



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos HumanosSuperintendencia Nacional  
de Registros Públicos**TRIBUNAL REGISTRAL****RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP-TR****Arequipa, 27 de marzo del 2023**

**APELANTE** : **RODOLFO GUZMAN OLIVERA RUIZ**  
**TÍTULO** : N° 2957970 del 04-10-2022.  
**RECURSO** : H.T.D N° 23694 del 20-12-2022.  
**REGISTRO** : **PREDIOS DE LA SELVA CENTRAL .**  
**ACTO** : **PLANO DE TRAZADO Y LOTIZACIÓN.**

**SUMILLA** :

**COMPETENCIA EN MATERIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL**

Las competencias de COFOPRI establecidas en la Ley 28923 y sus modificatorias no excluyen la competencia de las municipalidades provinciales en materia de formalización de posesiones informales, pues esta se deriva de la competencia constitucional sobre planificación del desarrollo urbano y ejecución de los planes y programas correspondientes.

**I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA**

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la inscripción del plano de trazado y lotización respecto al predio ubicado en la posesión informal AA.VV. Virgen del Cocharcas, sector de Sangani del distrito de Perené, provincia de Chanchamayo y departamento de Junín, predio inscrito en la partida electrónica N° 11035285 del Registro de Predios de la oficina de Satipo - Huancayo, a instancia de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo.

Para tal efecto, se adjuntaron los siguientes documentos:

- Oficio N° 1005-2021-A/MPCH, de fecha 07-12-2021, suscrito por el alcalde de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo, Ing. José Eduardo Mariño Arquiñigo, dirigido a COFOPRI.
- Copia certificada del Acuerdo de Concejo N° 109-2021-MPCH, de

**RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP-  
TR**

fecha 30-11-2021, suscrito por el alcalde de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo, Ing. José Eduardo Mariño Arquíñigo y la secretaria general Roció del Carmen Morote Pérez.

- Oficio N° D000048-2021-COFOPRI-DFINT, de fecha 27-12-2021, suscrito por la directora de formalización integral de COFOPRI, María del Carmen Berrospi Matute.
- Resolución Gerencial N° 209-2022/GDUR/MPCH, de fecha 19-05-2022, suscrita por el gerente de desarrollo urbano y rural, Arq. Rodolfo G. Olivera Ruiz.
- Memoria descriptiva, elaborada en el mes de enero del año 2022, suscrita por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-01), respecto al lote 9, Mz. A, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-02), respecto al lote 9, Mz. B, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-03), respecto al lote 14, Mz. B, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-04), respecto al lote 2, Mz. C, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-05), respecto al lote 1, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-06), respecto al lote 2, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-07), respecto al lote 3, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-08), respecto al lote 4, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-09), respecto al lote 5, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.
- Plano de localización (Lámina PP-10), respecto al lote 14, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdoba.

## **RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR**

- Plano de localización (Lámina PP-11), respecto al lote 15, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-12), respecto al lote 16, Mz. D, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-13), respecto al lote 09, Mz. E, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-14), respecto al lote 11, Mz. E, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-15), respecto al lote 15, Mz. E, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-16), respecto al lote 02, Mz. F, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-17), respecto al lote 06, Mz. F, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-18), respecto al lote 07, Mz. F, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-19), respecto al lote 11, Mz. G, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-20), respecto al lote 14, Mz. G, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-21), respecto al lote 15, Mz. G, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-22), respecto al lote 01, Mz. H, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-23), respecto al lote 02, Mz. H, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-24), respecto al lote 03, Mz. H, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq.

## **RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP-TR**

Iván T. Ponce Córdova.

- Plano de localización (Lámina PP-25), respecto al lote 04, Mz. H, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización (Lámina PP-26), respecto al lote 03, Mz. I, elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización del predio matriz (Lámina PP-03), elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de ubicación del predio matriz (Lámina PU-01), elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Plano de localización del predio matriz (Lámina PP-02), elaborado en el mes de febrero del año 2022, suscrito por el Arq. Iván T. Ponce Córdova.
- Escrito de reconsideración de fecha 04-10-2022, referido al título N° 2022-1461897.

### **Con la apelación de fecha 20-12-2022, se presentó la siguiente documentación**

- Escrito de apelación de fecha 19-12-2022.
- Copia certificada del Oficio N° 1005-2021-A/MPCH, de fecha 07-12-2021, suscrito por el alcalde de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo, Ing. José Eduardo Mariño Arquíñigo y la secretaria general Rocío del Carmen Morote Pérez.
- Oficio N° D000048-2021-COFOPRI-DFINT, de fecha 27-12-2021, suscrito por la directora de formalización integral de COFOPRI, María del Carmen Berrospi Matute.

### **Forma parte de la calificación el siguiente documento**

- Informe técnico N° 022699-2022-Z.R.N° VIII-SEDE-HUANCAYO/UREG/CAT, de fecha 02-12-2022, suscrito por el especialista de catastro de la oficina de La Merced de la Zona Registral N° VIII – Sede Huancayo Juan Andrés García Valencia.

## **II. DECISIÓN IMPUGNADA**

El registrador público del Registro de Predios de la Selva Central Juan

## **RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR**

Carlos Artica Dueñas denegó la inscripción del título formulando tacha sustantiva en los términos que se reproducen a continuación:

“(…)

De conformidad al ítem 37.2 del art. 37 del Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA que aprueba el reglamento de la Ley N° 31056, establece literalmente: “La Municipalidad Provincial ejecuta las acciones de formalización, en todo o parte de su jurisdicción, sobre las áreas no intervenidas por COFOPRI de conformidad con la cuarta disposición complementaria final del reglamento de la Ley N° 30711, ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-VIVIENDA...”

En tal sentido, de conformidad con el literal A) del art. 42 del Reglamento General de los Registros Públicos se procede a la tacha sustantiva del presente título, por cuanto revisado los antecedentes de la partida N° 11035285 del Registro de Predios de Satipo, se advierte que se encuentra inscrito como titular el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, es decir, COFOPRI como ente formalizador, ya asumió competencia sobre el predio con código N° 11035285, que corresponde sector denominado Sangani, distrito Perené, provincia Chanchamayo y región Junín.

(…)”.

### **III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN**

El recurrente sustenta su recurso de apelación sobre la base de los argumentos que se exponen a continuación:

- Respecto al título de la referencia se solicita la inscripción del plano de trazado y lotización de la posesión informal AA.VV. Nuestra Señora del Cocharcas, del sector de Sangani, distrito de Perené - Chanchamayo, inscrito en la partida electrónica N° 11035285 de la Oficina Registral de Satipo; y que por fines operativos se encuentra inscrito a favor de Cofopri. Por otro lado, la Municipalidad Provincial de Chanchamayo de conformidad a la Ley N° 28687 y al Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA; y en concordancia a la Ley N° 31056 y el Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA, asume competencia para la continuidad de acciones de formalización en concordancia al artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades; así mismo, de conformidad al Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, del artículo 37°, inciso 37.2 (competencias de las entidades formalizadoras durante la vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos).

**RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP-  
TR**

- La Municipalidad Provincial de Chanchamayo asume competencia de formalización con la finalidad de no paralizar las acciones de formalización en la AA.VV. Nuestra Señora del Cocharcas en el Sector de Sangani, distrito de Perené, Chanchamayo, inscrito en la partida electrónica N° 11035285 que por fines operativos se encuentra inscrito a favor de Cofopri; para lo cual mediante oficio N° 1005-2021-A-MPCH, la Municipalidad Provincial de Chanchamayo comunicó la aprobación del Acuerdo de Concejo N° 109-2021-MPCH, donde se comunica que la municipalidad asumirá de forma directa los procesos de saneamiento físico- legal, en todo o en parte de la jurisdicción provincial. Por lo tanto, la Municipalidad asume la responsabilidad que garantiza la continuidad de las acciones de acuerdo a la presente ley, ello de conformidad al artículo 4 de la Ley N° 31056, por el cual la Municipalidad Provincial de Chanchamayo es la entidad formalizadora constituida por la Municipalidad Provincial, entidad competente para ejecutar acciones de saneamiento físico, legal y titulación de lotes de posesiones informales sobre propiedad del estado o propiedad privada, de acuerdo a la normativa vigente.
- Sobre la tacha emitida por el registrador, Juan Carlos Artica Dueñas, perjudica el procedimiento, debido a que no se ha calificado de acuerdo a la Ley N° 28687 y su Reglamento y la Ley N° 31056 y su Reglamento, y que los supuestos enunciados por el registrador no se adecuan a la presente ley, postergando el procedimiento en perjuicio del administrado, y cuestionando el acto administrativo realizado por la Municipalidad Provincial de Chanchamayo, por lo cual no debería cuestionarse las competencias de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo como entidad formalizadora.
- Además el registrador también indica que Cofopri ha asumido competencia como ente formalizador y que no corresponde a la Municipalidad Provincial de Chanchamayo continuar con la formalización; si bien en la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 31056 se establece que la Municipalidad Provincial puede ejecutar directamente el proceso de formalización, para lo cual se requiere que, mediante Acuerdo de Consejo, se informe a Cofopri que asumirá de forma directa los procesos de saneamiento físico legal, en todo o en parte de su jurisdicción provincial de conformidad al artículo 37, inciso 37.2 del Reglamento.

## **RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP-TR**

- Por lo que de acuerdo a Ley N° 31056 y su reglamento y de conformidad a la Ley N° 28687 y su Reglamento, se está cumpliendo con las formalidades establecidas en el procedimiento solicitado, que de parte del registrador no ha sido tomado en cuenta y que está retrayendo el procedimiento con la esquila de observación emitida, ignorando la calificación emitida por la Municipalidad Provincial de Chanchamayo y que incumple lo expuesto según el Tribunal Registral en su XCIII - Pleno se determina: precedentes de observancia obligatoria referidos a principios registrales y procedimientos registrales – calificación de actos administrativos.

#### **IV. ANTECEDENTE REGISTRAL**

##### **Partida registral N° 11035285 del Registro de Predios de Satipo.**

En esta partida corre inscrito el terreno rústico que formó parte de la parcela N° 01 del sector denominado Sangani, ubicado en el distrito de Perené, provincia de Chanchamayo, del departamento de Junín, con un área de 07 Ha.8810.81m<sup>2</sup>.

- En el asiento C00001, consta registrado el derecho de propiedad sobre la totalidad del bien inmueble a favor del Estado Peruano representado por el Ministerio de Agricultura, en mérito al oficio N° 227-2010-DRA-OAJ/J, de fecha 10-02-2010. (Título archivado N° 2010-388, de fecha 29-01-2010).
- En el asiento C00002, consta inscrita la transferencia del derecho de propiedad sobre un área de 78,810.81 m<sup>2</sup>., a favor del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, en mérito a la Resolución Ministerial N° 0253-2010-AG, de fecha 31-03-2010, inscrito bajo el título archivado N° 2010-2605, de fecha 27-04-2010.

#### **V. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

Interviene como ponente la vocal [Nora Mariella Aldana Duran](#).

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala, la cuestión a determinar es la siguiente:

- La competencia de Cofopri establecida en la Ley 28923 y sus modificatorias: ¿excluye la competencia de las municipalidades

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR

provinciales en materia de saneamiento físico legal de posesiones informales?

### VI. ANÁLISIS

1. El ejercicio de la potestad administrativa se desarrolla siempre bajo el principio de legalidad, como lo dispone el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley N° 27444, conforme al cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. Para poder ser susceptibles de respeto y cumplimiento por sus destinatarios, los actos de la administración deben ser legítimos y justificados, y para ello deben ceñirse a las disposiciones constitucionales y legales que regulan las materias sometidas a su conocimiento.

Cabe señalar que este respeto efectivo y riguroso de la Constitución y de la ley no siempre se produce en la realidad, lo que puede generar desconfianza y resistencia de los administrados a acatar los actos administrativos. Para evitar esta situación, el Estado ha establecido una presunción de validez de los actos administrativos recogida por el artículo 9<sup>1</sup> del T.U.O. de la Ley N° 27444. En aras de esa búsqueda de legitimación social y jurídica, la ley dispone que los actos administrativos serán reputados válidos en tanto su invalidez no sea declarada por la misma administración o por el Poder Judicial.

En ese sentido, debe entenderse que, cuando una autoridad administrativa expide un acto administrativo que se presume válido, también ha de presumirse que el procedimiento del cual deriva éste ha sido regular, es decir, acorde con las normas procedimentales y sustantivas que regulan la materia.

2. En efecto, sostener lo contrario importaría desconocer dicha presunción de legitimidad de la actuación de la administración pública. Por ende, el control sobre el desarrollo del procedimiento administrativo, los requisitos de admisibilidad y procedencia de la pretensión que se hace

---

<sup>1</sup> “Artículo 9.- Presunción de validez

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.”

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP-TR

valer en sede administrativa y los fundamentos de la decisión de la entidad no pueden ser cuestionados en sede registral.

En ese sentido, el registrador puede y debe evaluar básicamente la competencia del funcionario que otorgó el acto, el carácter inscribible del acto, la adecuación del acto con los antecedentes registrales y las formalidades extrínsecas de la documentación presentada, aspectos que no suponen el análisis de la validez del acto administrativo, ni del procedimiento correspondiente que lo origina.

3. Es así, que en el XCIII Pleno del Tribunal Registral, llevado a cabo en sesión extraordinaria presencial realizada los días 2 y 3 de agosto de 2012, se adoptó el siguiente precedente de observancia obligatoria<sup>2</sup>:

### **“CALIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

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 dictado”.

Criterio adoptado en las Resoluciones N° 014-2007-SUNARP-TR-T del 18/1/2007, 019-2008-SUNARP-TR-T del 31/1/2008, 155-2006- SUNARP-TR-T del 29/9/2006, 048-2005-SUNARP-TR-T del 22/3/2005 y 094-2005-SUNARP-TR-T del 3/6/2005.

Como se puede apreciar, en la calificación de actos administrativos el registrador deberá verificar lo siguiente:

- **Competencia del funcionario.**
- **La formalidad de la decisión administrativa.**
- **El carácter inscribible del acto o derecho.**
- **La adecuación del título con los antecedentes registrales.**

4. En el presente caso, se solicita, al amparo de las Leyes N° 27972, Ley N° 28687 y N° 31056, la inscripción de los planos de trazado y lotización,

---

<sup>2</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 16/08/2012.

## **RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR**

referido al inmueble ubicado en AA.VV. Virgen del Cocharcas, del distrito de Perené, provincia de Chanchamayo y departamento de Junín, en mérito a la Resolución Gerencial N° 209-2022/GDUR/MPCH, de fecha 19-05-2022.

Sin embargo, el registrador público denegó la inscripción señalando que la municipalidad no es competente para formalizar la posesión de dicho inmueble, puesto que, Cofopri ya asumió la competencia para formalizar el inmueble materia de análisis.

Por lo tanto corresponde dilucidar si la competencia de Cofopri establecida en la Ley 28923 y sus modificatorias excluye la competencia de las municipalidades provinciales en materia de saneamiento físico legal de posesiones informales.

5. Al respecto, mediante la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se estableció que las municipalidades provinciales ostentan facultades de saneamiento físico legal de asentamientos humanos, las que se traducen en las acciones de reconocimiento, verificación y titulación de dichos asentamientos con la finalidad de formalizar la propiedad informal.

Así, en los artículos 73 y 79 de la citada Ley, se señala lo siguiente:

### **“ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL**

(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo

(...)

- 1.4. Saneamiento físico legal de las posesiones informales<sup>3</sup>.

(...)

### **ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO**

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

---

<sup>3</sup> Acápites modificados por el Artículo 2 de la Ley N° 31560, publicada el 13 agosto del 2022.

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: (...)
- 1.4.3. Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de posesiones informales<sup>4</sup>.  
(...)"

De lo expuesto, se aprecia que las atribuciones de saneamiento físico legal de las municipalidades provinciales respecto a su circunscripción territorial son exclusivas, es decir, sólo dichas entidades pueden llevar a cabo acciones de saneamiento de posesiones informales.

Esta atribución es derivada del mandato constitucional previsto en el artículo 195<sup>5</sup> de la Constitución, el cual precisa que las municipalidades tienen competencia entre otras, la de planificar el desarrollo urbano.

6. Ahora bien, mediante la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales<sup>6</sup>, 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 (artículo 2).

En lo que respecta al ámbito de aplicación de la acotada Ley, el numeral 3.1 del artículo 3 señala que:

"(...)

---

<sup>4</sup> Numeral modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 31560, publicada el 13 agosto del 2022.

<sup>5</sup> **Artículo 195 de la Constitución Política del Perú:**

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para:

(...)

6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

<sup>6</sup> **Artículo 5.- Definiciones**

A los efectos de lo dispuesto por la presente Ley, entiéndese por:

**1. POSESIONES INFORMALES:** A los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC.

## **RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR**

La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.

(...)”.

7. En el artículo 4, de la referida Ley se dispone que las municipalidades provinciales, 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, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

Agrega la norma que 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 las posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (numeral 4.2 del artículo 4), precisando que corresponde al alcalde provincial, en el ámbito de su circunscripción territorial, suscribir los títulos de propiedad y los demás instrumentos de formalización.

Finalmente, con relación al procedimiento que debe realizar el ente formalizador en el numeral 2 del artículo 8 se indica que, la formalización comprende:

“(…)”

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.

(...)”.

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR

Entonces, en virtud al mandato constitucional y a las leyes mencionadas, está claro que las municipalidades provinciales se encuentran facultadas para llevar a cabo todas las acciones de saneamiento físico y legal de titularidad informal en territorio del Estado.

8. En ese sentido, el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, señala que: “Las municipalidades provinciales, en su condición de representantes del Estado, se encuentran legitimadas para emitir y otorgar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios en el proceso de formalización y para solicitar su inscripción en el Registro de Predios. (...)” (Segundo párrafo del artículo 4).

Del tenor transcrito, se tiene que las municipalidades provinciales en ejercicio de su facultad exclusiva y excluyente de saneamiento de las posesiones informales sobre terrenos del Estado, se encuentran facultadas para otorgar todos los actos jurídicos y administrativos que se requieran para la formalización de dichas formas de titularidad informal, inclusive solicitar la inscripción de los mismos ante el Registro de Predios.

9. Ahora, mediante la Ley N° 28923<sup>7</sup> vigente desde el 9 de diciembre del 2006, se crea un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos (artículo 2), el mismo que fue ampliado por la Ley N° 29320, facultándose a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal<sup>8</sup> - COFOPRI, para que asuma de manera excepcional y en el plazo previsto, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales, a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687. Se precisa que las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine según el reglamento. En cuanto al plazo, por Ley N° 29802<sup>9</sup> se amplió el mismo por un período de cinco años, el cual fue ampliado por Ley N° 30513<sup>10</sup> hasta el 31 de diciembre

---

<sup>7</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 8/12/2006.

<sup>8</sup> Ahora Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

<sup>9</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 1/11/2011.

<sup>10</sup> Publicada en el diario oficial “EL Peruano” el 4/11/2016.

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR

de 2017 que a su vez se amplió por Ley N° 30711<sup>11</sup> hasta el 31 de diciembre de 2021, y por Ley N° 31056<sup>12</sup> se amplió hasta el **31 de diciembre de 2026**. Entonces, durante la vigencia de este plazo, COFOPRI continuará, de manera excepcional, con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

10. Por Decreto Supremo N° 008-2007-VIVIENDA se aprobó el Reglamento de la Ley N° 28923, estableciendo en su artículo 3 que: “Los terrenos de propiedad estatal ocupados por posesiones informales, incorporados al proceso de formalización por COFOPRI, serán objeto de inscripción o transferencia en el Registro de Predios a favor del Estado, representado por COFOPRI. (...)”.

A su vez, el citado Reglamento en su artículo 4 señala que:

“COFOPRI se encuentra legitimado para realizar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios en el proceso de formalización así como para solicitar, mediante oficio, su inscripción en el Registro de Predios, entendiéndose cumplido, con su intervención, el requisito de tracto sucesivo exigido por el Artículo 2015 del Código Civil y la VI Disposición del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N° 079-2005-SUNARP-SN. Para tal efecto, asumirá plena responsabilidad por todas las acciones que realice, hasta la emisión del título de propiedad.”

Para dicho fin, COFOPRI determinará el área geográfica o posesión informal objeto de formalización, lo que será comunicado mediante oficio a la municipalidad provincial correspondiente.

En tal sentido, se puede entender que la Ley N° 28923, no derogó las normas sobre formalización establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Por lo que el carácter excepcional de facultades de saneamiento físico legal de posesiones informales otorgadas a COFOPRI se encuentra acorde con lo dispuesto en el inciso 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972, que determinan la exclusividad de dicha facultad a las municipalidades provinciales.

---

<sup>11</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 29/12/2017.

<sup>12</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 21/10/2020.

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR

Entonces, de las normas precitadas, podemos advertir que las atribuciones de saneamiento físico legal de COFOPRI son de carácter excepcional y, para que pueda ejercer dichas funciones, previamente debe determinarse el área geográfica a formalizar, el cual limitará su competencia, y esta debe ser comunicada mediante oficio a la municipalidad provincial respectiva.

11. Así, se tiene que la asunción excepcional de facultades de saneamiento de la propiedad informal otorgadas a COFOPRI deben ser ejercidas y enmarcadas dentro de las normas dadas para su creación y actuación.

Y, según se aprecia del artículo 13 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC, en los casos de posesiones informales ubicadas en áreas donde dicho ente formalizador no haya asumido competencia, las entidades, como son las municipalidades provinciales, mantendrán sus funciones de saneamiento físico legal, debiendo ajustarlas a las directivas que emita COFOPRI.

**Es decir, si un determinado ámbito de una posesión informal no ha sido sometido al proceso de saneamiento y por ende COFOPRI no ha asumido la competencia de dicho proceso, es válida la toma de competencia de la municipalidad provincial en cuya circunscripción territorial se encuentre ubicada la posesión informal a efectos de su saneamiento.**

12. Asimismo, en relación a la toma de competencia de la municipalidad provincial, cabe señalar que según el segundo párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización:

“La municipalidad provincial puede, mediante acuerdo de concejo, informar a COFOPRI que asumirá de forma directa los procesos de saneamiento físico-legal, en todo o en parte de la jurisdicción provincial. Dicha acción se hace efectiva desde el 1 de enero del año siguiente a la comunicación del citado acuerdo. La municipalidad asume la responsabilidad por la previsión presupuestal que garantice la continuidad de las acciones. El reglamento de

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR

la ley precisa las condiciones, plazos y las demás acciones para la entrega de la información y acervo documental que corresponda.”

Entonces, de acuerdo con el dispositivo citado tenemos que se ha regulado la forma de coordinación entre COFOPRI y las Municipalidades Provinciales respecto a la toma de competencia para iniciar los procesos de saneamiento físico legal, esto con aras de prever el presupuesto que se destinará para dicho efecto. Por lo que, en lo sucesivo, estando a la vigencia de la norma, las Municipalidades Provinciales tendrán que comunicar previamente a COFOPRI sobre la toma de competencia.

En ese sentido, el referido dispositivo nos permite confirmar una vez más sobre las facultades de saneamiento físico legal de las posesiones informales que competen a las municipalidades provinciales.

13. Por lo tanto, siendo que, en el presente caso existe la previa comunicación por parte de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo dirigida a Cofopri, mediante oficio N° 1005-2021-A/MPCH, de fecha 07-12-2021, respecto a la toma de competencias declarada en el Acuerdo de Concejo N° 109-2021-MPCH, de fecha 30-11-2021, se tiene que, el órgano municipal ha cumplido con las formalidades que establecen las normas antes citadas, para la toma de competencias respecto a las acciones de formalización del predio ubicado en AA.VV. Virgen del Cocharcas, sector de Sangani, del distrito del Perené, provincia de Chanchamayo y departamento de Junín. En consecuencia, no existe impedimento legal para que el referido predio sea objeto de formalización al amparo de la Ley N° 31056 por parte de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo.

Por las razones expuestas, corresponde **revocar la tacha sustantiva** formulada por la primera instancia registral.

14. Por último, se advierte que el registrador, en el presente caso formuló tacha sustantiva sin evaluar la documentación presentada, por lo que corresponde remitir el título al registrador para que, conforme a la normativa registral y lo expuesto en la presente resolución, cumpla con realizar la calificación del título presentado. De esta forma, el administrado tendrá la oportunidad de contradecirlos o subsanarlos; y, si no encontrara ningún defecto, deberá proceder a su inscripción.

## RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR

Téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 23 de la Ley N° 26366 – Ley de Creación de la Sunarp, “el Tribunal Registral es el órgano que conoce en segunda y última instancia administrativa registral los recursos de apelación interpuestos contra las denegatorias de inscripción y demás actos registrales expedidos por los registradores en primera instancia”. La norma no señala que pueda pronunciarse en caso de ausencia de denegatoria y, menos aún, sin que exista impugnación del interesado de por medio.

Cuando conoce en segunda instancia el Tribunal Registral se pronuncia, entre otros, revocando o confirmando las decisiones de los registradores o abogados certificadores (conforme al artículo 156 del Reglamento General de los Registros Públicos), pero no suplantándolos en sus funciones.

Lo que se busca con esta decisión es que el usuario tenga la posibilidad –de ser el caso– de recurrir en una segunda instancia administrativa si el resultado de la calificación dista de la inscripción del título.

15. En ese mismo sentido, en el CCVIII Pleno del Tribunal Registral, realizado en sesión ordinaria modalidad presencial los días 10 y 11 de abril de 2019, se aprobó el siguiente acuerdo:

### REENVÍO

“El Tribunal Registral reenviará el título a primera instancia en el supuesto que resulte manifiesto que el registrador no efectuó calificación registral, sin perjuicio de la aplicación del principio pro inscripción implícito en el artículo 31 del Reglamento General de los Registros Públicos y del principio de eficacia previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo General”.

Esta Sala considera que este último acuerdo resulta aplicable al caso materia de análisis, por cuanto el registrador no realizó la calificación integral del título.

En consecuencia, a fin de no afectar el derecho del usuario, esta Sala dispone el **reenvío del título a la primera instancia registral** para que, conforme a la normativa registral y lo expuesto en la presente resolución, culmine de forma inmediata, con efectuar la calificación registral correspondiente.

## **RESOLUCIÓN No. – 1318- 2023-SUNARP- TR**

Bajo ese orden de ideas, estando a lo acordado por unanimidad; con la intervención del vocal (s) Jorge Luis Almenara Sandoval, autorizado por Resolución N° 170-2022-SUNARP/SN de fecha 21.12.2022.

### **VII. RESOLUCIÓN**

**REVOCAR** la tacha sustantiva formulada al título apelado y **REMITIR** el título a la primera instancia para su calificación, conforme a los fundamentos expuestos en el análisis de la presente resolución.

**Regístrese y comuníquese.**

**Fdo.**

**JORGE LUIS ALMENARA SANDOVAL**

Presidente de la Quinta Sala del Tribunal Registral

**NORA MARIELLA ALDANA DURÁN**

Vocal del Tribunal Registral

**ROBERTO CARLOS LUNA CHAMBI**

Vocal del Tribunal Registral