

Centro de Formación y
Capacitación

2025



PGE

Procuraduría General
del Estado

EDICIÓN DEDICADA AL TEMA DE
RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL DE PREDIOS

N° 26

PERSPECTIVAS

EN LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

UN ESPACIO DE OPINIÓN

PERSPECTIVAS
En la defensa jurídica del Estado

Un espacio de opinión

Editado por la Procuraduría General del Estado, a través del
Centro de Formación y Capacitación

Línea de Investigación Aplicada

Número 26 - Enero 2026

Procuradora General del Estado
María Aurora Caruajulca Quispe

Edición de contenidos
Equipo de Centro de Formación y Capacitación

centrodecapacitacion@pge.gob.pe
<https://www.gob.pe/procuraduria>
Av. República de Panamá 3542 - San Isidro – Lima – Perú.

El contenido de este documento es de responsabilidad de sus autores/entrevistados y no necesariamente refleja el punto de vista de la Procuraduría General del Estado.

ÍNDICE

Presentación	1
Entrevista a Mercedes del Carmen Rodríguez Acosta, Procuradora Pública del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI	2
Conferencia “Estrategias legales y operativas en la recuperación extrajudicial de predios estatales: Análisis de la Ley N.º 30230” (Relatoría)	5

Presentación

La Procuraduría General del Estado (PGE), a través de la Línea de Investigación Aplicada del Centro de Formación y Capacitación (CFC), se complace en presentar la edición N.º 26 de su boletín jurídico, “Perspectivas en la Defensa Jurídica del Estado, un espacio de opinión”.

Esta edición inicia con una entrevista realizada a la procuradora pública del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, Mercedes del Carmen Rodríguez Acosta, quien reflexiona sobre el rol estratégico y ético del procurador, destacando valores como la integridad y la preparación académica constante como pilares de la función. En su intervención se destacan los alcances de su gestión, la cual ha permitido recuperar más de 116,000 m² de áreas públicas y consolidar una participación activa en el sistema de integridad institucional, canalizando ante el Ministerio Público hechos de corrupción detectados durante la defensa de los predios estatales.

Asimismo, en el marco de esta entrevista, resulta oportuno recordar la conferencia que brindó la Dra. Rodríguez Acosta en el marco de los “Jueves de innovación jurídica”, en 2025. En esa línea, se presenta la relatoría de dicha ponencia, titulada “*Estrategias legales y operativas en la recuperación extrajudicial de predios estatales: Análisis de la Ley N.º 30230*”. El texto examina las fases técnica, legal y operativa de la recuperación de la propiedad estatal, subrayando la importancia de una coordinación firme con la Policía Nacional del Perú y el cumplimiento de las obligaciones de custodia por parte de las entidades titulares para evitar la presencia de nuevas invasiones en los predios recuperados.

Con esta edición, que marca el inicio del año 2026, el boletín *Perspectivas* busca seguir ofreciendo un análisis técnico y actualizado desde la óptica de quienes ejercen la defensa jurídica del Estado, así como abrir el espacio a nuevas reflexiones sobre los desafíos que se presentan en los próximos meses.

En esa línea, invitamos a los procuradores, abogados y servidores especializados de la PGE a proponer artículos para las siguientes ediciones y compartir sus aportes y experiencias. Si desea participar, deje sus datos [aquí](#). Para obtener información detallada sobre cómo colaborar, pueden consultar la [Guía de autores de la publicación](#).

Centro de Formación y Capacitación
Procuraduría General del Estado



**MERCEDES DEL
CARMEN RODRÍGUEZ
ACOSTA**

Procuradora Pública
Organismo de Formalización
de la Propiedad Informal -
COFOPRI

ENTREVISTA

En esta entrevista, la Procuradora Pública del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), Mercedes del Carmen Rodríguez Acosta, reflexiona sobre el rol estratégico del procurador público en la defensa jurídica del Estado, así como sobre los principales desafíos que enfrenta la recuperación extrajudicial de predios estatales.

Desde su experiencia especializada, comparte aportes para el fortalecimiento del sistema administrativo de defensa jurídica del Estado, poniendo énfasis en la integridad, el liderazgo y la articulación interinstitucional.

¿Qué rol cumple el procurador público en la protección de los intereses del Estado?

Los procuradores públicos cumplimos una función fundamental: defender los intereses del Estado en sus tres niveles de gobierno (nacional, regional o local), tal como lo regula nuestra Constitución en el artículo 47. Dicho artículo señala que la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1326, en su numeral 27.1, precisa que los procuradores son los funcionarios que ejercen la defensa de los intereses del Estado por mandato constitucional.

En la actualidad, nuestro rol es dinámico, activo, eficiente y eficaz; somos una pieza elemental en la defensa jurídica del Estado, por lo que es importante que actuemos con uniformidad, coherencia y probidad, desempeñando nuestras funciones con autonomía e independencia en el ámbito de nuestras competencias.

¿Qué competencias, conocimientos o habilidades considera indispensables para el ejercicio de la función del procurador público en la actualidad?

Siendo el procurador público un líder, considero indispensables competencias como la integridad y la coherencia entre lo que se exige y lo que se practica, tanto en el ámbito profesional como personal y familiar. El actuar debe estar guiado por valores y principios como la decencia que permitan resguardar la reputación, los actos y el rol institucional que se ejerce, evitando prácticas deshonestas, mediocres o populistas. A ello se suma la vocación de servicio, entendida como el valor que debe primar de manera permanente en la defensa de los intereses del Estado, por encima de cualquier beneficio personal, ya que la función del procurador es servir y no servirse del cargo.

Asimismo, resulta fundamental la madurez para reconocer las propias limitaciones y

² Abogada egresada de la Universidad San Martín de Porres. Cuenta con estudios concluidos de maestría en Derecho Civil y Comercial, así como con cursos de especialización en derecho inmobiliario, registral y notarial. Posee más de 33 años de ejercicio profesional y desde el año 2015, se desempeña como Procuradora Pública de COFOPRI.

conformar equipos de trabajo sólidos, integrados por profesionales con diversas especialidades que permitan una defensa eficaz y eficiente de los intereses del Estado. En ese marco, cobra especial relevancia la resiliencia frente a los cambios institucionales, el trabajo en equipo basado en la colaboración y el respeto por las opiniones, así como la toma de decisiones estratégicas. Finalmente, la iniciativa de aprendizaje continuo permite adaptarse a nuevos modelos de gestión, sistemas y dinámicas institucionales, fortaleciendo el liderazgo del procurador público y su compromiso de aportar, desde su función, al desarrollo y bienestar del país.

¿De qué manera su especialidad contribuye al fortalecimiento del sistema administrativo de defensa jurídica del Estado?

Como procuradora de COFOPRI y profesional del derecho, mis conocimientos en derecho procesal, procedimiento administrativo y normas técnicas de formalización de la propiedad, aunado a mi especialización en derecho inmobiliario, registral y notarial me han permitido asumir la responsabilidad de liderar la Procuraduría de esta entidad y una defensa exitosa de los intereses del Estado.

Esto se refleja en la defensa de la seguridad jurídica de los títulos de propiedad que expide COFOPRI (que constituye el objetivo de la formalización de la propiedad informal), así como en la recuperación extrajudicial de predios invadidos u ocupados ilegalmente bajo el amparo de la Ley N° 30230 (artículos 65 y 66). Gracias a ello, hasta el año 2025 hemos recuperado más de 116,000 m² de áreas destinadas para uso público a nivel nacional.

Del mismo modo, resalta nuestra participación activa en el sistema de integridad. En ejercicio de nuestro rol

consultor, hemos puesto en conocimiento del Ministerio Público hechos de corrupción que nos trasladan algunas entidades colaboradoras durante los procesos de recuperación, ciudadanos y trabajadores. A través de esta labor se ha logrado disuadir la comisión de actos de corrupción dentro de la entidad.

Finalmente, contribuimos al sistema de la Defensa Jurídica del Estado compartiendo nuestras experiencias a través de talleres y ponencias sobre recuperación de predios estatales.

Desde su experiencia, ¿cuáles considera que son los principales desafíos que enfrenta la defensa jurídica en su ámbito de actuación?

En materia de recuperación de predios del Estado, uno de los principales desafíos radica en la falta de conocimiento normativo de la Ley N.º 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes del Estado (y su Texto Único Ordenado), de la Ley N.º 30230, Ley de recuperación extrajudicial de la propiedad estatal y otras normas conexas, lo cual lleva a que la PNP observe o deniegue el apoyo de la fuerza pública, transgrediendo así el principio de legalidad.

Otro reto significativo es la insuficiente colaboración de la entidad titular del bien, que, pese a ser responsable de su custodia y defensa, no proporciona los informes técnicos y legales necesarios, lo que dificulta la adopción de decisiones oportunas y eficientes. A ello se suma la limitación presupuestaria y el hecho de que, tras una ejecución exitosa de recuperación, las entidades suelen omitir sus deberes de conservación y custodia. Esta falta de resguardo propicia nuevas invasiones, lo cual deriva en gastos adicionales para el Estado.


Frente a este escenario, resulta indispensable

comprender que toda recuperación, independientemente de la extensión del predio, implica altos niveles de responsabilidad, riesgo y esfuerzo, por lo que su valoración no debe centrarse en los metros cuadrados recuperados, sino en el trabajo articulado de los operadores involucrados. Desde esta procuraduría, tales dificultades han sido asumidas como oportunidades de mejora orientadas a fortalecer capacidades institucionales y a convertir cada desafío en un espacio para el aprendizaje e innovación en la defensa de los intereses del Estado.

¿Qué reflexión o mensaje le gustaría compartir sobre el presente y futuro de la defensa jurídica del Estado?

La defensa jurídica del Estado exige, ante todo, un compromiso auténtico con la función que se ejerce. Ello implica valorar y asumir con responsabilidad el rol del procurador público, lo cual solo es posible a partir del conocimiento profundo del sistema y del marco normativo que lo regula. La capacitación permanente, el perfeccionamiento profesional y la articulación con el ente rector resultan indispensables para fortalecer una defensa técnica, coherente y alineada con los intereses del Estado.

En ese sentido, conocer y comprender el Decreto Legislativo N.º 1326, su reglamento y las normas conexas es una obligación funcional. El aprendizaje continuo, la consulta permanente y el estudio riguroso permiten desempeñar la labor con solvencia y ética. El Centro de Formación y Capacitación de la Procuraduría General del Estado cumple un rol clave en este proceso, al brindar espacios para fortalecer capacidades y generar identidad institucional, recordándonos que detrás de la estructura organizacional existe un equipo humano comprometido con la defensa del país.

En lo personal, puedo afirmar que mi permanencia en la institución responde al profundo compromiso y aprecio que he desarrollado por esta labor. Me honra pertenecer a la Procuraduría General del Estado y mantengo el firme propósito de seguir contribuyendo con la mayor excelencia en mi quehacer diario. 

En el marco de la entrevista realizada a la procuradora pública de COFOPRI, Mercedes Rodríguez, resulta oportuno recordar la conferencia que brindó en el marco de los “Jueves de Innovación Jurídica”, realizada el 10 de julio de 2025. En esa línea, a continuación se presenta una relatoría de la misma:

RELATORIA

Conferencia “Estrategias en la recuperación extrajudicial de predios estatales”

Ponente

Mercedes del Carmen Rodríguez Acosta



[Conferencia “Estrategias en la recuperación extrajudicial de predios estatales”](#)

En este evento académico se analizaron el marco normativo y las estrategias prácticas para la defensa de la propiedad estatal en el Perú, centrándose en el mecanismo de recuperación extrajudicial regulado por los artículos 65 y 66 de la 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. En esa línea, se desarrollaron las acciones previas, la interacción con la Policía Nacional del Perú (PNP) y las acciones posteriores a la recuperación, proporcionando una guía para los operadores jurídicos del sistema de defensa del Estado.

1. Naturaleza jurídica de la recuperación extrajudicial de predios

La recuperación extrajudicial de predios no debe confundirse con un proceso de desalojo judicial. Se trata de un mecanismo especial regulado en los artículos 65 y 66 de la Ley N.º 30230, diseñado para dotar a las entidades públicas de celeridad e inmediatez para repeler invasiones u ocupaciones ilegales.

Además, este mecanismo se sustenta en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú, que establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Asimismo, se complementa con la Ley N.º 29618, que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado estatal.

Es necesario recordar que, el Estado es titular de bienes de dominio público y bienes de dominio privado estatal.

Por otro lado, es fundamental distinguir dos conceptos clave en esta materia:

- **Invasión:** Ingreso al predio sin contar con título alguno.
- **Ocupación ilegal:** Situación en la que el ocupante pudo haber tenido un título (incluso inscrito), pero este ha devenido en nulo, ineficaz o ha fenecido (poseedor precario).

2. Desarrollo de las acciones previas a la recuperación del predio

El éxito de la operación radica en la fase de planificación. Antes de solicitar el auxilio policial, se debe determinar la competencia del procurador público.

2.1. El informe técnico legal

Es la pieza fundamental para determinar la competencia. Este documento debe ser elaborado por la entidad y no por el procurador. El informe debe precisar lo siguiente:

1. Ubicación exacta del predio invadido.
2. Naturaleza del predio (dominio público o privado del Estado).
3. Si el predio está en proceso de formalización (en caso de COFOPRI o Gobiernos Regionales).

2.2. Acreditación de la propiedad

Para ejecutar una adecuada defensa, se requiere la partida registral del predio, en caso esté inscrito. Si el predio no cuenta con inscripción en SUNARP (situación común en bienes estatales), es obligatorio tramitar el Certificado Negativo de Búsqueda Catastral.

- **Requisitos:** Plano de ubicación, plano perimétrico y memoria descriptiva.
- **Finalidad:** Acreditar que el predio no se superponga con propiedad privada ni afecte derechos de terceros inscritos.

2.3. Análisis de temporalidad

El uso de herramientas tecnológicas como Google Maps contribuyen a determinar la antigüedad de la posesión. Esto muchas veces ha permitido desvirtuar alegatos de los invasores que afirman tener posesión de la propiedad durante muchos años cuando las imágenes satelitales demuestran lo contrario.

3. Procedimiento administrativo ante la Policía Nacional del Perú (PNP)

Una vez determinada la competencia, el procurador solicita el auxilio de la fuerza pública conforme a la Ley N.º 30230.

3.1. Requisitos y protocolo

La solicitud se dirige al comisario del sector (no a la región policial). Según el protocolo policial, se debe presentar:

- Acreditación del procurador (Resolución de designación procurador público + DNI).
- Plano de ubicación y partida registral (o documento que sustente la titularidad/administración).
- Debido a que el *Protocolo de intervención de la PNP en la recuperación de predios del estado* (aprobado por Resolución Directoral N.º 216-2015-DIRGEN/EMG-PNP) así lo requiere, es importante adjuntar la declaración jurada de inexistencia de procesos judiciales (generalmente incluida en el oficio).

3.2. ¿Qué hacer cuando la PNP declara improcedente la solicitud de auxilio policial?

Podría suceder que la PNP, en uso de sus facultades para realizar un examen de legalidad de la solicitud, la observe o declare improcedente. No obstante, es importante resaltar que el protocolo policial es una norma administrativa de rango inferior a la Ley N.º 30230, por lo que la PNP no tiene facultades para realizar un examen de legalidad sustantiva sobre la solicitud, ni para sustituir el criterio interpretativo del procurador.

Si la PNP se niega injustificadamente o exige requisitos extralegales (como certificados de habilitación o identificación previa de invasores desconocidos), el procurador debe acudir a la Inspectoría General de la PNP para hacer valer los mandatos establecidos en la Ley N.º 30230.

4. Desarrollo de las acciones durante la recuperación del predio

Durante la diligencia de recuperación es común que surjan situaciones complejas que exijan decisiones inmediatas por parte del procurador público. Sobre el particular, uno de los escenarios más recurrentes es la aparición de construcciones de material noble (ladrillo y cemento), lo cual suele plantear la interrogante sobre si es viable proceder con la recuperación extrajudicial o si, por el contrario, se debe acudir a la vía judicial.

Al respecto, es preciso analizar lo dispuesto en la Ley N.º 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. Bajo este marco normativo, toda edificación legal requiere contar con un proyecto de habilitación urbana y las licencias correspondientes, requisitos de los cuales carecen habitualmente las invasiones.

No obstante, ante la duda sobre la procedencia de la demolición de una estructura, se recomienda erradicar a los ocupantes y asegurar que el predio quede inhabitable —mediante el retiro de puertas y ventanas—, sin que sea estrictamente necesario demoler la estructura principal en ese instante.

Finalmente, cabe precisar que, conforme al artículo 943 del Código Civil (referente a la edificación de mala fe en terreno ajeno) y al artículo 55 del *Reglamento de la Ley N.º 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*, toda mejora realizada en predios del Estado beneficia directamente a este. En consecuencia, no corresponde derecho a resarcimiento ni a compensación alguna por la ejecución de dichas edificaciones o mejoras.

Por otro lado, en cuanto al auxilio de la fuerza pública, el protocolo policial exige acreditar la inexistencia de procesos judiciales pendientes; sin embargo, dicho requisito demanda un análisis jurídico cuidadoso.

En primer lugar, es fundamental establecer que si el ocupante interpone una demanda con posterioridad a la solicitud de recuperación, no se suspende la ejecución de la diligencia; admitir lo contrario implicaría validar tácticas dilatorias orientadas a evadir la ley.

En segundo lugar, un proceso judicial preexistente solo tendrá efectos suspensivos si en este se discute específicamente la posesión o propiedad frente a los invasores actuales. En consecuencia, aquellos procesos de distinta naturaleza o que involucren a terceros, tales como embargos por deudas de sujetos ajenos a la ocupación, no constituyen un impedimento legal para continuar con la recuperación del bien.

5. Retos relacionados a la logística y el presupuesto

Un obstáculo recurrente es la falta de recursos (maquinaria, viáticos, personal obrero). La Ley es clara al señalar que la obligación de recuperar y proveer los medios logísticos recae en la entidad titular del predio, no en el presupuesto de la procuraduría.

Asimismo, los titulares de las entidades deben brindar facilidades logísticas relacionadas a la recuperación del predio. Ante la negativa, el procurador debe reportar la inacción a la Contraloría General de la República y al Órgano de Control Institucional de la entidad.

6. Desarrollo de las acciones posteriores a la recuperación

La recuperación no termina con el retiro de los invasores. Para evitar que el predio vuelva ser ocupado, se deben ejecutar acciones inmediatas, comenzando con la suscripción de un acta detallada junto a la PNP. Si bien los efectivos policiales suelen elaborar sus propios documentos internos, es fundamental que la procuraduría redacte un acta propia donde se individualice a los participantes, se describa la mecánica de la intervención y se recabe la firma del comisario o efectivo a cargo. Cabe resaltar que no existe impedimento para que otros funcionarios presentes también suscriban el documento a fin de dotarlo de mayor respaldo.

Posteriormente, se debe proceder a cercar el predio. Aunque esta tarea pueda parecer compleja o costosa, es una medida indispensable para evitar que el predio vuelva a ser invadido. Si existen limitaciones presupuestarias que impidan la construcción de muros, se

recomienda implementar medidas disuasivas o alternativas, tales como el cercado con vegetación, la colocación de carteles que adviertan la titularidad estatal y las penas por usurpación, o incluso el uso de obstáculos físicos como zanjas o maquinaria en desuso. Estas acciones son necesarias considerando que el resguardo policial, según su protocolo, suele resguardar los predios solo durante 48 horas.

Una vez asegurado el perímetro, se formaliza la entrega a la entidad titular. En el caso de COFOPRI, por ejemplo, este procedimiento se realiza mediante un memorándum dirigido a la Dirección Ejecutiva –con copia a la oficina zonal correspondiente– para que cumplan con su obligación legal de conservación y custodia.

Asimismo, el procurador debe cumplir con la denuncia penal obligatoria por usurpación agravada. Esta acción no debe entenderse como un valor agregado a la gestión, sino como un deber imperativo que debe concretarse en un plazo máximo de dos días tras la recuperación. La celeridad es clave, pues los ocupantes ilegales suelen instrumentalizar denuncias por abuso de autoridad contra los funcionarios para frenar el proceso. Por ello, es vital contar con un registro fotográfico o en video desde el inicio de las acciones, lo que servirá como medio probatorio ante cualquier imputación que pretenda cuestionar la legalidad de la intervención o de las personas participantes.

7. Conclusión

La recuperación extrajudicial realizada al amparo de la Ley N.º 30230 es una herramienta importante para la defensa del patrimonio estatal, la cual exige del procurador un rol proactivo. El éxito depende de una fase preparatoria sólida, una correcta actuación ante la autoridad policial y una ejecución logística coordinada con la entidad titular.

Ante la duda o la falta de recursos, la coordinación interinstitucional y el apoyo entre procuradurías son necesarias para proteger los bienes de todos los peruanos.

«Año académico de la obra constitucional de José Faustino Sánchez Carrión en Defensa de la República Peruana».

ACCIONES PREVIAS A LA RECUPERACION

PARA DEFINIR SI SOMOS COMPETENTES O SI ES VIABLE SOLICITAR LA RECUPERACIÓN EXTRAJUDICIAL U OTRA ACCIÓN DE DEFENSA

- INFORME TECNICO LEGAL DEL PREDIO INVADIDO U OCUPADO ILEGALMENTE
- PARTIDA REGISTRAL O CERTIFICADO NEGATIVO DE BUSQUEDA CATASTRAL
- IMÁGENES DE GOOGLE MAPS

Centro de Formación y Capacitación
Procuraduría General del Estado
Av. República de Panamá 3542
San Isidro – Lima – Perú



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humano

Procuraduría General
del Estado