4.- Etapas del procedimiento

El procedimiento se desarrolla en cuatro etapas:

a) Constatación y verificación de titularidad.
b) Emisión de resolución de inicio.
c) Notificación y plazo de retiro voluntario.
d) Ejecución material de la recuperación.

Artículo 5.- Constatación y verificación

La entidad realiza inspección ocular y verifica la titularidad en registros públicos o archivos administrativos. Esta etapa no podrá exceder de cinco (5) días hábiles desde la toma de conocimiento de la ocupación.

Artículo 6.- Resolución de inicio

La entidad emite resolución administrativa debidamente motivada, que deberá contener:

a) Identificación del predio.
b) Descripción de la ocupación indebida.
c) Fundamentación legal y fáctica.
d) Plazo otorgado para retiro voluntario.

Artículo 7.- Notificación

La resolución de inicio se notifica en un plazo máximo de tres (3) días hábiles de su emisión, de forma personal, por cédula, por publicación edictal o por otros medios previstos en la Ley 27444.

Artículo 8.- Plazo de retiro voluntario

El plazo para el retiro voluntario será de siete (7) días hábiles, contados desde la notificación, prorrogables por única vez por razones debidamente motivadas.

CAPÍTULO III
DE LA EJECUCIÓN MATERIAL

Artículo 9.- Coordinación interinstitucional

La entidad gestora de la recuperación coordina con la Procuraduría Pública, la Policía Nacional del Perú y, de ser necesario, con el Ministerio Público para la programación del operativo.

Artículo 10.- Uso de la fuerza

La intervención policial se sujeta a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y uso diferenciado de la fuerza establecidos en el Reglamento de la PNP. Se prioriza el retiro pacífico de los ocupantes.

Artículo 11.- Acta de recuperación

Culminada la diligencia, se levanta acta en la que conste la restitución del predio, bienes incautados, incidencias ocurridas y presencia de representantes de la PNP y el Ministerio Público.

CAPÍTULO IV
DEL REGISTRO Y SEGUIMIENTO

Artículo 12.- Comunicación a la SBN

La entidad comunicará el resultado de la recuperación a la SBN en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, adjuntando el acta de recuperación y la resolución que dispuso la medida.

Artículo 13.- Registro Nacional de Predios Recuperados

La SBN llevará un registro actualizado de predios recuperados, accesible a las entidades públicas y a la ciudadanía.

Artículo 14.- Medidas de prevención de reinvasión

La entidad gestora deberá disponer el cercado, señalización y vigilancia periódica del predio para prevenir nuevas ocupaciones.

CAPÍTULO V
RESPONSABILIDAD Y SANCIONES

Artículo 15.- Responsabilidad administrativa

El incumplimiento de los plazos o la omisión de las etapas establecidas genera responsabilidad administrativa, de conformidad con la Ley del Servicio Civil y la Ley N.° 27815, Código de Ética de la Función Pública.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

1. Primera: El presente Reglamento entra en vigencia a los treinta (30) días calendario de su publicación.
2. Segunda: La SBN aprueba en un plazo no mayor de sesenta (60) días el Manual Operativo de Recuperación Extrajudicial, con formatos y protocolos estandarizados.

3. Tercera: Las entidades del Estado adecúan sus procedimientos internos a las disposiciones de este Reglamento en un plazo máximo de noventa (90) días.
4. Cuarta: La Contraloría General de la República supervisa el cumplimiento de las obligaciones aquí establecidas.