

INFORME N° 341-2021-SUNARP/SNR-DTR

PARA : **HAROLD TIRADO CHAPOÑAN**
Superintendente Nacional de los Registros Públicos.

DE : **HUGO ESPINOZA RIVERA**
Director Técnico Registral (e)

ASUNTO : Opinión sobre proyecto de Ley N° 600/2021-GR

REF. : **(1)** Oficio N° 148-2021/2022/JDEV-CVC-GR
(2) Memorándum N° 742-2021-SUNARP/GG

FECHA : Lima, 29 de noviembre de 2021.

Es grato dirigirme a usted para saludarlo y, a la vez informar a su despacho en relación con el Proyecto de Ley N° 600/2021-GR, Ley que impide la titulación en corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización.

I. ANTECEDENTES:

- 1.1** Mediante oficio (1) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, remite para opinión de esta Superintendencia el Proyecto de Ley N° 600/2021-GR, Ley que impide la titulación en corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización.
- 1.2** Mediante memorándum (2) de la referencia, la señora Gerente General solicita dar atención a la Hoja de Trámite Interno N° 001626443-2021-USC mediante el cual el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos requiere que nuestra institución emita opinión sobre el referido proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

- 2.1** Según lo previsto en el artículo 1, el proyecto de Ley tiene como objeto dictar medidas para establecer las áreas máximas de posesión a efectos de ejecutar la formalización de la propiedad informal.

En primer lugar, es menester señalar que no hay congruencia entre la denominación del proyecto de ley con el contenido materia de regulación, debido a que la primera alude a impedir la titulación de corralones y lotes en abandono, mientras que lo segundo es establecer áreas máximas de posesión

- 2.2** El artículo 2 del proyecto propone como finalidad de la norma ordenar la ocupación informal del suelo, evitando las especulaciones y el uso indiscriminado del mismo.

De la revisión de la exposición de motivos, se advierte que la propuesta normativa pretende establecer criterios para evitar la especulación en la tenencia y tráfico de terrenos, implementando reglas restrictivas para enervar la especulación y apropiación ilegal de terrenos.

Al respecto, consideramos oportuno señalar que el Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2021-Vivienda, publicado el 15 de julio de 2021, ha previsto que el Estado debe garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país, a fin de desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo.

En virtud a la importancia de dicho instrumento de gestión para el país, consideramos oportuno que la propuesta normativa se compatibilice con las políticas públicas aprobadas en forma reciente en materia de vivienda.

- 2.3** En el artículo 3 del proyecto se regula el requisito adicional para que los poseionarios pueden resultar beneficiados bajo los alcances de lo previsto en la Ley N° 31056, estableciendo una limitación máxima de 150.00 m² de área superficial en los predios adjudicados.

En dicha línea, se propone que los poseionarios que ocupen un área superior a 150.00 m²., tendrían que proceder con la reducción del área ocupada, inscribiéndose el área excedente a favor de la Superintendencia de Bienes Estatales (SBN).

Al respecto, corresponde señalar que la referida disposición estaría produciendo una superposición de funciones entre dos entidades del Estado – COFOPRI y la SBN– que ostentarían competencia sobre “predios de vivienda inmersos en el ámbito de posesiones informales”, lo cual no se encontraría acorde con el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que las entidades del Poder Ejecutivo se organizan sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.

Para un mejor entendimiento de lo expuesto, podemos mencionar a título de ejemplo que 200 lotes de vivienda conformantes del Centro Poblado Francisco Bolognesi ostentan un área superficial de 170 m².

En el caso se apruebe la referida fórmula normativa, todos los predios, tendrían que reducirse a 150.00 m², variando la numeración, ubicación y nomenclatura de los lotes, y en este caso, la Superintendencia de Bienes Estatales (SBN) asumiría la titularidad de 200 lotes de vivienda de 20.00 m². cada uno, lo cual implicaría que dicha institución también se encuentre inmersa en el ámbito del saneamiento físico legal de los centros poblados con la consiguiente dispersión, desorden y superposición de funciones que ello conllevaría, sin mencionar otros problemas que se generarían para proceder con la

reubicación de la población, máxime si hay construcciones consolidadas sobre las áreas excedentes.

Una opción alternativa a analizar consistiría en verificar la posibilidad que tienen los poseedores, a efectos que puedan adquirir el exceso de dichas áreas a título oneroso. Tómese en cuenta que dicha previsión legislativa no es novedosa o ajena a la normativa actual, por cuanto el literal d) del artículo 4° del D.S. 013-99-MTC¹, permite la aplicación de dicha opción, la misma que resulta razonable aplicar en el caso haya construcciones consolidadas y no resulte procedente iniciar procesos de desalojo tal como se pretende, lo cual pudiera generar problemas sociales con determinada población, máxime en los casos que el lote normativo resulte concordante con los parámetros urbanísticos previstos para determinada circunscripción territorial.

Otra opción viable y razonable, podría consistir en modificar el artículo 18^{2°} del Reglamento de la Ley N° 31056, para fortalecer las funciones de COFOPRI y en estos casos se permita un replanteamiento integral del Plano de Trazado y Lotización, fortaleciendo y promoviendo la reubicación de los propietarios de otros predios que se encuentren en el ámbito de las zonas de riesgo no mitigable con la intención de resguardar la integridad física de los ciudadanos.

- 2.4** En el artículo 4 del proyecto, se propone la modificación del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 31056, para efectos que los beneficiarios de los predios se encuentren prohibidos de transferir el dominio del predio por un periodo de diez (10) años, desde la fecha de la inscripción a su favor en el Registro de Predios, siendo que dicha carga se inscribe en la partida registral correspondiente.

Ante el incumplimiento de dicha carga, **el predio revierte de forma automática** al dominio del Estado a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), y éste podrá ser transferido a terceros aplicándose las reglas de adjudicación onerosa previstas en el marco de las normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales, disponiéndose también que los titulares

¹ d) Tratándose de lotes destinados a vivienda, ejercer la posesión en una extensión no mayor a trescientos (300) metros cuadrados cada uno.

En las Posesiones Informales donde existan lotes destinados a vivienda con áreas mayores a trescientos (300) metros cuadrados, el área en exceso será transferido a título oneroso, a valor arancelario urbano establecido por el Consejo Nacional de Tasaciones y de acuerdo con el procedimiento establecido en el Capítulo VII del Título IV del presente reglamento, salvo que los ocupantes acepten la división del lote y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los demás requisitos dispuestos en este reglamento. Excepcionalmente, COFOPRI podrá formalizar lotes de mayor extensión, cuando la posesión de dichos lotes constituya usos y costumbres de la localidad, que la Posesión Informal haya sido objeto de titulación o transferencia por las entidades competentes con anterioridad a COFOPRI o criterios similares que serán señalados en las resoluciones en las que se aprueben los planos y trazado y lotización.

² **Artículo 18.- Lotes de vivienda abandonados en posesiones informales**

La entidad formalizadora puede adjudicar, a favor de las familias que ocupan terrenos ubicados en zonas de riesgo declaradas por Defensa Civil, en secciones de vías y servidumbres de líneas de alta tensión, los lotes que formen parte de posesiones informales formalizadas al amparo de lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, y que a la entrada en vigencia de Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, no han sido adjudicados y presenten las siguientes condiciones:

a) No han sido titulados por falta de documentación y no se ejerce ocupación sobre el lote; o,
b) Habiéndose presentado documentos ante la Entidad, no se ejerce ocupación sobre el lote por un periodo de 20 años.

que incumplan la prohibición de transferencia no pueden ser beneficiarios de algún tipo de programa social de vivienda en cualquiera de sus modalidades.

Consideramos pertinente incorporar la prohibición de la libre transferencia en una norma de rango de Ley; sin embargo, no advertimos la razonabilidad para incrementar el plazo de restricción de la libre transferencia de los inmuebles de 5 a 10 años, tal como se prevé actualmente en el Reglamento de la Ley N° 31056.

En efecto, tomando en consideración que la intención de dicha norma es evitar el beneficio pecuniario y el tráfico de los predios; es necesario aplicar tal restricción en consonancia con el principio de la libre circulación de los bienes, que maximiza la utilidad de los diferentes bienes y su correlato beneficioso con el efecto dinamizador de las transacciones y de la economía.

De igual manera no consideramos adecuado prevér una regla de **“reversión automática de los predios”**, cuando debe resguardarse y cautelarse el debido procedimiento administrativo, siendo aconsejable implementar un procedimiento tuitivo del debido procedimiento y que los administrados tengan la posibilidad de ejercer su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

- 2.5** El artículo 5 del proyecto, contiene la modificación de los artículos 8° y 9° de la Ley N°31056, a efectos que las áreas que no estén destinadas a uso de vivienda y que no estén ocupadas dentro de las posesiones informales, no son materia de inclusión en los planos de lotización, siendo de propiedad del Estado.

No podemos desconocer que actualmente muchos predios de equipamiento urbano ubicados en el ámbito de posesiones informales, como es el caso de los parques, centros de salud, y otros, inclusive en el caso que se encuentran independizados como tal en el Registro de Predios, se encuentran abandonados o sin el uso para los cuales fueron destinados; sin embargo, en estos casos las entidades competentes no ejercen las acciones para destinar y resguardar dichos predios para tales fines, lo cual no significa que se pueda disponer libremente de ellos para destinarlos para vivienda u otros fines. .

Debe tomarse en cuenta que el déficit de estos predios de equipamiento urbano destinados a salud ha quedado evidenciado con la pandemia del COVID 19; situación que no ha permitido una adecuada prestación de los servicios sanitarios a nuestra población. Tampoco puede desconocerse la existencia del déficit de áreas de recreación pública para el otorgamiento de una calidad de vida adecuada y saludable a los residentes de las habilitaciones urbanas y en posesiones informales de las ciudades. Por el contrario, existe una situación reiterada que se produce luego de la culminación de los procesos de habilitación urbana o de saneamiento informal a cargo de COFOPRI, siendo que en muchos casos estos predios destinados a parques y áreas verdes son invadidos por ocupantes informales, debido principalmente a que el Estado no ha resguardado y otorgado adecuada protección a estos inmuebles.

Resulta oportuno e ilustrativo citar los estudios del *Stockholm Environment Institute* donde se resalta la importancia de las áreas verdes en el contexto de la pandemia del COVID 19, de la siguiente manera:

“El lugar donde vive, sus ingresos y la forma en que su gobierno ha respondido a la pandemia puede generar diferencias críticas en la disponibilidad y accesibilidad de los espacios verdes, como lo demuestra la experiencia de los investigadores de SEI en todo el mundo. En la recuperación, los espacios verdes públicos deberían jugar un papel clave en la “reconstrucción mejor”. Mantener una buena salud mental y un bienestar para aliviar el estrés de COVID-19 se considera crítico para evitar los costos psicológicos a largo plazo de la pandemia. Se sabe que el acceso a los espacios naturales, llamados espacios verdes y azules (parques, lagos y riberas) tiene efectos positivos sobre el bienestar que podrían ser especialmente beneficiosos en la crisis actual. Necesitamos comprender mejor cómo estos impactos diferenciales podrían indicar futuras vías de desarrollo urbano que harán que nuestras ciudades sean más habitables, equitativas y, en última instancia, sostenibles, beneficiando la salud pública de múltiples maneras, no solo en términos de bienestar sino también en respuesta al cambio climático.”

A fin de otorgar mayor sustento a nuestra hipótesis, podemos citar la parte pertinente del Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA que aborda la problemática del déficit de predios de equipamiento urbano de la siguiente manera:

*“De otra parte, en relación con la “habitabilidad externa”, según la ENAPRES, el 52.5% de familias urbanas (de los niveles socioeconómicos C, D y E) **no acceden a servicios de infraestructura y equipamiento urbano. Entre los aspectos claves que describen la calidad de vida de un barrio, se identifica que 39.49% de la población nacional no dispone de parques u otra forma de espacio público, mientras que el 20% no dispone de pistas asfaltadas y veredas de concreto u otro material para el desplazamiento peatonal. Además, el 50% de las personas declaran que en su barrio no se dispone de equipamiento comunal ni mercados.*** (el resaltado y subrayado es nuestro). *En ese sentido, la PNVU identifica como problema público, respecto de la “habitabilidad interna”, un déficit creciente en la oferta de vivienda y, de otro, las condiciones inadecuadas de esta, sobre todo, en los sectores de menores recursos económicos del país. Asimismo, en relación con la “habitabilidad externa”, se identifica como problema un reducido acceso a servicios de infraestructura y equipamiento urbano —tanto en zonas o barrios de la vivienda (área urbana) como en los centros poblados de esta (área rural)— como son: parques, pistas, veredas, etc. Si bien desde el Estado se han implementado programas y estrategias para la solución del problema público identificado, la intervención a través de una política pública nacional se torna imprescindible puesto que dicho problema demanda las capacidades de rectoría integral (en este caso, del MVCS), una articulación de los tres niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad civil. Todo ello implica fijar objetivos, establecer estándares de calidad de servicios públicos, y proveer de la asistencia y el financiamiento necesario para el logro de dichos resultados (CEPLAN, 2018).”*

Lo expuesto anteriormente nos permite reflexionar sobre la necesidad de lograr un saneamiento integral de todos los predios estatales, en consecuencia, nos permitimos recomendar asumir una posición cautelosa en dicha redacción, que conlleve a interpretar que la fórmula normativa permite la libre disposición de las áreas de equipamiento urbano en posesiones informales.

III. CONCLUSIÓN

- 3.1 La propuesta normativa debe compatibilizarse con las políticas públicas y disposiciones recogidas en el Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2021-Vivienda.

- 3.2** La propuesta normativa debe emitirse en concordancia con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a fin de evitar superposición y duplicidad de funciones de entidades públicas en el ámbito de saneamiento físico legal de posesiones informales.
- 3.3** La incorporación de disposiciones en materia de una reversión “automática de predios en sede administrativa”, puede resultar lesivo a los principios del debido procedimiento y derecho de defensa de los administrados.
- 3.4** La fórmula normativa puede recoger parcialmente las experiencias y normativa vigente en materia de formalización, coadyuvando con el objetivo que se plantea.
- 3.5** Aconsejamos que la propuesta normativa debe ser reformulada, con el objeto de evitar interpretaciones en el sentido que no se reconozca la importancia y la necesidad de las áreas de equipamiento en el ámbito urbano.

Atentamente,

CC: Gerencia General