

EL PROCEDIMIENTO DE FORMALIZACIÓN DE PROPIEDADES Y LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD DE COFOPRI

THE PROPERTY FORMALIZATION PROCEDURE AND BINDING PRECEDENTS OF THE COFOPRI ADMINISTRATIVE PROPERTY COURT

Recibido: 18 de noviembre del 2025 | Aprobado: 20 de enero del 2026

DEMETRIO ROJAS GARCÍA¹

RESUMEN

Frente al desafío que representa la marcada informalidad de la vivienda y como parte de una política pública orientada a la formalización masiva de la propiedad, en 1996 se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad – COFOPRI, mediante el Decreto Legislativo N° 803. Esta entidad nace como un organismo público descentralizado, autónomo y especializado en la formalización de la propiedad informal, en un contexto de reformas estructurales de la función pública que promovieron la creación de organismos autónomos con una nueva función administrativa: la función cuasi jurisdiccional, con facultades para resolver controversias en sede administrativa.

A lo largo de casi tres décadas, el marco normativo diseñado para la política de formalización ha sufrido numerosas modificaciones y, no obstante, el cuerpo legal mantiene deficiencias y vacíos. Específicamente en el ámbito procesal, los procedimientos de formalización se han visto afectados e impactados por diversas normativas, destacando la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y sus modificatorias. En este contexto de vacíos normativos y debido a la dinámica inherente a la función resolutoria de los tribunales administrativos, resulta indispensable recurrir a herramientas de integración jurídica. Entre estas herramientas, los precedentes de observancia obligatoria emitidos por el Tribunal Administrativo de la Propiedad (TAP) de COFOPRI son fundamentales para asegurar la coherencia y predictibilidad del proceso.

En efecto, el TAP cumple un papel fundamental en el proceso de formalización de la propiedad en el Perú, pues resuelve los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por las oficinas zonales, estando facultado para establecer precedentes de observancia obligatoria que orientan la interpretación y aplicación de las normas vinculadas con los procedimientos de formalización de la propiedad. De este modo, si bien desde su existencia ha tenido una escasa producción de precedentes, en los últimos tres años ha publicado la mayor parte de precedentes, y con ello se vislumbra la posibilidad de integrar activamente los vacíos normativos y lograr una mayor eficacia y predictibilidad de los procedimientos de formalización de la propiedad predial.

Palabras clave: Informalidad en la vivienda; procedimiento administrativo general; procedimiento especial de formalización; TAP (Tribunal Administrativo de la Propiedad); precedente de observancia obligatoria.

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM. Maestro en Derecho de Empresa por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - UPC. Presidente del Tribunal Administrativo de la Propiedad de COFOPRI.
Correo: demerojasgar@gmail.com
ORCID: [0000-0002-6108-8777](https://orcid.org/0000-0002-6108-8777)

El autor escribe este ensayo en homenaje a la memoria del doctor Jorge Avendaño Valdez, distinguido maestro del Derecho Civil y reformador de la enseñanza jurídica en el Perú. Asimismo, el autor lo dedica, con profundo orgullo, a su hijo Andrés Fermín.

ABSTRACT

Faced with the challenge posed by widespread informality in housing and as part of a public policy aimed at the mass formalization of property ownership, the Commission for the Formalization of Property – COFOPRI – was created in 1996 through Legislative Decree No. 803. This entity was established as a decentralized, autonomous public body specializing in the formalization of informal property ownership, within a context of structural reforms to the public sector that promoted the creation of autonomous agencies with a new administrative function: a quasi-jurisdictional function, with the power to resolve disputes administratively.

Over nearly three decades, the regulatory framework designed for the formalization policy has undergone numerous modifications; however, the legal framework still contains deficiencies and gaps. Specifically in the procedural sphere, formalization procedures have been affected and impacted by various regulations, notably Law No. 27444, the General Administrative Procedure Law, and its amendments. In this context of regulatory gaps and due to the inherent dynamics of the administrative tribunals' decision-making function, it is essential to resort to legal integration tools. Among these tools, the binding precedents issued by the Administrative Property Tribunal (TAP) of COFOPRI are fundamental to ensuring the coherence and predictability of the process.

Indeed, the TAP plays a fundamental role in the property formalization process in Peru, as it resolves appeals filed against resolutions issued by the Zonal Offices. It is empowered to establish binding precedents that guide the interpretation and application of the regulations related to property formalization procedures. Thus, although it has produced few precedents since its inception, it has published the majority of them in the last three years, thereby offering the possibility of actively filling regulatory gaps and achieving greater efficiency and predictability in property formalization procedures.

Keywords: Housing informality; general administrative procedure; special formalization procedure; PAT (Property Administrative Tribunal); mandatory observance precedent.

INTRODUCCIÓN

El territorio peruano se concibe como una unidad geográfica integral que abarca la tierra, el mar y el espacio aéreo. Sobre tal territorio, considerado un bien inmueble de gran magnitud, la titularidad se reparte entre el Estado (representado por sus entidades públicas) y los particulares (personas naturales y jurídicas). Legalmente, la acreditación de la propiedad sobre cualquier bien inmueble requiere la existencia de un título de propiedad formal e inscrito.

La realidad peruana se caracteriza por una marcada informalidad que afecta amplios sectores productivos y sociales, siendo la vivienda una de las áreas más impactadas. Tal como señalaron los autores de *El otro sendero* (De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1986), esta situación se debe, en gran medida, a la excesiva burocracia y a los altos costos asociados, que impiden a la ciudadanía acceder al sistema legal formal. Este impedimento fomenta el crecimiento de asentamientos informales sin títulos de propiedad, constituyendo un problema público de gran envergadura.

Para hacer frente a esta informalidad en la vivienda, el Estado peruano implementó una política pública de formalización masiva de la propiedad. Este proceso se inició con el Decreto Legislativo N° 803, que creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, inicialmente y, luego, mediante la Ley N° 28923, se consolidó como el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, en el marco de las reformas estructurales de los años noventa, facultado para resolver controversias entre particulares a través de un procedimiento administrativo trilateral.

En casi tres décadas de su implementación, el marco normativo diseñado para esta política pública no ha sido objeto de una revisión y actualización integral². Ha sido impactado por sucesivas modificatorias, especialmente en el ámbito procesal con la entrada en vigor de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias, que motivó el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Esta evolución fragmentada ha generado conflictos interpretativos y vacíos en la normativa especial que exigen la implementación de mecanismos de integración permanentes, como la aprobación de los precedentes de observancia obligatoria.

2 Las principales disposiciones legales que han modificado el marco normativo incluyen: Ley N° 27046, Ley N° 28687, Ley N° 29802, Decreto Legislativo N° 1202, Ley N° 30711, Decreto Legislativo N° 1365 y Ley N° 31056.

El TAP, creado en 1998 como órgano colegiado de segunda y última instancia administrativa en el proceso de formalización de la propiedad predial, tanto urbana como rural, cumple una función cuasi jurisdiccional que a través de sus resoluciones y, en particular, sus precedentes de observancia obligatoria guían la interpretación y aplicación de la normativa, lo que resulta esencial para garantizar la predictibilidad en las decisiones administrativas y la seguridad jurídica en esta materia.

El presente ensayo parte del análisis de la relación existente entre el procedimiento administrativo general u ordinario y los procedimientos especiales de formalización o trilaterales (como los de mejor derecho de posesión, reversión, tracto sucesivo o prescripción) y culmina con el análisis de los siete precedentes de observancia obligatoria aprobados y publicados por el TAP, en un escenario de vacíos y deficiencias legales.

MARCO TEÓRICO

El procedimiento administrativo ordinario y el procedimiento administrativo especial

Existe una concepción general de que todo trámite que se sigue ante las entidades públicas constituye un procedimiento administrativo. Podemos adelantar que, en rigor, no todos los procedimientos o trámites que se siguen ante el Estado constituyen procedimientos administrativos, de tal forma que las disposiciones del TUO de la Ley N° 27444 (2019), no siempre le resultan aplicables, toda vez que, según el marco legal aplicable, no están comprendidos en la función administrativa del Estado o, siendo una función administrativa, no se concreta propiamente en un acto administrativo.

Antes de abordar los precedentes de observancia obligatoria del TAP, se explica cada uno de los atributos o caracteres del procedimiento administrativo ordinario y su relación con el procedimiento especial de formalización de propiedades, tramitado ante las Oficinas Zonales de COFOPRI.

El procedimiento administrativo general previsto en el TUO de la Ley 27444

El artículo 29 del TUO de la Ley N° 27444 (2019) define al procedimiento administrativo como el conjunto de actos y diligencias tramitadas en las entidades que tiene por fin la obtención del acto administrativo que produzca efectos jurídicos sobre los intereses y obligaciones de los administrados. Dicha norma establece: “Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.”

Así, podemos afirmar que un procedimiento o trámite para ser considerado propiamente un procedimiento administrativo, requiere de la concurrencia de determinados atributos, que los diferencia de los demás procedimientos o trámites que suelen realizarse ante las diferentes entidades de la administración pública. Tales atributos concurrentes son: i) Supone un conjunto de actos y diligencias, ii) Es propio de las entidades de la Administración Pública, iii) Resulta de la función administrativa, iv) Busca la emisión del acto administrativo; y, v) Está sujeto a revisión judicial (Rojas D., 2018).

En la doctrina, el autor Agustín Gordillo (2003), define el procedimiento administrativo “... como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa” (p. IX-7). Entre nosotros, Morón Urbina (2017), al referirse a los procedimientos administrativos precisa que: “el procedimiento administrativo no es privativo de los organismos netamente administrativos como el Poder Ejecutivo y los organismos autónomos, pues también aparece de modo residual en aquellos organismos que tiene como funciones eminentes la legislativa y la jurisdiccional” (p.336). En efecto, en nuestro caso, ante el Congreso de la República y el Poder Judicial, se tramitan también procedimientos administrativos³.

Atributos del procedimiento administrativo general

Consideramos que el procedimiento administrativo definido en el TUO de la Ley N° 27444 (2019), tiene los siguientes atributos que la diferencia del resto de procedimientos o trámites existentes.

i. Conjunto de actos y diligencias

Acto, significa: “manifestación de voluntad o de fuerza”, en tanto que actos alude a: “..., autos de un procedimiento”. En lo que respecta a diligencia, entre otras, significa: “tramitación, cumplimiento o ejecución de

3 Basta con citar el procedimiento de acceso a la información pública, previsto en Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual es transversal a todos los poderes o entidades.

un acto judicial. // Actuación del secretario judicial en el enjuiciamiento civil o en el procedimiento.”; mientras que diligencias alude también a “los escritos de toda especie, las resoluciones, las pruebas, las citaciones y emplazamientos, las declaraciones, los embargos y las subastas” (Diccionario Enciclopédico Cabanellas, 2001).

De este modo, por procedimiento administrativo se entiende al conjunto de actos y diligencias concatenados que se producen a lo largo del procedimiento, desde la presentación de la solicitud o del inicio de oficio de este, hasta su culminación o emisión del acto administrativo; tales actos y diligencias se materializan en actuaciones y decisiones como las calificaciones, admisorios, inspecciones, audiencias, pericias, citaciones, entre otras⁴.

ii. Propio de las entidades de la Administración Pública

El procedimiento administrativo es exclusivo de las entidades de la Administración Pública, esto es, de aquellas entidades estatales o no estatales señaladas en el artículo I de TUO de la Ley N° 27444 (2019)⁵, el cual comprende a entidades del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos, los organismos especializados, los programas y proyectos, e incluso a las entidades privadas que prestan servicios públicos, que cuentan con la delegación de una función administrativa⁶.

Así, por ejemplo, el procedimiento de elevación a escritura pública de un acto ante una Notaría Pública no califica como un procedimiento administrativo, toda vez que las notarías son entidades privadas y -en este caso - no tienen delegación alguna para ejercer la función administrativa, es por ello por lo que el TUO de la Ley N° 27444 (2019) no le es aplicable, por citar sus disposiciones tales como los relativos al silencio administrativo, la queja o los recursos impugnatorios. De modo que no existe la relación entre administración y administrado, sino que está presente la relación de consumo establecida entre un proveedor y un consumidor, por lo que, ante una demora o falta de idoneidad del servicio, el particular suele recurrir ante los órganos de protección al consumidor del INDECOPI, en lugar de un órgano del sistema administrativo de control⁷.

iii. Resultan de la función administrativa

Según Roberto Dromi (2004): “La función administrativa constituye la nota calificadora del derecho administrativo. Por ello no puede estar ausente del concepto del acto administrativo, que es una de las formas jurídicas por las que se expresa la voluntad estatal y pública no estatal” (p. 356). Al respecto, el artículo II del TUO de la Ley N° 27444 (2019), precisa que esta contiene las normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades: “La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales”.

De este modo, tanto la doctrina como la normativa sobre la materia concuerdan en que el procedimiento administrativo está inmerso en la función administrativa del Estado, a diferencia por ejemplo del proceso judicial que resulta de la función jurisdiccional, o el procedimiento legislativo que resulta de la función legislativa.

4 No obstante, pueden presentarse particularidades como el caso de los procedimientos de aprobación automática en que el conjunto de actos y diligencias se tornan en imperceptibles, por su brevedad.

5 **Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley**

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;

2. El Poder Legislativo;

3. El Poder Judicial;

4. Los Gobiernos Regionales;

5. Los Gobiernos Locales;

6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. (...).

6 En efecto, pueden darse casos excepcionales de delegación de determinada función administrativa en favor de empresas públicas o entidades privadas.

7 El marco legal sobre la materia contempla la función de las notarías para dar fe de los actos jurídicos, así como existe una legislación especial que le permite tramitar ciertos procedimientos, pero que estos son distintos a los procedimientos administrativos regulados en el TUO de la Ley N° 27444.

Por citar el procedimiento de solicitud de indulto presidencial, que se inicia ante el Ministerio de Justicia, o la solicitud de aprobación de un proyecto de ley ante el Congreso de la República, en ambos casos, suponen un conjunto de actos y diligencias que se tramitan ante entidades de la administración pública, pero estos no tienen relación con la función administrativa, más bien están comprendidas en las funciones gubernativa y jurisdiccional, respectivamente, y que por ello cuentan con un régimen jurídico especial; no siendo procedimientos administrativos en sentido estricto.

iv. Persiguen la obtención del acto administrativo

El procedimiento administrativo como manifestación de la función administrativa del Estado, persigue la emisión del acto administrativo respecto de los intereses de los administrados (externo). Así, el párrafo 1.1 del artículo 1 del TUO de la Ley N° 27444 (2019), establece que son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. En efecto, los actos administrativos son decisiones o pronunciamientos que las autoridades o entidades públicas toman en ejercicio de la función administrativa con efectos jurídicos directos respecto de la situación de un administrado en particular (Al tiempo que, en el numeral 1.2.2 del párrafo 1.2, del citado artículo 1, precisa que no son actos administrativos, los comportamientos y actividades materiales de las entidades). Así, existe una relación del efecto y causa entre el acto y el procedimiento administrativo, como la relación de la sentencia con el proceso judicial.

De este modo el pronunciamiento del Congreso de la República sobre un proyecto de ley, a través de un dictamen o autógrafa, no constituye un acto administrativo, ni la resolución que concede o deniega una solicitud de indulto; motivo por el cual no cabe su impugnación vía los recursos administrativos, ni la aplicación del silencio administrativo u otras disposiciones del TUO de la Ley N° 27444 (2019). Cabe precisar que incluso en los casos en que estando presente la función administrativa y el procedimiento no culmina con el acto administrativo, no se trata de un procedimiento administrativo, como el caso de la solicitud de expedición de copia certificada de un expediente administrativo, el cual constituye un servicio prestado en exclusividad que se traduce en una actuación material, esto es, la entrega del documento certificado.

v. Está sujeta a la revisión judicial

De acuerdo con lo señalado en el artículo 148 de la Constitución Política (1993), las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.”

El artículo 1 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (2001) establece que,

[...] la acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Cabe precisar que, a diferencia del acto administrativo, no toda actuación de la función administrativa está sujeta a control jurisdiccional, tales como la actividad reglamentaria, o los actos de administración interna, ello sin perjuicio que, en la actual Ley del Proceso Contencioso Administrativo, ahora las actuaciones impugnables son más amplias⁸.

Así, podemos concluir que no todos los procedimientos o trámites que se siguen en la administración pública constituyen actuaciones susceptibles de impugnación en sede judicial, vía el proceso contencioso administrativo, puesto que, según su régimen jurídico, no se encuentran en la función administrativa o las decisiones con las que concluyen, no califican como actos administrativos.

8 Artículo 4.- Actuaciones impugnables

Conforme a las previsiones de la presente Ley y cumpliendo los requisitos expresamente aplicables a cada caso, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas.

Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas:

1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa.
2. El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública.
3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo.
4. La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.
5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.
6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

Procedimiento especial de formalización y su relación con el procedimiento administrativo general

En primer lugar, el procedimiento especial de formalización es un procedimiento administrativo, pues reúne cada uno de sus atributos, tales como que supone un conjunto de actos y diligencias desde su inicio hasta su culminación, se tramita ante una entidad pública (las Oficinas Zonales del COFOPRI), se ejerce la función administrativa en su tramitación conforme al marco legal especial, tiene como fin la obtención del acto administrativo (la resolución que reconoce el mejor derecho de posesión y el otorgamiento del título de saneamiento) y que, como todo procedimiento administrativo, está sujeto a control jurisdiccional vía el proceso contencioso administrativo.

Es de verse que, en el procedimiento administrativo ordinario, el administrado dirige a la autoridad una solicitud, la cual luego es aprobada o denegada. Si bien en el procedimiento especial de formalización el administrado también presenta una solicitud, tiene la particularidad de resolver una controversia entre los administrados intervinientes, por lo que se le considera un procedimiento administrativo trilateral (cada administrado dirige sus pretensiones a la contraparte y no a la administración) y la autoridad administrativa actúa como su fuera un juez en el proceso judicial.

En efecto, el procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo triangular, cuasi jurisdiccional o contencioso, desarrollado en el ámbito de la administración pública dirigido a decidir un conflicto de intereses suscitado con motivo de la actuación pública o en asuntos de interés público, en que la autoridad ejerce el rol de instructor y decisor de la causa. También es el procedimiento administrativo contencioso para lo descrito en el inciso 8) del artículo I del Título Preliminar de la presente Ley (TUO de la Ley 27444, 2019, art. 229), referido a las personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios públicos y ejercen función administrativa.

Los derechos de propiedad y posesión en el procedimiento de formalización de propiedades

Sobre la propiedad, el artículo 923 del Código Civil (1984) define la misma del siguiente modo: «La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien...». En esencia, la propiedad es un derecho real pleno, que otorga a su titular la facultad más amplia de dominio sobre un bien, dentro de los límites de la ley.

Tanto la legislación peruana como la doctrina civil coinciden en que la propiedad se compone tradicionalmente de tres grandes facultades clásicas: usar (*ius utendi*), disfrutar o percibir frutos (*ius fruendi*) y disponer (*ius abutendi*). A ello se suma la facultad de reivindicación, expresamente señalada en su artículo 923, aunque doctrinalmente suele considerarse una consecuencia del derecho y no un atributo autónomo. Los caracteres del derecho de propiedad, como complemento de los atributos del propietario, configuran y delimitan este derecho de propiedad como el más completo de los derechos reales (Avendaño V. Jorge. En: Para Leer el Código Civil, 1984, p.104).

En cuanto a la posesión, el Código Civil, en su artículo 896, la define como: “El ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad.” Es decir, se posee cuando se actúa sobre el bien como lo haría un propietario, aunque no se sea titular del derecho de propiedad. Por ello, la posesión en el Perú se entiende como un estado de hecho (relación material con el bien), con efectos jurídicos, esto es, un poder fáctico, pero jurídicamente protegido. Una situación que otorga defensas posesorias, presunción de propiedad y puede conducir por ejemplo a la prescripción adquisitiva.

La doctrina peruana y la jurisprudencia han consolidado que la posesión es un derecho autónomo, distinto de la propiedad. Para Jorge Avendaño V. (1961) la definición de posesión se encuentra implícita en el artículo 824 del Código Civil, cuando nos dice que: “es poseedor el que ejerce de hecho los poderes inherentes a la propiedad o uno o más de ellos”, precisando que “quien ejerce fácticamente uno o más atributos de estos poderes, es poseedor, con prescindencia de si tiene o no *animus domini*” (La posesión y sus elementos. En: Derecho, p.14).

Se considera a la posesión un derecho real imperfecto o un poder jurídico protegido, pues se puede defender mediante interdictos, tiene valor económico (se puede transferir la posesión) y genera efectos jurídicos propios (presunción de propiedad, prescripción adquisitiva, obligación de indemnizaciones, etc.).

De este modo, a partir de la posesión y en vía administrativa se puede adquirir o sanear la propiedad recurriendo a los procedimientos especiales de formalización, tales como el de mejor derecho de posesión, el tracto sucesivo, la reversión y la prescripción adquisitiva de dominio, tramitados en las Oficinas Zonales y el TAP, conforme al marco legal existente⁹.

⁹ En tales procedimientos pueden presentarse también la observación de los planos perimétricos o el cuestionamiento a la delimitación geográfica (límites, área y linderos) de un predio matriz o un lote individual en el marco de la formalización, que suponen corregir los errores técnicos o identificar superposiciones con propiedades de terceros. Surge durante la etapa de saneamiento físico de una posesión informal (determinación del área y límites del terreno) o cuando se aprueba un plano perimétrico que invade propiedad de terceros, que omite o excluye un lote o contiene errores técnicos y llevan consigo discrepancias técnicas (coordenadas, medidas perimétricas, linderos), que no se ajustan a la realidad física del terreno.

a.El procedimiento de mejor derecho de la posesión

En el marco del procedimiento de formalización, cuando no se acredita plenamente el derecho de propiedad mediante un título idóneo, se evalúa el mejor derecho de posesión. Este análisis se activa una vez concluido el saneamiento físico legal del asentamiento humano, con el objetivo de determinar quién ejerce la posesión, o en los centros poblados para acreditar la propiedad del lote a partir de documentos como una compraventa o donación, en donde se realiza una evaluación material y formal, esto es, se revisa si el documento transfiere realmente propiedad (contenido) y si cumple las exigencias legales (forma), como la escritura pública o fecha cierta. De no cumplir estas condiciones, el título se considera imperfecto y no permite reconocimiento inmediato de la propiedad, pasando así al análisis posesorio.

El procedimiento de mejor derecho de posesión ante COFOPRI es un mecanismo administrativo que se activa para resolver conflictos sobre la titularidad de un lote de vivienda cuando dos o más personas alegan tener un derecho legítimo sobre el mismo predio en el contexto de un proceso de formalización. Este procedimiento tiene como finalidad determinar quién es el verdadero poseedor que cumple con los requisitos para ser adjudicado con el título de propiedad.

A diferencia de la prescripción adquisitiva o la regularización del tracto sucesivo, que buscan sanear la propiedad de un único poseedor, el mejor derecho de posesión es un procedimiento contencioso que se genera a partir de: i) El doble empadronamiento o conflicto, esto es, cuando, durante el proceso de empadronamiento individual (censo de poseedores) que realiza COFOPRI, se constata que dos o más personas se atribuyen la posesión sobre el mismo lote; y, ii) por impugnación post empadronamiento, esto es, cuando un administrado presenta una reclamación o impugnación con posterioridad al empadronamiento, alegando que él es el verdadero poseedor y no el empadronado.

Para resolver el conflicto, se evalúa y compara la calidad de la posesión de cada uno de los contendientes, aplicando los siguientes criterios: i) La posesión al momento del empadronamiento: Se adjudica el lote a quien acredite que venía ejerciendo la posesión del bien, en forma directa, continua, pacífica y pública, el año previo a la fecha de empadronamiento del lote; y, ii) La variada documentación idónea (*numerus apertus*), que permiten acreditar el cumplimiento de la posesión, como recibos de servicios, autovalúos, declaraciones juradas de vecinos y, de manera crucial, la antigüedad y la continuidad de dicha posesión. La resolución que emite COFOPRI al concluir este procedimiento determina quién tiene el mejor derecho a ser reconocido como titular, culminando con la adjudicación del título de propiedad a favor del ganador del procedimiento.

La base legal que regula estos conflictos de posesión se encuentra principalmente en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC, específicamente en sus artículos que establecen los requisitos para acceder a la adjudicación del lote; la Ley N° 31056, ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, la cual ratifica las funciones de saneamiento de COFOPRI; el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, TUO del Reglamento de la Ley N° 28687, Ley de Formalización de la Propiedad Informal, que regula el marco general de la formalización; así como las directivas de COFOPRI que desarrollan los lineamientos específicos para la tramitación de los procedimientos de mejor derecho de posesión.

b.El procedimiento de regularización del tracto sucesivo

El procedimiento de regularización del tracto sucesivo ante COFOPRI es un mecanismo de saneamiento legal que tiene como objetivo ordenar y validar la cadena de transferencias de un lote, para que el poseedor actual pueda inscribir su derecho de propiedad, a pesar de que los documentos de las transferencias anteriores (compraventas privadas) no hayan sido inscritos en Registros Públicos.

Este procedimiento se diferencia de la prescripción adquisitiva en que el solicitante no busca probar la posesión por 10 años, sino que busca acreditar la existencia de negocios jurídicos anteriores que demuestren que su lote tiene un origen lícito. La regularización del tracto sucesivo se aplica cuando un lote de vivienda ya está formalizado a nivel de habilitación urbana, pero el titular registral (el propietario que figura inscrito) no es el poseedor actual.

Esto ocurre típicamente en los siguientes casos: i) Lotes adjudicados anteriormente: el lote fue adjudicado en su momento por una entidad estatal anterior (como el ex Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, la Junta Nacional de la Vivienda - JNV, Gobiernos Locales, etc.) al primer poblador, pero este luego lo vendió mediante un contrato privado (minuta, contrato simple) a un segundo, y este, a su vez, a un tercero (el poseedor actual); o, ii) ruptura del tracto: El titular registral (el Estado o una persona natural/jurídica)

vendió el predio, pero las transferencias posteriores (ventas sucesivas) no se inscribieron, rompiéndose la continuidad registral.

El procedimiento consiste en que la autoridad, mediante una evaluación legal y técnica, verifica la correspondencia entre la información de los documentos de transferencia presentados y la situación física real del predio. Para que el poseedor actual pueda acogerse a este procedimiento, debe acreditar la cadena ininterrumpida de transferencias, presentando documentos de diversa naturaleza que demuestren la secuencia de ventas, sin necesidad de evaluar su validez civil. Entre los documentos que se consideran se encuentran: i) la escritura pública otorgada por Notario Público; ii) la escritura pública imperfecta emitida por Juez de Paz; y, iii) el contrato privado de transferencia otorgado por el propietario registral, con firma certificada por Notario Público o Juez de Paz.

La base legal de este procedimiento especial de saneamiento de títulos es el Decreto Supremo N° 032-99-MTC, que Aprueba el Reglamento de Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como de Declaración de Reversión, siendo el cuerpo normativo clave que regula el procedimiento; el Decreto Legislativo N° 803 y sus normas modificatorias: Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, que establece las facultades de formalización de COFOPRI; y, el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, que prevé la ejecución de acciones de saneamiento, rectificación y regularización del tracto sucesivo para darle validez o eficacia a títulos de propiedad no inscritos.

c. El procedimiento de la reversión

La reversión es una figura jurídica mediante la cual el Estado recupera un bien inmueble previamente adjudicado, cuando el beneficiario incumple las condiciones legales. Asimismo, el procedimiento de reversión de predios seguido ante el COFOPRI es una facultad administrativa que permite al Estado recuperar la propiedad de un lote que previamente fue adjudicado a un particular. La reversión se aplica también bajo el marco de la Ley N° 31056, que prohíbe transferencias durante los primeros cinco años desde la titulación. Su objetivo es asegurar que los lotes adjudicados cumplan su función social, beneficiando a quienes realmente los necesitan y evitando la especulación.

El procedimiento de reversión se aplica típicamente a los lotes que fueron adjudicados por COFOPRI (o entidades anteriores competentes) a título gratuito u oneroso y que se encuentran sujetos a una prohibición o carga de no transferir su titularidad por un periodo de tiempo determinado.

La causa más común para que se inicie el procedimiento de reversión es el incumplimiento de la obligación de no transferir la propiedad. En el marco de la formalización, los títulos de propiedad emitidos a favor de los beneficiarios están gravados con una carga o condición resolutoria que les impide vender, donar o transferir el predio a terceros durante un plazo. En tanto que, el incumplimiento, si el adjudicatario original realiza la transferencia de su lote antes de que se cumpla el plazo establecido (usualmente 5 años), COFOPRI inicia de oficio el procedimiento.

Actualmente, el procedimiento de reversión se inicia generalmente de oficio al identificar o tomar conocimiento del incumplimiento, o mediante el sistema de alerta registral. Es necesario el informe de admisibilidad y anotación preventiva, supone evaluar la procedencia y solicitar al Registro de Predios la anotación preventiva de la reversión en la partida registral del lote. Asimismo, se notifica al adjudicatario y/o al adquirente del lote sobre el inicio del procedimiento. Los administrados tienen un plazo para presentar su oposición y los descargos correspondientes. Si no se conoce el domicilio, la notificación se realiza mediante publicación en el diario oficial y el portal de COFOPRI. Finalmente, si la oposición no es amparada, la Oficina Zonal emite una resolución que declara la reversión del predio a favor del Estado. Posteriormente, COFOPRI transfiere la titularidad del predio revertido a la municipalidad provincial de la jurisdicción, emitiendo el instrumento de transferencia para su inscripción gratuita en el Registro de Predios.

La base legal que sustenta el procedimiento de reversión incluye principalmente el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal; el Decreto Supremo N° 032-99-MTC, Aprueba el Reglamento de Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como de Declaración de Reversión sobre Predios Matrices o Lotes Adjudicados por Entidades del Estado; el Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, Aprueba el Reglamento de la Ley N° 31056; y, el TUO de la Ley N° 27444, que se aplica supletoriamente en cuanto a plazos de notificación, oposición y recursos impugnatorios.

d.El procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio

La prescripción adquisitiva es un modo originario de adquirir la propiedad, mediante el ejercicio de la posesión con ciertas características por un periodo de tiempo. COFOPRI interviene en el marco de los procesos de formalización integral de posesiones informales.

Para que se declare la propiedad por prescripción adquisitiva, el poseedor debe cumplir con los siguientes requisitos respecto al predio: i) La posesión continua, ejercida sin interrupciones por un plazo de diez (10) o más años; ii) La posesión pacífica, esto es que la posesión no se haya obtenido ni se mantenga por la fuerza; iii) La posesión pública, o sea que la posesión sea visible, notoria, y a la vista de todas las personas; y iv) La posesión como propietario (*animus domini*), esto es que el poseedor actúe como si fuera el dueño del predio.

El procedimiento de formalización de la propiedad por prescripción adquisitiva ante COFOPRI es de naturaleza administrativa y, generalmente, se realiza de forma masiva e integral en las posesiones informales. Es un procedimiento complejo y tiene las siguientes etapas:

- a. Diagnóstico técnico-legal: COFOPRI recopila información interna y antecedentes registrales, y realiza un estudio técnico (planimetría, etc.) de la posesión informal.
- b. Empadronamiento: Se identifica a los poseedores individuales de los lotes y se recopila su documentación personal y medios probatorios que acrediten la antigüedad de la ocupación (recibos de servicios, autovalúos, testimonios de vecinos, etc.).
- c. Calificación: Se evalúa el cumplimiento de los requisitos de posesión (continua, pacífica, pública y como propietario) por el plazo de 10 años.
- d. Emisión e inscripción del título: Si se cumplen los requisitos, COFOPRI emite la resolución de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva, la cual tiene mérito suficiente para su inscripción en el Registro de Predios de la SUNARP a favor del nuevo propietario.

La base legal para la prescripción adquisitiva de dominio incluye el Código Civil que, en el artículo 950 establece los requisitos generales para adquirir la propiedad inmueble por prescripción; la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de la Formalización de la Propiedad Informal, el Acceso al Suelo y Apoyo Social; el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, TUO del Reglamento de la Ley N° 28687; la Ley N° 31056, ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización; el Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 31056; así como la normativa interna de COFOPRI, contenida en directivas específicas que establecen los lineamientos para la ejecución de los procedimientos administrativos de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio y regularización del tracto sucesivo.

Los precedentes de observancia obligatoria aprobados por el TAP

En el pasado, sobre la aplicación de la equidad y el arbitrio judicial para resolver controversias de partición o división de inmuebles, donde el derecho escrito o los métodos técnicos eran insuficientes, se recuerda la siguiente máxima: “uno de los herederos trace la línea media y el otro elija con cuál de las dos partes divididas se queda”. Esta máxima, atribuida a Solón (c. 638 - c. 558 a. C.), buscaba establecer la equidad y justicia en la distribución de bienes, particularmente en el contexto de las herencias y la división de tierras entre herederos; cuyo principio detrás es asegurar un reparto percibido como justo y evitar disputas excesivas (precedente de observancia obligatoria).

En esa misma línea, en el sistema jurídico actual, en el cual prevalece el derecho positivo, mantiene a la jurisprudencia judicial y administrativa como fuente del derecho. El TAP se encuentra facultado para emitir precedentes de observancia obligatoria, en virtud del artículo V del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 (2019), el cual establece que las resoluciones emitidas por tribunales administrativos que interpreten, de manera expresa y con carácter general, el sentido de la legislación constituye precedentes de observancia obligatoria para la entidad. Asimismo, el artículo 15 y el numeral 3 del artículo 17 del Reglamento de Normas de COFOPRI, otorgan a dicho Tribunal la facultad de establecer precedentes en los casos particulares que conozca, cuando interprete de modo expreso y con carácter general el sentido de determinadas normas y reglamentos de la institución.

METODOLOGÍA

En el presente ensayo se analiza como problema general ¿Si existen vacíos y deficiencias en la legislación sobre el proceso de formalización de propiedades?, siendo a su vez el objetivo general “Determinar cómo se integran los vacíos y deficiencias que se presenta en la legislación del proceso de formalización de propiedades”.

El marco teórico que se instituye, esencialmente, es el procedimiento administrativo general, los derechos de propiedad y posesión, el procedimiento especial de formalización de propiedades y los precedentes de observancia obligatoria.

En el marco de la presente investigación se adopta un enfoque cualitativo para comprender en profundidad los criterios jurisprudenciales contenidos en cada uno de los precedentes del TAP. La metodología adoptada es descriptiva, con un enfoque cualitativo que permitirá definir el problema de investigación, estudiarlo en profundidad, reflexionar sobre él y descubrir los temas esenciales en cuestión. Además, se procederá a describir e interpretar los hallazgos (precedentes) de manera exhaustiva.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y/O DISCUSIÓN

Los procedimientos especiales y los precedentes de observancia obligatoria del TAP

Desde la creación del TAP, se pueden identificar al menos tres etapas en la producción o aprobación de precedentes. La primera comprende desde 1998 hasta el 2008, en este periodo se aprobaron los dos (2) primeros precedentes. Posteriormente, la segunda, entre los años 2009 y 2018, se evidencia un periodo de sequía jurisprudencial, habiéndose aprobado solo un (1) precedente a lo largo de la década. En una tercera etapa, de 2019 a 2025 y, concretamente entre el 2023 y 2025, el TAP retomó esta función con una dinámica jurisprudencial muy activa, que trajo consigo la aprobación de cuatro (04) nuevos precedentes, todos ellos publicados en el diario oficial El Peruano.

A continuación, se analizan cada uno de los siete precedentes de observancia obligatoria emitidos por el TAP, describiendo sus particularidades en su aspecto sustantivo o procesal, con los cuales la autoridad busca integrar los vacíos y deficiencias existentes en la legislación que regula el procedimiento de formalización de propiedades.

1. Precedentes sobre el plazo del recurso de apelación

A través de la Resolución N° 191-2007-COFOPRI/TAP¹⁰, el TAP determinó otorgar el carácter de precedente de observancia obligatoria al fundamento octavo de dicha resolución. En tal fundamento se establece:

“8. Que, si bien la Instancia Orgánica Funcional aplicó al recurso de apelación presentado por la recurrente el plazo de cinco (5) días hábiles previsto por el artículo 56° del “Reglamento de Normas”; sin embargo, mediante Casación N° 1349-2006 Lambayeque emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, se resolvió respecto de la norma antes citada que: “(...)dicha disposición quedó derogada, por contraponerse al plazo de quince días perentorios, que fijó la citada Ley Procesal en el numeral 207.2 de su artículo 207 para interponer recurso de apelación, de conformidad con la Quinta Disposición Complementaria y Final”, por lo que corresponde a este Tribunal acoger dicho pronunciamiento judicial, y al haberse derogado el plazo establecido en el artículo 56° del Reglamento de Normas, en aplicación del literal 227.2 del artículo 227° de la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General, norma especial correspondiente a los procedimientos bilaterales, el plazo aplicable es de quince (15) días hábiles”.

Frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos (Art. 217 del TUO de la Ley N° 27444). El recurso administrativo es la manifestación de voluntad unilateral y receptiva del administrado por la cual dentro de un procedimiento iniciado contesta una decisión de la Administración que le causa agravio, exigiéndole revisar tal pronunciamiento, a fin de alcanzar su revocación total o parcial o su anulación.

Uno de los temas abordados por este precedente está relacionado con el plazo para la interposición del recurso de apelación en el procedimiento especial. Si bien el procedimiento de formalización se inicia de oficio, la existencia de oposiciones, reclamaciones y eventuales recursos convierte el procedimiento en uno de naturaleza administrativa bilateral. En tal contexto, resulta aplicable la Ley del Procedimiento Administrativo General, incluso en forma supletoria, como se ha reconocido en diversas resoluciones emitidas por el TAP.

De este modo, en un caso concreto del año 2007, el TAP ha expedido una resolución estableciendo que el plazo para apelar era de 15 días hábiles, conforme al artículo 227 de la Ley N° 27444¹¹. Esta decisión se fundamentó

10 Publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2008.

11 Ahora, previsto en el artículo 237 del TUO de la Ley N° 27444:

Artículo 237.- Impugnación

237.1 Contra la resolución final recaída en un procedimiento bilateral expedida por una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica, solo procede la interposición del recurso de apelación. De no existir superior jerárquico, solo cabe plantear recurso de reconsideración.

237.2 La apelación deberá ser interpuesta ante el órgano que dictó la resolución apelada dentro de los quince (15) días de producida la notificación respectiva. El expediente respectivo deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de dos (2) días contados desde la fecha de la concesión del recurso respectivo. (...)

en una sentencia de casación de la Corte Suprema, originada en Lambayeque, que determinó que el plazo más beneficioso para el administrado debía prevalecer. Dicha decisión judicial contrastaba con el plazo de cinco días señalado por el reglamento específico del procedimiento.

Si bien inicialmente se discutía si podía aplicarse el plazo general supletoriamente, ello cambió con la modificación a la Ley del Procedimiento Administrativo General, introducida por el Decreto Legislativo N° 1272. En consecuencia, desde 2016 se consolidó la aplicación uniforme del plazo de 15 días para interponer apelaciones, salvo que una norma especial establezca un plazo mayor o más favorable para el administrado. Así, el precedente emitido antes del 2016 cumplió un rol clave en el desarrollo de la doctrina administrativa, pero hoy en día su fundamento ha sido recogido directamente en la legislación vigente, sin mayores cuestionamientos.

2. Precedente sobre los lotes del mercado

Mediante la Resolución N° 065-2008-COFOPRI/TAP¹², el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria lo resuelto en dicha resolución, en los términos señalados en su sumilla. Tal sumilla establece:

En los casos de lotes de mercados ocupados por dos personas jurídicas, y en el que no es factible la subdivisión, entonces la adjudicación se realizará en favor de aquella inscrita con mayor antigüedad, sin embargo, en ese caso los conductores individuales que no formen parte de dicha persona jurídica, pero ejerzan posesión desde un año antes a la fecha del empadronamiento, tiene el derecho de incorporarse o afiliarse a la entidad favorecida.

El precedente aborda un conflicto común en la formalización de la propiedad o adjudicación de puestos en mercados, donde un único lote es poseído y utilizado por dos o más entidades legalmente constituidas (personas jurídicas), haciendo imposible la subdivisión física del espacio. Este precedente establece una regla de solución de controversias y un mecanismo de protección de los poseedores individuales que no forman parte de la persona jurídica favorecida.

El núcleo del precedente establece un criterio claro para resolver el conflicto entre las dos personas jurídicas que ocupan el mismo lote no divisible, siendo la regla la adjudicación o el derecho preferente sobre el lote a la persona jurídica que cuente con la mayor antigüedad de inscripción (en registros públicos o en el registro administrativo pertinente). Este criterio busca premiar y consolidar la situación de la entidad que ha demostrado un vínculo formal y preexistente con la actividad o el lote. Actúa como un principio de prioridad basado en el tiempo de existencia legal y formal de la entidad.

El precedente introduce una excepción o cláusula de protección social en favor de los comerciantes individuales, que son, en última instancia, los usuarios directos del espacio y los que ejercen la posesión real. Los sujetos protegidos son los conductores individuales (comerciantes, bodegueros, etc.) que, a pesar de no formar parte de la persona jurídica favorecida, han ejercido posesión efectiva en el lote. Para gozar de este derecho, deben haber ejercido la posesión desde un año antes a la fecha fijada para el empadronamiento (momento clave en el proceso de formalización). Así, se les otorga el derecho de incorporarse o afiliarse a la persona jurídica que resultó favorecida con la adjudicación del lote, garantizando que los comerciantes de buena fe y con posesión probada no queden desamparados por la resolución del conflicto entre las entidades formales. Preserva su fuente de trabajo y su posesión material, obligando a la entidad favorecida a incluirlos.

En resumen, el precedente es un instrumento de equidad y pragmatismo administrativo. Resuelve la pugna por la titularidad del lote (persona jurídica) mediante un criterio objetivo y formal (antigüedad de inscripción), mientras que, al mismo tiempo, protege los derechos adquiridos y la estabilidad social de los comerciantes individuales (conductores) mediante un mecanismo de afiliación forzosa a la entidad ganadora.

3. Precedente sobre la calificación de la oposición

A través de la Resolución N° 390-2011-COFOPRI/TAP¹³, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria los criterios establecidos en la Resolución del Tribunal Administrativo de la Propiedad N° 228-2011-COFOPRI-TAP del 30 de junio de 2011 y recogidos en los fundamentos de la presente resolución. Tales criterios son los siguientes:

Conforme a las reglas procedimentales que la primera instancia debe seguir ante la presentación de un escrito de oposición o reclamación por parte de un tercero, se pueden presentar dos supuestos:

1. En caso de calificación positiva del escrito presentado, la primera instancia deberá pronunciarse:
 - a) Admitiendo a trámite el escrito, dentro del tercer (03) día hábil de recibido el escrito, señalándose de manera expresa que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 36 o 47 del “Reglamento de Normas”, según corresponda; o

12 Publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2008.

13 Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de noviembre de 2011.

b) En caso de existir observaciones, se deberá otorgar un plazo de dos (02) días hábiles al solicitante para que subsane las observaciones. Una vez subsanadas dentro del plazo indicado, el escrito será admitido a trámite.

En ambos casos que se admita a trámite el escrito o sea que se subsanen las observaciones formuladas, la primera instancia deberá emitir un informe debidamente sustentado y no una resolución.

2. En caso de calificación negativa, la primera instancia deberá pronunciarse dentro del tercer (03) día hábil de recibido el escrito, existiendo dos alternativas:

a) que sea declarado improcedente de plano; o

b) que sea declarado inadmisibile por no haber subsanado las observaciones dentro del plazo establecido de dos (02) días hábiles, contados a partir de su recepción.

En ambos casos, sea improcedente o inadmisibile, la primera instancia deberá pronunciarse dentro del plazo de tres (03) días hábiles y emitir una resolución debidamente fundamentada.

En ningún caso, la emisión de la resolución que declara la improcedencia o inadmisibilidat debe superar el plazo de ocho (08) días hábiles, contados desde el momento en que la primera instancia recibió el escrito de oposición o reclamación.

Cuando la primera instancia haga una calificación negativa de un escrito de oposición, deberá hacerlo mediante un acto administrativo que tenga únicamente dicha finalidad.

En caso de calificación negativa de la oposición, el administrado tiene derecho a solicitar su revisión vía el remedio procesal de la queja¹⁴.

Es el único precedente aprobado en la segunda etapa, el cual establece que cuando se presenta una oposición o reclamación, la entidad competente debe realizar una calificación previa para determinar si la misma cumple con los requisitos legales. Esta calificación puede tener como resultado su admisión, su observación con posibilidad de subsanación, o su rechazo. En los dos primeros casos, la calificación debe realizarse mediante un informe técnico administrativo, es decir, un acto de administración interna, sin efectos jurídicos externos y, por tanto, no susceptible de impugnación. Este tipo de informe tiene como finalidad evaluar la pertinencia de continuar con la tramitación del procedimiento, sin afectar aún los derechos de terceros.

Sin embargo, cuando la entidad decide declarar la oposición o reclamación como improcedente o inadmisibile, al considerar que el solicitante no tiene legitimidad o no cumple con los requisitos esenciales, debe emitir una resolución debidamente motivada. A diferencia del informe, esta resolución constituye un acto administrativo formal que genera efectos jurídicos externos, lo que permite que sea impugnada por el administrado afectado. Esta distinción entre informe interno y resolución es clave para entender los efectos y la vía procesal correspondiente en cada caso.

El precedente fija un criterio sobre las oposiciones y reclamaciones que se presentan en los procedimientos de formalización, resolviendo la disyuntiva de calificarlo vía un acto administrativo o un acto de administración interna. El efecto de ello será que en la calificación positiva se concederá lo solicitado con un informe y no hay necesidad de notificar a las partes; mientras que, en la calificación negativa, la autoridad emite una resolución, pasible de notificación y atención en un plazo de ocho (08) días hábiles.

4. Precedente sobre la inspección técnica

A través de la Resolución N° 104-2023-COFOPRI/TAP¹⁴, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria el décimo cuarto fundamento de la resolución, en el siguiente sentido:

Respecto al artículo 16 del Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, la norma debe interpretarse en el sentido que, en caso exista duda respecto a la correspondencia entre los documentos aportados para probar la existencia de propiedad y el inmueble materia del procedimiento, la Instancia Orgánica Funcional deberá realizar una inspección técnica en campo, con el propósito de contrastar la información que emana de los mencionados documentos con la que corresponde in situ al “predio”; esta inspección, por única vez, debe ser de conocimiento de las partes, para que eventualmente puedan participar de la diligencia.

Con este precedente entramos a una tercera etapa, en la que se ha retomado la producción de los precedentes administrativos por su importancia como herramienta para orientar la actuación de la administración. Esta etapa se caracteriza por una mayor madurez institucional y un reconocimiento de la práctica de otros tribunales administrativos, los cuales, si bien conservan su autonomía, han adoptado ciertos estándares similares a los del Poder Judicial en cuanto a motivación, estructura y contenido de las resoluciones.

Este precedente se centra en la correcta aplicación del artículo 16 del Reglamento del Título I de la Ley N° 28687. El precedente aborda la prueba de correspondencia en los procedimientos de formalización, especialmente aquellos

14 Publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de abril de 2024.

relacionados con la regularización del tracto sucesivo y el saneamiento de títulos (donde se evalúan documentos de transferencias privadas sucesivas). La esencia del precedente es la siguiente:

- *Reconocimiento de la duda*: reconoce que, en el proceso de formalización, a menudo existe duda o ambigüedad sobre si los documentos de propiedad presentados por el poseedor (contratos de compraventa, escrituras antiguas, etc.) se refieren realmente al lote que está ocupando físicamente.
- *Obligación de la inspección técnica*: establece la obligación para la Instancia Orgánica Funcional de COFOPRI (la unidad encargada de la formalización) de realizar una inspección técnica en campo (o diligencia de verificación in situ) cuando exista dicha duda. Esta es una herramienta crucial para contrastar la información literal y gráfica de los documentos con la realidad física del predio.
- *Garantía del debido procedimiento*: La diligencia debe ser de conocimiento de las partes (poseedor y posibles terceros afectados) para que puedan participar aportando pruebas o realizando observaciones durante la verificación.

Este precedente tiene un valor significativo para la seguridad jurídica en la formalización, pues refuerza el principio de veracidad, al exigir que COFOPRI no se limite a una evaluación meramente documental, sino que priorice la verdad material sobre la verdad formal (la inspección técnica es el mecanismo idóneo para confrontar el título con la realidad física); asegura la identidad predial, pues la inspección evita que se titulen lotes basándose en documentos que, por descripciones imprecisas o antiguas, no corresponden al predio que se pretende formalizar (Esto es vital para prevenir futuros conflictos de linderos o superposiciones registrales); limita la discrecionalidad, pues ante la duda, el precedente limita la discrecionalidad de los funcionarios, quienes no pueden resolver el caso negando la correspondencia solo con base en la documentación incompleta o ambigua; y, regula la participación, pues si bien establece la obligación de notificar, precisa que esta inspección es por única vez, poniendo un límite temporal a esta actuación probatoria de oficio.

En resumen, el precedente garantiza la legalidad, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los poseedores, asegurando que la formalización se base en una correcta identificación física y legal del predio, haciendo efectiva la finalidad social de la Ley N° 28687.

5. Precedente sobre la acreditación de posesión

Con la Resolución N° 32-2024-COFOPRI/TAP¹⁵, el TAP dispuso el carácter de Precedente de Observancia Obligatoria el criterio contenido en el fundamento 12 de la resolución, en el siguiente sentido:

Se debe recurrir a las fichas de empadronamiento de los lotes colindantes o a la fecha de generación del pueblo, información que se obtiene del Sistema de Calificación y Titulación de la COFOPRI, a efectos de suplir la falta de la ficha de empadronamiento del lote materia del conflicto de intereses, y establecer con certeza el plazo a partir del cual se exige el cumplimiento de los requisitos señalados en el literal a) del artículo 37 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-99-MTC.

En este caso, el conflicto surge luego de la evaluación documental, al momento de determinar la situación posesoria del predio al no contar con el acta de empadronamiento, elemento clave para establecer la antigüedad de la posesión, dado que el punto de partida para su evaluación debe retrotraerse a un año antes de la fecha de dicho empadronamiento. Ante esta ausencia, ya sea por deterioro, extravío o sustracción del documento, el precedente establece un criterio interpretativo que permite continuar con el procedimiento de formalización, siempre que existan medios probatorios alternativos que acrediten con razonable certeza la posesión del lote, garantizando así tanto la seguridad jurídica como el derecho del administrado a la formalización de su propiedad.

Este precedente de observancia obligatoria establece una regla de prueba supletoria para determinar la antigüedad de la posesión en los casos de conflicto de intereses (mejor derecho de posesión).

El precedente se enmarca en la aplicación del literal a) del artículo 37 del Reglamento de Formalización (1999). Este artículo establece el requisito de que el poseedor debe acreditar haber ejercido la posesión del lote por un plazo de un (1) año previo a la fecha del empadronamiento realizado por COFOPRI para ser considerado beneficiario. El problema que busca resolver el precedente es la falta o extravío de la ficha de empadronamiento individual del lote en disputa, lo que hace imposible determinar la fecha exacta a partir de la cual se debe contar ese año de posesión requerida.

El precedente resuelve esta laguna probatoria de la siguiente manera: i) *Detección de la ausencia*, esto es, cuando la ficha de empadronamiento del lote en conflicto no está disponible, la instancia resolutoria no debe rechazar el caso, sino buscar información complementaria; ii) *Fuentes alternativas de prueba*, pues el precedente obliga a COFOPRI a recurrir a las fichas de empadronamiento de lotes colindantes, los que permiten inferir la fecha de empadronamiento

¹⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2024.

de la zona en general, pues es muy probable que los lotes vecinos hayan sido censados en el mismo momento; iii) *Fecha de generación del pueblo*, o sea la información oficial contenida en el Sistema de Calificación y Titulación de COFOPRI, que establece el momento en que la posesión informal fue reconocida o generada como tal; el *propósito*: utilizar estas fuentes para establecer con certeza el plazo a partir del cual se exige la posesión de un año. Es decir, se reconstruye la fecha de empadronamiento a partir de los registros del asentamiento.

El valor jurídico del precedente es garantizar el principio de verdad material, pues garantiza que la administración pública no se detenga por la falta de un documento específico, sino que utilice todos los medios a su alcance para llegar a la verdad material de los hechos, priorizando el derecho del poseedor legítimo sobre un formalismo documental.

6. Precedente sobre suspensión del procedimiento y su apelación

A través de la Resolución N° 109-2024-COFOPRI/TAP¹⁶, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria los criterios contenidos en los fundamentos 19 y 20 de dicha resolución, en el siguiente sentido:

Si bien el “Reglamento de Normas” ni el TUO de la Ley N° 27444, establecen un plazo para cumplir con elevar de oficio las resoluciones inhibitorias, ocurre que el artículo 11 del “Reglamento de Normas”, establece la aplicación supletoria del Código Procesal Civil; en ese sentido, según el artículo 409 de dicha norma, la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles. En ese sentido, con el objeto de cautelar el derecho de los administrados al debido procedimiento, las Oficinas Zonales deberán observar dicho plazo para elevar en consulta la resolución que suspende el procedimiento, contados a partir de su consentimiento, salvo que sea recurrida. En este último caso se tramitará el recurso conforme a ley.

En relación a la inimpugnabilidad de la resolución que suspende el procedimiento, prevista por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas”, debe tomarse en cuenta que la normativa especializada de COFOPRI, resulta una norma emitida temporalmente anterior a lo recogido por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que ha previsto ante el supuesto de la existencia de un proceso judicial en trámite vinculado, la autoridad administrativa determinará su inhibición, procediendo a elevar en consulta la resolución inhibitoria, aun cuando no medie apelación; de lo que se infiere que es un acto administrativo impugnabile. En consecuencia, luego de realizar una aplicación sistemática de normas con los numerales 1 y 2 del Artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, podemos colegir que ello tiene incidencia en todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales y que, en estos últimos, no podrán contemplar condiciones menos favorables a los administrados que las disposiciones previstas en la normativa administrativa general, consecuentemente, podemos llegar a la conclusión de que se debe cautelar el derecho de defensa de los administrados y otorgar la posibilidad que puedan recurrir las decisiones que disponen la suspensión del procedimiento administrativo de formalización; no obstante que la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas” preveía la inimpugnabilidad de dichas decisiones administrativas, al considerar que este constituye una norma anterior que se contrapone con el actual TUO de la Ley N° 27444 y que restringe el derecho de defensa y del debido procedimiento de los administrados.

Este precedente aborda dos puntos cruciales sobre el debido procedimiento en los casos donde la entidad decide suspender o inhibirse de un procedimiento de formalización (generalmente por la existencia de un proceso judicial vinculado): el plazo para la consulta de oficio y la impugnabilidad de dicha resolución.

Sobre el plazo para la elevación en consulta de oficio, el precedente subsana la falta de un plazo específico en la normativa especializada de COFOPRI (Reglamento de Normas) y en el TUO de la Ley N° 27444 para elevar en consulta las resoluciones inhibitorias. Se recurre a la aplicación supletoria del Código Procesal Civil, tal como lo permite el artículo 11 del Reglamento de Normas. Así se fija que la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados desde que la resolución que suspende el procedimiento adquiere firmeza o, si es impugnada, una vez resuelto el recurso.

El valor jurídico del precedente radica en que garantiza el derecho de los administrados al debido procedimiento (celeridad). Evita que la suspensión del trámite se prolongue indefinidamente por la inacción de la Oficina Zonal, asegurando que la decisión sea revisada por la instancia superior en un tiempo razonable.

Sobre la impugnabilidad de la resolución de suspensión (inhibitoria), el precedente aborda un conflicto normativo entre la normativa especializada de COFOPRI y el TUO de la Ley N° 27444. Así, la Segunda Disposición Transitoria del “Reglamento de Normas” de COFOPRI preveía la inimpugnabilidad de las resoluciones que suspenden el procedimiento. Sin embargo, el TAP establece que prevalece lo dispuesto por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que exige la elevación en consulta de la resolución inhibitoria aun cuando no medie apelación. Esto implica, por inferencia legal, que sí es un acto administrativo impugnabile.

En conclusión, mediante una aplicación sistemática de normas (Art. II del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444), el precedente concluye que las normas administrativas especializadas no pueden establecer condiciones menos

16 Publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de noviembre de 2024.

favorables que la normativa administrativa general. Por lo tanto, se debe cautelar el derecho de defensa y permitir que el administrado pueda recurrir la resolución que suspende su procedimiento de formalización. La resolución que dispone la suspensión o inhibición del procedimiento es un acto administrativo impugnabile, dejando sin efecto la disposición del antiguo Reglamento de Normas que establecía lo contrario. Este es un principio fundamental que protege el derecho de los administrados a la tutela administrativa efectiva y al debido procedimiento.

7. Precedente sobre la calificación de apelación y su notificación

A través de la Resolución N° 138-2024-COFOPRI/TAP¹⁷, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria los criterios contenidos en los fundamentos 6, 7 y 8 de dicha resolución, en el siguiente sentido:

En lo que respecta a la facultad de la autoridad para calificar el recurso de apelación interpuesto, el segundo párrafo del artículo 56 del “Reglamento de Normas” señala que la Instancia Orgánica Funcional que emitió la resolución apelada calificará el recurso de apelación, debiéndose expedir la respectiva resolución de inadmisibilidad o improcedencia; de lo que se infiere que la calificación del recurso por parte de la Instancia Orgánica Funcional se efectúa con la emisión de un acto administrativo o resolución, tanto cuando se declara inadmisibile, improcedente, procedente o concedido el recurso de apelación, en atención al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 57 del “Reglamento de Normas” y conforme a la normativa aplicable.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 1 del TUO de la Ley N° 27444, la resolución que califica el recurso de apelación constituye un acto administrativo, debiendo cumplir con los requisitos de validez señalados en el artículo 3 de dicha norma, los cuales se refieren a la competencia, el objeto o contenido, la finalidad pública, la motivación y el procedimiento regular del cual proviene.

Se analiza una resolución que aborda un problema recurrente relacionado con la falta de predictibilidad en el trámite de la apelación cuando se concede un informe sin notificación previa a las partes. En dicho procedimiento, el TAP corre traslado para que las partes formulen sus observaciones y comentarios, lo cual genera incertidumbre y controversia, especialmente en lo referido a la facultad y autoridad para calificar el recurso de apelación interpuesto.

Este precedente de observancia obligatoria establece una regla fundamental sobre la naturaleza jurídica y el procedimiento de calificación de los recursos de apelación en los procedimientos de formalización a cargo de COFOPRI.

En efecto, el precedente clarifica que la actuación de la instancia orgánica funcional u Oficina Zonal, al revisar un recurso de apelación no es un mero trámite, sino un acto administrativo en sí mismo. El fundamento se basa en el segundo párrafo del artículo 56 del “Reglamento de Normas” de COFOPRI, que requiere la expedición de una “resolución de inadmisibilidad o improcedencia” cuando el recurso no cumple los requisitos. Esto significa que cualquier decisión sobre el recurso (declararlo procedente, improcedente, inadmisibile o concedido) debe materializarse a través de una resolución.

Al ser catalogada como un acto administrativo (Art. 1 del TUO de la Ley N° 27444), la resolución de calificación del recurso debe cumplir con todos los requisitos de validez señalados en el Artículo 3 de dicho TUO: *Descripción competencia*, esto es, la resolución debe ser emitida por la autoridad facultada.; el *Objeto o contenido*, esto es, el acto debe ser lícito, física y jurídicamente posible; la *Finalidad pública*, esto es, debe orientarse al interés público (formalización); *Motivación*, pues la resolución debe explicar clara y expresamente las razones de hecho y derecho (Art. 57 del Reglamento de Normas y normativa aplicable) por las cuales se concede o se rechaza el recurso; y, el *Procedimiento regular*, esto es, debe seguirse el procedimiento establecido para la calificación.

Este precedente es importante porque eleva el estándar de la calificación de los recursos en COFOPRI. La exigencia de que la calificación sea una resolución motivada cautela el derecho de defensa y el debido procedimiento del administrado. Al obligar a la autoridad a exponer la justificación de su decisión de rechazar o conceder un recurso, se reduce la arbitrariedad y se permite al administrado conocer las razones para, eventualmente, impugnar esa misma resolución de calificación si esta fuera desfavorable.

A diferencia del resto de precedentes, en este caso, el TAP dispuso su entrada en vigor diferida, en un plazo de seis (06) meses, computado desde su publicación en el diario oficial El Peruano; ello en atención a las implicancias y el costo asociado a las notificaciones por parte de las Oficinas Zonales. Esta decisión guarda correspondencia con el fallo del Tribunal Constitucional, pues los efectos de la sentencia en el tiempo pueden ser irretroactivos, retroactivos o de aplicación diferida:

Como se ha referido anteriormente, la aplicación diferida se determina en una sentencia con *vacatio sententiae*; es decir, las consecuencias jurídicas de una decisión se suspenden durante algún tiempo, atendiendo a la necesidad de prever las derivaciones políticas, económicas o sociales que ello alcance (Exp. N° 0024-2003-AITC).

17 Publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2025.

Ello en resguardo del principio de previsión mediante el cual se predetermina la totalidad de las consecuencias de los actos jurisdiccionales.

CONCLUSIONES

1. La realidad peruana se caracteriza por una marcada informalidad que afecta amplios sectores productivos y sociales, siendo la vivienda una de las áreas más impactadas. Para hacer frente a esta informalidad, el Estado peruano implementó una política pública de formalización masiva de la propiedad, que inicia con el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, que creó COFOPRI.
2. A lo largo de tres décadas de iniciado el proceso de formalización, el marco normativo diseñado para la ejecución de esta política pública no ha tenido una revisión y actualización integral, habiendo sido impactado por normas y modificatorias posteriores, sobre todo en el aspecto procesal por la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la Ley N° 27444), generándose con frecuencia discrepancia a nivel interpretativo e incertidumbre por los vacíos legales.
3. El procedimiento especial de formalización de propiedades tiene los elementos característicos del procedimiento administrativo general, siendo propiamente un procedimiento administrativo trilateral, contencioso o cuasi jurisdiccional, dirigido a decidir un conflicto de intereses suscitado con motivo de la actuación pública o en asuntos de interés público y en donde la autoridad administrativa ejerce el rol de instructor y decisor de la causa, previo a la vía judicial.
4. Desde la creación del TAP se puede identificar tres etapas en la producción de precedentes: La primera comprende desde 1998 hasta el 2008, en el que se aprobaron los dos (02) primeros precedentes; la segunda, entre los años 2009 y 2018, el cual se caracteriza por ser un periodo de sequía jurisprudencial, con solo un (01) precedente aprobado; y, la tercera etapa, entre 2019 y 2025 (concretamente entre 2023 y 2025), se retomó esta función con la aprobación de cuatro (04) nuevos precedentes de observancia obligatoria.
5. De los siete precedentes aprobados, tres se refieren a temas sustantivos vinculados con aspectos de fondo del proceso de formalización, mientras que cuatro se refieren a temas procesales; ambos de suma importancia en el proceso. De este modo, a lo largo de su existencia el TAP ha tenido una escasa producción de precedentes administrativos, salvo en los últimos tres años, en que se aprobaron la mayor parte de los precedentes, y con ello se vislumbra la posibilidad de integrar los vacíos normativos y lograr una mayor eficacia y predictibilidad de los procedimientos de formalización de la propiedad predial.

BIBLIOGRAFÍA

- Agustín Gordillo (2003). Tratado de derecho administrativo. Tomo 2. ARA Editores.
- Avendaño Valdez, Jorge (1990). Materiales de enseñanza para el estudio de Libro V del Código Civil en la Facultad de Derecho. Segunda Edición. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cabanelas Guillermo (2001). Diccionario enciclopédico de derecho usual. Tomo I. 27ª Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires.
- COFOPRI. Memoria Anual 2024 (2024). Recuperado de: https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/10771/memoria_anual_2024.pdf
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Diario Oficial El Peruano del 29 de diciembre de 1993. <https://www.linguee.es/espanol-ingles/traduccion/si+corresponde.html>
- De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1986). *El otro sendero: La revolución informal*. Editorial El Barranco.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (2019). Diario Oficial El Peruano.
- Diario Oficial El Peruano. Precedentes vinculantes. Recuperado de: <https://diariooficial.elperuano.pe/Jurisprudencia>
- Dromi Roberto (2004). Derecho Administrativo – Parte Primera. 10ª Edición Actualizada. Buenos Aires – Madrid.
- Morón Urbina (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava edición – Lima.
- Presidencia de la República del Perú. (1984). Decreto Legislativo 295 de 1984. Código Civil. Diario Oficial El Peruano del 25 de julio de 1984.
- Rojas G. Demetrio (2018). Derecho Administrativo General. Prometheo. El Procedimiento Administrativo y la actividad de Fiscalización. Recuperado de: <https://prometheo.pe/el-procedimiento-administrativo-y-la-actividad-de-fiscalizacion>