

■ Artículo 65. Independización de bienes del Estado

Tratándose de bienes del Estado o de entidades con facultad de saneamiento, y salvo disposición distinta, la independización podrá realizarse en mérito a documento otorgado por el funcionario autorizado acompañado del plano de independización suscrito por profesional competente en el que debe precisarse el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes y del área remanente en su caso. En tales supuestos, no se requerirá certificación notarial.

Comentado por:

Amadeo Ordaya Huamán

1. Aspectos generales

El procedimiento regulado en el artículo 65 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios para la independización de bienes del Estado procederá únicamente bajo el cumplimiento de ciertos requisitos:

Deben ser bienes del Estado o de Entidades con facultades de saneamiento.

Presentar el documento otorgado por el funcionario autorizado, que sustente la independización.

Adjuntar el plano de independización suscrito por profesional competente en el que debe precisarse el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes y del área remanente en su caso.

A priori podemos mencionar que para estas independizaciones no se requiere:

Certificación notarial del instrumento público que sustenta la independización.

La presentación de los certificados de información catastral o el certificado negativo de zona catastrada emitido por la autoridad competente del área a independizar y del área remanente.

2. Bienes del Estado

Es claro que en el Perú la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, es la que describe la definición, alcances, características, regímenes, etc, sobre los bienes del Estado; habiéndose creado el Sistema Nacional de bienes Estatales como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales, en sus niveles de Gobierno Nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN como ente rector.

Sin embargo, en su labor de interpretación e integración de las disposiciones constitucionales, el Tribunal Constitucional en la STC N° 006-1996-AI/TC, amplió con mayor precisión lo siguiente: “Los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce, administración de carácter tuitivo y público”. Por otro lado, ha destacado que del enunciado constitucional materia de comentario se deduce que a diferencia de los bienes de dominio público “no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado”, criterio último que se ha afirmado en la STC, expedientes acumulados números 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC²¹⁸.

218 Precisando que: “Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el *nomen* de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos”. También se ha definido al dominio público como la “forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73 de la Constitución, tiene las características de bienes

Asimismo, en la STC recaída en el expediente N° 00003-2007-PC/TC, no hace énfasis al puro aprovechamiento económico que se le podría dar a estos tipos de bienes vía las concesiones²¹⁹, sino por el contrario, destaca la finalidad pública connatural a su propia existencia, así señaló la siguiente distinción: Son bienes destinados al uso público “aquellos que integran el demanio marítimo e hidráulico, así como los caminos, calles, paseos, puentes, parques y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general, susceptibles de ser aprovechados económicamente por particulares si es que el Estado concede ese derecho”. Son bienes de servicio público: “los edificios que sirven de soporte a la prestación de cualquier servicio público, como por ejemplo: mercados, hospitales, museos, cementerios, hospicios, escuelas públicas”.

3. Entidades con facultades de saneamiento

3.1. Competencia de las municipalidad provinciales

El artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece una competencia exclusiva de la municipalidad provincial para el saneamiento físico legal de los asentamientos humano.

Posteriormente, la Ley N° 28687 declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal con fines de vivienda.

Esta norma señaló que las municipalidades provinciales²²⁰, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, ello en concordancia con las atribuciones para las municipalidades en su Ley Orgánica, que dispone en el artículo 4:

“(…) 4.2 Las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) (…)”.

3.2. Competencia del Gobierno Regional

El Título IV capítulo II de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece las funciones específicas de los Gobiernos Regionales, regulando en su artículo 62, las funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado:

a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia

inalienables e imprescriptibles, además de inembargables” (fundamento 29) Referencias contenidas en la Resolución del Tribunal constitucional sobre el expediente N° 00915-2012-PA/TC HUÁNUCO, causa seguida por Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco. Lima 22.10.2012.

219 Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00003-2007-PC/TC señaló que el dominio público es una técnica de intervención mediante el cual se afectan a una finalidad pública determinada, ya sea el uso o el servicio público, ciertos bienes de titularidad pública, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de derecho administrativo, precisando que son tres los elementos que configuran la relación jurídica de dominio público: 1) La titularidad pública de los bienes. 2) La afectación de los bienes objeto del dominio público a una finalidad o utilidad pública. 3) La aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de bienes.

220 Dentro de las facultades de formalización que las municipalidades provinciales podrían realizar se encuentra:

Artículo 8. Procedimiento de formalización

El procedimiento de formalización de la propiedad informal que deben realizar las municipalidades provinciales comprende:

La toma de competencia de las posesiones informales.

La identificación y reconocimiento de las diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos, que requieran la formalización de la propiedad en favor de sus ocupantes, coordinando a tal efecto con la municipalidad distrital que pueda corresponder, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 3.5 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

La aprobación de los planos perimétricos y de los planos de trazados y lotización y su respectiva inscripción en el Registro de Predios de la Sunarp, deberá contar con una base gráfica georreferenciada.

El empadronamiento de los ocupantes de las posesiones informales y la identificación de los lotes vacíos coordinando, igualmente, con la municipalidad distrital que pueda corresponder en concordancia con lo dispuesto por el numeral 3.5 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, de conformidad con la legislación vigente y el sistema de bienes nacionales.

- b. Realizar los actos de inmatriculación saneamiento, adquisición, enajenación, administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.
- c. Establecer los mecanismos aplicables al registro, inscripción y fiscalización de los bienes de propiedad estatal, con excepción de los de propiedad de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional, de acuerdo con la normatividad vigente”.

Siendo así, los Gobiernos Regionales están facultados a realizar actos de saneamiento y administración de aquellos terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado que se encuentran dentro de su jurisdicción y del que han asumido competencia por transferencia de funciones de la SBN.

Lo antes mencionado, resulta concordante con lo establecido en la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, que regulado en el artículo 9, dice lo siguiente:

“(…) Los gobiernos regionales, respecto de los bienes de propiedad del Estado bajo su administración, en cumplimiento de las transferencias de competencias, ejecutarán los actos conforme a lo establecido en el artículo 35 literal j) de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y en el artículo 62 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la presente Ley y en su reglamento (…)”.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 29151, determina en su artículo 18 lo siguiente:

Artículo 18. De la competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales

Los Gobiernos Regionales administran y adjudican los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado dentro de su jurisdicción, incluyendo aquellos que cuenten con edificaciones, a excepción de los bienes de alcance nacional, los comprendidos en proyectos de interés nacional identificados por la SBN, y los terrenos de propiedad municipal de conformidad con el artículo 62 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley.

Por tanto, resulta claro que es competencia de los Gobiernos Regionales administrar y adjudicar terrenos, tanto urbanos como eriazos, de propiedad del Estado dentro de su jurisdicción; pudiendo incluso realizar actos de saneamiento respecto de los mismos.

3.3. Competencia de Cofopri

Si bien el Cofopri se creó mediante el Decreto Legislativo N° 803, publicado el 27 de marzo de 1996, como el organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones; es mediante Ley N° 28923²²¹, que se crea régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, por un periodo de tres (3) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, asumiendo Cofopri de manera excepcional y en el plazo previsto en el artículo 2 las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico-legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales.

Este plazo fue prorrogado por la Ley N° 29320²²² por dos años adicionales, computados desde el vencimiento del plazo primigenio. Ahora, considerando que el plazo original vencía el 09 de diciembre de 2009 y que por la Ley N° 29320 fue ampliado; el régimen extraordinario instaurado por la Ley N° 28923 venció en diciembre del año 2011. Sin embargo, mediante Ley N° 29802²²³, se amplió el plazo al que se refiere el artículo 2 de la Ley N° 28923, por un periodo

221 Publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 08 de diciembre de 2006.

222 Publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 11 de febrero de 2009.

223 Publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 01 de noviembre de 2011.

de cinco (5) años adicionales, el cual se computa inmediatamente desde el vencimiento del plazo anterior, por lo que a la fecha, el régimen extraordinario instaurado se encuentra vigente.

El artículo 3 de la Ley N° 28923 señala que las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre la jurisdicción que Cofopri determine según el Reglamento. Es decir, Cofopri no ha asumido competencia de todo el territorio nacional, sino que va asumiendo su competencia de manera progresiva por eso se dice que la competencia de Cofopri es excepcional y progresiva.

3.4. Competencia sobre predios rurales

Sobre la competencia para formalizar predios rurales, el proceso histórico normativo se remonta desde la promulgación del D. Ley N° 17716 "Ley de Reforma Agraria" del 24 de junio de 1969. Sobre la base de Dirección se formó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), con el marco legal establecido en la Ley N° 25902 del 27 de noviembre de 1992. Posteriormente mediante D. Supremo N° 005-2007-VIVIENDA se aprobó la fusión con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

Posteriormente, se aprueba el Decreto Legislativo N° 1089, por medio del cual se asigna competencia a Cofopri para la formalización y titulación de predios rurales y tierras eriazas habilitadas hasta su conclusión.

Finalmente, en el marco de la Ley N° 27867, Cofopri inició el proceso de transferencia a los Gobiernos Regionales de la competencia para formalizar los predios rurales y tierras eriazas, proceso que a la fecha ha concluido de acuerdo a lo previsto en la Resolución Ministerial N° 114-2011-VIVIENDA del 13 de mayo de 2011 y la descripción de las sucesivas normas efectuadas en el comentario del artículo 64.

4. Precedente de Observancia Obligatoria a tomar en consideración:

Conforme lo establece el XCIII Pleno del Tribunal Registral se aprobó como precedente de observancia obligatoria el siguiente criterio:

"En la calificación de actos administrativos, el Registrador verificará la competencia del funcionario, la formalidad de la decisión administrativa, el carácter inscribible del acto o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la Administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado²²⁴".

Se entiende entonces, que en el proceso de calificación registral, se debe evaluar básicamente el carácter inscribible del acto, la adecuación del acto con los antecedentes registrales y las formalidades extrínsecas de la documentación presentada, aspectos todos que no suponen el análisis de la validez del acto administrativo, ni del procedimiento correspondiente que lo origina.

Por tanto, las resoluciones administrativas constituyen actos administrativos que gozan de una presunción de legitimidad y validez, conforme a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 27444. Ello supone que todos los requisitos de validez del acto administrativo regulados por el artículo 3 de la citada Ley han sido satisfechos, entre ellos el de procedimiento regulador, por lo cual no es viable calificar dicho aspecto, pues ello significaría convertir al Registro en una suprainstancia administrativa.

Ley N° 29802 – ley que amplía la vigencia del régimen extraordinario al organismo de formalización de la propiedad informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007.

"Artículo 1. Ampliación del plazo establecido en el artículo 2 de la Ley 28923, modificado por la Ley 29320. Ampliase el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, modificado por la Ley 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, por un período de cinco (5) años adicionales, el cual se computa inmediatamente del vencimiento del plazo actualmente vigente".

224 Criterio adoptado en las Resoluciones N° 014-2007-SUNARP-TR-T del 18.01.2007, N° 019-2008-SUNARP-TR-T del 31.01.2008, N° 155-2006-SUNARP-TR-T del 29.09.2006, N° 048-2005-SUNARP-TR-T del 22.03.2005 y N° 094-2005-SUNARP-TR-T del 03.06.2005.

5. Otras disposiciones legales a tomar en consideración:

Dinamizar la economía del país, es una política constante del Estado, dinámica al que se responde con diversas normas que en algunos aspectos están estrechamente vinculados al sistema registral del país y con especial atención al Registro de Predios; para muestra, se describe lo regulado por la Ley N° 30230 Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y el Decreto Legislativo N° 1192 Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.

Sin embargo, no son las únicas disposiciones legales, existen las más antiguas y comúnmente utilizadas:

Ley N°29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Ley N° 26512. Declaran de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de los Sectores Educación y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Decreto Supremo N° 130-2001-EF. Dictan medidas reglamentarias para que cualquier entidad pública pueda realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de inmuebles de propiedad estatal.

A manera de conclusión, lo que debe quedar claro es que por principio de especialidad, entendida como “la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad²²⁵”; y, que el mismo Tribunal Constitucional, considera que el Principio de Especialidad de la Ley es que “Ley Especial prima sobre la Ley General²²⁶”, en el proceso de calificación registral, se debe aplicar la norma legal en que sustenta el usuario su rogatoria, sin confusiones con otras disposiciones legales que no resultarían aplicables precisamente por el principio de especialidad.

Concordancias internas

- Artículo 4. Folio real.
- Artículo 58. Definición.
- Artículo 59. Requisitos de la Independización.

Concordancias externas

- Directiva N° 09-2015-SUNARP/SN, que regula en sede registral el trámite de inscripción de los actos inscribibles referidos al proceso de adquisición y expropiación de inmuebles, y transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, previstos en el Decreto Legislativo N° 1192, aprobado mediante Resolución N° 275-2015-SUNARP/SN del 26 de octubre de 2015.
- Decreto Legislativo N° 1192.
- Ley N° 30230.
- Decreto Legislativo N° 1089.
- Decreto Legislativo N° 803.

225 TARDIO PATO, José. “El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales”. E: *Revista de Administración Pública*. N° 162. Septiembre/diciembre 2003. Pág.191.

226 EXP. N° 04084-2009-PA/TC.