

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

Análisis de los regímenes de regularización de edificaciones al amparo de la Ley 27157, Ley 29090 y Decreto Legislativo 1595, y su implicancia en los límites a la calificación registral

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Registral

Autor:

David Enrique Cox Cruz

Asesor:

Jorge Luis Gonzales Loli


Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, JORGE LUIS GONZALES LOLI, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Análisis de los regímenes de regularización de edificaciones al amparo de la Ley 27157, Ley 29090 y Decreto Legislativo 1595, y su implicancia en los límites a la calificación registral”, del autor COX CRUZ, DAVID ENRIQUE, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin del 12 de diciembre del 2024.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 13 de diciembre del 2024

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> JORGE LUIS GONZALES LOLI	
DNI: 09533461	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4916-4076	

Resumen

El presente trabajo académico aborda el derecho a edificar y los regímenes de regularización de edificaciones al amparo de la Ley 27157, Ley 29090 y Decreto Legislativo 1595, sobre su ámbito de aplicación y su enfoque sobre la transgresión de parámetros urbanísticos y edificatorios. Asimismo, se abordan los límites y alcances de la calificación registral en dichos regímenes de regularización de edificaciones, en base a la normativa aplicable como también a la jurisprudencia vinculante (precedentes de observancia obligatoria y acuerdos plenarios) del Tribunal Registral.

Finalmente, se han identificado problemas en los límites a la calificación registral del régimen de la Ley 27157, especialmente en cuanto a la confianza excesiva que el sistema ha otorgado a los verificadores responsables y la ausencia de controles adecuados (previos y posteriores a la inscripción) para garantizar el cumplimiento de la normativa urbanística. Estos serán perpetuados -con ciertas diferencias y mejoras- por el Decreto Legislativo 1595 cuando entre en vigencia.

Por ello, se han propuesto alternativas de mejora de la regulación de los regímenes de regularización de edificaciones ejecutadas sin autorización municipal, con el objetivo de garantizar un sistema de regularización de edificaciones más eficiente, con controles más fuertes para evitar que las irregularidades en la regularización de edificaciones se queden inscritas en el registro, gozando del principio de legitimación, cuando son inscripciones que adolecen de veracidad.

Palabras clave

Regularización de edificaciones, Derecho a edificar, Ley 27157, Ley 29090, Decreto Legislativo 1595

Abstract

This academic work addresses the right to build and the building regularization regimes under Law 27157, Law 29090, and Legislative Decree 1595, focusing on their scope of application and approach to the violation of urban and building parameters. Additionally, it examines the limits and scope of registral qualification in these building regularization regimes, based on applicable regulations as well as binding jurisprudence (mandatory precedents and plenary agreements) of the Registral Tribunal.

Finally, issues have been identified regarding the limits of registral qualification under the regime of Law 27157, particularly concerning the excessive reliance the system places on responsible verifiers and the lack of adequate controls (both prior to and after registration) to ensure compliance with urban planning regulations. These issues will persist—with certain differences and improvements—under Legislative Decree 1595 once it comes into force.

Therefore, alternative proposals have been suggested to improve the regulation of building regularization regimes for constructions carried out without municipal authorization. The objective is to ensure a more efficient building regularization system with stronger controls to prevent irregularities in building regularization from being registered, thereby benefiting from the principle of legitimation, even when such registrations lack veracity.

Keywords

Regularization of Buildings, Right to Build, Law 27157, Law 29090, Legislative Decree 1595

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
Sección 1 - Los regímenes de regularización de edificaciones en el Perú	5
1.1. Sobre la regularización de edificaciones y el derecho a edificar	5
1.2. Sobre los regímenes de regularización de edificaciones	12
1.2.1. La regularización de edificaciones en la Ley 29090.....	12
1.2.2. La regularización de edificaciones en la Ley 27157.....	14
1.2.3. La regularización de edificaciones en el Decreto Legislativo 1595	15
Sección 2 – Sobre los alcances y límites de la calificación registral.....	17
2.1. Sobre la regularización de edificaciones en la Ley 27157	17
2.2. Sobre la regularización de edificaciones en la Ley 29090	22
2.3. Sobre la regularización de edificaciones en el Decreto Legislativo 1595	24
Sección 3 - Problemáticas y alternativas de mejora sobre la normativa de la regularización de edificaciones	25
3.1. Problemáticas sobre la normativa de regularización de edificaciones	25
3.1.1. Primer problema: Sobre la determinación de parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables en la regularización ante Registros	25
3.1.2. Segundo problema: Sobre los límites a la calificación registral en la regularización ante registros	27
3.2. Alternativas de mejora sobre la normativa de regularización de edificaciones..	30
3.2.1. Alternativas de mejora del problema 1:	30
3.2.2. Alternativas de mejora del problema 2:	32
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES.....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	37

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo académico aborda la problemática principal de informalidad en la ejecución del derecho a edificar; y los regímenes de regularización de edificaciones que existen como consecuencia. Los regímenes vigentes están regulados en dos ámbitos; la regularización de edificaciones ante el registro público regulado en la Ley 27157 y la regularización de edificaciones ante las municipalidades regulado en la Ley 29090. Dichos regímenes tienen un ámbito de aplicación diferente y tiene un enfoque opuesto sobre la transgresión de parámetros urbanísticos y edificatorios, y cumplimiento de la normativa urbanística y edificatoria como requisito esencial de procedencia de la regularización de edificaciones.

Asimismo, a pesar de que todavía no se encuentra vigente en la actualidad, se analiza el régimen de regularización de edificaciones del Decreto Legislativo 1595, el cual ha sistematizado en un solo cuerpo normativo la regularización de edificaciones ante registros públicos y ante las municipalidades.

De este modo, se analizará en el presente trabajo académico los límites y alcances de los regímenes de regularización de edificaciones al amparo de la Ley 27157, Ley 29090 y Decreto Legislativo 1595. En este contexto, se han planteado propuestas para mejorar la regulación de los regímenes aplicables a la regularización de edificaciones realizadas sin autorización municipal. Estas iniciativas buscan establecer un sistema más eficiente, con mecanismos de control más rigurosos, que impidan la inscripción en el registro de regularizaciones con irregularidades, evitando que dichas inscripciones se amparen en el principio de legitimación pese a carecer de veracidad.

Sección 1 - Los regímenes de regularización de edificaciones en el Perú

La informalidad en el ejercicio del derecho de edificar es y ha sido una problemática compleja de abordar para el Derecho. La respuesta del Estado ante dicha problemática ha sido mediante la aprobación de leyes para regularizar dicha informalidad, creando vías “excepcionales” y “temporales” de regularización. Esta sección se centrará en el análisis de dichas leyes (Ley 27157, Ley 29090 y Decreto Legislativo 1595), sobre su ámbito de aplicación y su enfoque sobre la transgresión de parámetros urbanísticos y edificatorios.

1.1. Sobre la regularización de edificaciones y el derecho a edificar

La informalidad en el ejercicio del derecho a edificar consiste en ejecutar obras de edificación sin licencia y conformidad de obra adecuadamente emitidas por la municipalidad competente. Los mecanismos legales de regularización de edificaciones son necesarios en los casos de informalidad en el ejercicio del derecho a edificar. Por ello, antes de abordar las vías “excepcionales” y “temporales” de regularización, cabe analizar previamente el derecho a edificar.

Tal como lo señala Fernández (2012) “el derecho a edificar es parte del derecho de propiedad”. El Código Civil, en su artículo 923, regula que el derecho de propiedad contiene el atributo de disponer, y, en ese sentido, el propietario tiene derecho a disponer físicamente del inmueble de su propiedad, modificándolo físicamente. Sin embargo, los artículos 923 y 957 del Código Civil establecen que la propiedad no es absoluta; por el contrario, la propiedad se ejerce dentro de los límites de la ley y la propiedad predial se encuentra limitada por la zonificación y demás limitaciones establecidas en la normativa urbanística. Ello es concordante con el artículo 70 de la Constitución que señala que la propiedad que ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.

En esta línea, cabe señalar que el artículo 8 de la Ley 29090 señala lo siguiente:

“Están obligados a solicitar las licencias a que se refiere la presente Ley, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarios,

usufructuarios, superficiarios, concesionarios o titulares de una servidumbre o afectación en uso o todos aquellos titulares que cuentan con derecho a habilitar y/o edificar”.

Asimismo, cabe señalar que el artículo 16 de la Ley 31313, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1674, señala lo siguiente:

“El derecho a edificar consiste en la posibilidad de disponer del potencial edificatorio de la propiedad predial que se encuentra generado, regulado y limitado por la normativa urbanística y edificatoria, las normas que regulan la condición de Patrimonio Cultural de la Nación y las demás que se establezcan por leyes especiales. En el ámbito local, se establece en los Instrumentos de Planificación Urbana y Rural y sus instrumentos complementarios. Se ejerce conforme a la autorización otorgada por los Gobiernos Locales”.

Queda claro que, aunque el derecho a edificar forma parte del contenido del derecho de propiedad, su ejercicio exige contar previamente con una autorización municipal, conforme a lo regulado por la Ley 29090 y su reglamento.

Sin embargo, antes de empezar a abordar las vías legales de regularización aplicables a supuestos de informalidad en el ejercicio del derecho a edificar, considero importante señalar dos supuestos (construcciones en zonas rurales y construcciones con elementos removibles con vocación de permanencia) que se encuentran en un limbo sin una regulación sistematizada, ordenada y clara. La deficiente regulación, o más precisamente, la ausencia de regulación, provoca una falta de claridad en el panorama del procedimiento ordinario para el ejercicio del derecho a edificar, lo que a su vez genera una mayor indeterminación en el procedimiento de regularización de edificaciones.

El primer supuesto se refiere a las construcciones ubicadas en zonas rurales, donde las disposiciones de regularización de edificaciones establecidas en la Ley 27157, la Ley 29090 y el Decreto Legislativo 1595 no resultan aplicables, ya

que estas normativas están diseñadas exclusivamente para predios situados - por lo menos- en suelo urbano.

Ante dicha situación, cabe la pregunta respecto de si se necesita o no licencia de edificación sobre predios rústicos ubicados en zonas no urbanas. Ante ello, tanto el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) mediante opiniones vinculante, como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) mediante resoluciones de su Sala Especializada de Barreras Burocráticas, han señalado que no es exigible la licencia de edificación regulada por la Ley 29090 sobre predios rústicos; sino únicamente sobre predios urbanos o que cuenten, por lo menos, con un proyecto de habilitación urbana aprobado.

Así, la Sala Especializada de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi, mediante Resolución N° 450-2021/SEL-INDECOPI ha señalado:

“52. Por lo expuesto se concluye que, en tanto los predios rústicos o no urbanizados no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 29090, la Municipalidad no se encontraba legalmente habilitada para imponer a la denunciante la exigencia de obtener la licencia de edificación regulada en la Ley 29090” (citado por Meneses, 2024, p. 191).

En la misma línea, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante el Oficio N° 265-2021- VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV, del 9 de agosto del 2021, ha señalado:

“En ese sentido, en áreas agrícolas o rural no es posible que los administrados puedan solicitar licencias de habilitaciones urbanas y/o edificaciones ni que las municipalidades las puedan emitir ya que son consideradas áreas no urbanizables, la construcción de infraestructura para desarrollar la actividad agropecuaria y/o avícola en un predio agrícola o rural se debe ejecutar en áreas no urbanizables, las cuales no cuentan con parámetros urbanísticos y edificatorios, motivo por el cual no

corresponde solicitar la licencia de habilitación urbana y/o de edificación”
(citado por Meneses, 2024, p. 193).

Sin embargo, ello no significa que no se pueda exigir ningún tipo de licencia para edificar sobre los predios rústicos, pues en virtud del artículo 79¹ y 92² de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades podrían regular mediante ordenanza un procedimiento especial para otorgamiento de la licencia de edificación sobre predios rústicos (Meneses, 2024, p. 190-191).

En caso de que la municipalidad no haya regulado mediante ordenanza un procedimiento especial para otorgamiento de la licencia de edificación sobre predios rústicos, no sería necesario ni exigible ningún tipo de autorización municipal para poder edificar en un predio rústico, en virtud del principio de legalidad establecido en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

A modo de resumen, de lo anterior se desprenden dos situaciones problemáticas: i) no existe una normativa de alcance nacional que regule el otorgamiento de licencias de construcción sobre predios rústicos en suelo no urbano y, por consecuencia, ii) no existe una normativa de regularización de edificaciones para predios rústicos.

El segundo supuesto se refiere a las construcciones con elementos removibles con vocación de permanencia. Las licencias de edificación en virtud de la Ley 29090 -y la regularización de edificación por consecuencia- solo es aplicable sobre obras de carácter permanente. Al respecto, cabe señalar que el texto

¹ "Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo

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

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización, así como del saneamiento de la propiedad predial, de cumplimiento de las municipalidades distritales, en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:

1.4.1. Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.”

² Artículo 92.- Licencia de Construcción

Toda obra de construcción, reconstrucción, conservación, refacción o modificación de inmueble, sea pública o privada, requiere una la licencia de construcción (...)

original del inciso 2 del artículo 3 de la Ley 29090 publicada el 25.09.2007 señalaba lo siguiente:

“Artículo 3.- Definiciones

Para los fines de la presente Ley, entiéndese por:

(...)

2. Edificación

Resultado de construir una obra sobre un predio, que cuente como mínimo con proyecto de habilitación urbana aprobado; y, cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.

(...)”

Sin embargo, mediante Decreto Legislativo 1426, publicado el 16.09.2018, se modificó -entre otros- el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 29090, de la siguiente manera:

“Artículo 3.- Definiciones

(...)

2. Edificación

Resultado de construir una obra de carácter permanente sobre un predio, que cuente como mínimo con proyecto de habilitación urbana aprobado; y, cuyo destino es albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.

(...)”

Sobre dicha modificación legislativa, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1426 señaló lo siguiente:

“En relación con el numeral 2) Edificaciones, se modifica dicha definición con la finalidad de precisar que este tipo de obras tienen como característica principal el carácter permanente, lo cual concuerda con la definición de edificación prevista en la Norma Técnica G.040 - Definiciones del Reglamento Nacional de Edificaciones, que señala, la

edificación es la obra de carácter permanente, cuyo destino es albergar actividades humanas.

Con esta precisión se evitará que las municipalidades requieran a los administrados la obtención de licencias para la ejecución y/o instalación de obras temporales, toda vez que dichas obras no se constituyen en edificaciones.”

Al respecto, la Norma Técnica G.040 - Definiciones del Reglamento Nacional de Edificaciones, publicada el 11.06.2006, establece la siguiente definición:

“Edificación: Obra de carácter permanente, cuyo destino es albergar actividades humanas. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.”

En base a lo anterior, queda claro que la ejecución e instalación de obras temporales no requieren licencia de edificación. El legislador peruano ha optado por modificar la Ley 29090 para evitar que las municipalidades, bajo un criterio interpretativo equivocado, exijan a los administrados una licencia de edificación para este tipo de obras temporales.

Sin embargo, la normativa no se ha pronunciado sobre las obras de carácter temporal, pero con potencialidad de permanente. Un ejemplo de ello son las obras mediante el uso de contenedores. La construcción modular con contenedores se llevan a cabo utilizando contenedores marítimos, de tipo flat pack y/o prefabricados. Estos se destacan principalmente por ser estructuras modulares que permiten una construcción más rápida y económica en comparación con los métodos convencionales. Además, la construcción modular con contenedores posibilitan la remoción y reubicación de las estructuras sin destruirlas, permitiendo desmontarlas y trasladarlas a otros lugares.

En el Perú ya se han ejecutado construcciones mediante el uso de containers y un par de ejemplos de ello son las sucursales de *Starbucks* y *Kentucky Fried Chicken* que se encuentran en el grifo KIO ubicados en la Carretera

Panamericana Sur 245, en el distrito de Lurín, en la provincia y departamento de Lima.

Al respecto, cabe tener en cuenta que “las edificaciones realizadas con contenedores no requieren de excavaciones, por esto disminuye el impacto sobre el lugar y se pueden montar rápidamente, lo cual significa que se genera menos polución auditiva y menos desgaste del lugar donde se construye” (Jure Kotnik, Container Architecture citado por Jave, 2020, p. 46).

Además, Jave (2020) señala que una característica destacada de las construcciones con contenedores es su “portabilidad”, ya que “aunque no cuentan con ruedas, las casas container pueden ser trasladadas de un lugar a otro, por ejemplo, en caso de cambio de ciudad; una opción que, sin duda, protege la inversión” (p. 32).

Asimismo, Baldivieso (2020) señala como una de las ventajas de la arquitectura con contenedores que “un edificio compuesto con contenedores se puede desmontar de una manera fácil y rápida. Y debido a su carácter intermodal, podrá llevarse a cualquier parte, y por cualquier medio de transporte” (p. 34).

De este modo, se puede identificar que, si bien la instalación de este tipo de estructuras modulares con containers se fija al suelo, dicha fijación no es permanente, sino que puede ser temporal, debido a que pueden desmontarse y reubicarse.

En dicho contexto, la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante el Oficio N° 1126-2022-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU-DV de fecha 27 de diciembre de 2022, ha señalado lo siguiente:

“En materia de la consulta, si se pretende implementar los contenedores para un uso determinado, no corresponde exigir la obtención de una licencia de edificación y/o de habilitación urbana, puesto que dichas obras tienen carácter temporal sobre un área determinada”.

De esta manera, se desprende que siempre que instalación de contenedores sea de manera temporal, no requiere de una licencia de edificación. Sin embargo, en la práctica, dichas estructurales temporales tienen una enorme potencialidad de permanencia, como lo son los ejemplos de Starbucks y KFC del Grifo Kio contruidos con containers, mencionados anteriormente. Ante ello, la normativa no ha sido clara respecto al plazo máximo de duración de una obra temporal para mantener su condición de temporal (es decir, no se ha establecido un criterio cronológico). Por el contrario, el criterio interpretativo de la norma se ha limitado a un criterio de movilidad, pues siempre que la obra sea desmontable (implementada con elementos modulares) se considerará temporal.

Al respecto, queda claro que una obra de tienda comercial construida con containers desmontables y reubicables que dure menos de un año es una obra temporal; sin embargo, resulta cuestionable dicha temporalidad si esa misma obra se mantiene en el mismo lugar por más de una década -o más- por no haber sido desmontada y reubicada.

1.2. Sobre los regímenes de regularización de edificaciones

En la actualidad, existen dos regímenes vigentes para regularizar obras de edificación: la regularización municipal de la Ley 29090 y la regularización registral de la Ley 27157. Ambos tipos de regularización -con algunas diferencias- han sido recogidos y sistematizados en un solo cuerpo normativo, el Decreto Legislativo 1595, que todavía no ha entrado en vigencia en la actualidad.

1.2.1. La regularización de edificaciones en la Ley 29090

La Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, fue aprobada en el año 2007, y es la norma que regula el procedimiento regular de autorización municipal para edificar. Dicha Ley en su artículo 30 regula el supuesto de regularización de edificaciones ante la municipalidad competente, el cual establecía como plazo original para regularización a las edificaciones construidas sin licencia de obra entre el 20 de julio de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2008.

Sin embargo, la Ley N° 29300, publicada el 17 diciembre 2008, modificó dicho artículo incluyendo el supuesto de regularización de habilitaciones urbanas, y reduciendo el plazo del supuesto de aplicación al 25 de setiembre de 2007. Asimismo, estableció un plazo máximo de 180 días calendarios contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 29300 para que los propietarios, que construyeron informalmente, regularicen dicha situación.

Más adelante, dicho artículo fue nuevamente modificado por la Ley N° 30494, publicada el 02 agosto 2016, que amplió el plazo de regularización para edificaciones construidas sin licencia o conformidad de obra hasta el 26 de setiembre de 2017. Asimismo, agregó que las municipalidades “podrán establecer programas de regularización de habilitaciones urbanas y/o edificaciones mediante incentivos a los contribuyentes, determinando las condiciones, requisitos, respetando la normativa nacional existente, a fin de regularizar las edificaciones existentes y la respectiva actualización de su registro Predial”.

Posteriormente, dicho artículo fue modificado por tercera vez, mediante el Decreto Legislativo N° 1426, publicado el 16 septiembre 2018, que limitó el supuesto de aplicación de la regularización a las edificaciones ejecutadas desde el 01 de enero de 2017 hasta el 17 de septiembre de 2018.

Cabe señalar que el procedimiento de regularización de edificaciones a nivel municipal se encuentra normado en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA.

Sin embargo, aunque la Ley N° 29090 busca promover la regularización de las edificaciones informales, no permite la regularización cuando se trasgrede la normativa urbanística, como sí lo permite la regularización de edificaciones al amparo de la Ley 27157. No obstante, la limitada capacidad técnica de ciertas municipalidades para supervisar eficazmente el proceso de regularización, junto con los elevados niveles de corrupción, han generado desconfianza en asignarles la responsabilidad de llevar a cabo la regularización.

Su ámbito de aplicación no está delimitado expresamente, pero se desprende de la naturaleza del procedimiento que solo es aplicable sobre predios urbanos habilitados.

1.2.2. La regularización de edificaciones en la Ley 27157

La Ley N° 27157, aprobada en 1999, establece que los propietarios de edificaciones construidas sin licencia de construcción, conformidad de obra o que carezcan de declaratoria de fábrica, independización o reglamento interno, tienen la posibilidad de regularizar su situación conforme al procedimiento establecido en la ley. Esta disposición fue modificada por el Artículo Único de la Ley N° 30830, publicado el 27 de julio de 2018, especificando que la regularización aplica únicamente a edificaciones ejecutadas hasta el 31 de diciembre de 2016.

Uno de los aspectos clave de la Ley N° 27157 es la introducción de la figura del verificador responsable, un profesional especializado en arquitectura o ingeniería civil. Este profesional, aunque actúa desde el ámbito privado, asume las funciones que normalmente corresponderían a la municipalidad, supervisando el cumplimiento o las transgresiones a las normativas urbanísticas y edificatorias. La Ley 27157 permite que los propietarios, con la asistencia de un verificador responsable, puedan legalizar edificaciones que no se ajusten a la normativa vigente, señalando dichas transgresiones como cargas técnicas. Es importante destacar que este procedimiento de regularización exime a los propietarios de pagar multas o enfrentar sanciones administrativas.

Esta medida de flexibilización es considerada esencial para abordar el problema de la informalidad en las construcciones, ya que permite la incorporación de edificaciones previamente no regularizadas al marco legal y urbanístico. Sin embargo, ha sido objeto de cuestionamientos debido a las preocupaciones relacionadas con la seguridad estructural de las edificaciones que se regularizan mediante este proceso. También se cuestiona si esta medida podría debilitar el respeto y la observancia de la normativa urbanística y edificatoria, al generar la

percepción de que las transgresiones pueden ser subsanadas sin consecuencias significativas.

Desde su promulgación, la Ley N° 27157 ha permitido la regularización de un gran número de edificaciones en todo el país. Sin embargo, también ha sido criticada por algunos sectores debido a su enfoque de control urbano posterior, en lugar de prevenir la informalidad a través de un control previo o durante el procedimiento registral. La ley, al concentrarse en formalizar lo ya construido, podría incentivar una mayor informalidad en el futuro, al enviar el mensaje de que es posible regularizar edificaciones sin cumplir inicialmente con las normas.

Además, el rol del verificador Responsable ha sido criticado por posibles conflictos de interés, dado que estos son contratados por los propietarios para realizar las evaluaciones. Este sistema puede generar incentivos para la ilegalidad y la aprobación de edificaciones que no cumplen con los estándares regulados por la normativa urbanística.

Su ámbito de aplicación, en virtud del artículo 4 del Reglamento de la Ley 27157, es lo siguiente: i) Predios urbanos (habilitados), ii) Terrenos que cuenten con proyecto aprobado de habilitación urbana con construcción simultánea, iii) Predios ubicados en zonas urbanas consolidadas que se encuentren como urbanos en la Municipalidad correspondiente e inscritos como rústicos en el Registro de Predios.

1.2.3. La regularización de edificaciones en el Decreto Legislativo 1595

El Decreto Legislativo N° 1595, promulgado el 17 de diciembre de 2023, tiene como objetivo regular los procedimientos para la regularización tanto del derecho de propiedad, como de las características físicas de predios urbanos, habilitaciones urbanas y edificaciones, en un solo cuerpo normativo. El cambio fundamental radica en los nuevos alcances y limitaciones del proceso de regularización de edificaciones ejecutadas sin la debida licencia, afectando significativamente el panorama normativo anterior.

Dicha norma permite iniciar los procedimientos de regularización únicamente en predios urbanos que cuenten con una licencia de habilitación urbana aprobada, excluyendo a aquellos situados en "zonas urbanas consolidadas" o en terrenos urbanizables que, aunque hayan recibido algunos servicios públicos, no han alcanzado plenamente el estatus de suelo urbano.

Dicha norma unificó la regularización municipal y la regularización registral en una sola norma. Por un lado, sobre la regularización municipal, las construcciones realizadas entre el 1 de enero de 2017 y el 17 de septiembre de 2018 en suelo urbano, que dispongan, al menos, de una licencia de habilitación urbana conforme al Plan de Desarrollo Urbano, pueden ser regularizadas individualmente ante la municipalidad correspondiente. Por otro lado, sobre la regularización registral, se permite el reconocimiento legal de edificaciones terminadas hasta el 31 de diciembre de 2016 en suelo urbano con licencia de habilitación urbana, aunque se hayan ejecutado sin la licencia de obra, finalización o conformidad. Este proceso es gestionado por un verificador y requiere la intervención de un notario. Es decir, dicha Ley ha optado por no extender el plazo regulado por la Ley 21757. Sin embargo, sí ha ampliado el plazo de manera excepcional para aquellas viviendas unifamiliares y bifamiliares culminadas hasta el 31 de diciembre de 2021, excepto en suelos no autorizados. Tras la regularización, la SUNARP enviará el expediente a la municipalidad para verificar la información; si hay falsedades, se podrá solicitar la cancelación de la inscripción y tomar acciones legales. Este proceso no se aplica a aquellas edificaciones ejecutadas en suelo no autorizado según las restricciones previstas en el artículo 35 de la Ley N° 31313.

Una novedad relevante es la regulada en el artículo 15, que establece la facultad de las municipalidades para solicitar ante SUNARP la cancelación de la inscripción de una regularización de edificaciones ante Registros en el supuesto que se identifique falsedad en lo declarado, por error o dolo. Esto es un cambio importante debido a que, en la actualidad, luego de que se remita el expediente a la municipalidad posterior a la inscripción de la regularización, las municipalidades solo pueden cancelar los asientos registrales mediante un proceso judicial, debido a que gozan del principio de legitimación. Cuando entre

en vigencia el Decreto Legislativo 1595, las municipalidades podrán ejercer un mayor control posterior sobre la regularización de edificaciones inscritas, pudiendo eliminar del sistema registral aquellas regularizaciones realizadas indebidamente.

Sección 2 – Sobre los alcances y límites de la calificación registral

La calificación registral tiene dos ámbitos: i) alcance y ii) límites. Por un lado, los alcances son normas que establecen qué aspectos sí se deben calificar. Los alcances de dicha función registral se encuentran reguladas en el artículo 2011 del Código Civil y en los artículos V y 32 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado Resolución N° 126-2012-SUNARP-SN. A manera de síntesis, los alcances de la calificación registral consiste en dos variables: i) legalidad, que contiene el análisis de la validez del acto, formalidad legal del título y capacidad de los sujetos intervinientes; ii) compatibilidad, que contiene el análisis de concordancia entre el título en calificación y los asientos de inscripción de la partida registral en la que se efectuará la inscripción, y complementariamente con los antecedentes registrales; y iii) que acto materia de rogación sea inscribible. Así, a fin de conocer cómo se efectúa el control de legalidad de un determinado acto, se requiere conocer de la regulación del acto.

Por otro lado, los límites son normas que establecen qué aspectos de los alcances generales no se debe calificar en un determinado supuesto. Cabe señalar que la calificación registral tiene el carácter de inexcusable y se aplica a todos los títulos que buscan ser registrados; por lo que los límites a la calificación son excepcionales y nunca son absolutos. En otras palabras, aunque es posible restringir la función de calificación, en ningún caso se puede suprimir dicha función esencial.

2.1. Sobre la regularización de edificaciones en la Ley 27157

Por un lado, sobre los alcances de la calificación registral en supuestos de regularización de edificaciones en mérito de la Ley 27157, se debe tener en

cuenta la regulación de este procedimiento. Dicha regulación se encuentra principalmente en el Título I de la Ley 27157, en el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, y en la Ley N° 27333, Ley Complementaria a la Ley N° 26662, la Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial, para la Regularización de Edificaciones. Asimismo, debe tenerse en consideración el artículo 80, 81 y 82 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP-SN; así como el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, aprobado por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP-SN.

Asimismo, debe tenerse consideración la jurisprudencia vinculante emitida por el Tribunal Registral mediante precedentes de observancia obligatoria y acuerdos plenarios: el Precedente de Observancia Obligatoria del XXVII - XXVIII Pleno (27 y 28-2007); el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el XCIII Pleno (93-2012); el Acuerdo del CLIV Pleno (154-2016); el Acuerdo del CLXXV Pleno (175-2017); el Acuerdo del CCIII Pleno (203-2019); el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCIII Pleno (203-2019); el Acuerdo del CCXX Pleno (220-2019); el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCXXXV Pleno (235-2020); el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCL Pleno (250-2021).

De esta manera, en la etapa de calificación del procedimiento registral, se deberán tener en consideración todas las normas anteriormente señaladas para realizar el control de legalidad de un título de regularización de edificaciones.

Por otro lado, sobre los límites de la calificación registral en supuestos de regularización de edificaciones en mérito de la Ley 27157, cabe señalar las siguientes fuentes normativas.

En primer lugar, el artículo 80 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la Sunarp, aprobado por Resolución Del Superintendente Nacional

de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP-SN (en adelante, RIRP); señala:

“Artículo 80.- Inscripción de carga técnica

(...)

La determinación del cumplimiento de los parámetros urbanísticos y edificatorios de la edificación compete exclusivamente al verificador, por lo que no corresponde a las instancias registrales formular observaciones a los aspectos técnicos del informe, o por discrepancias de éste con el formulario registral y planos, prevaleciendo la información señalada en el informe técnico”.

Sobre ello, “el artículo 80 del RIRP centraliza en la figura del verificador la competencia para determinar el cumplimiento o no de los parámetros urbanísticos y edificatorios en la edificación materia de regularización. En base a dicha competencia exclusiva, se restringe la capacidad de las instancias registrales para evaluar y formular observaciones sobre los aspectos técnicos del informe de verificación. Queda claro que esta es una norma que limita la calificación registral. Se le está diciendo al Registrador que no formule observaciones (que no califique) los aspectos técnicos del Informe Técnico de Verificación. Asimismo, un ejemplo de estos aspectos técnicos, según dicha norma, es la determinación del cumplimiento de los parámetros urbanísticos y edificatorios” (Cox, 2024, pp. 22-23).

En segundo lugar, el artículo 82 del RIRP señala:

“Artículo 82.- Levantamiento de carga técnica

Las cargas técnicas serán canceladas en virtud de un nuevo Informe Técnico emitido por el verificador competente, en el que se acredite el levantamiento de las observaciones que dieron mérito a su anotación, acompañado, de ser necesario, de los planos replanteados. No corresponde al Registrador formular observaciones a los aspectos técnicos de dicho informe”.

Al respecto, “el artículo 82 del RIRP establece la misma norma del artículo anteriormente analizado: no se debe calificar los aspectos técnicos. Este artículo mantiene una lógica coherente con el artículo 80: si el registrador no debe calificar los aspectos técnicos del informe que inscribe cargas técnicas, el registrador tampoco debe calificar los aspectos técnicos del informe que determina el levantamiento de cargas técnicas. Esto debido a que es el verificador el único facultado para determinar si existe o no un incumplimiento de la normativa urbanística o edificatoria en la edificación materia de regularización.” (Cox, 2024, p. 23).

En tercer lugar, el Acuerdo del LXIX Pleno (69-2010) del Tribunal Registral, de fecha 17 de diciembre de 2010, señala:

“1. ALCANCES DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50L DEL RIRP

En la regularización de fábrica al amparo de la Ley 27157, el verificador responsable reemplaza a la municipalidad en la verificación de la adecuación de la edificación a la normativa urbanística y edificatoria, razón por la que no puede ser objeto de observación las discrepancias entre el informe y el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios o la omisión de consignar alguna transgresión y demás aspectos técnicos, por cuanto estos aspectos son de exclusiva responsabilidad del verificador”.

Sobre aquello, “este acuerdo plenario se emitió sobre el artículo 50L del derogado Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado por Resolución de la Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 248-2008-SUNARP-SN. Sin embargo, el artículo 80 de vigente Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado por Resolución de la Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP-SN regula la misma norma; manteniendo así las mismas disposiciones normativas establecidas en la versión anterior del RIRP” (Cox, 2024, pp. 24-25).

En cuarto lugar, el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCXXXV Pleno (235-2020), de fecha 14 y 15 de diciembre de 2020, señala:

“1. PERTINENCIA DE VERIFICACIÓN AD HOC

No corresponde a las instancias registrales exigir el informe técnico de verificación ad hoc respecto de una edificación, en los supuestos previstos en el artículo 11 del Reglamento de la Ley 27157, modificado por el Decreto Supremo 008-2019-VIVIENDA, por cuanto dicho procedimiento resulta de competencia y responsabilidad exclusiva del verificador.

Cuando resulte evidente que se requería de informe de verificador ad hoc, las instancias registrales no formularán denegatoria por esta omisión, pero comunicarán dicha circunstancia a la Jefatura Zonal respectiva para que actúe de acuerdo a sus atribuciones.

La misma regla se aplicará en caso que las instancias registrales consideren que existen incumplimientos de la normativa urbanística o edificatoria que no se han consignado como observaciones.”

Al respecto, “este Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCXXXV Pleno reafirma el Acuerdo del LXIX Pleno, pues reitera la competencia y responsabilidad exclusiva del verificador en el proceso de regularización de edificaciones, en el supuesto de la omisión de consignar transgresiones a la normativa urbanística y edificatoria. De tal modo, establece dos límites a la calificación registral: Aun cuando resulte evidente el incumplimiento normativo, i) el registrador no debe calificar la pertinencia del Informe Técnico Verificación Ad Hoc y ii) el registrador no debe calificar si existen o no incumplimientos de la normativa urbanística o edificatoria que no se han consignado como observaciones” (Cox, 2024, p. 25).

En este sentido, las restricciones a la calificación se justifican por la naturaleza específica de las funciones y el rol del verificador responsable, que realiza una evaluación técnica personal y directa de la edificación, apreciando sensorialmente sus características físicas; en cambio, las instancias registrales llevan a cabo una evaluación meramente documental, impersonal, indirecta y basada en la realidad plasmada en los documentos técnicos. Este criterio ha sido

expuesto por el Tribunal Registral en abundante jurisprudencia, como, por ejemplo, la Resolución No. 0577-2024-SUNARP-TR.

Sin embargo, el hecho de que la calificación se encuentre limitada, no significa que se encuentre anulada. Como lo señala Ortiz (2020), “la calificación registral tiene el carácter de inexcusable a todos los documentos de cualquier clase, sin importar su origen judicial, de la justicia de paz, administrativo, arbitral, notarial, privado o consular” (p .12). Por lo tanto, los aspectos no restringidos continúan siendo objeto de calificación.

2.2. Sobre la regularización de edificaciones en la Ley 29090

Por un lado, sobre los alcances de la calificación registral en supuestos de regularización de edificaciones en mérito de la Ley 29090, se debe tener en cuenta la regulación de este procedimiento. Dicha regulación se encuentra principalmente en el Artículo 30 de la Ley 29090, los artículos 82 al 85 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA. Además, se encuentra también en el artículo 10 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP.

Respecto a la jurisprudencia vinculante del Tribunal Registral, debe tenerse con consideración: i) el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el V Pleno (5-2003); ii) el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el C Pleno (100-2012); y iii) el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CV Pleno (105-2013).

Asimismo, debido a que la regularización de edificaciones se realiza en el ámbito municipal, debe tener en consideración la regulación emitida por la municipalidad distrital de la jurisdicción donde se ubique el predio cuyas edificaciones son materia de saneamiento. De manera meramente enunciativa (no taxativa), se puede señalar las siguientes ordenanzas distritales: i) Ordenanza N° 519-2024-MDL, Ordenanza de regularización de edificaciones en el distrito de Lince; ii) Ordenanza N° 357-2024/MDSB, Ordenanza que aprueba los beneficios para la

regularización de edificaciones y habilitaciones urbanas ejecutadas sin licencia en el distrito de San Bartolo; iii) Ordenanza N° 700-2023-MDJM, Ordenanza que promueve la regularización de edificaciones ejecutadas sin licencia municipal en el distrito de Jesús María; iv) Ordenanza Municipal N° 339-MDL, Ordenanza que regula el procedimiento con fines de regularización de edificaciones y conformidad de obra y declaratoria de edificación en el distrito de Lurigancho; v) Ordenanza N° 545-MDSMP, Ordenanza que regula el Programa de regularización de edificaciones y Habilitaciones Urbanas Ejecutadas sin licencia municipal en el distrito de San Martín de Porres; vi) Ordenanza Municipal N° 554-MDASA, Ordenanza de regularización de edificaciones ejecutadas sin licencia de edificación en el distrito de Alto Selva Alegre; vii) Ordenanza N° 331-MDSL/C, Ordenanza que establece beneficios para la regularización de edificaciones ejecutadas sin licencia en el distrito de San Luis; viii) Ordenanza N° 682-MSS Ordenanza que regulariza las construcciones sin licencia de edificación para viviendas en el distrito de Santiago de Surco; ix) Ordenanza N° 479-MSI, Establecen Programa de Regularización de las Edificaciones que hayan sido ejecutadas sin licencia; y x) Ordenanza Municipal N° 012-2019-MPCH, Ordenanza de Amnistía a la Regularización de Licencias de Edificación y Reglamento al Proceso de Regularización de Licencias de Edificación.

Por otro lado, sobre los límites de la calificación registral en supuestos de de regularización de edificaciones en mérito de la Ley 29090, cabe mencionar que el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el XCIII Pleno (93-2012), de fecha 02 y 03 de agosto de 2012 señala lo siguiente:

“2. CALIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

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

El fundamento de dicha limitación se encuentra en lo regulado por el artículo 9 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala que “todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”. Por tal motivo, no se encuentra dentro de las facultades y competencias del registrador cuestionar la validez de un acto administrativo, como lo es la resolución administrativa emitida por la municipalidad distrital respectiva que aprueba la regularización de edificaciones de un determinado inmueble, en mérito de la Ley 29090. Asimismo, cabe señalar que dicha restricción a la calificación registral de actos administrativos, ha sido regulada en el artículo 3.5 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, que señala:

“En la calificación registral para la inscripción de las Licencias, Resoluciones o cualquier acto administrativo que emitan las Municipalidades, el Registrador, bajo responsabilidad, solo verifica la competencia del funcionario que la emitió, la formalidad, el carácter inscribible y la adecuación con los antecedentes registrales; no puede evaluar los fundamentos de hecho o de derecho, ni el desarrollo del procedimiento administrativo en el cual se emitió.”

2.3. Sobre la regularización de edificaciones en el Decreto Legislativo 1595

El Decreto Legislativo 1595 ha regulado en su cuerpo normativo tanto la regularización de edificaciones ante Registros Públicos (que actualmente regula la Ley 27157), como la regularización de edificaciones ante Municipalidades (que actualmente regula la Ley 29090).

Por un lado, sobre los alcances de la calificación, la regulación de ambos tipos de procedimientos (registral y municipal) serán desarrollados en el futuro reglamento del Decreto Legislativo 1595. Sin embargo, para la regularización registral, el numeral 1 del artículo 18 del Decreto Legislativo 1595 ha establecido que:

“En la calificación de los actos y derechos derivados de los procedimientos regulados en el presente Decreto Legislativo, el/la Registrador/a Público verifica la competencia del/de la Notario/a, la vigencia de la inscripción del/de la Verificador/a de Regularización a la fecha de la certificación de su firma, la presentación de los documentos que configuran el título inscribible, su adecuación con las partidas registrales que correspondan y el cumplimiento de las formalidades requeridas”

Es importante destacar que, siempre que no entre en conflicto con dicho reglamento, la jurisprudencia vinculante emitida por el Tribunal Registral continuará siendo aplicable.

Por otro lado, sobre los límites de la calificación, el numeral 2 del artículo 18 del Decreto Legislativo 1595 señala que “El/la Registrador/a Público y el Tribunal Registral no evalúan el sustento de lo declarado por el/la Verificador/a de Regularización”.

Dicha limitación sigue la misma línea del artículo 80 y 82 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la Sunarp; así como del Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCXXXV Pleno (235-2020) y Acuerdo del LXIX Pleno (69-2010) del Tribunal Registral. Así, la regularización de edificaciones ante Registros del Decreto Legislativo 1595 mantendrá el régimen de limitación a la calificación registral que existe actualmente en la regularización de edificaciones de la Ley 27157.

Sección 3 - Problemáticas y alternativas de mejora sobre la normativa de la regularización de edificaciones

3.1. Problemáticas sobre la normativa de regularización de edificaciones

3.1.1. Primer problema: Sobre la determinación de parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables en la regularización ante Registros

Respecto a los supuestos de regularización de edificaciones de la Ley 27151, el Tribunal Registral mediante la Resolución N° 320-2020-SUNARP-TR-L, de fecha 29.01.2020, ha señalado que:

“No procede exigir que el verificador responsable al levantar la carga técnica indique parámetros vigentes a la fecha de finalización de la obra. Si no corresponde a la verdad será responsable de su falsa declaración”.

El Tribunal Registral sostiene que no es necesario que el verificador detalle los parámetros vigentes en el momento de la construcción, ya que su función es realizar el estudio y la evaluación para verificar el cumplimiento de dichos parámetros. La base de esta decisión radica en que el verificador tiene la responsabilidad exclusiva de certificar que la edificación cumpla con las normas urbanísticas y de construcción correspondientes, según lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento del Índice de Verificadores y el artículo 2.1 de la Ley 27333, que asigna al verificador la responsabilidad de verificar la veracidad de la información técnica y su conformidad con las normativas vigentes.

Antes, la determinación de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a una construcción en proceso de regularización se hacía mediante un Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, que era un documento obligatorio adjunto al FOR, según el artículo 25, literal b) del Reglamento de la Ley 27157. No obstante, con la modificación introducida por el Decreto Supremo N° 008-2019-VIVIENDA, publicada el 12 de febrero de 2019, se sustituyó este certificado por una "Declaración Jurada del Verificador Responsable", que debe incluirse en su Informe de Verificación. En ella, el verificador certifica que la edificación cumple con los parámetros urbanísticos y edificatorios correspondientes, o bien señala las observaciones pertinentes, conforme al artículo 13 del reglamento.

En la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 008-2019-VIVIENDA se señaló que dicha modificación legislativa se fundamenta en que:

“(…) resulta innecesario que los administrados presenten el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios cuando se permite la inscripción registral con cargas en caso se transgreda la normativa urbanística y edificatoria; ello evitará que los Registradores Públicos y/o el Tribunal Registral califiquen el contenido del referido Certificado desconociendo

que su información resulta de los instrumentos de planificación territorial y desarrollo urbano”.

No es exigible ni se califica la omisión de consignar los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a la edificación en proceso de regularización, ya que la normativa y jurisprudencia confían en la declaración del verificador, que basta con certificar el cumplimiento de la normativa correspondiente. Sin embargo, esta flexibilización en la calificación registral es criticable, ya que, aunque busca facilitar la regularización de edificaciones, puede afectar negativamente la seguridad jurídica y el valor de los instrumentos de planificación urbana, al no garantizar mecanismos de control y supervisión adecuados que aseguren la integridad de las inscripciones registrales.

Por ello, consideramos como un problema que la normativa y jurisprudencia administrativa actual no exija al verificador indicar los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a la fecha de la construcción materia de regularización.

3.1.2. Segundo problema: Sobre los límites a la calificación registral en la regularización ante registros

La segunda problemática tiene que ver con la limitación a la calificación registral del procedimiento de regularización de edificaciones ante Registros; en donde el sistema ha confiado extremadamente en la figura del verificador responsable. Al respecto, Saenz (2019) concluyó en su investigación que “los resultados del estudio indican que la mayoría de los entrevistados creen que los requisitos para ser verificador no son los adecuados para regularizar las edificaciones, toda vez que en el T.U.O. de la Ley N° 27157, no se considera la especialización en estructuras con énfasis en sistemas estructurales que debería tener un verificador.

En esa línea, los requisitos para ser verificador regulados en el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios³ no exigen ninguna especialidad

³ Aprobado por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP-SN.

académica o laboral en temas de derecho urbanístico y planificación urbana. A manera de comparación con la experiencia colombiana y su figura de Curador Urbano -con ciertas similitudes con el verificador responsable peruano; cabe señalar que, para ser Curador Urbano, conforme al Decreto Ley 2150 de 1995, se requiere:

“Artículo 51. Designación de los Curadores Urbanos.

El alcalde municipal o distrital designará los curadores urbanos previo concurso de méritos teniendo en cuenta a quienes figuren en los tres primeros lugares de la lista de elegibles.

Para ser designado Curador se requieren los siguientes requisitos:

- a) Poseer título profesional de arquitecto, ingeniero o posgraduado de urbanismo o de planificación regional o urbana;
- b) Acreditar una experiencia laboral mínima de diez años en el ejercicio de actividades relacionadas con el desarrollo o la planificación urbanas;
- c) Acreditar la colaboración del grupo interdisciplinario especializado que apoyará la labor del Curador Urbano.

Parágrafo. Los curadores se designarán por los alcaldes municipales o distritales a razón de uno (1) por cada doscientos mil habitantes, cuando menos. Los municipios con población entre cien mil y doscientos mil habitantes tendrán dos (2) curadores.”

Por otro lado, para ser verificador se necesita solo los siguientes requisitos, de acuerdo al Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios:

“Artículo 6.- Requisitos

Para la inscripción del profesional en el Índice de Verificadores, se requiere que:

Se encuentre en plena capacidad de ejercicio de sus derechos civiles;

Tenga título de abogado, arquitecto o ingeniero civil, agrónomo, agrícola o geógrafo, expedido por universidad peruana o revalidado conforme a Ley. Si se trata de un Verificador Ad Hoc, podrá tener título de ingeniero de otra especialidad.

Sea miembro hábil de un Colegio de Abogados, Colegio de Arquitectos del Perú o Colegio de Ingenieros del Perú, según corresponda;

No haya sido condenado ni se halle procesado por la comisión de delito doloso;

No haya sido inhabilitado en ninguno de los Índices a cargo del Registro; y,

No se encuentre en estado de insolvencia o quiebra.”

Asimismo, Quispe (2021) concluye que “de la respuesta de los entrevistados se concluyó que el mal uso de la ley 27157 repercute en la inscripción registral de registro de predios, puesto que, la calificación realizada por el registrador, está orientada a la revisión de los documentos requerido por el artículo 78 del reglamento de inscripciones de predios y la ley 27157, solo siendo un análisis de forma. puesto que, el registrador no podrá formular observación en mérito al fondo de la documentación presentada para la inscripción” (p. 42). Independientemente de si se está a favor o en contra, queda claro del análisis de la normativa y jurisprudencia vinculante que la calificación registral del informe técnico de verificación se ha restringido ampliamente y la función de control de legalidad se le ha visto prácticamente anulada. Todo ello en base a dos pilares: i) toda la responsabilidad recae en el verificador (no en el registro) y ii) el control de legalidad es posterior y es realizado por la municipalidad.

Ante ello, cabe señalar en base a lo anteriormente desarrollado dos cometarios: i) no se puede confiar extremadamente y exclusivamente en el verificador, pues no necesariamente es un profesional especializado en dicha función -ni tampoco necesariamente alguien imparcial; y ii) no se puede confiar todo el control de legalidad en las municipalidades, pues lamentablemente no todas cuentan con la capacidad de ejercer un adecuado control urbano posterior, y teniendo en cuenta que para cancelar la regularización indebida en registros deben acudir ante un juez para que disponga la cancelación del asiento.

3.2. Alternativas de mejora sobre la normativa de regularización de edificaciones

3.2.1. Alternativas de mejora del problema 1:

El problema 1 consiste en una confianza excesiva en el verificador respecto de la determinación de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a la construcción objeto de regularización. En consecuencia, no se exige siquiera que el verificador precise cuáles son los parámetros urbanísticos y edificatorios en virtud de los cuales ha concluido que la edificación se ajusta a la normativa vigente.

Ante ello, considero como una propuesta de mejora lo regulado en el artículo 35 del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1595, aprobado por Resolución Ministerial N° 417-2024-VIVIENDA, publicado el 01 de noviembre de 2024, que señala:

“Artículo 35.- Documentos que se adjuntan al FOR

Los documentos que se adjuntan al FOR, son

- a. Plano de localización y ubicación del predio materia de regularización, con las siguientes especificaciones obligatorias:

(...)

- Cuadro normativo con la indicación de los parámetros urbanísticos y edificatorios correspondientes al predio y la indicación de los parámetros con los cuales se encuentra ejecutada la obra.

(...)”

De esta manera, dicho proyecto de norma del reglamento del Decreto Legislativo ha vuelto obligatorio que el verificador sí indique cuáles son los parámetros urbanísticos y edificatorios en virtud de los cuales ha concluido que la edificación se ajusta a la normativa vigente. Ello va en contra directamente con lo establecido en la Resolución N° 320-2020-SUNARP-TR-L comentada anteriormente.

Sin embargo, considero que, si bien ello es un avance positivo respecto al problema 3, no es suficiente. En mi opinión considero que, en los procedimientos

de regularización de edificaciones en sede registral, con ausencia municipal, se debe presentar obligatoriamente un Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios para determinar los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables a la construcción objeto de regularización.

Para ello, se debe modificar la ley 29090 a fin de que se permita excepcionalmente solicitar dicho Certificado en el que se precisen los parámetros vigentes a la fecha declarada de ejecución de la obra y los vigentes al momento de solicitarlo, para casos de regularización de edificaciones. En la actualidad, dichos certificados solo indican los parámetros vigentes al momento de solicitarlo; pero ello no implica que no sea posible que indiquen parámetros anteriores vigentes en una fecha anterior en la que se ejecutó una obra.

En dicho contexto, una regulación similar a dicha propuesta es el literal a) del artículo 20.1 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado Por DECRETO SUPREMO N° 029-2019-VIVIENDA que señala:

“a) Certificado de Zonificación y Vías, es el documento emitido por las Municipalidades Provinciales en el ámbito de sus jurisdicciones, que especifica los parámetros de diseño que regulan el proceso de Habilitación Urbana de un predio.

A solicitud del administrado y para el procedimiento administrativo de regularización de habilitación urbana, previa declaración de la fecha de ejecución de dicha habilitación, la Municipalidad consigna los parámetros de diseño vigentes a la fecha de ejecución de la habilitación urbana y los vigentes a la fecha de expedición del certificado.”

Dicha norma demuestra la viabilidad de que se regule el otorgamiento de un Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios con los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables en una fecha anterior en la que se ejecutó una obra.

Teniendo en consideración que en los procedimientos de regularización de edificaciones en sede registral no participa la municipalidad, consideramos beneficioso que la determinación de los parámetros no recaiga en lo declarado por el verificador, sino que sean determinado por la autoridad estatal competente. De esta manera, las municipalidades determinarían los parámetros aplicables; mientras que la labor del verificador será determinar si la edificación materia de regularización cumple con los parámetros normativos previamente determinados por el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios.

3.2.2. Alternativas de mejora del problema 2:

El problema 2 consiste en no se puede confiar exclusivamente en el verificador, ya que puede no ser un profesional especializado o imparcial, ni delegar todo el control de legalidad a las municipalidades, que muchas veces carecen de capacidad para ejercer un control urbano adecuado y requieren intervención judicial para anular una regularización indebida en registros.

Consideramos oportuno proponer, como alternativa de mejora, la modificación del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios para incorporar como requisito la acreditación de una especialización, mediante cursos y/o diplomados, relacionados con las funciones y actividades propias de la labor del verificador.

Por otro lado, sobre el control de legalidad anulado para el registrador y encargado a las municipalidades, consideramos que los límites a la calificación registral deberían permitir el control del registrador sobre la determinación de los parámetros urbanísticos y edificatorios (mediante un certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios), pues el verificador -al no estar necesariamente especializado- puede equivocarse -lo cual suele ocurrir- por dolo o culpa y generar inscripciones protegidas por el principio de legitimación, pero que carecen veracidad. Cabe señalar que dicha propuesta no significa que el registrador tenga que calificar la adecuación de las edificaciones a los parámetros determinados municipalmente; pues dicha adecuación le

corresponde naturalmente al verificador -pues es quien tiene acceso directo con el inmueble.

Sin embargo, otra alternativa que consideramos beneficiosa es la propuesta por el Decreto Legislativo 1595, que si bien no amplía la calificación registral conforme a lo propuesto en el párrafo anterior, sí establece una mejora a la regulación del control posterior de la municipalidad, pues posibilita que las municipalidades no tengan que recurrir a un proceso judicial para cancelar una inscripción con falsedad en lo declarado por el verificador, sino que podrán solicitar la cancelación en sede registral.

Sobre ello, en nuestra opinión, si opta por un sistema con un control previo a la inscripción débil, se tiene que regular un control posterior a la inscripción fuerte. Si se regula un sistema con un control registral previo débil y control municipal posterior débil, se genera un sistema en donde el control de legalidad no tiene ninguna efectividad real.

Por ello, considero que se debe fortalecer el control previo registral sobre la determinación de los parámetros aplicables al inmueble materia de regularización; y otra alternativa es la regulada por el Decreto Legislativo 1595 que fortalecerá el control municipal posterior.

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

En primer lugar, la regulación del derecho a edificar en el Perú ha buscado enfrentar la problemática de la informalidad mediante leyes que permiten la regularización de edificaciones de forma excepcional y temporal, como la Ley N.º 27157, la Ley N.º 29090 y el Decreto Legislativo N.º 1595. No obstante, estas normativas presentan limitaciones significativas, especialmente en cuanto a su aplicabilidad en zonas rurales y a la falta de claridad respecto a edificaciones temporales con potencialidad de permanencia.

Por un lado, no existe una regulación nacional que abarque los predios rústicos, lo que genera incertidumbre sobre la necesidad de licencias de edificación en estos casos. Por otro lado, las construcciones con elementos removibles, como las realizadas con contenedores, plantean dudas sobre su carácter temporal cuando permanecen instaladas durante largos periodos. Estas carencias evidencian la necesidad de una normativa más integral que contemple las particularidades de estos supuestos y garantice procedimientos claros tanto para el ejercicio del derecho a edificar como para la regularización de edificaciones, respetando los parámetros urbanísticos y edificatorios.

En el Perú, los regímenes de regularización de edificaciones están regulados por dos marcos normativos principales, la Ley 29090 y la Ley 27157, los cuales serán integrados y complementados por el Decreto Legislativo N.º 1595, aún pendiente de vigencia. La Ley 29090 establece procedimientos municipales para la regularización de edificaciones, aunque su aplicación está limitada a predios urbanos habilitados y no posibilita regularizar edificaciones con transgresiones a normativas urbanísticas y edificatorias. Por su parte, la Ley N.º 27157 permite regularizar edificaciones ejecutadas sin licencias mediante la figura del verificador responsable, y sí posibilita regularizar edificaciones con transgresiones a normativas urbanísticas y edificatorias. El Decreto Legislativo 1595 busca unificar estos procedimientos en un solo cuerpo normativo, sin embargo, ha limitado su ámbito de aplicación a predios urbanos con -por lo menos- licencia de habilitación urbana aprobada.

En segundo lugar, la calificación registral en los procedimientos de regularización de edificaciones está delimitada por sus alcances y límites, establecidos en normas como el Código Civil, reglamentos específicos y jurisprudencia del Tribunal Registral. Mientras que los alcances determinan los aspectos que deben ser evaluados, como la legalidad y compatibilidad de los títulos, los límites restringen el análisis de ciertos elementos técnicos o administrativos, dejando estas responsabilidades a verificadores responsables o municipalidades. En el caso de la Ley 27157, los verificadores tienen la facultad exclusiva de evaluar parámetros urbanísticos y edificatorios, lo que limita significativamente la intervención del registrador en estos aspectos, conforme a lo regulado en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios y precedentes vinculantes. Por su parte, la Ley 29090 establece restricciones similares al considerar válidos los actos administrativos emitidos por municipalidades, eximiendo al registrador de analizar su contenido técnico. Con el Decreto Legislativo 1595, estas limitaciones se mantienen, pero se refuerza el control posterior mediante la facultad de las municipalidades para solicitar la cancelación de inscripciones fraudulentas. Este enfoque busca equilibrar la eficiencia en la regularización con la garantía de legalidad, aunque evidencia la necesidad de fortalecer tanto los controles técnicos como los mecanismos de supervisión.

En tercer lugar, el marco normativo de la regularización de edificaciones en el Perú enfrenta dos problemáticas principales: la confianza excesiva en los verificadores responsables y los límites a la calificación registral. Por un lado, los verificadores, que determinan los parámetros urbanísticos y edificatorios en ausencia de certificaciones específicas, no están obligados a detallar estos parámetros ni cuentan con requisitos de especialización adecuados, lo que compromete la precisión y confiabilidad de sus evaluaciones. Por otro lado, el sistema de regularización delega el control de legalidad exclusivamente a los verificadores y municipalidades, limitando el papel del registrador público a una revisión documental. Esto resulta problemático, ya que muchas municipalidades carecen de los recursos técnicos necesarios para supervisar eficazmente, y cualquier corrección de irregularidades requiere intervención judicial.

Entre las alternativas de mejora propuestas, destacan la obligatoriedad de presentar un Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios para las regularizaciones en sede registral, asegurando que estos parámetros sean determinados por la autoridad municipal competente. Asimismo, se sugiere modificar el Reglamento del Índice de Verificadores para exigir especialización técnica a los profesionales, mejorando su idoneidad. Finalmente, se reconoce el avance del Decreto Legislativo N.º 1595 al permitir que las municipalidades soliciten directamente la cancelación de inscripciones con falsedad sin necesidad de procesos judiciales, fortaleciendo el control posterior y garantizando un sistema de regularización más confiable y seguro.



BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo del LXIX Pleno (69-2010) (2010, 17 de diciembre). Tribunal Registral.

Acuerdo del CLIV Pleno (154-2016) (2016, 25 y 26 de julio). Tribunal Registral.

Acuerdo del CLXXV Pleno (175-2017) (2017, 21 de abril). Tribunal Registral.

Acuerdo del CCIII Pleno (203-2019) (2019, 04 de enero). Tribunal Registral.

Acuerdo del CCXX Pleno (220-2019) (2019, 12 y 13 de diciembre). Tribunal Registral.

Baldiviezo, M. (2020). Plan vivienda de emergencia – Arquitectura con contenedores.

<https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/27577>

Cox, D. (2024). Informe jurídico sobre la Resolución N° 2377-2021-SUNARP-TR.

Decreto Legislativo 1595, Decreto Legislativo de Regularización del Derecho de Propiedad, de las Características Físicas de los Predios Urbanos, de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

Decreto Ley 2150 de 1995, Decreto por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Fernández, J. (2012). El derecho de superficie. THEMIS Revista De Derecho, (62), 237-253.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9023>

Jave, J. (2020). Ecovilla con arquitectura modular tipo contenedor “Las praderas de Ventanilla”

<https://repositorio.unfv.edu.pe/handle/20.500.13084/4580>

Ley 27333, Ley Complementaria a la Ley N° 26662, la Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial, para la Regularización de Edificaciones.

Ley 29090 - Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones

Ley 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común.

Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

Meneses, A. (2024). ¿Licencia de edificación para construcciones en predios rústicos? Instituto Pacífico.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2022). Oficio N° 1126-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV de fecha 27 de diciembre de 2022.

Precedente de Observancia Obligatoria del XXVII - XXVIII Pleno (27 y 28-2007) (2010, 17 de diciembre). Tribunal Registral.

Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el XCIII Pleno (93-2012) (2012, 23 de julio). Tribunal Registral.

Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCIII Pleno (203-2019) (2019, 04 de enero). Tribunal Registral.

Precedentes de Observancia Obligatoria aprobados por el CCXXXV Pleno (235-2020) (2020, 14 y 15 de diciembre). Tribunal Registral.

Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el CCL Pleno (250-2021) (2022, 03 de diciembre) Tribunal Registral.

Precedente de Observancia Obligatoria del Pleno XCIII del Tribunal Registral.

Precedente de Observancia Obligatoria del Pleno CCXXXV del Tribunal Registral.

Precedente de Observancia Obligatoria del Pleno XXVII - XXVIII del Tribunal Registral.

Precedente de Observancia Obligatoria del Pleno CCXIV del Tribunal Registral.

Ortiz, J. (2020). "La calificación registral: ¿dónde estamos?". [Tesis de maestría, Universidad de San Martín de Porres]. Repositorio Académico USMP.

https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/6290/ortiz_pjam.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la Sunarp, aprobado por Resolución Del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP-SN.

Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA.

Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, aprobado mediante Resolución N° 188-2004-SUNARP-SN.

RESOLUCIÓN N° 320-2020-SUNARP-TR-L de fecha 29 de enero 2020.

RESOLUCIÓN No. 0577-2024-SUNARP-TR de fecha 09 de febrero de 2024.

Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N° 126-2012-SUNARP-SN.

Saenz, R. (2019). Implementación de un sistema estructural en la regularización de edificaciones informales – Carabaylo, 2018.

https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/31481/Saenz_AR.pdf?sequence=1

Quispe, J. (2021). Análisis de la Ley 27157 Ley de Regularización de Edificaciones y la declaratoria de fábrica respecto a las construcciones informales

<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/64629>

