

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral**

**LOS APORTES REGLAMENTARIOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE  
REGULARIZACIÓN DE UNA HABILITACIÓN URBANA EJECUTADA**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho  
Registral**

**AUTOR**

Janibeth Amelia Becerra Mejía

**ASESOR**

Héctor Augusto Campos García

**CÓDIGO DEL ALUMNO**

20111679

**2018**

## RESUMEN

El análisis legal en relación al procedimiento administrativo de la habilitación urbana recobra una mayor importancia a raíz del desarrollo inmobiliario en el país. En lo referido al tema de la habilitación urbana, uno de los principales problemas es el incumplimiento de los procedimientos administrativos regulares que impone la ley, lo que trae como consecuencia la existencia de áreas que actualmente son utilizadas para fines urbanos, a pesar de que dichas áreas son calificadas como áreas de uso rural.

El objetivo principal de este trabajo es conocer qué es lo que regula la normativa peruana sobre el tema de las habilitaciones urbanas ejecutadas, para así poder demostrar que algunas figuras legales como la “Redención” (entendida como la alternativa que sustituye a la obligación de realizar “Aportes Reglamentarios”) impacta en nuestra realidad urbanística, específicamente en la reducción de los espacios públicos.

La conclusión general del presente trabajo es que ordenamiento jurídico peruano en su vertiente urbanística es bastante permisible cuando se trata hacer respetar los espacios públicos y/o áreas de uso público que se requieren para atender las necesidades de una urbe, debido a que se deja en manos de los particulares la decisión de si realizar o no los aportes reglamentarios.

## ÍNDICE

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Las habilitaciones urbanas: “las nuevas y las ejecutadas” .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1.  Habilitación Urbana como límite a la propiedad .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.  Definición legal de Habilitación Urbana (Nueva) .....</b>	<b>6</b>
2.2.1.  Etapas .....	9
2.2.2.  Requisitos .....	10
<b>2.3.  Caso de las Habilitaciones Urbanas Ejecutadas.....</b>	<b>11</b>
2.3.1.  Definición .....	11
2.3.2.  Etapa.....	13
<b>3. Crítica al tratamiento de los aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas, desde el régimen del Derecho Público de Bienes .....</b>	<b>14</b>
<b>3.1.  Los aportes reglamentarios desde el Derecho Público de Bienes.....</b>	<b>14</b>
<b>3.2.  ¿Cómo se regularon los aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas nuevas y las habilitaciones urbanas ejecutadas?.....</b>	<b>17</b>
<b>3.3.  Análisis de los Aportes Reglamentarios en el marco de las Habilitaciones Urbanas.....</b>	<b>18</b>
<b>3.4.  Propuesta de una regulación de aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas compatible con el Derecho Público de Bienes.....</b>	<b>21</b>
<b>4. Conclusiones .....</b>	<b>29</b>
<b>5. Bibliografía .....</b>	<b>31</b>

# Los aportes reglamentarios en el marco del Proceso de Regularización de una Habilitación Urbana Ejecutada

## **1. Introducción**

En relación al tema materia del presente trabajo, existe una problemática tanto social como jurídica. Esto se debe a que la sola presencia de una habilitación urbana ejecutada (entendida de manera preliminar como aquella habilitación urbana que se realizó fácticamente sin haber cumplido todo el procedimiento administrativo regular de habilitación urbana que imponen las leyes de la materia) “per se” implica la existencia de una informalidad urbanística.

Precisamente, las referidas leyes de la materia han contemplado la posibilidad de regularizar aquellas habilitaciones urbanas que se realizaron sin haber obtenido, inicialmente, el título habilitante denominado “licencia de habilitación urbana”. Esto evidencia que ante dicha realidad, el Derecho como rama jurídica se ha visto en la necesidad de crear ciertos mecanismos regularizadores con la finalidad de “formalizar” dicha informalidad (que hasta linda con la ilegalidad), tales como el “Proceso de Regularización de una Habilitación Urbana Ejecutada”.

Por tales motivos, el objetivo principal de este trabajo es conocer qué es lo que regula la normativa peruana sobre el tema de las habilitaciones urbanas ejecutadas, para así poder demostrar que algunas figuras legales como la “Redención” (entendida como la alternativa que sustituye a la obligación de realizar “Aportes Reglamentarios”) impacta en nuestra realidad urbanística, específicamente en la reducción de los espacios públicos.

## **2. Las habilitaciones urbanas: “las nuevas y las ejecutadas”**

En el presente punto, con la finalidad de demostrar que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, se desarrollará uno de sus límites de corte urbanístico como lo es la habilitación urbana. Asimismo, se expondrán lo que las normas de la materia entienden por el concepto de Habilitación Urbana (Nueva), así como el de Habilitación

Urbana Ejecutada; sus respectivas etapas y los requisitos relacionados con los aportes reglamentarios que resultan relevantes para el presente trabajo, con el objeto de conocer cuál es la regulación actual de las mismas, y así poder identificar en el siguiente acápite cuáles son los problemas vinculados con los aportes reglamentarios que derivan de su tratamiento jurídico.

## 2.1. Habilitación Urbana como límite a la propiedad

La Constitución Política de 1993 reconoce el derecho fundamental a la propiedad en su artículo 2° numeral 16, y desde una óptica institucional, protege a la propiedad en su artículo 70<sup>1</sup>; sin embargo, ya sea desde su faz subjetiva u objetiva, es preciso indicar que este no es un derecho irrestricto o absoluto, en tanto que de la lectura sistemática del mismo texto constitucional, se desprende que el derecho de propiedad, puede limitarse mediante disposición legal.

Al respecto, el autor Gunther Gonzales Barrón indica que “(...) *las limitaciones legales al dominio se imponen por sí mismas, ya que ellas expresan y concretan la cláusula de función social de la propiedad que afecta a todos los bienes, [sic]acogida por nuestro texto constitucional (art. 70 Const.)*” (2016: 284).

Precisamente, el Código Civil<sup>2</sup> establece en el artículo 923° que el ejercicio de la propiedad privada debe ejercerse dentro de los límites de la ley<sup>3</sup>, lo cual significa que será la ley la que delimite o restrinja el poder jurídico que ostenta todo propietario.

---

<sup>1</sup> Artículo 70° de la Constitución Política de 1993:

*“**El derecho de propiedad** es inviolable. El Estado lo garantiza. **Se ejerce** en armonía con el bien común y **dentro de los límites de la ley**. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”.* (Énfasis agregado)

<sup>2</sup> Artículo 923° del Código Civil de 1984:

*“**La propiedad** es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. **Debe ejercerse** en armonía con el interés común y **dentro de los límites de la ley**”.* (Énfasis agregado)

<sup>3</sup> Cabe indicar que cuando el Código Civil indica que el derecho a la propiedad debe ejercerse en armonía con el interés social, debemos entenderlo de conformidad y a la luz de lo que señala la Constitución Política del Perú del 1993, la cual hace referencia al “bien común”, cuyo concepto es más general y no se circunscribe a un determinado grupo social, como hace referencia la frase “interés social”.



En concordancia con lo anterior, el derecho de propiedad tiene límites adicionales impuestos por ley, principalmente, el mismo Código Civil, cuyo artículo 957° regula el régimen de la propiedad predial, al indicar lo siguiente:

***“La propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas”.*** (Énfasis agregado)

Como se evidencia, la habilitación urbana es uno de los límites que el legislador ha impuesto a la propiedad urbana, de manera que si un predio se quiere utilizar con fines urbanos, entonces previamente se deberá someter a dicho procedimiento administrativo. Precisamente a lo anterior hace referencia Iván Ortiz cuando indica que la propiedad tiene límites por razones urbanas, pues “(...) *está sujeta al plan urbano, a la zonificación, a los procesos de habilitación urbana, a la subdivisión y al Reglamento Nacional de Edificaciones.*” (2009:19). (Énfasis agregado)

El fundamento de lo anterior está en que nuestro país ha acogido un paradigma de derecho público de carácter intervencionista<sup>4</sup>, lo cual implica “(...) *la intervención del Estado para imponer restricciones y limitaciones externas sobre los derechos de propiedad individual en el nombre del interés público, (...)*” (Chang, 2014:51).

De esta manera, se concluye que la normativa de carácter urbanística, ya sea a rango constitucional, legal y reglamentario, incide en el ejercicio de las facultades que integran el contenido de los derechos reales sobre los predios, y una muestra de tal intervención es someter las actividades de habilitación urbana del suelo y la edificación en sí misma a ciertos procedimientos administrativos, con la finalidad de propiciar un desarrollo urbano armónico (García Montufar y Alegre, 2014:35).

## **2.2. Definición legal de Habilitación Urbana (Nueva)<sup>5</sup>**

El procedimiento administrativo de habilitación urbana está regulado en diferentes instrumentos normativos; no obstante, en caso de discrepancia entre los mismos, se

---

<sup>4</sup> Por tal motivo, “(...) *el Derecho Urbanístico constituye una parte especial del Derecho Administrativo, del cual se nutre de los principios y se sujeta de las normas de procedimiento administrativo general dado que además en nuestro país constituye una función pública establecida en nuestra Constitución desarrollada en diversas leyes especiales y en la Ley Orgánica de Municipalidades*” (Ortiz, 2010:16).

<sup>5</sup> El concepto general de habilitación urbana que desarrolla el TUO de la Ley N° 29090 es lo que en doctrina se conoce como “Habilitación Urbana Nueva”, en tanto que es el proceso regular de habilitación, para así diferenciarla de la “Habilitación Urbana Ejecutada” que se da en el marco de un proceso de regularización.

deberá respetar de manera obligatoria la siguiente prelación: en primer lugar, El Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090<sup>6</sup> (en adelante, el TUO de la Ley N° 29090); en segundo lugar, el Reglamento de la Ley N° 29090; en tercer lugar, las normas de carácter nacional; y sucesivamente, las normas de carácter local provincial y distrital.<sup>7</sup>

En atención con lo anterior, el TUO de la Ley N° 29090 regula, entre otros procedimientos administrativos, el referido a la obtención de las licencias de habilitación urbana<sup>8</sup>; de manera que regula las modalidades, los requisitos exigibles y plazos aplicables para su tramitación.

La definición de una “Habilitación Urbana Nueva” coincide con el concepto tradicional de “Habilitación Urbana”, que será desarrollado a continuación:

Precisamente, el numeral 1 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 29090 indica que por una Habilitación Urbana<sup>9</sup> debemos entender lo siguiente:

**“El proceso de convertir un terreno rústico<sup>10</sup> o eriazo<sup>11</sup> en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos**

---

<sup>6</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA, “Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones”, recientemente modificado por el Decreto Legislativo N° 1426 del 16 de septiembre de 2018.

<sup>7</sup> Literal a. del numeral 2.4 del artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090. Asimismo, cabe señalar que de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley N° 27867, ni entre las competencias exclusivas ni las compartidas se encuentra la relacionada con los procesos de habilitación urbana.

<sup>8</sup> Artículos 1° y 2° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090.

<sup>9</sup> Al respecto, cabe indicar que existen cuatro (4) modalidades de aprobación de la licencia de Habilitación Urbana Nueva: Modalidades A, B, C y D. Las diferencias entre dichas modalidades se encuentran en cuanto a los requisitos, los plazos, la forma de aprobación, pero sobretodo, en cuanto a los proyectos de habilitación urbana que cada una de las modalidades permite.

<sup>10</sup> Es definido por el Artículo Único del Título I de la Norma G.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones, de la siguiente manera: “Unidad inmobiliaria constituida por una superficie de terreno no habilitada para uso urbano (...)”.

<sup>11</sup> Es definido por el Artículo Único del Título I de la Norma G.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones, de la siguiente manera: “Unidad inmobiliaria constituida por una superficie de terreno improductivo o no cultivado por falta o exceso de agua”.

*complementarios, para educación, salud y otros fines, (...).”*. (Énfasis agregado)

Como bien dicen Monteza y Arrieta, la habilitación urbana “(...) *se realiza sobre predios que tienen la calificación legal de rústicos y que no cuentan [con] obras de provisión de servicios o edificación sobre ellos*” (2010: 136).

Adicionalmente, el Reglamento Nacional de Edificaciones (aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA) que es una norma técnica de cumplimiento obligatorio en lo que se refiere a los procedimientos de habilitaciones urbanas<sup>12</sup>, tiene como objeto normar los criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución de las habilitaciones urbanas.<sup>13</sup> Como resultado del procedimiento administrativo de habilitación urbana, el terreno rústico o eriazo adquiere la condición de “Terreno Urbano”<sup>14</sup>, definido como la unidad inmobiliaria constituida por una superficie de terreno habilitado para uso urbano.<sup>15</sup>

Es preciso indicar que la utilidad de culminar con todo el procedimiento administrativo de habilitación urbana consiste en que “*Gracias a la habilitación urbana, un terreno adquiere la aptitud física y legal para recibir edificaciones (...). Mientras no exista habilitación urbana (en obras y como declaración legal de la autoridad), no se puede tramitar licencias de edificación y, por lo tanto, no se podrá construir. (...)*” (Monteza y Arrieta, 2010: 135).

De lo anterior se desprende que el titular del predio o, en general, el titular del derecho de habilitar un predio rústico o eriazo tiene, entre sus obligaciones, el ceder a título gratuito (vía donación) ciertas áreas de aportes, para que estas sean destinadas a determinadas entidades públicas beneficiarias que destinarán dichas áreas para dotar a la ciudad del equipamiento urbano<sup>16</sup> que necesita. Sobre este

---

<sup>12</sup> Artículo 36° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090.

<sup>13</sup> Artículo 1° de la Norma G.010 del Título I del Reglamento Nacional de Edificaciones.

<sup>14</sup> En el ya derogado Reglamento Nacional de Construcciones, en cuyo Capítulo II del Título II, se define al terreno urbano como “*el que cuenta con los servicios generales propios de la población en que se ubica o los establecidos por los reglamentos correspondientes. En ambos casos el terreno deberá haber sido habilitado como urbano con sujeción a las respectivas disposiciones legales o reglamentarias*”.

<sup>15</sup> De conformidad del Artículo Único del Título I de la Norma G.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones.

<sup>16</sup> Entendido como “*Edificaciones destinadas a recreación, salud, educación, cultura, transporte, comunicaciones, seguridad, administración, local, gobierno y servicios básicos*”, según la Norma G.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones, referida a Definiciones.



tema guarda relación el tema de los aportes reglamentarios, el cual será abordado en el tercer acápite del presente trabajo.

### **2.2.1. Etapas**

Como ya se advirtió, la habilitación urbana es un procedimiento físico (en tanto implica la transformación física del suelo a efectos de hacerla habitable, para lo cual se ejecutan diversas obras de accesibilidad) y legal (en tanto que es un procedimiento administrativo que se desarrolla a nivel municipal).

Precisamente, en su faceta de procedimiento administrativo, la habilitación urbana consta de dos (02) etapas:<sup>17</sup>

1. Primera Etapa: La etapa de aprobación del proyecto de habilitación urbana, que consiste en la obtención de la conformidad técnica del proyecto y sus condiciones urbanísticas. Como consecuencia de esta primera etapa, se otorga la licencia de habilitación urbana.

Las municipalidades respectivas emitirán un acto administrativo denominado “licencia de habilitación urbana”, mediante el cual se autoriza a la ejecución de las obras (tales como de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía, de iluminación pública, de pistas y veredas)<sup>18</sup> que implican el procedimiento de habilitación urbana.<sup>19</sup>

2. Segunda Etapa: La etapa de recepción de obras, que consiste en la obtención de la conformidad de las obras urbanas que se ejecutaron respetando el proyecto de habilitación presentado por el habilitador y previamente aprobado por la Municipalidad. Tras la culminación de esta segunda etapa se entiende que el predio ha cambiado su naturaleza de rural o eriazos a urbano, y en consecuencia el proceso de habilitación urbana ha terminado.

---

<sup>17</sup> Tal como se desarrolla en las Resoluciones N° 254-2008-SUNARP-TR-A (página 7) y N° 810-2013-SUNARP-TR-L (página 7), emitidas por las Salas de Lima y Trujillo del Tribunal Registral, respectivamente.

<sup>18</sup> Definición de Habilidadación Urbana, según el Artículo Único del Título I de la Norma G.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones.

<sup>19</sup> Artículo 8° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090.

Ahora bien, es preciso indicar que la competencia<sup>20</sup> para la aprobación de los proyectos de habilitación urbana y la recepción de obras le corresponde a las municipalidades distritales; mientras que en el caso del ámbito del Cercado, la competencia recae sobre las municipalidades provinciales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, según corresponda.

Dicha competencia tiene base constitucional<sup>21</sup>, y además se encuentra expresamente regulado en el numeral 1.3 del artículo 73° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en tanto que el tema de la habilitación urbana (al ser parte de la materia “organización del espacio físico – uso del suelo”) es una de las materias de competencia de las municipalidades.<sup>22</sup>

### **2.2.2. Requisitos**

En este punto, se expondrán los requisitos que estén estrechamente vinculados con los aportes reglamentarios, los cuales deben entenderse preliminarmente –con cargo a desarrollarse en el acápite tercero del trabajo– como las áreas aportadas gratuitamente a las entidades estatales beneficiarias correspondientes que serán destinadas a la prestación de servicios públicos).

En el caso de la primera etapa de las Habilitaciones Urbanas “Nuevas”, cabe indicar que ni el artículo 16° del TUO de la Ley N° 29090 ni el artículo 20° del Reglamento de la Ley N° 29090 hacen referencia a los aportes reglamentarios.

Lo anterior se sustenta en lo que señala Laura Francia, quien afirma que los aportes reglamentarios:

*“(…) **no son requisito para la obtención de la licencia de habilitación urbana sino para la recepción de obras**, que es el momento en el cual se corrobora que lo ejecutado se ajuste a lo autorizado.<sup>23</sup> En tal sentido, creemos que si por algún motivo el titular de la licencia no llegó a*

---

<sup>20</sup> Numeral 9 del artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090.

<sup>21</sup> Numeral 6 del Artículo 195° de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>22</sup> Esto también se encuentra regulado en el literal e) del Artículo 41° de la Norma G.010 del Título I del Reglamento Nacional de Edificaciones.

<sup>23</sup> Al respecto, el Tribunal Registral se ha pronunciado en ese sentido en el CLXII PLENO, según el cual “De acuerdo con la Ley de Habilitaciones Urbanas, el título traslativo es la resolución de recepción de obras. (...)”, tal como se señala en la Resolución N° 734-2016-SUNARP-TR-A.

*ejecutar la habilitación, no tendría obligación de efectuar algún aporte”*  
(2015: 363). (Énfasis agregado)

Es decir, si bien –de antemano– en el proyecto de habilitación urbana se incluyen o se proyectan las áreas de terreno que van a ser aportados a favor del Estado (ya sea a los Ministerios como el de Salud o de Educación, o a las Municipalidades, u otras entidades estatales como el Servicio de Parques<sup>24</sup>), la obligación de efectuar los aportes (entendida como la cesión de las áreas destinadas al equipamiento urbano) se configura en el momento en el que se reciben las obras ejecutadas, pues en ese momento se verificará que el proyecto inicialmente aprobado coincida con la realidad.

Por tal motivo, para la segunda etapa las Habilitaciones Urbanas “Nuevas”, correspondiente a la Recepción de Obras, tanto el artículo 19° del TUO de la Ley N° 29090 como el artículo 20° del Reglamento de la Ley N° 29090, exigen –entre otros documentos– lo siguiente:

*“(…) e) Copia legalizada notarialmente de **las minutas que acrediten la transferencia de las áreas de aportes a las entidades** receptoras de los mismos **y/o** comprobantes de pago de la **redención** de los mismos, de ser el caso”*. (Énfasis agregado)

### **2.3. Caso de las Habilitaciones Urbanas Ejecutadas**

Tras haber abordado la “Habilitación Urbana Nueva” que, como ya se indicó, coincide con el concepto tradicional de “Habilitación Urbana” y que responde al procedimiento regular, a continuación desarrollaremos la Habilitación Urbana Ejecutada, que se caracteriza por estar incurso en un procedimiento de regularización.

#### **2.3.1. Definición**

La Habilitación Urbana Ejecutada también implica un conjunto de obras físicas sobre el suelo, tales como obras de accesibilidad, de distribución de agua, de recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública; sin embargo, (a diferencia de la Habilitación Urbana Nueva) todas dichas obras se

---

<sup>24</sup> De conformidad con la Resolución N° 242-2006-SUNARP-TR-L, página 5, emitida por la Sala de Lima del Tribunal Registral.

ejecutaron sin contar con la licencia de habilitación urbana; es decir, fueron realizadas al margen de la normativa urbanística.<sup>25</sup> Es en ese sentido que García-Montufar señala que “(...) *se refiere aquellos casos de habilitaciones informales (porque se ejecutaron obras y se construyeron viviendas sin autorización)*” (2000: 615).

Precisamente, a raíz de la realización “de facto” de una habilitación urbana sin cumplir con las 2 etapas que implica el procedimiento general de habilitación urbana “nueva”, el TUO de la Ley N° 29090 prevé un mecanismo de regularización de la Habilitación Urbana Ejecutada, o de ser el caso de la Recepción de Obras<sup>26</sup> (en este caso, en el supuesto que se haya cumplido con tramitar la aprobación del proyecto de habilitación urbana, pero no se haya cumplido con la segunda fase del procedimiento administrativo denominado Recepción de Obras, que consiste en el pronunciamiento por parte de la municipalidad distrital acerca de la conformidad de las obras ejecutadas respecto del proyecto previamente aprobado).

En adición a lo anterior, incluso “[p]ara acceder a este tipo de trámite de habilitación [en regularización] no es necesario que el predio haya sido completamente urbanizado sino que bastará una habilitación parcial y la resolución que apruebe la regularización autorizará la ejecución de las obras faltantes” (Monteza y Arrieta, 2010: 136).

En concordancia con lo anterior, el artículo 34° del Reglamento de la Ley N° 29090 señala que para iniciar el procedimiento de regularización, las obras de distribución de agua potable, de recolección de desagüe, de energía e iluminación pública (que evidentemente fueron ejecutadas sin contar con la autorización municipal entendida como licencia de habilitación urbana) deben contar con un nivel de consolidación del 90% del total del área útil del predio matriz (cuya habilitación urbana es materia de regularización).

En palabras de Monteza y Arrieta, se someten al proceso de regularización de una Habilitación Urbana Ejecutada “(...) *los terrenos que son legalmente rústicos pero que en los hechos, cuentan con vías de acceso e infraestructura de servicios públicos. Es decir, cuentan con aptitud física pero no con aptitud legal para recibir*

---

<sup>25</sup> Literal b) del numeral 1 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 29090.

<sup>26</sup> Regulado en el artículo 19° del TUO de la Ley N° 29090.

*edificaciones” (2010: 136). Esto último se fundamenta en que “(...) mientras no exista habilitación urbana (en obras y como declaración legal de la autoridad), no se pueden tramitar licencias de edificación y, por lo tanto, no se podrá construir” (Monteza y Arrieta, 2010:135).*

### **2.3.2. Etapa**

La aprobación de una Habilitación Urbanas Ejecutada solo tiene una etapa, que consiste en la siguiente:

- Etapa Única: La etapa de aprobación de la habilitación urbana ya ejecutada, mediante la resolución de aprobación de dicha habilitación.

En atención a lo anterior, entre los requisitos para que la municipalidad distrital correspondiente emita la resolución que aprueba la regularización de habilitaciones urbanas ejecutadas también se encuentra el tema referido a los aportes reglamentarios.

Según lo regulado en el artículo 23° del TUO de la Ley N° 29090, se requiere, entre otros:

**“j. Declaración jurada de la reserva de áreas para los aportes reglamentarios. (...)**

*Las declaraciones juradas mencionadas en los literales precedentes forman parte del Formulario Único. (...)*

**Si en el procedimiento de regularización de habilitaciones urbanas ejecutadas se comprueba la inexistencia de áreas para aportes reglamentarios, se procederá al pago de una redención de dinero en efectivo a favor de las entidades públicas a las que corresponda cada aporte. (...)**”. (Énfasis agregado)

Con esa misma línea, el artículo 36° del Reglamento de la Ley N° 29090 requiere, entre otros:



*“f) Copia legalizada notarialmente de las minutas y/o copia de los comprobantes del pago por la redención de los aportes que correspondan.*

*Para el caso de redención de los citados aportes, las entidades receptoras emiten los documentos que faciliten su cancelación en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles.” (Énfasis agregado)*

### **3. Crítica al tratamiento de los aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas, desde el régimen del Derecho Público de Bienes**

El propósito del presente acápite es demostrar que la regulación actual de las habilitaciones urbanas, tanto las nuevas como las ejecutadas, tiene un impacto negativo en la sociedad, en tanto su efecto es la reducción de espacios públicos que –en el marco de una habilitación urbana– provienen normalmente de los aportes reglamentarios.

En ese sentido, se desarrollará, en primer lugar, qué entiende nuestra legislación por el concepto del aporte reglamentario y cuál es su utilidad; en segundo lugar, se analizará cómo se han regulado los aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas nuevas y ejecutadas (tomando en cuenta lo ya desarrollado en el acápite 2 del trabajo), y, por último, tras dicho análisis, el objetivo es demostrar que la reducción de los espacios públicos está íntimamente ligado a la figura de la “redención”.

#### **3.1. Los aportes reglamentarios desde el Derecho Público de Bienes**

Es el Reglamento Nacional de Edificaciones el que define lo que debemos entender como aporte reglamentario: *“Área de terreno habilitado destinado a recreación pública y servicios públicos, que debe inscribirse a favor de la institución beneficiaria, y que es cedida a título gratuito por el propietario de un terreno rústico como consecuencia del proceso de habilitación urbana”.*

Asimismo, se debe mencionar que la importancia de los aportes reglamentarios reside en que constituyen bienes de dominio público. Y a esa conclusión se llega tras la lectura del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-

2008-VIVIENDA, pues en su literal a) del numeral 2.2. del artículo 2º se indica que debe entenderse por bienes de dominio público:

*“Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, **parques**, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, **cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad**; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, **escuelas, hospitales**, estadios, **aportes reglamentarios**, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. (...) “. (Énfasis agregado)*

Al respecto, se debe indicar que la propiedad estatal se divide en dos grandes grupos: por un lado, a los bienes estatales de dominio público, y por el otro a los bienes de dominio privado (o llamados también patrimoniales); sin embargo, para efectos del presente trabajo, corresponde analizar solo a los bienes de dominio público.

De acuerdo a la cita previa, se puede advertir que los bienes de dominio público<sup>27</sup> se clasifican, según su afectación, a su vez en dos categorías: i) bienes de uso público, y ii) en bienes destinados a la prestación de servicios públicos. La doctrina mayoritaria afirma que la afectación es el “rasgo definidor”, la “figura central”, la “pieza clave”, la “figura medular” de los bienes de dominio público, pues lo que el destino que tiene el bien (Bermejo Vera 2001:334).

De acuerdo al artículo antes citado del Reglamento de la Ley de Bienes Estatales, los aportes reglamentarios son bienes de dominio público, y específicamente están dentro de la categoría de los destinados a servir de soporte para la prestación de servicios públicos (educación, salud, recreación pública, entre otros) (Francia, 2015: 355). Precisamente, los aportes reglamentarios destinados a la recreación pública tales como parques (entre otros) son los que, en el presente trabajo, consideramos como espacios públicos.

---

<sup>27</sup> Dichos bienes son de uso común o general, y en consecuencia, están a disposición de todos los habitantes que tengan acceso a ellos (Tovar Velar, Jorge, citado por Castillo Cajas 2014: 179).

Al respecto, la Constitución Política de 1993, en su artículo 73º, ha indicado que los bienes de dominio y uso público son inalienables e imprescriptibles.<sup>28</sup> Y como consecuencia de dicha disposición constitucional, los bienes de dominio público no pueden ser objeto de ningún acto traslativo de propiedad, ni incluso a través de la prescripción adquisitiva, entendida como un modo originario de adquisición de la propiedad.

En adición, cabe mencionar que el inciso 6 del artículo 56º de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que los aportes provenientes de las habilitaciones urbanas son bienes de las municipalidades, y en consecuencia, les corresponde a los Gobiernos locales la administración y gestión de dichos bienes de dominio público<sup>29</sup>, toda vez que el artículo 9º de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, señala que los actos que realizan los gobiernos locales, respecto de los bienes de dominio público que se encuentran bajo su administración, se ejecutan conforme a lo que señala la Ley Orgánica de Municipalidades.<sup>30</sup> Y de tal manera:

*“(…) **no correspondería realizar libremente actos de disposición sobre las áreas de aporte** y menos aprobar vía acuerdo de consejo directamente actos de donación o venta, (...) [pues en caso de transferencia de propiedad, lo que corresponde es] *proceder con la previa desafectación y una vez concluida ésta, el gobierno local debería solicitar a la SBN [Superintendencia Nacional de Bienes Estatales] o al Gobierno Regional la transferencia conforme a lo procedimientos respectivos (...)*”.* (Alca, 2018) (Énfasis agregado)

En relación a lo anterior, Jorge Eugenio Castañeda indica que *“(…) son los municipios personas jurídicas de derecho público interno (...) que cumplen*

---

<sup>28</sup> En ese mismo sentido, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA, que aprobó el ya derogado Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, señaló que *“Los aportes otorgados a consecuencia de los procedimientos de **Habilitación Urbana** concluidos y que se desarrollen a futuro, son inalienables, inembargables e imprescriptibles y, en ningún caso, pueden ser transferidos a particulares y/o modificarse el uso para el que fueron destinados originalmente, salvo los casos previstos por ley”.* (Énfasis agregado)

<sup>29</sup> Y eso fue recogido en la Sumilla de la Resolución del Tribunal Registral N° 966-2012-SUNARP-TR-L, al indicar que *“Las municipalidades no ejercen dominio privado sobre los parques que constituyen aportes reglamentarios, sino solo facultades de administración, por tratarse de bienes de dominio público”.*

<sup>30</sup> Resolución del Tribunal Registral N° 254-2008-SUNARP-TR-A, página 8.

*determinados fines en cada ciudad donde funcionan por lo cual necesitan contar con un patrimonio. (...)” (1973:71). Y precisamente por tal motivo, es fundamental que en los procesos de habilitación urbana sí se efectúen los aportes, en tanto que pueden ser usados por las entidades beneficiarias (tales como municipalidades, Ministerios, y SERPAR<sup>31</sup>) para otorgar al ciudadano un equipamiento urbano que satisfaga sus necesidades básicas, como las de recreación, educación, salud, entre otros.*

### **3.2. ¿Cómo se regularon los aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas nuevas y las habilitaciones urbanas ejecutadas?**

Del análisis del acápite 2 del presente trabajo en el que se desarrollaron los conceptos, etapas y requisitos de las habilitaciones urbanas nuevas y las habilitaciones urbanas ejecutadas, podemos deducir que (conforme a lo que indica el concepto propio de habilitación urbana ejecutada) precisamente se ejecutó una habilitación urbana sin la correspondiente autorización municipal (licencia de habilitación urbana) en la cual no se cumplió con la obligación de respetar la reserva de áreas destinadas a los aportes reglamentarios (que serían destinados a fines de uso público); no obstante lo anterior, sí se puede regularizar la habilitación urbana ya ejecutada, pues se permite “reparar” el incumplimiento de la cesión de aportes reglamentarios a través del pago en efectivo de una suma de dinero que se llama “redención” (que se calcula al valor de la tasación arancelaria por metro cuadrado del terreno urbano) a favor de las entidades públicas que habrían sido las beneficiarias.

En esa línea de pensamiento, se puede colegir que el ordenamiento jurídico peruano en su vertiente urbanística es bastante permisible cuando se trata hacer respetar los espacios públicos o áreas de uso público que se requieren para atender las necesidades de una urbe, debido a que se deja en manos de los particulares (en su mayoría, con ánimos de lucro) el decidir entre Opción 1 (ceder a título gratuito ciertas áreas a entidades públicas, y en consecuencia, tener una área neta aprovechable de menor dimensión) y Opción 2 (pagar una suma de dinero calculado al valor arancelario del predio, el cual es considerablemente menor al de

---

<sup>31</sup> Servicio de Parques de Lima.

su valor comercial, en reemplazo o “redención” de cumplir con la entrega del aporte).

Evidentemente, por la propia naturaleza de los intereses (en la mayoría de los casos, lucrativos) que tienen los particulares, y sobre todo las personas jurídicas dedicadas a las actividades inmobiliarias o urbanizadoras, la elección se va inclinar considerablemente a favor de la Opción 2<sup>32</sup>.

### **3.3. Análisis de los Aportes Reglamentarios en el marco de las Habilitaciones Urbanas**

El ordenamiento jurídico peruano, en lo concerniente a la regulación urbanística, ha olvidado que el perfil de un Estado (y precisamente uno que se considera Social, Democrático y de Derecho) debe ser el de planificador y ordenador de las ciudades o urbes, y a pesar de lo anterior, el Estado peruano permite que sea el administrado el que decida entre elegir si desea realizar los aportes reglamentarios o no.

Al Estado Peruano le corresponde velar por el ordenamiento territorial (entendiéndose este concepto como un panorama macro), y asimismo, por la realidad urbanística de las ciudades. Nuestro país ha acogido un paradigma de derecho público de carácter intervencionista<sup>33</sup>, lo cual implica “(...) la intervención del Estado para imponer restricciones y limitaciones externas sobre los derechos de propiedad individual en el nombre del interés público, (...)” (Chang 2014:51). Al formar el Derecho Urbanístico parte del Derecho Público, se entiende que el Estado ostenta determinadas prerrogativas para planificar, regular, ordenar, e incluso limitar actividades privadas con miras a satisfacer el interés público o general, por encima del interés privado. Lo contrario, es decir, la

---

<sup>32</sup> Se ha solicitado a SERPAR, mediante acceso a la información pública, amparado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, la data respecto a cuántos parques de Lima Metropolitana han sido implementados a consecuencia de los aportes reglamentarios en el marco de habilitaciones urbanas, en los últimos 5 años. A la fecha del cierre de este trabajo no hubo respuesta alguna por parte de la entidad.

<sup>33</sup> Por tal motivo, “(...) el Derecho Urbanístico constituye una parte especial del Derecho Administrativo, del cual se nutre de los principios y se sujeta de las normas de procedimiento administrativo general dado que además de nuestro país constituye una función pública establecida en nuestra Constitución desarrollada en diversas leyes especiales y en la Ley Orgánica de Municipalidades”, (Ortiz Sánchez 2009: 16).



primacía del interés privado sobre el público, generaría la autorregulación privada en la materia urbanística, lo cual podría ser contraproducente.

La normativa de carácter urbanística, ya sea a rango constitucional, legal y reglamentario, incide en el ejercicio de las facultades que integran el contenido de los derechos reales sobre los predios, y una muestra de tal intervención es someter las actividades de habilitación urbana del suelo y la edificación en sí misma a ciertos procedimientos administrativos, con la finalidad de propiciar un desarrollo urbano armónico (García Montufar y Alegre, 2014:35).

Si bien es cierto que en caso de no realizarse el aporte, se deberá aplicar la figura de la “redención”, es menester atender al gran déficit de espacios públicos (y en general, de bienes públicos) que ocasiona la no entrega de aportes reglamentarios en el marco de una habilitación urbana. Y para eso, se debe en primer lugar conocer en qué consiste la mencionada figura de la “Redención”, y en segundo lugar, analizar la protección normativa que tiene los bienes de dominio público en nuestro ordenamiento jurídico.

En ese orden de ideas, en primer lugar cabe decir que básicamente la “redención” consiste en efectuar el pago en efectivo de una suma de dinero a favor de las entidades públicas que habrían resultado beneficiadas en el caso que se haya realizado los aportes reglamentarios, las cuales –normalmente– suelen ser las Municipalidades, el Ministerio de Educación y de Salud, Servicio de Parques de Lima, etc.

Precisamente el artículo 27° del Capítulo IV (correspondiente a “Aportes de Habilitación Urbana”) de la Norma GH.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones que señala que “(...) Cuando el cálculo de área de aporte sea menor al área mínima requerida, podrá ser redimido en dinero. (...)”. Es decir, en palabras de Monteza y Arrieta:

*“Cuando el área determinada para el aporte resulta menor al área del lote mínimo normativo establecido por una determinada municipalidad para su jurisdicción, el administrado podrá eximirse de la obligación de entregar físicamente terreno habilitado en calidad de aporte y*

*reemplazarlo por dinero. A esto se le denomina comúnmente, “redención del aporte en dinero” (2010: 137).*

De lo desarrollado en relación a la figura de la redención, se puede colegir que su fundamento está básicamente en propiciar la inversión privada, en tanto que solo se realiza un pago por el valor arancelario del terreno que se deja de aportar, y a cambio se maximizan las ganancias producto del mayor valor que tendrá un terreno ya habilitado. Sin embargo, dicha finalidad económica o pro inversionista no debería ceder a la finalidad que subyace a la regulación urbanística, la cual es ordenar la ciudad, equipándola de todos los servicios públicos que se requieren. En ese sentido, ante ese latente conflicto, la necesidad de tener aportes reglamentarios debería primar, y en esa línea, el Estado Peruano (al regular las normas de carácter urbanístico) debería exigir que se cumplan con las entregas efectivas de los aportes reglamentarios.

En atención a lo mencionado, resulta cuestionable que una norma como la Ley N° 29090, Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, desaliente la existencia de bienes de dominio público (tales como los bienes de uso público como los bienes de servicio público)<sup>34</sup> al permitir que –en reemplazo de ellos– se pueda aplicar la figura de la redención.

Es así que es sabido que en Provincia de Lima existe un grave déficit de espacios públicos. La Provincia de Lima debería contar con 66'787,224 m<sup>2</sup> de áreas verdes, para así cumplir con la recomendación dada por el Organismo Mundial de la Salud (OMS) de tener 8 m<sup>2</sup> de áreas verdes por cada habitante. Por ejemplo, de acuerdo a la información obtenida de SERPAR y del Informe denominado “Lima Cómo Vamos” existen 204,283 m<sup>2</sup> de parques metropolitanos, y corresponde a cada ciudadano de la Provincia de Lima 0.024 m<sup>2</sup> de parque metropolitano.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Se ha solicitado a los Ministerios de Salud y de Educación, mediante acceso a la información pública, amparado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, la data respecto a cuántos escuelas y centros de salud, respectivamente, han sido implementados en Lima Metropolitana a consecuencia de los aportes reglamentarios en el marco de habilitaciones urbanas, en los últimos 5 años. A la fecha del cierre de este trabajo no hubo respuesta alguna por parte de la entidad.

<sup>35</sup> De acuerdo al Plan de Gobierno Municipal para Lima Metropolitana 2019-2022, realizado por el partido político “Perú Patria Segura”, cuyo candidato a la Alcaldía de Lima fue el señor Renzo Reggiardo.

<http://www.perupatriasegura.org.pe/pdf/PPS.pdf>

### 3.4. Propuesta de una regulación de aportes reglamentarios en las habilitaciones urbanas compatible con el Derecho Público de Bienes

Lo desarrollado en los puntos anteriores ha servido para sustentar la posición de que algunas figuras legales como la “redención” (entendida como la alternativa que sustituye a la obligación de realizar “aportes reglamentarios”) impacta en nuestra realidad urbanística, específicamente en la reducción de los espacios públicos, debido a que en la mayoría de las habilitaciones urbanas (e incluso en los procedimientos de regularización de habilitaciones urbanas ya ejecutadas) se deja en manos del administrado la decisión de cumplir con la cesión de aportes reglamentarios, o por el contrario, incumplir lo anterior, siempre y cuando se realice un pago a las entidades públicas que iban a ser beneficiadas con dichos aportes.

No obstante lo anterior, existe una disposición particular e innovadora aplicada que lamentablemente solo en los casos de habilitaciones urbanas para uso industrial, tal como lo desarrolla el c, el cual señala lo siguiente:

“(…)

b) *En habilitaciones urbanas para uso industrial, los aportes reglamentarios pueden ser adjudicados a las entidades receptoras de los mismos en un terreno habilitado, de propiedad del titular de la habilitación urbana, localizado fuera de los linderos del lote materia del procedimiento de habilitación urbana y dentro de la jurisdicción distrital.*

*En la partida registral debe inscribirse como carga, la resolución administrativa de la Municipalidad con la que acepta que el aporte reglamentario se ubique fuera del predio materia de habilitación urbana y, la minuta de transferencia del terreno por los aportes reglamentarios a favor de las entidades receptoras.*

*El administrado puede hacer entrega anticipada del aporte reglamentario, el mismo que puede inscribirse en el Registro de Predios. Realizada dicha inscripción, las Entidades Receptoras pueden disponer del aporte*

*reglamentario anticipado para la ejecución de las obras de edificación que correspondan, según los usos para los cuales fueron destinados.*

*En la memoria descriptiva del proyecto de habilitación urbana, se hace referencia a la partida registral del terreno a ser entregado en calidad de aportes reglamentarios.*

(...)”. (Énfasis agregado)

A continuación, algunos comentarios sobre dicha norma:

En primer lugar, cabe indicar que en el caso de las habilitaciones urbanas para uso industrial se deja de lado la regla general que indica que ante el incumplimiento de entregar aportes reglamentarios, se deberá efectuar el pago de una redención. Sin embargo, esta norma en específico (con la finalidad de que prevalecer la existencia de espacios públicos) ofrece la posibilidad de que en el caso hipotético de que en el predio materia de habilitación (cuyos usos serán industriales) no haya espacio para la entrega de aportes, entonces dichos aportes pueden entregarse en un terreno que esté ubicado en otro lugar. Esta es una iniciativa que debería replicarse en todas las modalidades de habilitación urbana, teniendo en cuenta que lo que debería primar es el interés público de contar con áreas de equipamiento urbano, entre ellas de recreación pública.

Si bien para efectos del presente trabajo no se ha podido tener acceso a la exposición de motivos de esa norma a fin de conocer si su fundamento tiene sustrato económico o social, consideramos que la decisión de permitir que los aportes reglamentarios se entreguen fuera del predio materia de habilitación urbana se debe a la actividad propia de la industria (que incluso puede ser de categoría pesada), que resulta incompatible con el desenvolvimiento normal de la vida humana. No obstante la importancia de lo antes mencionado, es pertinente indicar que la referida decisión debería también tener como fundamento el incentivar la existencia de espacios públicos.

Evidentemente, el terreno donde se realizará los aportes ya debe estar habilitado, pues solo podrán ser usados con fines urbanos cuando se haya completado el proceso de habilitación urbana. Cabe resaltar que en cuanto a la titularidad de

dicho terreno, la norma señala que debe ser de propiedad del titular del predio materia de habilitación.

En segundo lugar, se exige que exista una minuta de transferencia de propiedad del terreno (en el cual se ubicarán los aportes reglamentarios) a favor de las entidades beneficiarias (o también llamadas receptoras), y no indica que solo basta una declaración jurada de la reserva de áreas para los aportes reglamentarios, tal como sí lo indica el artículo 23° del TUO de la Ley N° 29090, que regula el régimen en general.

Y en tercer lugar, la norma en comentario señala que en la partida registral del predio materia de habilitación debe constar (por motivo de publicidad registral) un asiento en el rubro “D” de Cargas y Gravámenes, en el que se inscriba la resolución administrativa de la Municipalidad (pues esta es propietaria de los aportes reglamentarios al ser estos bienes de dominio público) que autorice que los aportes reglamentarios se ubicarán en un terreno diferente al predio materia de habilitación. Y por tal motivo, también se exige que esto último se refleje en la memoria descriptiva del proyecto de habilitación, pues como se señaló anteriormente, se otorgará la licencia de habilitación urbana en base a lo que se exponga en el proyecto de habilitación urbana, y posteriormente, se emitirá la resolución de recepción de obras cuando se verifique que el referido proyecto se ha cumplido en los hechos.

Sin embargo, cabe agregar que sería recomendable que en el rubro “B” (referido a la descripción del inmueble) de la partida registral del terreno en el que se hará efectivo el aporte reglamentario se publicite que dicho inmueble tiene la calidad de aporte reglamentario producto de determinada habilitación inscrita (haciéndose referencia a la partida donde consta inscrita dicha habilitación), y por consiguiente, su calidad de bien de dominio público.

Si bien, como se ha indicado previamente, los aportes reglamentarios son bienes de dominio público, y en consecuencia están protegidos por la publicidad legal, consideramos pertinente que se inscriba en los Registros Públicos su calidad de bien de dominio público, y así hacer coincidir la realidad extra-registral con la realidad registral, y asegurar la seguridad jurídica ante el supuesto caso de intento de transferencias privadas de bienes de dominio público.



En relación a lo anterior, el Tribunal Registral ha señalado lo siguiente:

*“(…) aunque la publicidad que brinda el Registro no sea necesaria para hacer cognoscible y oponible el indicado régimen de protección [que otorga el artículo 73° de la Constitución], no puede rechazarse la inscripción de tales bienes, pues ésta puede ser de utilidad para determinar los derechos que el propio Estado puede conferir a terceros sobre estos bienes (...), o para brindar una primera prueba acerca de la descripción física del bien, y en general para reforzar la publicidad legal de su condición de bien del dominio público estatal”.*<sup>36</sup>

Tenemos, por un lado, a la publicidad registral que deviene de una inscripción, y por otro lado, a la publicidad legal (que caracteriza a los bienes de dominio público).

Desde una lectura del artículo 2012° del Código Civil que indica que *“Se presume sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones”*, se puede advertir que estamos frente a una presunción legal de tipo “jure et de iure”, pues no cabe prueba en contrario. En dicho artículo se regula la publicidad registral en su sentido material que deviene de toda inscripción, pues lo que realmente importa es la cognoscibilidad general; es decir, la posibilidad de conocer, pues los terceros tienen la posibilidad de acceder a la información existente en los Registros Públicos a través de la publicidad formal<sup>37</sup>.

La publicidad registral es el objeto mismo de la inscripción (Delgado Scheelje 1999: 257). Relacionado a dichos conceptos (de publicidad registral e inscripción) está la “seguridad jurídica”, pues a consecuencia de la inscripción se deriva el principio de publicidad registral, el cual a su vez tiene como finalidad otorgar una completa seguridad jurídica, entendida en dos dimensiones: i) seguridad estática (dirigida a la tutela de los derechos), y ii) seguridad dinámica (dirigida a la seguridad de tráfico) (Alca Robles 2016: 140).

---

<sup>36</sup> Resolución del Tribunal Registral N° 254-2008-SUNARP-TR-A, pp. 6.

<sup>37</sup> Esta ficción legal contenida en el artículo 2012° del Código Civil solo encuentra su justificación en que las personas tienen acceso general a la información que consta en Registros Públicos, a través de la publicidad formal; de lo contrario, sería una arbitrariedad por la imposibilidad de conocer (Gonzales Barrón 2015: 293).

Ahora bien, en cuanto a los bienes de dominio público, los mismos se caracterizan por tener una publicidad legal<sup>38</sup>, pues de acuerdo a los privilegios dados por la Constitución, gozan de ciertas exorbitancias o tales como inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Resulta que otro de los privilegios del que gozan los bienes de dominio público (también llamado “demanio”) es el poder hacerse oponible al margen de su constancia registral (De Reina Tartièrre 2009: 495). Y eso es posible a que tienen una publicidad legal. En otras palabras, los bienes de dominio público no necesitan ser publicitados a nivel registral a efectos de oponer su condición jurídica.

Uno de los principales efectos de la publicidad legal de los bienes de dominio público es que incluso pueden estar inscritos en una partida registral que publicita la propiedad de un particular (privado), y sin embargo, no pierde su condición jurídica de bien de dominio público. No cabe aplicar el principio de fe pública registral<sup>39</sup> sobre los bienes de dominio público (De Reina Tartièrre 2009: 505). A pesar de su inscripción, continuarán siendo del dominio público, pues se entiende *“una publicidad demanial, superior a la publicidad patrimonial que pudiera surgir de la inscripción registral”* (Clavero Arévalo, citado por De Reina Tartièrre 2009: 500).

Ahora bien, la disposición normativa comentada (el inciso b) del numeral 16.8 del artículo 16º del Reglamento de la Ley N° 29090) no solo se debería aplicar a las habilitaciones urbanas de uso industrial, sino que debería ser una disposición general relativa a aportes reglamentarios aplicable a todos los tipos de

---

<sup>38</sup> En relación a la publicidad legal, existe a nivel registral un Precedente de Observancia Obligatoria, vinculante para todas las instancias registrales, en el que se puede apreciar la primacía de la publicidad legal frente a la publicidad registral. El precedente dice así: *“Las causales de caducidad del derecho de propiedad no inscritas, pero que se encuentran recogidas en una norma legal, son oponibles a los terceros adquirentes, y por tanto, procede la inscripción de la reversión a favor del Estado”*.

<sup>39</sup> Artículo 2014º del Código Civil:

*“{El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda, cancele o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan. La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro”*.

habilitaciones urbanas, tales como residenciales, comerciales, industriales, y de usos especiales<sup>40</sup>, pero sobre todo en las habilitaciones urbanas ejecutadas.

Y en consecuencia, la nueva redacción del numeral 16.8. del artículo 16° del Reglamento de la Ley N° 29090 sería de la siguiente manera:

**“16.8 Los aportes reglamentarios a los que están obligados de efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana o regularizar las habilitaciones urbanas ya ejecutadas se regulan por:**

a) *Lo previsto en la Norma Técnica GH.020 “Componentes de Diseño Urbano” del Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE.*

b) **En todas las habilitaciones urbanas**, *los aportes reglamentarios pueden ser adjudicados a las entidades receptoras de los mismos en un terreno habilitado, de propiedad del titular de la habilitación urbana, a pesar de estar localizado fuera de los linderos del lote materia del procedimiento de habilitación urbana regular o uno de regularización de habilitación urbana ejecutada, siempre y cuando se encuentre dentro de la jurisdicción distrital.*

**En la partida registral del predio materia del procedimiento de habilitación urbana debe inscribirse como carga**, *la resolución administrativa de la Municipalidad con la que acepta que el aporte reglamentario se ubique fuera del predio materia de habilitación urbana y, la minuta de transferencia del terreno por los aportes reglamentarios a favor de las entidades receptoras.*

*El administrado puede hacer entrega anticipada del aporte reglamentario, el mismo que puede inscribirse en el Registro de Predios. Realizada dicha inscripción, las Entidades Receptoras pueden disponer del aporte reglamentario anticipado para la ejecución de las obras de*

---

<sup>40</sup> De acuerdo al artículo 1° de la Norma TH.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones, “Constituyen Habilitaciones para Usos Especiales aquellos procesos de habilitación urbana que están destinados a la edificación de locales educativos, religiosos, de salud, institucionales, deportivos, recreacionales y campos feriales”.

*edificación que correspondan, según los usos para los cuales fueron destinados.*

*En la memoria descriptiva del proyecto de habilitación urbana, se hace referencia a la partida registral del terreno a ser entregado en calidad de aportes reglamentarios.*

*c) En los casos que corresponda, el monto de la redención de los aportes reglamentarios se calcula al valor de tasación arancelaria por metro cuadrado del terreno urbano.*

*d) Están exonerados de efectuar aportes reglamentarios, tanto para la aprobación del proyecto como para la recepción de obras, los titulares de predios rústicos en los que se realicen proyectos de inversión pública, de asociación público - privada o de concesión para la prestación de servicios públicos esenciales o para la ejecución de infraestructura pública.”. (Énfasis agregado)*

Tras la propuesta de cambio normativo es pertinente analizar el impacto regulatorio de dicha modificación.

La importancia de lo anterior radica en que una de las recomendaciones que realizó la Contraloría General de la República en lo referido a regulación consistió en “*La incorporación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), como metodología obligatoria en el diseño de la nueva regulación, para garantizar una evaluación previa del costo-beneficio*” (2016). Y ello se debe a que uno de los principales hallazgos a raíz del “*Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de Política Regulatoria del Perú*” fue que “*El Perú no tiene un sistema formal para evaluar las propuestas de regulación (...), con el objetivo de identificar si existe un beneficio positivo neto a la sociedad y si son coherentes con otras políticas gubernamentales*” (OCDE, 2016: 9 y 14).

Por tal motivo, a fines del año 2016, se emitieron normas como los Decretos Legislativos N° 1246 y N° 1310 con la finalidad de dotar al régimen jurídico que rige a la Administración Pública con medidas de simplificación administrativa.



Dichas normas son relevantes para este trabajo, especialmente porque en el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310 se regula el “Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos”, y se señala que las entidades del Poder Ejecutivo deberán realizar un Análisis de Calidad Regulatoria (en adelante, “ACR”) a las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas con rango de ley; y precisamente, esto sucede en el caso de la modificación propuesta al numeral 16.8. del artículo 16° del Reglamento de la Ley N° 29090, pues la modificación se hará al Reglamento de la Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

Según el propio Decreto Legislativo N° 1310, el ACR implica la evaluación de 4 principios<sup>41</sup>: a) Costo-Beneficio; b) Necesidad; c) Efectividad, y d) Proporcionalidad; sin embargo, no se señala en qué consiste cada uno de dichos principios.

Si bien el Análisis de Costo-Beneficio es una de las aristas del ACR, para efectos de este trabajo, nos centraremos en determinar si la propuesta modificatoria del numeral 16.8. del artículo 16° del Reglamento de la Ley N° 29090 supera el referido Análisis de Costo-Beneficio<sup>42</sup>.

En relación a lo anterior, el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial ha desarrollado qué debe entenderse por el análisis de Costo-Beneficio, e indicó que “*Toda iniciativa legislativa debe tener un enfoque socio-económico, es decir, la búsqueda del máximo beneficio en menor costo, así como establecer la viabilidad y efectividad de los beneficios (...) en corto, mediano o largo plazo y sus efectos multiplicadores*” (Poder Judicial, 2007: 8-9). Y la manera más recomendable de realizar el Análisis de Costo-Beneficio<sup>43</sup> es identificar las respuestas a los siguientes ítems:

- a) Los beneficiarios y perjudicados de la norma en corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>41</sup> Según el numeral 2.2. del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310.

<sup>42</sup> El Análisis de Costo Beneficio está muy vinculado a lo que se conoce como Análisis Económico del Derecho, pues “*La combinación entre el derecho y la ciencia económica tiene como fin legislar de manera eficiente y fundamentada buscando el bienestar de la sociedad*” (Hernández de la Cruz, 1998:62).

<sup>43</sup> Cabe indicar que “*(...) los beneficios y costos no son sólo del regulador, sino también de los grupos de interés y de la sociedad que podrían afectarse por las medidas, aun cuando no estén representados y/o no participen en los mecanismos de consulta*” (OSINERGMIN, 2016: 10).



Quien se beneficia con la existencia de mayores áreas de dominio público (como lo son los aportes reglamentarios) es la sociedad en su conjunto; y por ende, la contribución de la propuesta debe atenderse desde la perspectiva del bien común.

Y la propuesta de que la calidad de bien dominio público se inscriba en las respectivas partidas registrales de los terrenos cedidos como aportes reglamentarios, beneficia principalmente al Estado, ya que así se otorga una mayor protección al otorgarse la publicidad registral. Y esta inscripción deberá realizarse de oficio (o a solicitud de la entidad pública beneficiaria con el aporte reglamentario); por ende, no existen costos trasladados a los administrados.

b) Cuantificar los beneficios y costos.

Los beneficios se traducen en la existencia de un equipamiento urbano que permita satisfacer las necesidades básicas a los ciudadanos, tales la recreación en espacios públicos, la salud y educación en mayor escala, en tanto que los Ministerios correspondientes se verán beneficiados con áreas de terreno que servirán para cumplir con dicha finalidad.

En cuanto a los costos, estos se ven considerablemente reducidos si se tiene en cuenta que las inscripciones registrales a favor del Estado (entendiéndose como entidades públicas) tienen una tasa registral de 0; por lo que el beneficio de proteger registralmente los bienes del Estado (especialmente los bienes de dominio público) es superior a los eventuales costos.

En consecuencia, el Análisis de Costo-Beneficio (“Cost-Benefit Analysis”) ha llevado a concluir que la propuesta modificatoria ofrece beneficios potenciales para la sociedad que superan en mayor medida a sus costos potenciales (Quintana, 2011:19).

#### **4. Conclusiones**

- No existe –lamentablemente– un Código Urbanístico que consolide a nivel nacional toda la regulación normativa sobre el ordenamiento territorial y

planificación urbanística en nuestro país, y entre ella que regule de manera uniforme todo lo relacionado al procedimiento administrativo de habilitaciones urbanas.

- Un ejemplo de las limitaciones a la propiedad privada por razones de urbanismo es el procedimiento administrativo de habilitación urbana.
- El procedimiento de habilitación urbana consta en dos (2) etapas: la primera referida a la aprobación del proyecto de habilitación urbana; y la segunda, a la recepción de obras (que resulten de las obras de la habilitación urbana).
- La realidad urbanística del país se encuentra fuertemente vinculada al fenómeno de la informalidad, y como muestra de ello tenemos a las habilitaciones urbanas ejecutadas.
- Una habilitación urbana ejecutada implica la existencia de un conjunto de obras físicas sobre el suelo, tales como obras de accesibilidad, de distribución de agua, de recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, las cuales se ejecutaron sin contar con la licencia de habilitación urbana; es decir, se realizaron al margen de la ley.
- A pesar de lo anterior, el TUO de la Ley N° 29090 prevé un mecanismo de regularización de la Habilitación Urbana Ejecutada.
- En el marco de un procedimiento de habilitación urbana, el titular del predio materia de habilitación tiene la obligación de ceder a título gratuito ciertas áreas a determinadas entidades públicas beneficiarias. Eso es lo que se conoce como “Aportes Reglamentarios”.
- La ley ofrece la oportunidad de que ante el incumplimiento de la cesión de aportes reglamentarios, se pueda realizar el pago en efectivo de una suma de dinero a favor de las entidades públicas que habrían sido las beneficiarias. Eso es lo que se conoce como la “Redención”.

- Lo anterior evidencia que el ordenamiento jurídico peruano en su vertiente urbanística es bastante permisible cuando se trata hacer respetar los espacios públicos y/o áreas de uso público que se requieren para atender las necesidades de una urbe, debido a que se deja en manos de los particulares la decisión de si realizar o no los aportes reglamentarios.
- Los aportes reglamentarios (al ser inmuebles que finalmente son entregadas a entidades estatales) constituyen bienes de dominio público, y por ende, benefician a la sociedad en su conjunto.
- La propuesta de la nueva redacción del numeral 16.8. del artículo 16° del Reglamento de la Ley N° 29090 ofrece la posibilidad de que las áreas de aportes se ubiquen en un lugar diferente al predio materia de habilitación, y así se aliente al cumplimiento de entrega de aportes reglamentarios.
- En la parte final del acápite 4 del presente trabajo se demuestra que la referida propuesta modificatoria supera el Análisis de Costo-Beneficio.

## 5. Bibliografía

ALCA ROBLES, Wuilber Jorge.

2016 *Los actos arbitrarios en la disposición de bienes conyugales: Perú, un país de solteros.* Lima: Instituto Pacífico S.A.C.

2018 “Los actos de disposición de aportes reglamentarios por los Gobiernos Locales”. *Prometheo CDA (Círculo de Derecho Administrativo)*. Lima. Consulta: 05 de mayo de 2017.  
<http://www.prometheo.cda.org.pe/articulo.php?id=193>

BERMEJO VERA, José

2001 *Derecho Administrativo Parte Especial.* Quinta Edición, Madrid: Civitas Ediciones, S.L.

CASTAÑEDA, Jorge Eugenio.

1973 *Instituciones de Derecho Civil. Los Derechos Reales.* Tomo I.  
Cuarta Edición. Lima.

CASTILLO CAJAS, Julio Benjamín

2014 “Derechos de propiedad en carreteras públicas, un saneamiento pendiente”. *Revista de Derecho Administrativo.* Lima, Número 14, pp.175-186.

CHANG LOBATÓN, Richard

2014 “De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanística, una necesaria evolución”. *Revista de Derecho Administrativo.* Lima, número 14, pp. 43-63.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

1993 *Constitución Política del Perú.* Lima, 29 de diciembre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2003 *Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.* Lima, 27 de mayo.

2007 *Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.* Lima, 14 de diciembre.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

2016 *Nota de Prensa N° 13-2016-CG/COM,* otorgada por el ex Contralor General de la República, Fuad Khoury Zarzar. Lima, 16 de febrero.  
Consulta: 25 de noviembre de 2018.

[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/6abb3563-5872-4091-b223-c3ba8e2d15ec/NP\\_13\\_2016\\_.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_I O=url&CACHEID=6abb3563-5872-4091-b223-c3ba8e2d15ec](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/6abb3563-5872-4091-b223-c3ba8e2d15ec/NP_13_2016_.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_I O=url&CACHEID=6abb3563-5872-4091-b223-c3ba8e2d15ec)

DELGADO SCHEELJE, Alvaro

1999 “Aplicación de los principios registrales en la calificación registral: redefiniendo los conceptos tradicionales y planteando los nuevos principios”. *Ius et veritas*. Lima, Número 18, pp. 254-262.

DE REINA TARTIÈRE, Gabriel

2009 “Derechos Reales Administrativos y Publicidad Registral”. En *Dominio Público: naturaleza y régimen de los bienes públicos*. Buenos Aires: Heliasta, pp. 495-515.

FRANCIA ACUÑA, Laura.

2015 “Los Aportes Reglamentarios en el Perú”. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima, número 45, pp. 353-363.

GARCÍA-MONTUFAR, Guillermo.

2000 “La Regulación de las habilitaciones urbanas”. En *Homenaje a José León Barandiarán*. Lima, número 2, pp. 603-617.

GARCÍA-MONTUFAR, Guillermo y ALEGRE P., Daniel

2014 “Compatibilizando intereses públicos: una especial referencia a la zonificación y al servicio público de electricidad”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, 2014, número 14, pp. 29-42.

GONZALES BARRÓN, Gunther

2015 *Los derechos reales y su inscripción registral*. Segunda Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

2016 *Tratado de Derecho Registral Inmobiliario*. Tercera Edición. Lima: Jurista Editores E.I.R.L.

HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Roberto.

1998 “Análisis Costo-Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural”. *Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios*. *Revista Cuadernos Parlamentarios*. Lima, pp. 57-86.



MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2006 *Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA.* Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Edificaciones. Lima, 08 de junio.

2008 *Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA.* Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, *Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.* Lima, 15 de marzo.

2017 *Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA.* Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, *Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.* Lima, 28 de febrero.

2017 *Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA.* Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29090, *Ley de regulación Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.* Lima, 15 de mayo.

MONTEZA PALACIOS, Carlos y ARRIETA PONGO, Alejandro

2010 “Temas de inversión inmobiliaria. Un caso de pago en dinero de aportes de habilitación urbana en el Derecho Urbanístico Peruano”. *Revista Athina.* Lima, número 8, año 4, pp. 133-144.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA (OSINERGMIN).

2016 *Guía de Política Regulatoria N° 1: Guía Metodológica para la realización de Análisis de Impacto Regulatorio en OSINERGMIN.* Lima.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

2016 *Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria. Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el marco para la calidad regulatoria.* 10 de noviembre. Consulta: 01 de julio de 2017.  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Poli%CC%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%CC%81-aspectos-clave.pdf>

ORTIZ SÁNCHEZ, Iván.

2010 *El derecho de propiedad y la posesión informal.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 19. Consulta: 27 de septiembre de 2018.  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D727273F42FEA38505257C3F005480B5/\\$FILE/Material\\_2\\_Derecho\\_de\\_Propiedad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D727273F42FEA38505257C3F005480B5/$FILE/Material_2_Derecho_de_Propiedad.pdf)

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1984 *Decreto Legislativo N° 295.* Código Civil. Lima, 25 de julio.

2016 *Decreto Legislativo N° 1246.* Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa. Lima, 10 de noviembre.

*Decreto Legislativo N° 1310.* Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas adicionales de simplificación administrativa. Lima, 30 de diciembre.

QUINTANA SÁNCHEZ, Eduardo.

2011 “Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos”. *Revista Derecho y Sociedad.* Lima, número 36, pp. 15-29.

TRIBUNAL REGISTRAL

2006 Resolución N° 242-2006-SUNARP-TR-L. Lima, 08 de abril.

2008 Resolución N° 254-2008-SUNARP-TR-A. Arequipa, 05 de septiembre.

- 2012 Resolución N° 966-2012-SUNARP-TR-L. Lima, 06 de julio.
- 2013 Resolución N° 810-2013-SUNARP-TR-L. Lima, 14 de mayo.
- 2016 Resolución N° 734-2016-SUNARP-TR-A. Arequipa, 19 de diciembre.

