

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**PUCP**

**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral**

**Título del Trabajo Académico**

Alcances sobre la Adquisición de Predios y su Saneamiento Físico Legal en los  
Proyectos de Infraestructura Pública

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

**AUTOR**

ERIK GIANCARLO PRADO CRISPIN

**ASESOR:**

JORGE ANTONIO MARTÍN ORTIZ PASCO

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20204317

**AÑO**

2020

## RESUMEN

Como es sabido, en nuestro país existe una gran brecha de infraestructura pública que tiene como consecuencia un alto déficit en los servicios públicos que el Estado debe proveer en beneficio de la población. Preguntándonos acerca de las posibles causas, hemos identificado que una de ellas, se debe a la falta de entrega oportuna de predios, debido a la excesiva demora para su obtención, relacionado a la demora en identificar a su titular y en conseguir su liberación. A nuestro criterio, la causa no sólo se debe a una falta de saneamiento físico legal, sino también al deficiente sistema catastral y a la completa informalidad que existe al momento de edificar, adquirir o disponer un predio; sin dejar de lado, la falta de planificación en el crecimiento de las ciudades. En esa línea, por más que el Estado trate de solucionar el problema emitiendo normas para agilizar la obtención y liberación de predios, el problema sigue vigente, siendo transversal a todo tipo de proyecto de infraestructura. Por ello, llegamos a la conclusión, que resulta necesario declarar de necesidad pública, por un plazo de cinco años, la consolidación estandarizada de toda la información catastral de predios urbanos y rústicos a nivel nacional; asimismo, que a los proyectos no declarados de necesidad pública, se les aplique los procedimientos del T.U.O del D.L. N° 1192, con excepción de la expropiación; y que a los predios comunales de la sierra y selva requeridos para este tipo de proyectos, se les reduzca a no menos del 50%, el número de votos requeridos en asamblea comunal, para aprobar actos de disposición o administración, tal como se da en las comunidades campesinas de la costa.

## INDICE

<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>2. Marco legal de los Proyectos Infraestructura Pública de Interés Nacional y Necesidad Pública.</b> .....	6
2.1. Antecedentes: Ley 30327 y Ley N° 30025: .....	6
2.2. Decreto Legislativo N° 1192: .....	7
2.2.1. La Adquisición: Trato Directo. ....	8
2.2.2. La Expropiación: .....	12
2.2.3. La Transferencia Interestatal:.....	14
2.2.4. Interferencias.....	17
2.3. Decreto de Urgencia N° 003-2020:.....	18
<b>3. Marco Legal de los Proyectos Infraestructura Pública que no son de Interés Nacional y Necesidad Pública.</b> .....	19
3.1. Respecto a la Propiedad Estatal: Ley N° 29151.....	21
3.1.1. Decreto Legislativo N° 1439 - Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.....	22
3.2. Respecto a la Propiedad Privada: Código Civil. ....	24
3.3. Respecto a la Propiedad Comunal: Legislación Comunal.....	25
<b>4. Saneamiento Físico Legal de Predios en Proyectos de Infraestructura Pública.</b> .....	26
4.1. Procedimiento Especial de Saneamiento Físico Legal de Bienes Inmuebles Estatales - Decreto Legislativo N° 1358. ....	26
4.2. Procedimientos Especiales para el Saneamiento Físico Legal de Proyectos de Inversión Pública – Ley N° 30230 y su Reglamento.....	31
4.2.1. Procedimientos a cargo de la SBN sobre Predios de Propiedad Estatal. ....	32
4.2.2. Procedimientos Especiales a cargo de COFOPRI sobre predios de propiedad privada. ....	34
4.2.3. Anotación Preventiva y/o Carga registral de Derecho de Vía: .....	35
<b>5. Otros Marcos Legales que inciden en los Proyectos de Infraestructura Pública.</b> .....	35
5.1. Áreas Naturales Protegidas - ANP.....	35
5.2. Bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. ....	38
5.3. Zona de Playa y Dominio Restringido. ....	39
5.4. Derecho Vía.....	41
<b>6. Problemática Actual en los Proyectos de Infraestructura Pública:</b> .....	43
6.1. Problemática en los Proyectos de Interés Nacional y Necesidad Pública. ....	44
6.2. Problemática en los Proyectos que no son de Interés Nacional y Necesidad Pública. ....	49
6.3. Propuestas para resolver los problemas descritos. ....	56
<b>7. Conclusiones:</b> .....	60
<b>8. Bibliografía:</b> .....	63

## 1. Introducción

Atendiendo a la prioridad en su ejecución, los proyectos de infraestructura pública pueden ser declarados de interés nacional y necesidad pública o no contar con dicha declaración. Los primeros, guardan relación con el artículo 70 de nuestra Constitución Política, toda vez que, en su ejecución se limitará al máximo el derecho de propiedad, utilizando la expropiación; mientras que los segundos, si bien es cierto no tienen la misma prioridad, no dejan ser importantes toda vez que contribuyen a cerrar la brecha de infraestructura existente.

A los proyectos de infraestructura pública declarados de interés nacional y necesidad pública, les resulta de aplicación el T.U.O del Decreto Legislativo N° 1192, el cual, es aplicable a los tres regímenes de la propiedad en el Perú, es decir, a la propiedad estatal, propiedad privada y propiedad comunal; mientras que, a los proyectos de infraestructura pública que no son de interés nacional y necesidad pública, les resulta de aplicación los procedimientos establecidos en el T.U.O de la Ley N° 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, o el Código Civil si recae en propiedad privada, o la legislación comunal si recae en propiedad comunal.

En ambos tipos de proyectos de infraestructura, existe retraso en la entrega oportuna de predios por demora en la identificación del titular del predio y demora en su liberación física; sin embargo, la situación se agrava en los proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, debido a que a estos no se les aplica los procedimientos regulados en el T.U.O del Decreto Legislativo N° 1192.

La demora en identificar al titular de los predios, no sólo se da por una falta de saneamiento físico legal, sino además por el deficiente sistema catastral que existe en nuestro país, debido a la incompatibilidad entre las diversas bases gráficas catastrales que refleja innumerables superposiciones gráficas de propiedad y además a la completa informalidad que existe al momento de edificar, adquirir o disponer un predio.

Debido a ello, resulta necesaria una reforma legislativa para consolidar con procedimientos estandarizados toda la información catastral de predios urbanos y rústicos a nivel nacional,

generada por los entes generadores de catastro como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales-SBN, Ministerio de Agricultura – MINAGRI, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, COFOPRI, entre otros, a fin que la base gráfica registral como receptora de todas las bases anteriores, pueda encontrarse actualizada y sin discrepancias; para dicho fin deberá sincerarse el número de predios que se encuentran inscritos sin planos o sin documentación técnica e identificar los predios inscritos con duplicidad de partidas.

Asimismo, para agilizar la obtención de predios estatales para proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, se debería aplicar los procedimientos del T.U.O del D.L. N° 1192, con excepción de la expropiación, por necesitar ley autoritativa, siendo la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN la única entidad competente para realizar la transferencia interestatal.

En esa misma línea, para la obtención de predios de propiedad privada en los proyectos que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, se debería flexibilizar las formalidades negociales, permitiendo utilizar formulario registral para el acceso al registro, mientras que, de ubicarse el proyecto en propiedad comunal de la sierra o selva, reducir a no menos del 50% el número de votos requeridos para los actos de disposición (donación, compraventa) o administración (cesión en uso), equiparándose al número de votación que actualmente rige para las comunidades campesinas de la costa.

## **2. Marco legal de los Proyectos Infraestructura Pública de Interés Nacional y Necesidad Pública.**

### **2.1. Antecedentes: Ley 30327 y Ley N° 30025:**

Antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1192, dictada el 23 de agosto de 2015, la normatividad para los proyectos de infraestructura pública declarados de interés nacional y necesidad pública, se encontraban regulados de manera dispersa, como el caso de la Ley N° 27117 – Ley General de Expropiaciones, Ley N° 30025, que regulaba el procedimiento de adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura; y, los artículos 29° al 37° de la Ley N° 30327, que regulaban medidas de simplificación de procedimientos para la obtención de bienes inmuebles para obras de infraestructura de gran envergadura.

Esta legislación, tenía en común la regulación, entre otros, del procedimiento de expropiación para los proyectos de infraestructura. Por un lado, la Ley N° 27117, vigente desde el 20 de mayo de 1999, regulaba el proceso general de expropiaciones; mientras que la Ley N° 30025 y los artículos 29° al 37° de la Ley N° 30327, vigentes desde el 22 de mayo de 2013 y 21 de mayo de 2015, respectivamente, regulaban procesos especiales de expropiación para proyectos de infraestructura de gran envergadura.

Atendiendo a ello, resultaba necesario una regulación integral para la obtención oportuna de inmuebles destinados a obras de infraestructura, fijando reglas claras y más expeditivas en los procesos de adquisición y expropiación, transferencia de inmuebles de propiedad estatal y liberación de Interferencias. Debiendo en tomar en cuenta la casuística generada, a fin de promover, fomentar y agilizar la inversión pública, generando empleo y mejorar la competitividad del país, tal como se fundamentó en la Exposición de Motivos del D.L. N° 1192.

A la fecha, el D.L. N° 1192 es la norma que regula la obtención de predios en los proyectos de infraestructura pública declarados de interés nacional y necesidad pública, aplicable a los tres regímenes de la propiedad en el Perú, es decir, a la propiedad estatal, propiedad privada y propiedad comunal.

Cabe indicar que, a la fecha los más importantes proyectos de infraestructura pública que cuentan con declaración de interés nacional y necesidad pública se encuentran distribuidos en diversos dispositivos legales tales como: i) La Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30025, ii) La Ley N° 30556 - Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, iii) El Decreto de Urgencia N° 003-2020, que establece disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, entre otros, a los cuales se les aplica los procedimientos regulados en el D.L. N° 1192 y que se detalla a continuación.

## **2.2. Decreto Legislativo N° 1192:**

Desde su publicación el 23 de agosto de 2015, el D.L. N° 1192 ha sufrido cinco modificaciones legislativas:

- Las tres primeras mediante los Decretos Legislativos Nros 1210, 1330, 1366, que originó la promulgación del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1192, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-VIVIENDA;
- La cuarta se realizó mediante el Decreto de Urgencia N° 003-2020; y,
- La última se realizó mediante el Decreto Supremo N° 015-2020-VIVIENDA, publicado el 26 de octubre de 2020, que aprobó un nuevo Texto Único Ordenado del D.L. N° 1192 (en adelante T.U.O del D.L. N° 1192), derogando el aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2019-VIVIENDA.

El artículo 9 del T.U.O del D.L. N° 1192, establece que los inmuebles objeto de adquisición y expropiación por parte del Estado serán los de propiedad privada, pudiendo llegar afectar incluso predios de propiedad comunal, tal como se infiere de la Décima Disposición Complementaria y Final del T.U.O D.L. N° 1192, el cual, excluye del procedimiento de expropiación, a los territorios de pueblos indígenas u originarios y a las áreas de Reserva Territorial o Reserva Indígena de Poblaciones Indígenas en Aislamiento Voluntario y/o Contacto Inicial.

Claro está que, si existen Comunidades Campesinas y/o Nativas declarados por el Ministerio de Cultura, como pueblos indígenas u originarios, el procedimiento de expropiación en dichos territorios no podría ser aplicada.

Realizando esta salvedad, de requerir predios de propiedad privada o propiedad comunal (no catalogado como pueblo indígena u originario) es posible aplicar la adquisición por trato directo y ante su negativa la expropiación, previa ley habilitante.

### **2.2.1. La Adquisición: Trato Directo.**

Tal como se encuentra regulado en los numerales 4.2, 4.11, 4.12 del artículo 4 del T.U.O del D.L. N° 1192, los actores principales en la adquisición por trato directo son: **i) el sujeto pasivo**, definido como el propietario o poseedor del inmueble sujeto a Adquisición o Expropiación; **ii) el sujeto activo**, que es el Ministerio competente del sector, el Gobierno Regional y el Gobierno Local responsable de la tramitación de los procesos de Adquisición o Expropiación, y; **iii) el beneficiario**, que es el titular del derecho de propiedad del inmueble como resultado de la Adquisición, Expropiación o transferencia de inmuebles de propiedad del Estado.

Es así que, de acuerdo al numeral 4.1. del artículo 4 del T.U.O del D.L. N° 1192, la adquisición es definida como la transferencia voluntaria de propiedad que realiza el sujeto pasivo a favor del beneficiario, a fin que sea destinado a la ejecución del proyecto de infraestructura; obviamente esta transferencia debe ser resultado del trato directo entre el sujeto pasivo y sujeto activo, pues en caso de negativa y de contar con ley expresa, el sujeto activo estaría habilitado para dar inicio al procedimiento de expropiación.

Cabe indicar que, de acuerdo al numeral 4.2 del artículo 4 del T.U.O. del D.L. N° 1192, el único beneficiario de la transferencia de propiedad es el Estado; sin embargo, la norma habilita en caso de los contratos de Asociación Pública Privada, que sea el inversionista quién elabore expedientes técnicos legales y se encargue de

la adquisición del bien inmueble por trato directo, obligándose siempre a obtenerlo a favor del Beneficiario que siempre será el Estado.

Ahora bien, para dar inicio al procedimiento de adquisición por trato directo, previamente se requiere que el sujeto activo - titular del proyecto- identifique los predios sobre los cuales recaerá el proyecto de infraestructura, es decir, el sujeto activo deberá identificar al sujeto pasivo, pudiendo encontrarse con un propietario inscrito, un propietario no inscrito con documento de fecha cierta, o un poseedor con una antigüedad mayor o menor a 10 años.

Los poseesionarios con una antigüedad menor de 10 años en predios dominio privado del Estado y en predios de inscritos a favor de terceros, no son considerados sujetos pasivos, sin embargo, a fin de obtener la pronta liberación de los predios se les puede reconocer las mejoras que hubiere sobre el predio.

Si bien la identificación no se agota en la identificación del titular del predio, resulta importante verificar la realidad física y gráfica del mismo, toda vez que permitirá conocer a los ocupantes y la existencia de superposiciones gráficas con áreas de otros propietarios o a fin de no afectar otros derechos.

De acuerdo al artículo 16° y siguientes del T.U.O. del D.L. N° 1192, una vez identificado al sujeto pasivo, el procedimiento de trato directo es el siguiente:

1. **Comunicación al sujeto pasivo y ocupantes del bien inmueble**, informándoles que su predio será afectado por el proyecto de infraestructura.
2. **Anotación Preventiva:** A los 10 días hábiles, el Sujeto Activo solicitará a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (en adelante SUNARP) la anotación preventiva, adjuntando: i) cargo de notificación de la comunicación al sujeto pasivo; ii) identificación de la partida registral y iii) orden de anotación preventiva.

3. **Elaboración del Expediente Técnico de la tasación:** En un plazo no mayor de cuatro meses se deberá remitir al órgano encargado de la tasación, el expediente técnico legal que deberá contener los documentos del bien inmueble, documentos del sujeto pasivo y documentos del perjuicio económico.
4. **Informe de Tasación:** En este punto, el artículo 12 y siguientes de la citada norma, precisa que en un plazo no mayor a 30 días hábiles de designado el perito, se debe elaborar la tasación, el cual, debe contener el valor comercial del predio (terreno, de edificaciones, plantaciones y mejoras, de ser el caso) y el valor del perjuicio económico acreditado (daño emergente y lucro cesante, de ser el caso). El valor de la tasación tendrá una vigencia de dos años. La entidad responsable será la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
5. **Carta de Intención de Adquisición:** El numeral 20.2 del artículo 20 de la citada norma, establece que recibida la tasación, en un plazo máximo de veinte días hábiles, el Sujeto Activo envía al Sujeto Pasivo la Carta de Intención de Adquisición, el cual, contiene: i) La Partida registral del inmueble materia de Adquisición; ii) La copia del informe técnico de Tasación, iii) Incentivo a la Adquisición por el monto adicional equivalente al 20% del valor comercial del inmueble, en caso el Sujeto Pasivo acepte el trato directo y iv) Modelo del Formulario Registral por trato directo.
6. **Aceptación:** El Sujeto Pasivo cuenta con un plazo de diez días hábiles, para comunicar su aceptación a la oferta de Adquisición efectuada por el Sujeto Activo. En caso el sujeto pasivo acepte, el sujeto activo procederá a emitir resolución ministerial, regional o decreto de alcaldía, según corresponda, aprobando el valor total de la Tasación y el pago, incluyendo el Incentivo del 20%. Para su inscripción ante el Registro de Predios se deberá presentar Formulario Registral y el documento que acredite el pago del monto del valor

total de la Tasación a favor del Sujeto Pasivo, de conformidad al numeral 20.4 del citado artículo 20.

7. **Entrega del Predio:** El mismo numeral 20.4 del citado artículo 20, establece que, luego del pago o consignación correspondiente, el Sujeto Pasivo debe desocupar y entregar el bien inmueble afectado, en el plazo máximo de diez días hábiles para predios libres y treinta días hábiles para inmuebles ocupados o en uso. En caso de incumplimiento, se procederá al procedimiento de ejecución coactiva, es decir, el lanzamiento y descerraje, de ser necesario.

Como se aprecia, el objetivo del procedimiento de trato directo es buscar rapidez en la obtención y liberación del predio, otorgando seguridad jurídica en su adquisición, regulándose la figura de la anotación preventiva a fin que el sujeto activo o al beneficiario, obtengan la prioridad registral y oponibilidad que otorga el registro.

Respecto a la prioridad registral y oponibilidad, Pau Pedrón menciona:

Inscrito un derecho, su eficacia respecto del derecho inscrito después, o respecto del derecho no inscrito, deriva del principio de oponibilidad. La oponibilidad es el principio básico de todo sistema registral, que supone la eficacia de lo inscrito respecto de cualquier otro derecho, tanto si no se ha inscrito como si se ha inscrito después, y en uno y otro caso, tanto si el título de adquisición del derecho es posterior como si es anterior.

El término prioridad debe reservarse, pues, a la preferencia de un determinado título presentado frente a otros igualmente presentados. La prioridad puede definirse como preferencia a la inscripción que corresponde a un título, entre dos o más que están presentados en el Registro y se refieren a un mismo inmueble, bien por haberse presentado antes, o bien porque así lo determine la calificación conjunta de todos los presentados. (Pau 2004: 313)

Por otro lado, cabe indicar que si bien lo ideal en el trato directo, es conseguir la aceptación del sujeto pasivo, también es posible que dentro del plazo de los 10 días hábiles de notificada la Carta de Intención de Adquisición, no acepte la oferta de adquisición, motivo por el cual el sujeto activo se verá facultado a dar inicio al procedimiento de Expropiación, que será de análisis a continuación.

### **2.2.2. La Expropiación:**

A diferencia de la Constitución de 1979, que habilitaba al Estado expropiar por causas de necesidad y utilidad pública o de interés social; la Constitución Política de 1993, habilita al Estado a privar la propiedad solamente por causas de necesidad pública y seguridad nacional; erradicando así, el término interés social referido a un grupo social determinado y por el cual se podría expropiar casi por cualquier interés superior al privado.

Claro está que, toda expropiación requiere ser declarada por Ley, debiendo el Estado realizar el pago del justiprecio. Quedándole al propietario afectado la posibilidad de accionar y cuestionar ante el Poder Judicial el valor del bien.

Por ello, atendiendo al rechazo o no contestación por parte del sujeto pasivo a la Carta de Intención de Adquisición notificada por el sujeto activo, éste se encontrará facultado a dar inicio al procedimiento de expropiación regulado en el Título IV del T.U.O. del D.L. N° 1192, siempre que exista una ley que declare al proyecto de infraestructura de necesidad o seguridad pública. Normalmente, las obras de infraestructura pública son declaradas de necesidad pública, salvo nos encontremos en estado de guerra, lo cual, constituiría una causal de seguridad nacional.

Los artículos 24 y siguientes del T.U.O del D.L. N° 1192, regulan el procedimiento de expropiación, de acuerdo al siguiente detalle:

- 1. Rechazo de la oferta de Adquisición:** Este hecho da inicio al proceso de Expropiación, siempre que se haya emitido la ley autoritativa previa, de conformidad a los artículos 25° y 26°.
- 2. Norma que aprueba la ejecución de Expropiación:** De acuerdo a los artículos 27° y 28°, a los 15 días hábiles de rechazado la Carta de Intención de Adquisición, se deberá expedir la resolución ministerial, acuerdo de consejo regional o acuerdo de concejo municipal, que corresponda, aprobando la ejecución de la Expropiación del bien inmueble, conteniendo: i) Valor de la

Tasación y la orden de consignar el pago; ii) Identificación precisa el predio; iii) Orden de inscripción a favor del Beneficiario ante el Registro de Predios; iv) Orden de Notificación al sujeto pasivo. La norma que aprueba la ejecución expropiación es inimpugnable.

- 3. Consignación de la Indemnización Justipreciada:** La consignación de la indemnización justipreciada, a favor del Sujeto Pasivo, debe efectuarse dentro de los 10 días hábiles siguientes de emitida la norma que aprueba la Expropiación, de conformidad al numeral 28.3 del artículo 28°.
- 4. Notificación al Sujeto Pasivo:** La norma (resolución ministerial; acuerdo de consejo regional o acuerdo de concejo municipal) que apruebe la ejecución de la Expropiación, deberá ser publicado en El Peruano y notificada notarialmente o mediante juez de paz, al sujeto pasivo; adjuntando la consignación ante el Banco de la Nación del monto del valor de la Tasación a su favor o ante la autoridad respectiva que tenga a su cargo el proceso. Dándole un plazo de 10 o 30 días hábiles para la desocupación del predio, dependiendo si esté se encuentra desocupado u ocupado, respectivamente, de conformidad al literal e) del numeral 28.1 y numeral 28.4 del artículo 28°.
- 5. Inscripción registral:** La inscripción se realizará a favor del beneficiario que podrá ser el mismo Sujeto Activo o una entidad pública distinta. Para dicho fin, dentro de los 5 días hábiles de emitida la norma que aprueba la ejecución de la Expropiación y notificado la consignación al Sujeto Pasivo, la entidad pública deberá remitir al Registro de Predios: i) copia de la norma que aprueba la ejecución de Expropiación del bien inmueble, ii) copia fedateada del documento que acredite la consignación del monto del valor de la Tasación a favor del Sujeto Pasivo. De ser un predio inscrito indicar el número de la partida electrónica y en caso de no estar inscrito adjuntar los planos correspondientes suscritos por verificador catastral del Registro de Predios; y, si forma parte de un predio mayor inscrito, se indica el número de partida y se adjunta los planos correspondientes para la independización, de conformidad al artículo 30°.

- 6. Entrega del predio expropiado:** De conformidad al literal e) del numeral 28.1 del artículo 28°, de no entregarse el predio expropiado dentro de un plazo de 10 o 30 días hábiles, dependiendo si se encuentra desocupado u ocupado, respectivamente; se procederá a la ejecución coactiva, es decir, al lanzamiento y descerraje, de ser necesario.

Según Huapaya y Sánchez, el D.L. N° 1192 ha precisado el orden de ejecución de las normas del procedimiento administrativo expropiatorio destacando, entre ellos, el mandato dirigido a la SUNARP de inscribir el inmueble a favor del beneficiario y la notificación dirigido al sujeto pasivo para su desocupación. Todo ello, en un breve plazo favoreciendo la liberación del predio a favor del sujeto activo con suma prontitud (2016:110).

Asimismo, el procedimiento expropiatorio tiene ciertas incidencias. Como sucede en caso exista una controversia jurídica en la que se discuta la propiedad entre dos o más propietarios. En este supuesto, el T.U.O del D.L N° 1192, habilita al sujeto activo proceder a la consignación del valor del bien ante el despacho judicial competente, con el fin de obtener con celeridad la liberación del predio. Una vez culminado el litigio, el legítimo propietario podrá recibir la indemnización justipreciada.

El mismo criterio se sigue en caso de duplicidad de partidas. Al respecto el numeral 29.2 del artículo 29 del citado T.U.O. establece que el sujeto activo podrá solicitar vía judicial o arbitral, la consignación del valor de la tasación a nombre de los titulares registrales de las partidas que comprenden el inmueble; entregándose la consignación al legítimo propietario una vez se defina la propiedad del predio.

### **2.2.3. La Transferencia Interestatal:**

Cabe indicar que, el T.U.O del D.L. N° 1192 no sólo regula la adquisición directa y el procedimiento expropiatorio sobre predios de propiedad privada o propiedad comunal, sino también busca acelerar la transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, cuando estos sean requeridos para cualquier proyecto de infraestructura pública.

Como es sabido, de conformidad con el T.U.O de la Ley N° 29151- Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento, los bienes estatales tienen dos categorías: i) los bienes de dominio público; y, ii) los bienes de dominio privado del Estado. Los primeros, ostentan la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables, reconocidos incluso por el artículo 73 de nuestra Constitución; mientras que los segundos no se encuentran destinados a un uso o servicio público, pudiendo el Estado ejercer todos los atributos de la propiedad, no obstante, mediante la cuestionable Ley N° 29618, del 24 de noviembre de 2010, se les otorgó la calidad de imprescriptibles.

Los bienes de dominio público, son definidos por Bermejo de la siguiente manera:

En el abanico de los bienes públicos destacan, por su importancia y la peculiaridad de su régimen jurídico, los bienes de dominio público, también llamados (empleando el término de origen italiano aceptado) “bienes demaniales” o, simplemente “demanio”. Los bienes de dominio público son bienes de propiedad pública sometidos a una peculiar afectación a un fin público (uso público, servicio público o fomentando la riqueza nacional) y a un régimen exorbitante del Derecho privado [público], caracterizado por sus notas de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad (2001: 324).

Respecto a los bienes de dominio privado del Estado, Bermejo menciona:

Los bienes patrimoniales son bienes de propiedad privada de titularidad de una Administración pública, que sirven de soporte para la realización de funciones públicas pero que, a diferencia de los bienes demaniales, no están afectos a un uso o fin público. La distinción básica entre demanio y los bienes patrimoniales radica en su afectación, y en que los primeros son propiedades públicas y los segundos, propiedades privadas. Pese a esta esencial diferencia no podemos olvidar que las Administraciones públicas nunca están en la misma situación que los particulares, por muy “privados” que sean los bienes patrimoniales. Y así, gozan de numerosos privilegios para garantizar la integridad y protección de su patrimonio, y sufren también ciertas restricciones en cuanto a su disposición (2001: 324-325)

Teniendo en cuenta esta diferencia, el artículo 41 del T.U.O. del D.L. N° 1192 dispone que, para el caso de proyectos de infraestructura declarados de necesidad o seguridad nacional, interés nacional y/o de gran envergadura, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante SBN), podrá transferir a título gratuito a favor de la entidad

pública titular del proyecto, los predios y/o edificaciones de dominio público o de dominio privado del Estado, incluyendo a las empresas del Estado de derecho público y de derecho privado, así como, los aportes reglamentarios, vías y otras áreas otorgadas a favor del Estado en procesos de habilitación urbana.

Es así que, una vez que la SBN recibe la solicitud de transferencia, tiene 2 días hábiles como máximo para solicitar a la SUNARP la anotación preventiva en el Registro de Predios y 45 días hábiles para remitir la resolución administrativa de transferencia, la cual, es irrecurrible en vía administrativa o judicial.

Claro está que, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1439 (que será analizado más adelante), los **bienes inmuebles** requeridos en el marco del T.U.O del D.L. N° 1192, que cuenten edificaciones, deberían ser solicitados a la Dirección General de Abastecimiento, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas- MEF, mientras que los **predios estatales** (terrenos) a la SBN.

Por otro lado, si bien el legislador ha brindado rapidez al procedimiento de transferencia interestatal, lo cierto es que, la Octava Disposición Complementaria Final del T.U.O del D.L. N° 1192, limita al máximo la calificación registral, toda vez que, establece que a los procedimientos registrales realizados en el marco del citado T.U.O, les será de aplicación el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil:

**Artículo 2011.-** Los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los registros públicos.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior no se aplica, bajo responsabilidad del Registrador, cuando se trate de parte que contenga una resolución judicial que ordene la inscripción. De ser el caso, el Registrador podrá solicitar al Juez las aclaraciones o información complementaria que precise, o requerir se acredite el pago de los tributos aplicables, sin perjudicar la prioridad del ingreso al Registro."

Como es sabido, el principio de calificación registral no sólo se encuentra limitado para el caso de resoluciones judiciales, sino también para los laudos arbitrales, tal como lo dispone el artículo 32-A del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos.

En el caso de la calificación de actos administrativos, el II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el XCIII Pleno del Tribunal Registral, publicado el 16 de agosto de 2012, estableció los alcances de la calificación de los actos administrativos, el cual, limitó al registrador a verificar la competencia, formalidad, carácter inscribible del acto y adecuación del título. Dejando fuera de su competencia, la calificación de los fundamentos de hecho o de derecho que hubiere tenido la Administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado.

#### **2.2.4. Interferencias.**

Si bien el titular del proyecto de infraestructura puede contar con el predio por haberlo adquirido por trato directo, expropiación o transferencia interestatal, en el ámbito de intervención del proyecto puede existir interferencias que impidan comenzar la ejecución física de la obra.

Cabe indicar que, según el numeral 4.8. del artículo 4 del T.U.O del D.L. N° 1192, las interferencias son las instalaciones existentes a cargo de empresas o entidades prestadoras de servicios públicos y otras instalaciones o bienes que se encuentren dentro del área del derecho de vía o de ejecución de Obras de Infraestructura, los cuales normalmente se encuentran en administración de las empresas de energía eléctrica, Empresas Prestadores de Servicio de Agua, gas, telecomunicaciones, entre otros.

La importancia en su liberación, radica no sólo en entregar al concesionario o contratista un predio saneado física y legalmente, sino también garantizar la disponibilidad física del mismo.

El artículo 42 y siguientes del T.U.O del D.L. N° 1192, regula el procedimiento para la liberación de las interferencias, de acuerdo al siguiente detalle:

1. **Notificación al Titular de la Interferencia:** La entidad pública encargada de la obra deberá comunicar a la EPS o a los titulares de las interferencias, todas las

Interferencias encontradas dentro del trazo del proyecto de Infraestructura, a fin que realicen los trabajos de remoción, traslado y/o reposición de éstas.

2. **Cronograma de Liberación:** Dentro de 20 días hábiles de notificado, las EPS o el titular de las Interferencias enviarán a la entidad pública, el presupuesto que incluya el costo y cronograma de los trabajos requeridos, el cual, puede ser observado otorgando un plazo de 15 días para su levantamiento. Ante la discrepancia con el cronograma y presupuesto la entidad pública podrá solicitar al Organismo Regulador correspondiente, un procedimiento de mandato para definir el cronograma y presupuesto definitivos, debiendo ser emitido dentro del plazo de 20 días hábiles de presentada la solicitud.
3. **Liberación de Interferencias:** Una vez aprobado el presupuesto y cronograma, los trabajos de liberación de interferencias deberán iniciarse dentro del plazo máximo de 30 días o plazos establecidos en los acuerdos suscritos con las entidades respectivas. Ante su incumplimiento el Organismo Regulador competente podrá iniciar los procedimientos sancionadores y de imposición de medidas complementarias y/o correctivas.

Si bien hasta el momento, hemos analizado las formas en la que el Estado puede obtener predios para proyectos de infraestructura pública declaradas de necesidad pública, también es cierto que, para que estas se inicien requieren de licencias o autorizaciones municipales, las cuales por su amplitud no serán tratadas en el presente trabajo.

### **2.3. Decreto de Urgencia N° 003-2020:**

El 08 de enero de 2020 entró en vigencia el Decreto de Urgencia N° 003-2020, buscando acelerar la liberación de los predios requeridos para los proyectos de infraestructura priorizados por el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

La novedad de la norma es la compensación económica que ahora podrá recibir el poseedor que se ve afectado con el proyecto de infraestructura, debiendo acreditar una

posesión con antigüedad mayor a un año anterior a la entrada en vigencia. Esta compensación no forma parte del valor de adquisición del predio ni del justiprecio, pues tal como establece el numeral 3.2 del artículo 3 del citado Decreto de Urgencia, la compensación es un pago único y extraordinario efectuada a favor del poseedor por la entrega voluntaria o forzosa de la posesión del inmueble, considerando criterios objetivos de ubicación del inmueble (rural o urbano), dimensión y/o el uso del inmueble; precisando que no forma parte del valor de tasación por la adquisición del inmueble; y, sujetándose al procedimiento de ejecución coactiva, ante el rechazo a la desocupación.

Con esta nueva medida, es posible realizar un pago al arrendatario, usufructuario u otro tipo de poseionario que venga poseyendo el predio, a fin que el titular del proyecto pueda obtener rápidamente su liberación; sin de dejar de realizar posteriormente la tasación del valor del predio a fin de adquirir la propiedad o pagar de justiprecio en caso de expropiación.

Si bien la intención de agilizar la liberación de los predios es buena, también es cierto que esta medida beneficiará a muchas posesiones informales. Cabe indicar que antes, de la emisión de esta norma, el T.U.O del D.L. N° 1192 regulaba el pago a poseionarios que tengan antigüedad menor a 10 años en su posesión, sólo por mejoras y costo que ocasione su traslado.

Está claro que el Estado se ha decantado por la obtención y liberación pronta de los predios, antes de ir solucionando poco a poco el inmenso problema que trae la propiedad informal en nuestro país, cuyo origen ocasiona la imposibilidad de identificar con prontitud al sujeto pasivo. Si bien esto último es un problema que abarca una realidad más compleja que afecta el avance de los proyectos de infraestructura, es correcto afirmar que en algún momento se debe comenzar a tomar decisiones de fondo.

### **3. Marco Legal de los Proyectos Infraestructura Pública que no son de Interés Nacional y Necesidad Pública.**

Si bien los proyectos de infraestructura de mayor envergadura son aquellos declarados de interés nacional y necesidad pública, y que mayormente se pueden ejecutar mediante

Asociación Público Privada – APP<sup>1</sup> o mediante el denominado Acuerdo Gobierno a Gobierno (G2G); cabe indicar que existe un gran número de proyectos que no cuentan con dicha declaración de interés.

Los proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, tienen otra realidad que va desde lo jurídico hasta lo social, pues al no contar con dicha declaración, a estos no se les aplica los procedimientos regulados en el T.U.O del D.L. N° 1192<sup>2</sup>. Esta falta de declaración, en teoría, se debe a que el impacto del proyecto en la población sería menor (análisis costo/beneficio); sin embargo, en muchos casos deviene por una falta de gestión pública.

El hecho que, estos proyectos de infraestructura no gocen de la declaración de interés nacional y necesidad pública, hace que sean diseñados, formulados, ejecutados y puestos en funcionamiento, mediante los procedimientos y plazos de la típica obra pública tradicional, esto es, mediante una licitación pública regulada por el Sistema Nacional de Contrataciones del Estado, los procedimientos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte.pe, el Sistema Nacional de Presupuesto Público, entre otros.

El cumplimiento de las formalidades de cada sistema administrativo, sumado a la no aplicación de los procedimientos regulados en el T.U.O del D.L. N° 1192, hace que los proyectos de infraestructura no declarados de interés nacional y necesidad pública sean definitivamente lentos.

---

<sup>1</sup> Los proyectos de infraestructura declarados de interés nacional y necesidad pública, no necesariamente se ejecutan mediante APP, sino que también pueden realizarse a través de la obra pública tradicional (licitación pública). Es el funcionario público quien elige el mecanismo para desarrollar un proyecto de infraestructura pública.

<sup>2</sup> Si bien el artículo 19 del D.L. N° 1192, habilita realizar la adquisición por trato directo, en forma previa o posterior a la ley que autorice su Expropiación (declaración de necesidad pública). A nuestra opinión, sería posible aplicar la adquisición por trato directo del D.L. N° 1192, aun cuando nunca llegue expedirse la Ley de necesidad pública o seguridad nacional, es decir, pudiendo aplicarse a todo tipo de obra de infraestructura pública.

### **3.1. Respeto a la Propiedad Estatal: Ley N° 29151.**

Tal como se ha indicado anteriormente, en caso que los proyectos de infraestructura no sean declarados de interés nacional y necesidad pública, y se ubiquen sobre predios de propiedad del Estado, no podrá aplicárseles los procedimientos regulados en el T.U.O del D.L. N° 1192, sino que, resultará de aplicación el T.U.O de la Ley N° 29151 – Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su respectivo Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA (en adelante Reglamento de la Ley N° 29151) y directivas.

El T.U.O de la Ley N° 29151 – Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante T.U.O de la Ley N° 29151), regula los actos de adquisición (inmatriculación), administración (afectación o cesión en uso), disposición (transferencia interestatal, subasta) y supervisión (verificar que el predio estatal cumpla su finalidad) que recaen sobre los predios del Estado.

En ese sentido, en lo que respecta a los actos de disposición, el T.U.O de la Ley N° 29151, sólo permite se realicen actos de disposición sobre predios de dominio privado del Estado, más no, en predios de dominio público, pues sobre estos se viene prestando un uso o servicio público, salvo previa desafectación en caso haya perdido su naturaleza.

Respecto a la transferencia interestatal de predios de dominio público, tenemos a la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29151, que posibilita que los predios que ya estén siendo destinados al uso público o que constituyan parte de una infraestructura para la prestación de un servicio público, puedan regularizarse mediante una transferencia a título gratuito, a favor de la entidad que viene prestando el servicio y por ende, ocupando el predio; sin embargo, en este caso, la SBN ya no sería la entidad competente para su tramitación, sino la Dirección General de Abastecimiento a mérito del Decreto Legislativo N° 1439 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento y su Reglamento - Decreto Supremo 217-2019-EF, de fecha 15 de julio de 2019, que se será de análisis más adelante.

La transferencia interestatal a título gratuito de predios de dominio privado del Estado, se encuentra regulado en los artículos 62 y 63 del Reglamento de la Ley N° 29151 y por la Directiva N° 005-2013-SBN, modificada por la Resolución N° 086-2016/SBN, del 17 de noviembre de 2016.

Este procedimiento de transferencia interestatal, tiene como características: i) Que, no existe posibilidad de solicitar anotación preventiva, ii) El procedimiento tiene una mayor duración, puesto que además de verificarse la titularidad, se verificará la libre disponibilidad y el cumplimiento de los requisitos formales, iii) En caso de aprobarse la transferencia, se otorgará un plazo de 02 años para su cumplimiento, pudiendo ser prorrogable, el cual, se sujetará a una carga de reversión de propiedad, que será ejecutada en caso de incumplimiento.

A esto se le suma, que producto del proceso de Descentralización, la SBN ha venido transfiriendo sus facultades a los Gobiernos Regionales, específicamente las funciones reguladas en el artículo 62 de la Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que regula la administración y adjudicación de terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.

Actualmente, los gobiernos regionales favorecidos con la transferencia de funciones del artículo 62 de la Ley N° 27867 son: Tumbes, Lambayeque, Callao, Amazonas, San Martín, Arequipa y Tacna; por lo que, si en estas regiones, se realiza un proyecto de infraestructura pública que no haya sido declarado de interés nacional y necesidad pública, la entidad titular del proyecto deberá tramitar la adquisición del predio por intermedio de estos gobiernos regionales, de encontrarse bajo su competencia.

### **3.1.1. Decreto Legislativo N° 1439 - Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.**

Tal como se comentó líneas arriba, mediante el Decreto Legislativo N° 1439, publicado el 16 de setiembre de 2018, (en adelante D.L. N° 1439) se desarrolló el Sistema Nacional de Abastecimiento (en adelante SNA) perteneciente al

Ministerio de Economía y Finanzas, aprobando su Reglamento mediante el Decreto Supremo 217-2019-EF, de fecha 15 de julio de 2019, el cual, entró en vigencia a partir del 14 de octubre de 2019, estando a cargo de la Dirección General de Abastecimiento (en adelante DGA).

Dicho dispositivo legal modifica la Ley N° 29151 y entre sus principales reformas hace una distinción entre predios y bienes inmuebles estatales, circunscribiendo los predios estatales a los terrenos tales como áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público<sup>3</sup>; mientras que, los bienes inmuebles, en el ámbito del SNA, serán las edificaciones incluyendo los terrenos sobre los cuales han sido construidas, destinados al cumplimiento de fines institucionales, tales sedes institucionales, archivos, almacenes, depósitos, entre otros, independientemente de su uso efectivo.

En ese sentido, desde la entrada en vigencia del citado D.L. N° 1439, los **predios estatales** deben ser entendidos como terrenos, los cuales se encuentran bajo la competencia de la SBN; mientras que, los **bienes inmuebles** serán aquellas edificaciones destinadas a un fin institucional, incluyendo los terrenos sobre los cuales se edifican, encontrándose bajo competencia de la DGA.

Desde un punto de visto práctico, podemos mencionar que si la SBN transfirió un “terreno” a favor de una entidad pública, en el marco del T.U.O. de la Ley N° 29151, su competencia se mantendrá hasta que esta entidad gestione la recepción de obras, momento en el cual, se convertirá en un bien inmueble (edificación) pasando a competencia de la DGA.<sup>4</sup>

En ese sentido, si nuestro proyecto de infraestructura no declarado de interés nacional y necesidad pública, recae en un bien inmueble estatal (edificado) tendrá que irse a la DGA ente rector del SNA, el cual, a la fecha aún no ha

---

<sup>3</sup> Atendiendo que la diferencia entre predios y bienes inmuebles estatales se da por tener o no edificación con fin institucional, se puede alegar que los terrenos de dominio público serán aquellos transferidos a una entidad pública para un fin institucional y que aún no han sido edificados.

<sup>4</sup> Informe N° 0245-2019-SBN-DNR, de fecha 27 setiembre 2019, emitido por la Dirección de Normas y Registro de la SBN.

regulado sus propias directivas, utilizando todos los actos regulados en el Capítulo V del Título II y Capítulos I, III, IV y V del Título III del Reglamento de la Ley N° 29151, de conformidad al numeral 5 de la Primera Disposición Complementaria y Transitoria del Reglamento del D.L. N° 1439.

### **3.2. Respecto a la Propiedad Privada: Código Civil.**

Tal como hemos indicado, a los proyectos de infraestructura no declarados de interés nacional y necesidad pública, no les resulta de aplicación el procedimiento de expropiación, regulado en el T.U.O del D.L. N° 1192; por ende, en caso que el proyecto de infraestructura se ubique parcialmente sobre predios de propiedad privada, la opción más rápida y sensata para el titular del proyecto, sería modificar el trazo de la obra, a fin de evitar afectar dicha propiedad.

Si bien esta opción es generalmente tomada en cuenta, lo real es que, por factores físicos, topográficos o técnicos, a veces resulta inevitable afectar predios de propiedad privada, bien por su colindancia o por encontrarse totalmente superpuesto, entre otros.

En estos casos, las instituciones jurídicas reguladas en el Código Civil, tales como la transferencia de propiedad onerosa (compra venta), a título gratuito (donación), el derecho de uso o disfrute (usufructo), servidumbres, así como, los contratos preparatorios de opción o el compromiso de contratar, podrán servir para viabilizar la obtención del predio o para asegurar un contrato futuro, de ser el caso.

Es más, para el acceso al registro de los negocios jurídicos con vocación inscribible, les será de aplicación los principios registrales como titulación pública o calificación registral, en el cual el registrador tiene un mayor ámbito de discrecionalidad al momento de calificar la legalidad de los documentos, la capacidad de los otorgantes, la validez del acto y su compatibilidad; no contándose con una flexibilización como sucede en las resoluciones judiciales, actos administrativos y laudos arbitrales.

### 3.3. Respeto a la Propiedad Comunal: Legislación Comunal.

De acuerdo al artículo 89 de nuestra Constitución Política, las Comunidades Campesinas y las Nativas, tienen existencia legal y son personas jurídicas, autónomas en el uso y la libre disposición de sus tierras, las cuales son imprescriptibles, salvo en el caso de abandono.

Atendiendo a ello, los artículos 10 y 11 de la Ley N° 26505, establecen que para la adquisición en propiedad, así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Costa se requerirá el voto a favor, de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente; mientras que, para el caso de comunidades campesinas de la sierra o selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad.

En sentido, en caso el proyecto de infraestructura se ubique dentro de propiedad comunal, se requerirá del mencionado número de votación a fin de formar la voluntad negocial de la Comunidad Campesina y cuyo procedimiento registral para su inscripción, se encuentra regulado en la Directiva N° 010-2013- SUNARP-SN, “Directiva que regula inscripción de actos y derechos de Comunidades Campesinas”, aprobado por la Resolución N° 343-2013-SUNARP/SN, de fecha 17 de diciembre de 2013.

De acuerdo a la citada Directiva N° N° 010-2013- SUNARP-SN, el procedimiento para la obtención de predios comunales se da, de la siguiente manera:

- a) **Convocatoria a la Asamblea General:** Se debe citar a los miembros de la comunidad, informando la fecha, hora y temas a tratar en la Asamblea General.
- b) **Asamblea General de Comuneros:** Verificando el quorum necesario, se deberá alcanzar la votación requerida en caso sea comunidad campesina de la costa, sierra, selva, para aprobar la transferencia onerosa (compra venta), donación o una cesión en uso, otorgando poderes al Presidente Comunal o el comunero que se designe, para suscribir todo tipo de documentos hasta lograr su inscripción registral en el Registro de Personas Jurídicas y en el Registro de Predios.

- c) **Inscripción en el Registro de Personas Jurídicas:** Los poderes otorgados, deberán ser inscritos en el Registro de Personas jurídicas, adjuntando constancia de citación, constancia de quorum, copia certificada del acta de asamblea, el cual, deberá identificar las características físicas del predio (área y ubicación).
- d) **Inscripción en el Registro de Predios:** Una vez inscrito las facultades para transferir o gravar el predio comunal en el Registro de Personas Jurídicas, se deberá suscribir la correspondiente escritura pública y solicitar su inscripción en el Registro de Predios adjuntando la partida registral donde conste inscrita el poder, así como, el Certificado de Información Catastral emitida por la Dirección Regional de Agricultura del lugar, Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos – CIRA y el parte notarial de la escritura pública.

#### **4. Saneamiento Físico Legal de Predios en Proyectos de Infraestructura Pública.**

De acuerdo a la Real Academia Española, sanear significa “reparar o remediar algo” (RAE: 2020). Atendiendo a ello, de modo general entendemos que el saneamiento físico legal de predios, busca reparar o remediar los defectos existentes en el título o en las medidas perimétricas del área en la que se ubica el predio, los cuales impiden su acceso al Registro Público y por tanto de gozar con la seguridad jurídica que este otorga, como es la publicidad, legitimación, fe pública y oponibilidad.

##### **4.1. Procedimiento Especial de Saneamiento Físico Legal de Bienes Inmuebles Estatales -Decreto Legislativo N° 1358.**

La falta de saneamiento físico legal de predios, no sólo es un problema que afecta a los predios de propiedad privada, sino también es una realidad muy frecuente que afecta a los predios de titularidad estatal y por ende a los proyectos de infraestructura pública que se pretenden desarrollar en predios de titularidad pública.

Al respecto, el literal h del numeral 2.2. del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29151, establece que el saneamiento técnico legal “comprende todas las acciones destinadas a

lograr que se inscriba en los Registros Públicos la situación real de los bienes muebles e inmuebles en relación a los derechos reales que sobre éstos ejerza el Estado y las entidades.”

Asimismo, respecto al saneamiento físico legal, Jiménez menciona lo siguiente:

En ocasiones, los terrenos y posteriores edificaciones a cargo de entidades estatales se ubican en espacios físicos que, con el transcurso del tiempo, sufren modificaciones en su condición física o territorial. Así, entonces, una entidad pública como el Ministerio de Educación puede haber recibido en donación un terreno en una zona rural, la que actualmente es zona urbana y que, por tanto, se somete a parámetros urbanísticos distintos del primigenio. Consiguientemente, la municipalidad en la que se ubica el terreno o edificación tiene otros datos que no coinciden con los que inicialmente cuenta la entidad propietaria. Luego, el correlato descrito tiene relación directa con los aspectos catastrales en general o de ordenamiento territorial; esto es, aquellos contenidos en la base de datos de los registros públicos, de la municipalidad correspondiente o incluso de una tercera entidad, como puede ser el Ministerio de Agricultura y Riego u otra entidad pública que cuenta con información del rubro (por ejemplo, Cofopri). A lo anotado se puede agregar una debida medición del área superficial y delimitación de linderos, con lo cual se actualiza el área del terreno y la consiguiente declaratoria de fábrica a favor de la entidad propietaria. (Jiménez 2020: 155-156)

La problemática expuesta y la diversidad de situaciones que se pueden originar en el transcurso del tiempo por una falta de saneamiento físico legal de predios estatales es exponencial. Por ello, a la fecha las entidades públicas conformantes del Sistema Nacional de Bienes Estatales cuentan con un “procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales” más actualizado, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1358, publicado el 21 de julio de 2018, el cual, modificó la Ley N° 29151, incorporando aspectos sustantivos y originando su ordenación mediante un Texto Único Ordenado (en adelante T.U.O de la Ley N° 29151).

Cabe indicar que, antes de la emisión del Decreto Legislativo N° 1358, las entidades públicas contaban con la Ley N° 26512 (sector Educación y Transportes, Vivienda y Construcción) y el Decreto Supremo N° 130-2001-EF, para realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de sus inmuebles, este último a la fecha vigente en su parte procedimental, según lo dispuesto por la Única Disposición Complementaria Transitoria del D.L N° 1358, en tanto se adecue el Reglamento de la Ley N° 29151.

Es así que, a la fecha las entidades públicas que utilizan el procedimiento especial de saneamiento físico legal, aplican los actos sustantivos de saneamiento físico legal regulados en el T.U.O de la Ley N° 29151 y los actos procedimentales del D.S. N° 130-2001-EF.

El actual procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales, se encuentra regulado en los artículos 21 y siguientes del T.U.O de la Ley N° 29151, y establece:

Artículo 21.- Procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales

21.1 Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales ejecutan el procedimiento especial de saneamiento físico legal de los bienes inmuebles estatales sean estos de su propiedad, adquiridos bajo cualquier título, y/o en posesión, que se encuentren construidos, ampliados y/o rehabilitados para sus fines públicos.

21.2 Dicho saneamiento comprende todas las acciones destinadas a lograr que en el Registro de Predios figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles del Estado y de las entidades, en relación a los derechos reales que sobre los mismos ejercen las entidades.

21.3 No comprende aquellos inmuebles sobre los que existe proceso judicial en el que se cuestione la titularidad del dominio del Estado. Se considera que existe proceso judicial en aquellos casos en que la demanda haya sido notificada al demandado hasta un día antes de la publicación del acto de saneamiento o de la presentación del título ante el Registro de Predios, según sea el caso.

De acuerdo al citado artículo, las entidades públicas que pueden utilizar el procedimiento saneamiento físico legal, son aquellas que ostenten propiedad bajo cualquier título y/o se encuentren en posesión. A nuestra opinión, atendiendo que las normas no pueden ser interpretadas de manera separada sino como parte de un sistema jurídico, esto es, como parte del Sistema Nacional de Bienes Estatales, el citado artículo 21 debe ser concordado con el numeral 18.1 del artículo 18 del mismo texto legal, que establece lo siguiente:

Artículo 18.- De la obligatoriedad de efectuar la primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento

18.1 Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales se encuentran obligadas a efectuar, de oficio y progresivamente, la primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento físico legal de los inmuebles de su propiedad o que se encuentren bajo su competencia o administración, hasta su inscripción en el Registro de Predios y su registro en el SINABIP, conforme a las normas establecidas en la presente ley y su reglamento.

De lo expuesto, podemos colegir que las entidades públicas que podrán aplicar el procedimiento especial de saneamiento físico legal, no sólo serán las aquellas que ostenten propiedad bajo algún título y/o se encuentren en posesión, sino también aquellas que tengan competencias o funciones atribuidas por norma legal, como el caso del Servicio Nacional de

Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, que podría sanear y asumir el “derecho real de propiedad” de las Áreas Naturales Protegidas bajo su competencia.

El reconocimiento de un Área Natural Protegida y el derecho real de propiedad, será explicado a detalle en el capítulo correspondiente.

Los actos de saneamiento físico legal que las entidades públicas, conformantes del Sistema Nacional de Bienes Estatales, pueden ejercer se encuentran regulados en el numeral 22.1 del artículo 22 del T.U.O de la Ley N° 29151 y son los siguientes:

Artículo 22.- Actos comprendidos en el procedimiento especial de saneamiento físico legal de bienes inmuebles estatales

22.1 El procedimiento especial de saneamiento físico legal de los bienes inmuebles estatales que se realiza al amparo de la presente norma, comprende los actos siguientes:

- a) Primera inscripción de dominio.
- b) Inscripción y/o aclaración de dominio.
- c) Asunción de titularidad a favor del Estado y constitución automática de afectación en uso en favor de la entidad que se encuentra en posesión.
- d) Inscripción y/o independización de áreas de aportes reglamentarios, vías y otras áreas otorgadas a favor del Estado en el proceso de habilitación urbana, conforme a la respectiva resolución y plano que aprueba la habilitación urbana, aprobadas con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones.
- e) Aclaración del destino de los aportes reglamentarios.
- f) Inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas, así como de sus coordenadas, de corresponder.
- g) Declaratoria o constatación de fábrica, así como ampliaciones o aclaraciones de la descripción de fábrica y/o demolición.
- h) Subdivisión, desmembración, fraccionamiento, acumulación e independización.
- i) Constitución de servidumbres activas y pasivas.
- j) Cancelación de cargas, gravámenes, limitaciones u otras restricciones al uso de la posesión y/o propiedad que conforme a ley se encuentran extinguidas y que afecten el libre uso y disponibilidad de los inmuebles.
- k) Aclaración y rectificación de los asientos registrales que lo ameriten.
- l) Cualquier otro acto cuya inscripción sea necesaria para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad estatal.

Como se puede evidenciar, el citado artículo establece una lista abierta de actos comprendidos en el procedimiento de saneamiento físico legal, buscando que las entidades públicas no tengan ninguna limitación al momento de proceder a sanear en el Registro de Predios los derechos reales que sobre los mismos ejercen.

No está demás indicar que, dichos actos no son las únicas herramientas que el Estado ha otorgado a las entidades públicas para que puedan sanear sus predios; sino además el artículo 25 del mismo texto legal, ha regulado la prevalencia catastral, en la cual la

información catastral de los predios elaborada por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, prevalece sobre la información existente en la base gráfica registral del Registro de Predios, siendo aplicable en caso el predio colindante no tenga plano en el título archivado o cuando este tenga alguna deficiencia.

Asimismo, de acuerdo a la Décimo Segunda Disposición Complementaria Final del mismo texto legal, a fin de incentivar la infraestructura pública, se faculta a las entidades públicas a realizar inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición, rehabilitación y mejoramiento de servicios públicos de los predios estatales que no cuenten con saneamiento físico legal concluido, pero cuya posesión sea continua, pacífica, pública y no menor de cinco años, siempre que se cuente previamente con la documentación que acredite la libre disponibilidad del inmueble, emitida por el órgano competente de la entidad.

Cabe precisar que, para el Sistema Nacional de Bienes Estatales, el saneamiento físico legal y la libre disponibilidad tienen significados diferentes. El saneamiento físico legal tal como hemos indicado son las acciones destinadas a lograr que en el Registro de Predios figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles del Estado y de las entidades, en relación a los derechos reales que sobre los mismos ejercen; mientras que de acuerdo a la Directiva N° 005-2013-SBN y la Directiva N° 006-2014-SBN, se considera predios estatales de libre disponibilidad a los que no tienen impedimento legal o judicial para la transferencia de dominio.<sup>5</sup>

Por último, el Tribunal Registral no se ha visto ajeno a la nueva casuística referida al actual procedimiento especial de saneamiento físico legal, puesto que ha emitido el CCXIV Pleno, realizado los días 19 y 20 de agosto de 2019, aprobando lo siguiente:

#### NORMAS QUE REGULAN EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD ESTATAL

El Dec. Leg. 1358 ha modificado el contenido de la declaración jurada regulada en el Decreto Supremo 130-2001-EF.

---

<sup>5</sup> No está demás indicar que, la libre disponibilidad de la que hablamos es una flexibilizada, debido a que tanto la Directiva N° 005-2013-SBN y Directiva 006-2014-SBN, establecen que la existencia de ocupaciones, cargas, gravámenes y procesos judiciales que afecten a los bienes estatales, no limita su libre disposición, siempre que dichas circunstancias sean puestas en conocimiento del eventual adquirente del predio, al momento de aprobarse el acto de disposición, lo cual constará en la Resolución que aprueba dicho acto y en los contratos respectivos, bajo sanción de nulidad.

#### CONTENIDO MÍNIMO DE LA DECLARACIÓN JURADA:

Los requisitos mínimos de la declaración jurada son:

- Tipo de documento (escritura pública, acta, minuta, etc)
- Fecha cierta del documento.
- Nombre o denominación del transferente (para acreditar tracto sucesivo cuando corresponda).

#### CONSIGNACIÓN DE ACTO CAUSAL

Si en la declaración jurada se consigna el acto causal por el que se adquiere la propiedad éste no será objeto de calificación.

Como es de evidenciar, lo más resaltante es la limitación impuesta al registrador en su labor de calificación, puesto que a partir de la aprobación del citado Pleno, no es de calificación el acto causal por el que se adquiere la propiedad, lo cual evidentemente implica una vez más, otra limitación al principio de calificación regulado en el artículo 2011 del Código Civil.

#### **4.2. Procedimientos Especiales para el Saneamiento Físico Legal de Proyectos de Inversión Pública – Ley N° 30230 y su Reglamento.**

La Ley N° 30230 fue publicada el 12 de julio de 2014 y, entre otras cosas, regulo el procedimiento de saneamiento físico legal de predios requeridos para proyectos de infraestructura, estableciendo procedimientos más ágiles y flexibles, a fin de promover la inversión en el país.

Mediante el Reglamento de los Capítulos I, II y III del Título III de la citada Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2015-VIVIENDA, publicado el 16 de diciembre de 2015, (en adelante Reglamento de la Ley N° 30230) se detalló los procedimientos de saneamiento físico legal a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales –SBN, en predios de propiedad estatal y los procedimientos a cargo de COFOPRI en predios de propiedad privada, no afectando derechos de comunidades campesinas o nativas, ni reservas indígenas.

De acuerdo a la Exposición Motivos del Reglamento de la Ley N° 30230, la finalidad del procedimiento especial en propiedad estatal es lograr actuar con mayor eficacia y eficiencia; mientras que la finalidad en los procedimientos especiales de propiedad privada, es permitir

al titular del proyecto, identificar de forma clara y precisa al propietario y el área afectada, a efectos de una futura adquisición directa o expropiación por parte del Estado.

Cabe indicar que, de acuerdo al artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 30230, estos procedimientos no sólo son aplicables a los proyectos declarados de necesidad pública o interés nacional, sino también, en aquellos proyectos que sin tener esa condición cuentan con autorización ministerial, conforme a la normatividad de la materia.

#### **4.2.1. Procedimientos a cargo de la SBN sobre Predios de Propiedad Estatal.**

El artículo 15 y siguientes del Reglamento de la Ley N° 30230, establecen los procedimientos a cargo de la SBN, siendo estos los correspondientes a la adquisición, administración y disposición de predios estatales, que tenga a bien solicitar el titular del proyecto.

Hasta aquí ninguna novedad, puesto que dichos actos y requisitos son similares a los regulados en la Ley N° 29151 – Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, siendo quizás el motivo por el cual, dicha disposición no resulto siendo tal usada por los operadores jurídicos.

Si hay algo que resaltar y mencionar de la citada Ley es lo siguiente:

- i) La facultad que tiene el titular del proyecto en solicitar anotación preventiva al registrador, siempre que la SBN autorice al titular del proyecto y mencione las partidas involucradas (Art. 6 y 7 del Reglamento de la Ley N° 30230);

Cabe indicar que, si lo que se busca es eficiencia y dinamismo, dicha anotación preventiva no aporta nada nuevo, toda vez que, se encuentra condicionado al tiempo que demore el diagnóstico físico legal que realice la SBN, a fin de identificar las partidas registrales y autorizar al titular del proyecto su presentación ante el Registro de Predios. Resultaría más beneficioso aplicar el procedimiento de transferencia interestatal del D.L. N° 1192, que entro en vigencia el 23 de

agosto del 2015, en el cual, el titular del proyecto es quién realiza el expediente de saneamiento físico legal y lo presenta ante la SBN.

- ii) La SBN podrá asumir competencias de predios de propiedad de los gobiernos regionales o gobiernos locales, previa delegación. (Art. 41 de la Ley N° 30230).

No era necesario incorporarlo, debido a que, si se trata de proyectos de interés nacional o necesidad pública, se tiene el Decreto Legislativo N° 1192, y por el cual la SBN puede transferir predios de dominio privado del Estado y dominio público a nivel nacional.

- iii) Aplicación de prevalencia catastral cuando en el título archivado tenga plano imperfecto o simplemente no exista; y, la modificación física de predios como independizaciones, subdivisiones, acumulaciones, entre otros. (Art. 46 y 49 de la Ley N° 30230).

A diferencia de lo anteriores, el supuesto de prevalencia si resulta beneficiosa, pues ayuda a los titulares del proyecto evitar iniciar procedimientos de rectificación de áreas, linderos y medidas perimétricas, toda vez que, lo que prevalecerá ante la Base Gráfica Registral será la información levantada en campo.

Lo mismo en caso de la modificación física de predios, en el cual, se puede solicitar directamente a los Registros Públicos, la independización, subdivisión, acumulación, entre otros, presentando sólo una solicitud adjuntando plano perimétrico, ubicación y memoria descriptiva, suscrito por verificador catastral.

- iv) Si hay algo que resultó muy beneficioso de la Ley N° 30230 y que no necesariamente trata sobre saneamiento físico legal, es la recuperación extrajudicial de predios de propiedad estatal, regulado en los artículos 65 y 66 de la citada Ley.

#### **4.2.2. Procedimientos Especiales a cargo de COFOPRI sobre predios de propiedad privada.**

Tal como indica la Exposición Motivos del Reglamento de la Ley N° 30230, la finalidad de los procedimientos especiales de saneamiento físico legal en predios de propiedad privada, es regularizar el dominio a fin de permitir al titular del proyecto, identificar de forma clara y precisa al propietario y el área afectada, a efectos de una futura adquisición directa o expropiación por parte del Estado.

Los artículos 30 y siguientes del Reglamento de la Ley N° 30230, establecen los procedimientos especiales siendo estos los siguientes:

**Saneamiento físico - legal en predios matrices:** De acuerdo al artículo 45 y siguientes, se aplica en predios de propiedad privada de gran extensión, dentro de los cuales existen ocupantes que ejercen dominio en predios físicamente independientes del predio matriz. Pudiendo darse los siguientes supuestos: i.1) Que cuenten con escrituras públicas o títulos no inscritos, correspondiendo regularizar el tracto sucesivo, i.2) Que acrediten posesión pública, pacífica y continua como propietario por más de 10 años, correspondiendo a la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva administrativa.

**Saneamiento físico - legal en predios individuales:** De acuerdo al artículo 58 y siguientes, se aplica en estricto a predios de propiedad privada individuales, pudiendo regularizar la propiedad mediante declaración de propiedad por prescripción adquisitiva administrativa o regularización de dominio por tracto sucesivo.

El artículo 74, prevé la conciliación en caso que en el procedimiento se presenten oposiciones. En ese caso COFOPRI actúa como conciliador, generando actas de conciliación que tendrán mérito suficiente para su inscripción en el Registro de Predios.

**Rectificación de áreas de predios inscritos:** De acuerdo al artículo 64, se aplica tanto a predios matrices como a predios individuales, en los que exista

discrepancias de áreas, linderos y medidas perimétricas, entre lo levantado en campo y lo inscrito, aplicándose en los casos que no proceda las reglas de prevalencia catastral.

#### **4.2.3. Anotación Preventiva y/o Carga registral de Derecho de Vía:**

Por último, el artículo 83 y siguientes del Reglamento de la Ley N° 30230, establece la forma de inscripción del Derecho de Vía de la Red Vial Nacional, Regional o Local, en el Registro de Predios, siendo suficiente contar con la Resolución que aprueba el derecho de vía y los planos perimétricos y de ubicación del mismo.

De acuerdo al artículo 84, corresponderá una anotación preventiva cuando el predio afectado por el derecho de vía no se encuentre inscrito, abriéndose una partida provisional extendiendo la anotación preventiva; mientras que, si el predio está inscrito corresponderá inscribir una carga en la partida del predio afectado, extendiéndose a todas las partidas registrales sobre las que recaiga el derecho de vía.

La clasificación y marco legal del Derecho de Vía se desarrolla en el capítulo correspondiente.

### **5. Otros Marcos Legales que inciden en los Proyectos de Infraestructura Pública.**

#### **5.1. Áreas Naturales Protegidas - ANP.**

De conformidad al artículo 1° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas – Ley N° 26834, las Áreas Naturales Protegidas (en adelante ANP) son espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico.

Atendiendo a ello, las ANP constituyen Patrimonio de la Nación y, con excepción de las de áreas de conservación privada, son de dominio público por lo que la propiedad sobre ellas, en principio no puede ser transferida a particulares, de conformidad con el numeral 1.1. del artículo 1 del Reglamento de Ley N° 26834, aprobado por el Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Sin embargo, si bien las ANP son consideradas de dominio público, esto no quiere decir que, al aprobarse su reconocimiento a la vez se está asumiendo la propiedad del suelo sobre el que recae. Las ANP pueden recaer tanto en propiedad estatal como en propiedad privada, lo cual ha sido reconocido en el artículo 4 y 5 de la Ley N° 26834, que establece lo siguiente:

Artículo 4.- Cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se establecerán las medidas compensatorias correspondientes. La administración del Área Natural Protegida promoverá la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área.

Artículo 5.- El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.

De lo antes descrito, podemos verificar que el marco normativo de las ANP reconoce la preexistencia de derechos de propiedad privada u otros derechos reales que puedan existir antes del reconocimiento de una ANP; los cuales, sí tienen permitido realizar transferencias de propiedad, debiendo previamente notificar a la Jefatura del Área, manteniendo el Estado el derecho de retracto.

A nuestra opinión, la condición de dominio público de una ANP, no otorga por sí mismo el derecho real de propiedad a favor del Estado, sino que será necesario su regularización mediante un procedimiento de saneamiento físico legal, siempre que no se afecte derechos de terceros preexistentes, como puede suceder en predios de particulares o comunidades campesinas o nativas, o pueblos originarios e indígenas.

Al respecto, el Tribunal Registral de la SUNARP mediante Resolución N° 033-2012-SUNARP-TR-T, de fecha 27 de enero de 2012, también ha manifestado el mismo criterio, al reconocer que las ANP no son predios.

En ese sentido, para su saneamiento físico legal no bastará contar un Certificado de Búsqueda Catastral emitido por la SUNARP, buscando la existencia de superposiciones con predios de propiedad privada inscrita, pues como es sabido, la inscripción de la transferencia de propiedad de inmuebles es meramente declarativa, por ende, no es obligatoria, dado que la propiedad se transfiere por el solo consenso; pudiendo existir propiedad privada no inscrita al interior de una ANP, o peor aún, propiedad comunal o nativa con títulos ancestrales.

En caso que, nuestro proyecto de infraestructura pública declarado de interés nacional y necesidad pública, se encuentre en ámbito de una ANP, el T.U.O del D.L. N° 1192 y el numeral 5.3.3 de la Directiva N° 004-2015-SBN *“Directiva para la inscripción y transferencia de predios estatales requeridos para la ejecución de obras de infraestructura en el marco del Decreto Legislativo N° 1192”*, habilitan la transferencia de propiedad de predios estatales que se ubiquen al interior de una ANP, siempre que está situación se advierta en el Plan de Saneamiento Físico legal.

Los numerales 5.3.3 y 5.4 de la Directiva N° 004-2015-SBN, establecen lo siguiente:

Para el inicio del procedimiento el solicitante presenta una solicitud escrita, que contiene lo siguiente:

5.3.3 El Plan de saneamiento físico y legal del predio estatal, el cual estará visado por los profesionales designados por el titular del proyecto, identificara el área total y el área afectada de cada predio, conteniendo como mínimo: el informe técnico legal en donde se precise ubicación, zonificación, linderos, ocupación, edificaciones, inscripciones, posesionarios, área afectada en relación al área total del proyecto, resumen de las obras que se van a ejecutar en el predio materia de la solicitud; así como la existencia de cargas, tales como: procesos judiciales, patrimonio cultural, concesiones, derecho de superficie, gravámenes, ocupaciones, superposiciones o duplicidades de partidas, reservas naturales, entre otros,(...)

5.4 La información y documentación que el solicitante presente y la que consigne en el plan de saneamiento físico y legal, al cual se refiere la presente directiva, adquieren la calidad de Declaración Jurada.

En caso el predio ubicado al interior de una ANP, solicitado en transferencia, no se encuentre inscrito en el Registro de Predios en propiedad a favor del Estado, lo correcto

sería que la SBN inicie el procedimiento de primera de dominio, de conformidad al numeral 6.1. de la citada Directiva N° 004-2015-SBN, respetando las competencias del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado –SERNANP.

En nuestra opinión, adicionalmente a lo anterior, resulta necesario que la entidad titular del proyecto de infraestructura cuente con la Opinión Técnica Previa Vinculante (OTPV) o de Compatibilidad, emitido por el SERNANP, de conformidad con el artículo 116 del Reglamento de la Ley N° 26834.

## **5.2. Bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.**

Los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, se encuentran reconocidos y protegidos constitucionalmente por el artículo 21 de nuestra Constitución Política, encontrando su desarrollo legislativo en la Ley N° 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2006-ED.

De la concordancia del artículo 6 de la Ley N° 28296 y artículo 25 de su Reglamento, podemos encontrar que los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, pueden ser de propiedad estatal o de propiedad privada, debiéndose tomar en cuenta la época de su construcción, tal como se detalla a continuación:

1. Prehispánico: Independientemente de que se encuentre ubicado en predio de propiedad pública o privada, el bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural es de propiedad del Estado.
2. Virreinales: Puede ser de propiedad privada o propiedad estatal.
3. Republicano: Puede ser de propiedad privada o propiedad estatal.

La transferencia de propiedad privada de un predio declarado Patrimonio Cultural<sup>6</sup>, es posible, previo ofrecimiento de venta al Estado (derecho de preferencia), bajo sanción de

---

<sup>6</sup> Resolución N° 212-2014-SUNARP-SUNARP-TR-A, se refiere a una transferencia onerosa de predio prehispánico. Hace una diferencia entre la propiedad del predio y la propiedad del bien integrante del patrimonio cultural.

nulidad. Si el Estado no acepta, se puede transferir, obligándose el adquirente a mantener su uso y limitaciones que recaigan sobre el predio, impuestas por ley.

Sin embargo, si bien los bienes integrantes del Patrimonio Cultural se encuentran protegidos por la regulación de la citada Ley N° 28296, esto no quiere decir que, sobre ellos no se puedan ejecutar proyectos de infraestructura pública. Las normas del sector si lo permiten, sujetándose a ciertos permisos y autorizaciones que veremos a continuación.

De recaer un proyecto de infraestructura sobre bienes inmuebles de Patrimonio Cultural, el titular del proyecto, además del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos - CIRA, deberá requerir el Plan de Monitoreo Arqueológico –PMA, el cual, está destinado a implementar medidas para prevenir, evitar, controlar, reducir y mitigar los posibles impactos negativos sobre vestigios prehispánicos, históricos o paleontológicos, en el marco de ejecución de obras de infraestructura y servicios que impliquen obras bajo superficie, de conformidad al numeral 11.5 del artículo 11 del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas - Decreto Supremo N° 003-2014-MC<sup>7</sup>.

### **5.3. Zona de Playa y Dominio Restringido.**

El régimen legal de las playas se encuentra regulado en la Ley N° 26856, publicado el 08 de setiembre de 1997, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 050-2006-EF, publicado el 25 de abril de 2006. Su reconocimiento más antiguo se da con la Ley N° 4940, promulgada el 13 de febrero de 1924.

De acuerdo a los artículos 1 y 2 de la Ley N° 26856, la playa es un bien de uso público, inalienable e imprescriptible y se entiende como la franja de hasta 50 metros de ancho paralela a la línea de más alta marea (L.A.M); mientras que el dominio restringido se define como la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros

---

<sup>7</sup> Tercer párrafo del numeral 11.5 del artículo 11 del Reglamento antes citado: los Planes de Monitoreo Arqueológico se derivan de: i) Proyectos de Investigación Arqueológica, cuando se necesite infraestructura relacionada con la gestión del monumento, ii) Proyectos de Evaluación Arqueológica en cuya resolución directoral que aprueba el informe final lo indique, iii) Proyectos de Rescate Arqueológico cuando el monumento no haya sido rescatado en su totalidad tanto en la dimensión horizontal como en la vertical, iv) Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) o v) proyectos que se ejecuten sobre infraestructura preexistente, que impliquen obras bajo superficie.

lineales de playa, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área. Ambos conceptos son denominados zona de playa protegida.

La L.A.M, es establecida por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (en adelante DICAPI), mientras que la faja de dominio restringido será establecida por la SBN, quién a la vez tiene competencia para inmatricular y supervisar las áreas de zona de Playa y Dominio Restringido, sin perjuicio, de las funciones de control y vigilancia a cargo de la DICAPI, de conformidad con los artículos 1 y 2 del Decreto Supremo N° 010-2008-VIVIENDA.

De conformidad al artículo 671 y numeral 673.1 del artículo 673 del Decreto Supremo N° 015-2014-DE, la DICAPI puede otorgar derechos de uso en áreas de playa (50 metros de ancho paralela a la L.A.M) previa opinión de la SBN. Dicha área también puede ser otorgada en concesión por Proinversión y la Autoridad Portuaria Nacional– APN, para la ejecución y explotación de obras públicas de infraestructura, según lo establece el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Playas.

Respecto a la zona de dominio restringido, la SBN puede adjudicar en propiedad a favor de privados o entidades públicas, previa desafectación, siempre que se destine a las causales establecidas en el artículo 18 del Reglamento de la Ley de Playas:

#### **Artículo 18.- Causales de desafectación y adjudicación**

La adjudicación en propiedad o el otorgamiento de otros derechos que impliquen la ocupación y uso exclusivo de terrenos comprendidos dentro de la zona de dominio restringido, previa desafectación de los mismos, sólo procederá cuando la adjudicación del terreno sea solicitada para alguno de los siguientes fines:

- a) La ejecución de proyectos para fines turísticos y recreacionales, así como para el desarrollo de proyectos de habilitación urbana de carácter residencial, recreacional con vivienda tipo club o vivienda temporal o vacacional de playa.
- b) La ejecución de obras de infraestructura pública o privada llevadas a cabo por particulares que permitan brindar servicios vinculados con el uso de la zona de playa protegida o con las actividades económicas derivadas o complementarias de aquellas que son propias del litoral.

Cuando la adjudicación, previa desafectación, sea solicitada por un particular se deberá contar con el pronunciamiento previo de la Municipalidad Provincial y Distrital del lugar con respecto a las previsiones contenidas en sus Planes de Acondicionamiento Territorial y de

Desarrollo Urbano, según corresponda, respecto de las vías de acceso a la playa que, en su oportunidad, deberán ejecutarse de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley y las disposiciones del presente Reglamento.

Atendiendo al marco legal expuesto, en caso un proyecto de infraestructura portuaria se ubique en área de playa, la APN con asesoramiento de PROINVERSIÓN podrá celebrar un contrato de concesión, entregando dichas áreas a favor del concesionario para su uso y goce, manteniendo el Estado la propiedad del predio, de conformidad al numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley N° 27943.

Si el proyecto de infraestructura declarado de interés nacional, se ubica en zona de dominio restringido, se podrá aplicar el T.U.O del D.L. 1192, debiendo la SBN realizar la transferencia de dicha área, previa desafectación, de conformidad al numeral 5.9 del artículo 5 de la Directiva N° 004-2015-SBN.

#### **5.4. Derecho Vía.**

El derecho de vía y su gestión en la infraestructura vial, se encuentra regulado en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 034-2008-MTC.

De conformidad al artículo 35 del Decreto Supremo N° 034-2008-MTC, el derecho de vía es considerado un bien de dominio público inalienable e imprescriptible. Y de acuerdo al Glosario de Términos de Infraestructura Vial aprobado por Resolución Directoral N° 002-2018-MTC/14, se define de la siguiente manera:

Derecho de Vía: Faja de terreno de ancho variable dentro del cual se encuentra comprendida la carretera y todos los elementos que la conforman, servicios, áreas previstas para futuras obras de ensanche o mejoramiento, y zonas de seguridad para el usuario. Su ancho se establece mediante resolución del titular de la autoridad competente respectiva. Las obras necesarias para garantizar la seguridad y funcionamiento hidráulico en los ríos, quebradas y otros cursos de agua, no están limitadas a la indicada faja del terreno que constituye el Derecho de Vía.

El derecho de vía se registra en el Registro Nacional de Carreteras (RENAC), que constituye un instrumento de gestión en el cual se inscriben las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras - SINAC.

De acuerdo al artículo 6 del Decreto Supremo N° 017-2007-MTC, Reglamento de Jerarquización Vial, el SINAC se encuentra conformado por la Red Vial Nacional, Red Vial Departamental y Red Vial Vecinal o Rural, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Gobierno Regional y Gobierno Local, respectivamente.

Atendiendo a dicha conformación, el artículo 32 y 36 del Decreto Supremo N° 034-2008-MTC, señala que cada entidad competente, podrá aprobar mediante resolución de su titular, el ancho de la faja de derecho de vía de su competencia; así como, del área colindante al derecho de vía, denominado propiedad restringida, dentro del cual está prohibido ejecutar construcciones permanentes que puedan afectar a la seguridad vial o la visibilidad o dificulten posibles ensanches.

Es preciso mencionar que, el SINAC no abarca la gestión de vías urbanas propias del ordenamiento urbanístico de un distrito, pues la Quinta Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 034-2008-MTC, así lo establece, al mencionar lo siguiente:

Quinta.- De la gestión de las vías urbanas:

La gestión de la infraestructura vial urbana, será efectuada por los gobiernos locales provinciales y distritales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, y la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 y sus modificatorias.

No obstante, cabe precisar que, si una red vial nacional atraviesa una vía urbana, el MTC seguirá siendo competente sobre esa vía.

A fin de tener un criterio diferenciador, podemos determinar que las vías reguladas por el SINAC tienen como finalidad unir o articular la red vial entre los departamentos del país, las capitales de provincias y de distritos; mientras que, las vías urbanas a cargo de las municipalidades, tienen un enfoque de acondicionamiento territorial, en aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En ese sentido cabe indicar que, si nuestro proyecto de infraestructura pública es de interés nacional y necesidad pública y ubica sobre una vía, en aplicación del T.U.O del D.L. N° 1192 y la Directiva N° 004-2015-SBN, procederá su transferencia en propiedad, disponiéndose en el mismo acto la reasignación del uso público a los fines para los que se requiere, tal como establece el numeral 6.2.6 de la Directiva N° 004-2015-SBN:

6.2.6 En caso que el proyecto comprenda áreas de dominio público, expresamente declarados o identificados como tal a través de un acto administrativo o norma legal específica, como por ejemplo: áreas de aporte reglamentario, equipamiento urbano, vías, parques u otras áreas, independientemente del nivel de gobierno al que se encuentran adscritos, se dispondrá la reasignación del uso público a los fines para los que se requiere, de manera conjunta con el acto de transferencia de titularidad de dicho bien, en el marco de lo dispuesto por el numeral 41.1 del artículo 41 de la Ley.

En caso se trate de un proyecto de infraestructura no declarado de necesidad pública y se ubique parcial o totalmente en vía, el titular el proyecto deberá solicitar la autorización de uso al MTC, Gobierno Regional o Gobierno Local, dependiendo de la red vial de su competencia, en aplicación al numeral 37.2 del artículo 37 del Decreto Supremo N° 034-2008-MTC.

## **6. Problemática Actual en los Proyectos de Infraestructura Pública:**

Hasta aquí, hemos desarrollado el marco jurídico aplicable a la obtención de predios para proyectos de infraestructura pública, dependiendo si cuentan con declaración de interés nacional o necesidad pública o no.

Era imprescindible, conocer el marco jurídico actual en la obtención de predios para cada tipo de proyecto, a fin de conocer realmente la problemática en la falta de entrega oportuna de predios que existe en cada caso. Así, se podrá diferenciar si tienen los mismos problemas o en alguno de ellos es más grave.

## **6.1. Problemática en los Proyectos de Interés Nacional y Necesidad Pública.**

Es innegable reconocer la importancia que tiene el T.U.O. del D.L. N° 1192, en los procedimientos de adquisición, expropiación de predios y transferencia de inmuebles del Estado, pues esta norma ha contribuido en agilizar la obtención y liberación de predios requeridos en los proyectos de infraestructura de mayor envergadura en nuestro país.

Sin embargo, una norma por sí sola, no puede solucionar la problemática existente en la falta de entrega oportuna de predios. Si bien, la intención es buena y trata de evitar los inconvenientes que antes se daban en una transferencia voluntaria o forzosa de propiedad, el inconveniente que aún no se ha podido solucionar, es la identificación oportuna del titular del predio o en términos de la norma, la identificación del sujeto pasivo.

El sujeto pasivo puede ser un propietario o posesionario, este último, con más de 10 años de antigüedad. La posesión se corrobora con una inspección al predio y con alguna prueba de posesión que ostente el posesionario. Sin embargo, un diagnóstico físico legal debe comenzar por identificar al titular registral del predio inscrito y de no estarlo identificar mediante otras fuentes a los propietarios no inscritos. Si realizada la investigación, resulta que el predio no es de propiedad privada, ni de comunidades campesinas y nativas, se reputara que es del Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos por terceros, antes del 25 de noviembre de 2010.

La problemática en los proyectos de infraestructura no sólo comprende identificar a los titulares de los predios, sino también determinar con exactitud la extensión de área sobre el cual legalmente tienen derecho, esto es, debe existir una correspondencia entre la realidad gráfica registral y la realidad física del predio.

Por ende, en nuestra opinión la identificación del titular del predio, comprende dos presupuestos, primero identificar la existencia de titulares de derechos reales sobre el predio inscritos o no inscritos; y, segundo, determinar con exactitud el área a la cual tienen derecho.

Es por ello que, la demora en la identificación del titular del predio, encuentra sus razones en una serie de causas que una tras otra, nos permiten conocer los inconvenientes que no solo están relacionados a una falta de saneamiento físico legal de los predios pretendidos,

sino también a un deficiente sistema catastral de predios urbanos y rústicos, y a la cultura de informalidad que tienen las personas al momento de ocupar, edificar, adquirir o disponer sus predios.

Un mundo ideal, sería que tanto el Estado como los privados tengan inscrito la titularidad de sus predios ante el registro, y que estos sean un verdadero reflejo de la realidad. De ser así, la identificación del titular del predio sería una labor más sencilla y beneficiosa para el Estado, ya que entregaría de manera oportuna los predios al concesionario o contratista del proyecto; sin embargo, dicha realidad en muchos casos no se da, debido a que ni el Estado ni los privados son consecuentes con inscribir la titularidad o modificación física de sus predios.

Si bien, el Estado a partir de la década de los noventa ha incentivado la formalización de la propiedad informal generando que millones de personas de escasos recursos accedan al registro, a la fecha esta informalidad continúa, debido a que desde esa fecha se ha incentivado con mayor énfasis la formalización del terreno, más no, de las edificaciones o modificaciones físicas que con el tiempo ha venido sufriendo el predio, es decir, los llamados segundos actos.

La Ley N° 27157, Ley N° 27333 (regularización del derecho de propiedad, y otros), Ley N° 29090 y la Ley N° 28687, entre otros (formalización de posesiones informales), no vienen logrando su objetivo. A esto se le suma, la falta de planificación en el crecimiento de las ciudades e incumplimiento por parte de los Gobiernos Locales en la aplicación de los Planes de Acondicionamiento Territorial y Planes de Desarrollo Urbano.

Sin embargo, como hemos comentado la falta de saneamiento físico legal de predios, no es la única causa de demora en la identificación del titular del predio, sino que, a esta se le suma el deficiente sistema catastral que existe en nuestro país.

El catastro en predios urbanos, es una función que corresponde a los Gobiernos Locales, así lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades, mientras que, el catastro rural con fines agropecuarios corresponde actualmente a los Gobiernos Regionales, quienes tienen atribuida la función n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, siendo su ente rector el MINAGRI.

Una cosa lleva a la otra, es decir, el catastro es una herramienta muy importante para la planificación del territorio, pues es el inventario físico de predios a nivel nacional, que debería tener una correspondencia importante con la Base Gráfica Registral (en adelante BGR), pues es esta última es la base de datos gráfica en la que se incorporan los predios que acceden al registro y a la cual, entre otras, recurren los titulares de los proyectos, a fin de realizar su diagnóstico físico legal que les permita posteriormente inscribir los derechos reales que adquiera o ejerza el Estado.

La carencia de una BGR actualizada y bien estructurada, no sólo se debe a la incapacidad de las entidades generadoras de catastro de proveer buena información gráfica a la BGR, sino también al gran número de desfases gráficos provocados por la conversión del sistema geodésico PSAD56 al Sistema de Geodésica Oficial Datum WGS84.

Al respecto, cabe indicar que con fecha 21 de julio de 2004, se promulgó la Ley N° 28294, creando el Sistema Nacional de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, cuya finalidad era consolidar la información catastral integrando y unificando los estándares y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país. Este Sistema está conformado por:

- i) Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP;
- ii) Los gobiernos regionales;
- iii) Los gobiernos locales;
- iv) El Instituto Geográfico Nacional – IGN;
- v) El Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET;
- vi) La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN;
- vii) El Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, además, elegido Secretario Técnico del Sistema.
- viii) El Ministerio de Cultura;
- ix) El Instituto Catastral de Lima – ICL.
- x) El Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI.
- xi) El Ministerio del Ambiente; y,
- xii) El Ministerio de Economía y Finanzas.

Atendiendo que, la finalidad de la Ley N° 28294, fue consolidar la información catastral, a efectos de mejorar la calidad de información física de los predios y evitar superposiciones gráficas; podemos decir que a la fecha, dicho objetivo no ha sido logrado debido a la poca coordinación entre las entidades conformantes del sistema y a un débil avance en la conversión del sistema geodésico PSAD56 al Sistema de Geodésica Oficial Datum WGS84, cuyo plazo de conversión formalmente culminó el 03 de mayo de 2011, con la emisión de la Resolución Jefatural N° 086 - 2011 - IGN/OAJ/DGC.

Formalmente, desde el año 2011, las entidades generadoras de catastro y las personas que modifican sus predios físicamente por intermedio de verificadores catastrales, deben hacer el levantamiento topográfico de sus predios en Datum WGS84, sin embargo, la BGR de SUNARP en varias regiones del país, aún se encuentra en PSAD56. El resultado de esta incompatibilidad, genera que los predios que pretenden acceder al registro no puedan hacerlo, debido a la aparición de superposiciones gráficas que impiden su ingreso al registro de manera oportuna.

El deficiente sistema gráfico registral con el que contamos, produce inclusive que la seguridad jurídica que otorga el registro sea relativa, toda vez que, aun inscribiendo un predio en el registro es posible que, sobre este, haya otro predio inscrito que el registro no haya aún identificado, debido a que este último accedió al registro sin plano o con un plano con datos técnicos mínimos, generando que la información que otorga la BGR sea referencial, tal como se estableció en la Resolución N° 063-2020-SUNARP/SN, de fecha 29 de mayo de 2020.

Haciendo un pequeño recuento de la SUNARP, podemos decir que esta entidad culminó de implementar sus oficinas técnicas a inicios de la década de los 2000, y como es sabido el Registro de Propiedad Inmueble se creó el año 1888, por lo que, desde esa época hasta finales de los noventa los predios que accedieron al registro se identificaban en mayor medida mediante la descripción literal en la misma partida registral.

Sumado a esto tenemos que, estas oficinas técnicas mal llamadas “áreas de catastro”, no generan catastro, pues de acuerdo numeral 5.1. del artículo V de la Directiva N° 002-2014-SUNARP-SN “*Directiva que regula la emisión de los informes técnicos de las*

*solicitudes de Búsquedas Catastrales*”, la BGR con la que el área de catastro realiza su evaluación técnica, está constituida por la base de datos gráficos y alfanuméricos de predios inscritos en el Registro de Predios, a partir de la información técnica que obra en los títulos archivados.

Atendiendo a esta realidad, es fácil comprobar las causas por la que existe una demora en la identificación de los titulares de los predios requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura; sin embargo, tal como hemos indicado, a esto se le suma, la cultura de informalidad que tienen las personas al momento de edificar, adquirir o disponer sus predios; pues al existir normas como la Ley N° 27157 o Ley N° 29090 que permiten regularizar edificaciones o habilitaciones urbanas sin licencia, y al ser la inscripción de transferencia de propiedad declarativa, es más barato y simple edificar, habilitar sin licencias o adquirir y disponer predios sin inscripción.

En palabras de Ortiz, si la inscripción registral no guarda relación con la realidad física seguiremos privilegiando duplicidades, peor aún superposiciones (2015: 305).

En ese sentido, en nuestra opinión sino se resuelve la problemática antes expuesta, por más flexibles que se vuelvan los procedimientos para la obtención y liberación de predios regulados en el T.U.O del D.L. N° 1192, el sujeto activo (Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local) continuará entregando los predios fuera de los plazos pactados; generando demandas arbitrales y penalidades millonarias en contra del Estado.

No esta demás indicar, que el problema antes descrito es transversal, es decir, también es una realidad que sufren los proyectos que no tienen declaración de interés nacional o necesidad pública. La diferencia en este tipo de proyectos, es que además se le suma la rigidez y el cumplimiento de formalidades de las normas que les son aplicables, así como otros problemas, que desarrollaremos a continuación.

## **6.2. Problemática en los Proyectos que no son de Interés Nacional y Necesidad Pública.**

Tal como indicamos anteriormente, una realidad más compleja se produce en los proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, debido a que el retraso en identificar al titular del predio, no sólo se da por la problemática expuesta en el capítulo anterior, sino que, además a esta clase de proyectos no se les aplica los procedimientos regulados en el T.U.O. del D.L. N° 1192.

El marco normativo aplicable para la obtención de predios en este tipo de proyectos, dependerá si el trazo del proyecto, recae en propiedad estatal, propiedad privada o propiedad comunal.

Tal como indicamos en el capítulo correspondiente, si el proyecto se ubica en propiedad estatal, les será de aplicación los procedimientos regulados en el T.U.O de la Ley N° 29151 y su Reglamento, avocados principalmente a actos de disposición o administración de bienes de dominio privado del Estado y cuya característica es su mayor duración procedimental.

Por otro lado, si el proyecto de infraestructura recae en propiedad privada o propiedad comunal, les será de aplicación el Código Civil o la legislación comunal, respectivamente, cuyas características son el cumplimiento de mayores formalidades tanto en la formación de la voluntad negocial del propietario, como para su acceso al Registro Público.

Por ende, si nos preguntamos porque la ejecución y puesta en funcionamiento de una obra pública tradicional demora en exceso, podemos afirmar que en principio se debe a la rigidez del marco jurídico aplicable, a lo cual se le suma la aplicación de todos los Sistemas Administrativos del Estado.

Los proyectos de infraestructura que no son de interés nacional y necesidad pública se generan desde el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones denominado INVIERTE.PE<sup>8</sup>, vigente desde el 24 de febrero de 2017, por el Decreto Legislativo N° 1252.

---

<sup>8</sup> A veces, algunos proyectos de infraestructura declarado viables en el marco del Invierte.pe luego pueden ser declarados de necesidad pública y ser ejecutados con el mecanismo de Asociación Público Privada – APP, bajo la modalidad concesión. Esta es una decisión de los titulares del proyecto y Proinversión.

De acuerdo a la Directiva N° 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, el ciclo de inversión tiene cuatro fases, que detallamos a continuación:

- i) Programación Multianual De Inversiones – PMI**, en el cual, se registra la cartera de inversiones de cada sector, realizando previamente un diagnóstico de las brechas de infraestructura y servicios, articulando los planes nacionales, regionales y locales.
- ii) Formulación y Evaluación**, fase en la que la unidad formuladora de la entidad, evalúa, aprueba y declara la viabilidad del Proyecto de inversión pública, cuya vigencia será de 3 años. En esta fase se debería verificar si se cuenta con el saneamiento físico legal o arreglo institucional.
- iii) Fase de Ejecución**, abarca la elaboración del expediente técnico y la ejecución física del mismo. Antes de la elaboración del expediente técnico se debería verificar si se cuenta con el saneamiento físico legal o arreglo institucional.
- iv) Fase de Funcionamiento:** Comprende la operación y mantenimiento de la infraestructura generada con la inversión, cuya responsabilidad es de la entidad titular.

El sistema administrativo antes citado, se entrelaza directamente con otro, como es el Sistema de Contrataciones Públicas, regulado en el T.U.O. de la Ley N° 30225 y que respecto a predios establece que, para el momento del contrato de ejecución de obras, la entidad debe contar con la disponibilidad física del terreno, de conformidad al numeral 32.5 del artículo 32 de la citada Ley.

Tal como hemos evidenciado en la fase de formulación y evaluación, y en la fase de ejecución del Inverte.pe, no sólo se habla de contar con el saneamiento físico legal, sino también, se utiliza el término “*arreglos institucionales*”.

De acuerdo, a la Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión, aprobada mediante Resolución N° 004-2019-EF/63.01, los arreglos institucionales, serían un remedio para asegurar la obtención de predios requeridos para el proyecto de infraestructura.

Un arreglo institucional o acuerdo institucional, en los términos de la citada Guía General, es aplicable a los 3 regímenes de propiedad: i) si el terreno es de propiedad privada, un arreglo institucional será, una carta de intención del propietario en la que declare su voluntad de vender o donar; ii) Si el terreno es de propiedad comunal, se deberá contar al menos con un documento de cesión en uso; y, iii) Si el terreno es estatal se deberá contar con un documento de la más alta autoridad de entidad propietaria, declarando su voluntad de transferirlo.

Para un mayor entendimiento, en el siguiente cuadro detallamos los Sistemas Administrativos del Estado, que tratan el tema de saneamiento físico legal, arreglos institucionales y disponibilidad física, en proyectos de infraestructura pública:

<b>Sistema Nacional de Bienes Estatales</b>	<b>Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte.pe</b>	<b>Sistema Nacional de Contrataciones del Estado</b>
<b>Saneamiento Físico Legal</b>	<b>Arreglos Institucionales</b>	<b>Disponibilidad física</b>
<b>Marco Legal</b>		
<b>T.U.O. Ley 29151 y su Reglamento</b>	<b>Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión</b>	<b>T.U.O. Ley N° 30225 y su Reglamento</b>

<p><b>h) Saneamiento técnico - legal:</b> Comprende todas las acciones destinadas a lograr que se inscriba en los Registros Públicos la situación real de los bienes muebles e inmuebles en relación a <b>los derechos reales que sobre éstos ejerza el Estado y las entidades.</b></p> <p>(Fuente: Literal h) del numeral 2.2. artículo 2 del Reglamento).</p> <p><b>Artículo 18.- De la obligatoriedad de efectuar la primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento</b></p> <p>18.1 Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales se encuentran obligadas a efectuar, de oficio y progresivamente, la primera inscripción de dominio <u>y otras acciones de saneamiento físico legal de los inmuebles de su propiedad o que se encuentren bajo su competencia o administración, hasta su inscripción en el Registro de Predios</u> y su registro en el SINABIP, conforme a las normas establecidas en la presente ley y su reglamento. (Fuente T.U.O. Ley N° 29151)</p>	<p><b>Predio de propiedad privada:</b> Contar con al menos con <u>Carta de intención</u> del propietario en la cual éste declare su voluntad de vender y se especifiquen el área y precio solicitado por m2, o una intención de donación.</p> <p><b>Predio de Comunidad Campesina:</b> Contar al menos con un <u>documento de cesión en uso</u>, especificando el área y el tiempo.</p> <p><b>Predio Estatal:</b> <u>Documento de la máxima autoridad</u> de la entidad a la cual está asignado, declarando su voluntad de transferirlo.</p> <p>(Fuente: Guía General aprobada por Resolución N° 004-2019-EF/63.01)</p>	<p><b>Artículo 32. El contrato: (...)</b></p> <p><b>32.5.</b> En el caso de la contratación de ejecución de obras, la Entidad debe contar con <b>la disponibilidad física del terreno.</b> Excepcionalmente dicha disponibilidad puede ser acreditada mediante entregas parciales siempre que las características de la obra a ejecutar lo permitan. Esta información debe estar incluida en los documentos del procedimiento de selección. (Fuente: T.U.O. Ley N° 30225).</p> <p><b>Artículo 41. Requisitos para convocar</b></p> <p><b>41.2.</b> Tratándose de procedimientos de selección para la ejecución de obras se requiere contar adicionalmente con el expediente técnico y <b>la disponibilidad física del terreno</b>, salvo que, por las características de la obra, se permita entregas parciales del terreno. En este caso, la Entidad adopta las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad oportuna del terreno, a efecto de no generar mayores gastos por demoras en la entrega, bajo responsabilidad, salvo lo dispuesto en el numeral 146.2 del artículo 146. (Fuente: Reglamento Ley N° 30225)</p>
--	---	---

**Respecto al Saneamiento Físico Legal:** Tal como precisamos en el capítulo correspondiente, para el Sistema Nacional de Bienes Estatales, el saneamiento físico legal es una obligación que tienen las entidades públicas de inscribir en el Registro de Predios los derechos reales que vengán ejerciendo sobre sus bienes inmuebles, pudiendo realizar actos de adquisición (inmatriculación, primera de dominio), administración (afectación en uso, reasignación, servidumbres, entre otros) o disposición (transferencia de propiedad, superficie, permuta, dación en pago, entre otros).

Cabe indicar, que Sistema Nacional de Bienes Estatales, no regula arreglos o acuerdos institucionales sobre bienes inmuebles.

**Respecto a Arreglos o Acuerdos Institucionales:** Para el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - INVIERTE.PE, el aseguramiento de los predios para proyectos de inversión, se obtiene con el saneamiento físico legal, sin embargo, podrá optarse por realizar arreglos o acuerdos institucionales, detallándose para ello los 03 tipos de documentos, ya citados en el cuadro que antecede.

Cabe indicar que, los arreglos institucionales no culminan con regularizar la titularidad del predio a favor Estado, debido a que tan sólo son acuerdos preliminares entre las partes, lo cual, dentro del iter contractual se ubicaría en la etapa precontractual.

El problema surge cuando los titulares de los proyectos a través de sus unidades formuladoras, pertenecientes al Gobierno Nacional, Regional o Local, efectúan arreglos institucionales, sin realizar previamente el diagnóstico físico legal de los predios materia de intervención, lo cual, genera las siguientes consecuencias:

- **En Predios de Propiedad Privada:** Se celebra arreglos institucionales, es decir, cartas de intención con personas naturales o jurídicas que no resultan ser los verdaderos propietarios, o tienen cargas, gravámenes o superposiciones de área, incurriendo en gastos innecesarios y generando mayores problemas al continuar con la elaboración del expediente técnico.
- **En Predios de Comunidades Campesinas:** Se celebra arreglos institucionales, es decir, se celebra cesiones en uso con Comunidades Campesinas no reconocidas o no inscritas, elaborándose Actas de Asamblea a favor de la entidad que va a operar y mantener la infraestructura, sin cumplir con las formalidades establecidas en los artículos 10 y 11 de la Ley N° 26505 o en el Reglamento de Inscripciones de Personas Jurídicas y en la Directiva N° 010-2013-SUNARP-SN (Convocatoria, Quorum, Votación de acuerdo a Ley y otros).
- **En Predios Estatales:** Igual que los casos anteriores, se celebra arreglos institucionales, es decir, se obtiene un documento de la más autoridad de la entidad, sin embargo, normalmente no resultan siendo ser los verdaderos

propietarios, debido a que sobre estos existe duplicidades con partidas más antiguas o superposiciones gráficas, incurriendo en gastos innecesarios y generando mayores problemas al continuar con la elaboración del expediente técnico.

A nuestra opinión, los arreglos institucionales a favor de la entidad pública encargada de la operación y mantenimiento de la infraestructura pública, debe realizarse una vez que se haya efectuado, previamente, el diagnóstico físico legal de las áreas materia de intervención, que identifique al menos al titular registral o no registral y la existencia de cargas, gravámenes o superposiciones gráficas.

Asimismo, en predios de propiedad privada y propiedad comunal, los arreglos institucionales deberían realizarse mediante minuta y escritura pública, debiendo cumpliendo las formalidades exigidas en su respectivo marco legal (código civil y legislación comunal, de ser el caso), a fin de lograr de manera más celeridad su inscripción registral y por tanto mayor seguridad jurídica, evitando poner en riesgo la inversión.

En ese sentido, si bien con los arreglos institucionales se busca contar con un documento que asegure de forma más rápida la obtención del predio; a nuestra opinión, estos generan mayores problemas y no solo en la etapa de formulación del proyecto, sino al momento de su ejecución.

**Respecto a la Disponibilidad Física:** En lo que respecta, a obras de infraestructura, el término disponibilidad física ha sido desarrollado y definido por la Dirección Técnica Normativa del OSCE, tal como ocurrió en la Opinión Técnica N° 168-2018/DTN, de fecha 09 de octubre de 2018, en la cual se estableció que la disponibilidad física existe desde el momento en que la entidad cuenta con la capacidad de ejercer los derechos reales sobre el bien inmueble que le permitan llevar a cabo los trabajos de obra, sin impedimentos de terceros. Esto quiere decir que, previamente la entidad debió haber realizado las gestiones necesarias para obtener y ejercer los derechos reales que correspondan sobre dicho bien inmueble.

Sin embargo, un problema muy recurrente en los proyectos de infraestructura, es creer que la disponibilidad física sólo se refiere al hecho físico de encontrar un predio desocupado, sin importar muchas veces su condición jurídica.

Por ello, compartimos la posición de la Dirección Técnica Normativa del OSCE, en el sentido que la disponibilidad física no sólo debe entenderse como el hecho físico de encontrar un predio desocupado, sino, además se debe contar con la capacidad de ejercer derechos reales sobre el mismo.

Cabe agregar que, recientemente mediante Resolución Directoral N° 006-2020-EF/63.01, publicado el día 19 de julio de 2020, se ha modificado el artículo 24 y 32 de la Directiva N° 001-2019-EF/63.01, flexibilizando la verificación del saneamiento físico legal, arreglo institucional o disponibilidad física. Ahora estos podrán ser verificados incluso en la etapa de ejecución física de la obra, siempre que se sustente y justifique en el expediente técnico de obra.

Esta modificación ha sido realizada para incentivar la inversión pública paralizada producto de la pandemia originada por el COVID-19, es decir, formalmente ahora la falta de saneamiento físico legal, arreglo institucional o disponibilidad física, no deberán ser problemas para declarar la viabilidad del proyecto o aprobar el expediente técnico, debido a que pueden ser verificados incluso en la ejecución física, es decir, en obra.

A nuestra opinión, esta modificación es perjudicial y va contra el artículo 32.5. de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y el artículo 41 de su Reglamento, pues según estos artículos, desde el proceso de selección para la ejecución de obras ya se requiere contar con la disponibilidad física del terreno, es decir, se requiere contar con la disponibilidad física del predio antes de la buena pro y firma del contrato de obra, por ende, la modificación realizada por la Resolución Directoral N° 006-2020-EF/63.01, vulneraría explícitamente la Ley de Contrataciones del Estado.

Si bien esta vulneración es grave, refleja la falta de coordinación entre los entes rectores de los sistemas administrativos aplicables a los proyectos de infraestructura. A nuestro

parecer, traerá más problemas debido a que la obligación de contar con predios saneados, ahora podrá ser verificada en la ejecución física de la obra, gastando recursos públicos en la elaboración de la formulación y expediente técnico del proyecto, sin saber si dichos predios podrán ser utilizados.

Por último, si queremos que la actual realidad en la obtención y entrega de predios para proyectos de infraestructura, sea más expeditiva y rápida no basta aplicar simples remedios, sino grandes reformas.

### **6.3. Propuestas para resolver los problemas descritos.**

Atendiendo al análisis realizado y a la problemática expuesta, es evidente que se necesita contar con grandes reformas, que a nuestra opinión servirán para agilizar la entrega de predios para proyectos de infraestructura.

Cabe indicar que, nuestras propuestas están orientadas a mejorar la BGR, debido a que, de esta base de datos gráfica, es de donde salen las superposiciones gráficas y obstáculos para una pronta inscripción de los predios, además de encontrarse desactualizada de la realidad física actual por falta de un debido catastro, competencia de las entidades generadoras de catastro.

Atendiendo que SUNARP, no es un ente generador de catastro, las entidades que sí lo son, deberían alimentar la BGR mediante procesos estandarizados a nivel nacional, por ende, las propuestas planteadas tienen como objetivo tener un mejor catastro, a fin de tener una mejor BGR.

Las propuestas en caso de los proyectos de infraestructura pública declarados de interés nacional y necesidad pública, son las siguientes:

1. Declarar de interés nacional y necesidad pública, por un plazo de cinco años, la consolidación estandarizada, de toda la información catastral de los predios urbanos y rústicos, a fin que las entidades encargadas del catastro crucen información y entreguen a SUNARP información catastral que actualice la base gráfica registral y refleje la realidad actual de los predios. La gran mayoría de predios inscritos tienen

medidas perimétricas desfadas, ya sea, por error en los datos técnicos de los planos que ingresan al registro o por que los títulos archivados no cuentan con plano.

Si bien es acertado la emisión del Decreto Supremo N° 001-2020-VIVIENDA, publicado el 22 de enero de 2020, que declara de necesidad pública y de prioritario interés nacional el desarrollo y consolidación de la Formalización de la Propiedad Predial y del Catastro Urbano Nacional; y el Decreto Legislativo N° 1365 y su Reglamento, que establecen disposiciones para el desarrollo y consolidación del Catastro Urbano Nacional. A nuestro modo de ver, ello no soluciona con prontitud el problema de inexactitud y falta de catastro.

Los proyectos de infraestructura se ubican tanto en predios urbanos como rústicos (rurales o eriazos), por lo que, lo ideal sería que el Estado haga un esfuerzo y declare de interés nacional y necesidad pública, la consolidación de toda la información catastral de nuestro territorio, comenzando con los predios urbanos y rústicos (rurales o eriazos) debido a los altos márgenes de inexactitudes catastrales.

A esto se le suma, lo lento que será esta nueva propuesta de catastro urbano nacional debido al poco presupuesto que el Estado ha dispuesto para ello. No está demás decir que este nuevo plan, es principalmente producto de un aporte de 50 millones de dólares que ha realizado el Banco Mundial y un aporte de 30,9 millones de dólares por parte del Estado<sup>9</sup>, por ende, nos atrevemos a decir que, así como está planificada la culminación de catastro de nuestras 1,874 municipalidades<sup>10</sup> a nivel nacional, está será culminada en algunas décadas.

2. La consolidación estandarizada del catastro de todas las entidades públicas que generan información catastral (COFOPRI, MINAGRI, GORES, SBN, Gobiernos Locales, entre otros), debe resolver el problema de desfase por la metodología empleada, es decir, de PSAD56 a WGS84, pues al contar con mayor tecnología, se

---

<sup>9</sup> <https://elcomercio.pe/peru/banco-mundial-aprobo-financiamiento-del-catastro-nacional-urbano-en-22-districtos-del-peru-noticia/>

<sup>10</sup> <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/municipalidades-del-pais-brindaran-informacion-autodiligenciada-para-actualizar-el-registro-nacional-de-municipalidades-2020-12179/>

puede utilizar sistemas de mucho mayor precisión, lo cual, servirá para un mejor sistema catastral.

3. Crear una entidad, separada a los conformantes del sistema nacional de catastro, que se encargue de las propuestas anteriores, a fin de resolver especialmente el problema de desfase de predios y la discrepancia entre la realidad física y gráfica de estos.
4. Dicha labor deberá ser ejecutada de manera progresiva por cada departamento. Esto implica un ámbito de acción más completo, que abarcaría no sólo predios urbanos dentro de un distrito, sino predios urbanos, rústicos (rurales y eriazos) ubicados dentro de una región, debiéndose otorgar un mayor presupuesto.
5. Para dicho fin, la SUNARP deberá sincerar el número de predios que se encuentran inscritos sin planos o sin documentación técnica suficiente; así como, sincerar el número de predios inscritos con superposiciones gráficas.
6. A nuestro modo de ver, los procedimientos establecidos en el T.U.O del D.L. N° 1192, tal como está nuestro sistema catastral, no podrían ser más expeditivos. Flexibilizar, aún más los procedimientos de adquisición por trato directo podría afectar el derecho de propiedad; y, en caso de la transferencia interestatal, afectar el correcto funcionamiento del sistema nacional de bienes estatales.

En caso de los proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, las propuestas serían las siguientes:

1. Aplicar los procedimientos del T.U.O del D.L. N° 1192, con excepción de la expropiación, a todos los proyectos de infraestructura pública no declarados de interés nacional y necesidad pública.
2. De recaer en propiedad estatal, que la SBN sea la única entidad competente para realizar la transferencia interestatal de predios requeridos para proyectos de infraestructura. Esto debido a que, la SBN cuenta con la capacidad técnica y legal

necesaria, a comparación de los gobiernos regionales que tienen atribuido la función del artículo 62 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

3. De recaer en propiedad privada, flexibilizar los procedimientos registrales y su calificación, a fin que el acto inscribible se contenga en un formulario registral y que el titular del proyecto sea quién asuma toda la responsabilidad por incidencias o defectos en la realidad extraregstral.
4. De recaer en propiedad comunal de la sierra o selva, reducir a no menos del 50% el número de votos de todos los comuneros hábiles para la transferencia en propiedad o cesión en uso. Actualmente, en las Comunidades Campesinas de la sierra y selva se requiere dos tercios de todos los miembros de la Comunidad; a diferencia de las comunidades campesinas de la costa en la que se requiere no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes con el quorum correspondiente.

Aunque este tipo de proyectos no cuenten con declaración de necesidad pública, las propuestas dadas en los numerales 3 y 4, tienen como fundamento el interés público que tiene todo proyecto de infraestructura pública, pues también buscan reducir la brecha de infraestructura, buscando mejorar servicios públicos.

5. Estas propuestas podrán efectivizarse, siempre que se realice un correcto diagnóstico físico legal, por lo que, también resultará necesario contar con un eficiente sistema de información catastral.

## **7. Conclusiones:**

- 7.1. El T.U.O. del D.L. N° 1192, ha contribuido en agilizar la obtención y liberación de predios mediante los procedimientos de adquisición, expropiación de predios y transferencia de inmuebles del Estado, para proyectos de infraestructura pública que son declarados de interés nacional y necesidad pública.
- 7.2. A pesar de ello, existe inconvenientes que vienen retrasando la entrega oportuna de terrenos, tales como el lapso de tiempo que el titular del proyecto se toma para identificar al titular del predio, el cual, no sólo se debe a una falta de saneamiento físico legal, sino también al deficiente sistema catastral, a la completa informalidad que existe al momento de edificar, adquirir o disponer la propiedad de un predio y a la falta de planificación en el crecimiento de las ciudades e incumplimiento por parte de los Gobiernos Locales en la aplicación de los Planes de Acondicionamiento Territorial y Planes de Desarrollo Urbano.
- 7.3. La Base Gráfica Registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, mejorará si se tiene un mejor sistema catastral de predios urbanos y rústicos, el cual, se encuentra a cargo de las entidades generadoras de catastro.
- 7.4. La SUNARP, debe sincerar el número de predios que se encuentran inscritos sin planos o sin documentación técnica e identificar los predios inscritos con superposiciones gráficas, toda vez que, servirá como herramienta para identificar los predios con desfase, generados por el mal levantamiento catastral o por la conversión del sistema PSAD56 al WGS84.
- 7.5. Es necesario declarar de interés nacional y necesidad pública, por un plazo de cinco años, la consolidación estandarizada de toda la información catastral de predios urbanos y rústicos a nivel nacional, generada por los entes encargados del catastro.

- 7.6. Para ello, se debe crear una entidad que se encargue específicamente de dicha labor, en coordinación con los entes generadores de catastro, debiendo ir corrigiendo y actualizando con participación de la SUNARP, la Base Gráfica Registral.
- 7.7. Flexibilizar aún más los procedimientos establecidos en el D.L. N° 1192, afectaría “negativamente” el derecho de propiedad privada; y, en caso de propiedad estatal, afectar el correcto funcionamiento del sistema nacional de bienes estatales.
- 7.8. A los proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, ubicados en propiedad estatal, privada o comunal, les resulta de aplicación el T.U.O de la Ley N° 29151 y su Reglamento, el Código Civil o la legislación comunal, respectivamente; teniendo como características en caso de propiedad estatal, mayor duración procedimental; en caso de propiedad privada y comunal, mayores formalidades tanto en la formación de la voluntad del propietario, como para su acceso al Registro Público.
- 7.9. Además de las normas comunes aplicables al régimen de propiedad; a los proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, se les aplica todos los Sistemas Administrativos del Estado (Ley de Contrataciones, Invierte.pe, entre otros), generando que toda obra pública tradicional ejecutada por el Estado, demore excesivamente en su ejecución y puesta en funcionamiento.
- 7.10. Uno de los Sistemas Administrativos del Estado aplicable a los proyectos de infraestructura que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, es el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones denominado INVIERTE.PE, que no sólo exige contar con el saneamiento físico legal, sino alternativamente, se podrá contar con “arreglos institucionales” o “disponibilidad física”.
- 7.11. Los “arreglos institucionales”, constituyen el remedio creado por el Sistema Administrativo INVIERTE.PE, para asegurar preliminarmente la obtención de predios requeridos para proyectos de infraestructura que no son declarados de interés nacional

y necesidad pública, impulsando la continuación del proyecto y evitando su paralización; sin embargo, se vienen realizando omitiendo la etapa de diagnóstico físico legal, postergando el problema de falta de saneamiento físico legal, al momento de la ejecución de la obra.

- 7.12. La disponibilidad física no sólo debe entenderse como el hecho físico de encontrar un predio desocupado, sino, además contar con la capacidad de ejercer derechos reales sobre el predio, que le permita llevar a cabo los trabajos de obra.
- 7.13. A la fecha, producto de la reactivación económica a raíz de la pandemia del COVID 19, el Sistema INVIERTE.PE, ha establecido que el saneamiento físico legal, arreglo institucional o disponibilidad física, pueden ser verificados, incluso, en la ejecución física del proyecto, creando innecesariamente mayor incertidumbre y mayor gasto de recursos públicos, al elaborar la formulación y el expediente técnico, sin saber si efectivamente dichos predios podrán ser utilizados.
- 7.14. A los proyectos de infraestructura pública no declarados de interés nacional y necesidad pública, se les debe aplicar los procedimientos del T.U.O del D.L. N° 1192, con excepción de la expropiación, por necesitar ley autoritativa; por lo que, si el proyecto recae en propiedad privada, se debe utilizar formulario registral para su inscripción registral. De recaer en propiedad estatal, debe ser la SBN la única entidad competente para realizar la transferencia interestatal.
- 7.15. A fin de agilizar la obtención de predios comunales para los proyectos de infraestructura pública que no son declarados de interés nacional y necesidad pública, se debe reducir a no menos del 50%, el número de votos requeridos para los actos de disposición o administración (cesión en uso) que realicen las comunidades campesinas de sierra y selva, equiparándose al número de votación que actualmente rige para las comunidades campesinas de la costa.

## **Bibliografía:**

1. BERMEJO VERA, Julio.  
2001 Derecho Administrativo, Parte Especial, 5ta Edición. Madrid. Editorial Civitas.
2. HUAPAYA TAPIA, Ramón Alberto y Lucio SÁNCHEZ POVIS.  
2016 El Régimen Jurídico de la Expropiación Forzosa en el Ordenamiento Administrativo Peruano. Evolución Normativa y Perspectivas Actuales. Editorial Themis. 2016, pp 110.
3. JIMENEZ MURILLO, Roberto.  
2019 Comentarios a la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Lima. Editorial Instituto Pacífico. 2019, pp 549.
4. JIMENEZ MURILLO, Roberto.  
2020 El Régimen Legal de los Bienes del Estado. Lima: Fondo Editorial PUCP. 2020, pp 169.
5. LOPEZ FUNG, Jorge.  
2016 Innovaciones Contractuales: el memorando de entendimiento”. En: Revista Ius Et Veritas. Número 52, 2016.
6. PAU PEDRÓN, Antonio.  
2004 La prioridad registral: un nuevo enfoque.[Madrid]: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2004.
7. ORTIZ PASCO, Jorge.  
2015 Resoluciones Judiciales versus realidad registral: ¿un verdadero “infiernillo”? Actualidad Civil N° 09. Editorial Instituto Pacífico. 2015. pp 305.
8. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.  
2020 RAE. Diccionario de la Lengua Española. Consulta: 11 de octubre de 2020.  
<https://dle.rae.es/sanear>
9. CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2015 Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1192. Lima. El texto no fue publicado en El Peruano, a solicitud del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha sido enviado por el Congreso de la República, mediante correo electrónico de fecha 09 de diciembre de 2016.

10. MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO  
2019 Decreto Supremo 015-2020-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1192, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura. Lima, 26 de octubre de 2020.
11. CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2013 Ley N° 30025; Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura. Lima, 21 de mayo de 2013.
12. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
2019 Decreto Supremo N° 238-2019-EF, que aprueba el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. Lima, 28 de julio de 2019.
13. MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO  
2019 Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Lima, 10 de julio de 2019.
14. MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO  
2008 Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151 – Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Lima, 14 de marzo de 2008.
15. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
2019 Decreto Supremo 217-2019-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento. Lima, 15 de julio de 2019.
16. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
2002 Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima, 16 de noviembre de 2002.

17. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
1995 Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las Actividades Económicas en las tierras del territorio nacional y en las comunidades campesinas y nativas. Lima, 17 de julio de 1995.
18. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
1997 Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima 30 de junio de 1997.
19. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
1997 Ley N° 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen la zona de dominio restringido. Lima, 08 de setiembre de 1997.
20. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
2004 Ley N° 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. Lima, 21 de julio de 2004.
21. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
1999 Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Lima, 07 de octubre de 1999.
22. MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
2008 Decreto Supremo N° 034-2008-MTC, Reglamento de Gestión de Infraestructura Vial. Lima, 24 de octubre de 2008.
23. EL COMERCIO  
2020 Banco Mundial aprobó financiamiento del Catastro Nacional Urbano en 22 distritos del Perú. Consulta: 20 de octubre de 2020.  
  
<https://elcomercio.pe/peru/banco-mundial-aprobo-financiamiento-del-catastro-nacional-urbano-en-22-distritos-del-peru-noticia/?ref=ecr>
24. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA - INEI  
2020 Municipalidades del país brindarán información autodiligenciada para actualizar el Registro Nacional de Municipalidades 2020. Consulta: 18 de octubre de 2020  
  
<http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/municipalidades-del-pais-brindaran-informacion-autodiligenciada-para-actualizar-el-registro-nacional-de-municipalidades-2020-12179/>