

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral**

Las Habilitaciones Urbanas en el Perú: La importancia de su formalización a nivel nacional

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

**AUTOR**

Rubén Fernando Quevedo Meléndez

**ASESOR:**

Marco Antonio Becerra Sosaya

Lima, 2019

## **I. RESUMEN DEL TRABAJO ACADÉMICO**

La regulación actual de las habilitaciones urbanas y edificaciones en el marco de la Ley 29090 han promovido, desde los Municipios, pero a cargo de los administrados, el proceso de formalización de la habilitación urbana y de las construcciones (Procedimientos de Regularización); no brindando solución a los inmuebles ubicados en zonas denominadas “Zonas Urbanas Consolidadas con categoría de predio rústico” (aun cuando existe regulado el procedimiento de habilitación urbana de oficio).

En ese contexto, el autor desarrolla las contradicciones en las que han caído los Municipios y propone las siguientes salidas para superar la incompatibilidad que existe en la realidad frente a lo que figura en el Municipio y Registros Públicos en materia de habilitaciones urbanas:

1. Crear un sistema de Actualización masiva de las habilitaciones urbanas de oficio en zonas consolidadas de parte de las Municipalidades.
2. Implementación de un procedimiento de regularización de habilitaciones urbanas a cargo de los Verificadores Catastrales en el marco de la Ley 27157.
3. Regular mejor en la Ley y el Reglamento, supuestos específicos que permitan acreditar de forma rápida, efectiva y sin pago de aportes la habilitación urbana.

Tal vez, luego de muchos años, valga la pena entender que no todo debe proceso de formalización debe estar a cargo del administrado; más aún cuando el termómetro de exigencia de formalidad de parte del Municipio y de conciencia del ciudadano de hoy ha variado con referencia al pasado.

## INDICE DE TRABAJO ACADÉMICO

<b><u>I. RESUMEN DEL TRABAJO ACADÉMICO.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>II. INTRODUCCIÓN.....</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>III. DESARROLLO DE CONCEPTOS .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>2.1. TIPOS DE FINCAS EN EL PERÚ .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>2.2. DE LA REGULACIÓN DE LOS PREDIOS URBANOS Y SU DISTINCIÓN PARA EL PROCESO EDIFICATORIO EN EL PERÚ.....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>2.2.1. PROCEDIMIENTOS REGULADOS EN LA LEY 29090.....</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b><u>2.2.2. LA CONSOLIDACIÓN URBANA .....</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b><u>IV. PROBLEMÁTICA ACTUAL Y LA NUEVA REGULACIÓN .....</u></b>	<b><u>9</u></b>
<b><u>3.1. EL CASO EN CONCRETO .....</u></b>	<b><u>9</u></b>
<b><u>3.1.1. PREDIOS SIN HABILITACIÓN URBANA, QUE SE ENCUENTRAN EN ZONA CON CONSOLIDACIÓN URBANA (CON ZONIFICACIÓN), PERO SI LES HAN TRAMITADO LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b><u>3.1.2. PREDIOS SIN HABILITACIÓN URBANA, QUE SE ENCUENTRAN EN ZONA DE CONSOLIDACIÓN URBANA, PERO PAGAN IMPUESTOS COMO PREDIO URBANO. ...</u></b>	<b><u>12</u></b>
<b><u>3.1.3. EL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES POR LA LEY 27157 NO SOLUCIONA EL TEMA DE LAS HABILITACIONES URBANAS. ....</u></b>	<b><u>13</u></b>
<b><u>3.2. DE LA RECIENTE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY 29090 – HABILITACIONES URBANAS DE OFICIO .....</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b><u>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE SOLUCIÓN PARA LA PROBLEMÁTICA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA CONDICIÓN DE LOS INMUEBLES UBICADOS EN ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS.....</u></b>	<b><u>18</u></b>
<b><u>VI. BIBLIOGRAFIA .....</u></b>	<b><u>20</u></b>

## CONTENIDO DEL TRABAJO ACADÉMICO

### II. INTRODUCCIÓN

Las habilitaciones urbanas son vitales en el crecimiento ordenado de una ciudad ya que verifican el cumplimiento de los requisitos físicos, técnicos y legales para que, en principio, un predio de condición rústico se convierte en urbano; solo así, legalmente hablando, se sabrá que el suelo se encuentra apto para la vivencia del ser humano. Sin dicho proceso, a partir de lo regulado por la Ley 29090” Ley General de Habilitaciones Urbanas y Licencias de Construcción” y su Reglamento, no deberían mediar autorizaciones para construir y, por ende, no deberían mediar construcciones; pues de lo contrario las Municipalidades competentes, por existir un ilícito en contra a la normativa urbanística, podrían (i) imponer multas económicas como sanción y (ii) podrían demandar la demolición de la edificación. Esto es, a modo de resumen, el esquema ideal de cómo debería funcionar el criterio de edificación de nuestro ordenamiento, pero que, claramente, no es cumplido en el Perú (o al menos no como se debería).

En ese contexto, para dar cambio a dicha situación, se han ideado múltiples procedimientos en la Ley 29090; y la Ley 27157 “Ley de Regularización de edificaciones, del procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y Propiedad Común; tanto para simplificar los procedimientos de construcción que inician de cero; como para regularizar situaciones de hecho que surgieron como construcciones informales. Sin embargo, consideramos que el énfasis que se le da a las construcciones no es el mismo que al de las habilitaciones urbanas y ello, retrasa al procedimiento de formalización del suelo en el Perú<sup>1</sup>.

A partir de la casuística, el presente trabajo nos permite exponer las contradicciones en las que han caído los gobiernos locales al promover la construcción o regularización formal; sin antes confirmar o requerir que se regularice la condición del suelo. Es cotidiano el uso de la palabra zona consolidada para argumentar que es una locura seguir exigiendo el trámite regular de habilitación urbana y más aún porque todo funciona ya como urbano. Sin embargo ¿es normativamente correcto que se exija cumplir con el procedimiento? ¿el costo

---

<sup>1</sup> El presente trabajo toma en consideración la reciente modificación del Reglamento de la Ley 29090 a partir del Decreto Supremo N° 029-201-VIVIENDA con fecha 06 de noviembre del 2019.

de la regularización, hoy, la debe asumir el administrado o el Estado? ¿Esto afecta, en alguna medida, a la inversión? La respuesta a estas preguntas nos dejará concluir hacia donde debe regular el legislativo, en materia de habilitaciones urbanas, y los efectos que, a parecer del autor, se generaría.

### **III. DESARROLLO DE CONCEPTOS**

#### 3.1. Tipos de Fincas en el Perú

A efectos de dar inicio al estudio de la problemática, es necesario desarrollar los tipos de suelo existentes según la Norma Técnica del Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante “RNE”). Así, tenemos que existen predios de condición urbana y rural; siendo los primeros, según la Norma G.040 del RNE, aquella “*Área destinada a usos urbanos, comprendida dentro de los límites urbanos establecidos por los instrumentos de Planificación Territorial*”; mientras que el área rural es aquella “*área establecida en los instrumentos de Planificación Territorial que esta fuera de los límites urbanos o de expansión urbana*”.

Más adelante, los predios rurales, pueden ser de dos tipos: (i) predios rústicos y (ii) predios eriazos. Los primeros son aquellas “*unidades inmobiliarias constituidas por una superficie de terreno no habilitada para uso urbano y que por lo tanto no cuenta con accesibilidad, sistema de abastecimiento de agua, cisterna de desagües, abastecimiento de energía eléctrica, redes de iluminación pública, pistas, ni veredas*”; mientras que los segundos, son aquellas “*unidades inmobiliarias constituidas por una superficie de terreno improductivo o no cultivado por falta o exceso de agua*”.

De esta manera, si bien los eriazos por defecto no son urbanos, y para serlo deberían llevar a cabo también un proceso de habilitación urbana; para efectos del presente trabajo, nos centraremos en los predios “urbanos” y los predios rústicos.

#### 3.2. De la Regulación de los predios urbanos y su distinción para el proceso edificatorio en el Perú.



El RNE establece que un terreno es urbano cuando la *“Unidad Inmobiliaria ha sido constituida por una superficie de terreno habilitado para uso urbano y que cuenta con accesibilidad, sistema de abastecimiento de agua, cisterna de desagüe, abastecimiento de energía eléctrica y redes de iluminación pública y que ha sido sometida a un proceso administrativo para adquirir esta condición. Puede o no contar con pistas y veredas”*.

Nuestro ordenamiento jurídico ha establecido en la Ley 29090 y su reglamento que, serán las habilitaciones urbanas aquellos procesos de convertir un terreno rural, rústico o eriazo, en urbano; mediante la ejecución de obras que doten de servicios básicos (luz, agua, desagüe), entrega de aportes gratuitos y obligatorios<sup>2</sup>; mientras que otras definiciones y comentarios de la doctrina respecto a las habilitaciones urbanas son:

*“Las de nueva urbanización, que suponen un paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas apartas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial urbanística.”*  
(Gonzales Perez, pág. 423).

*“Operación que, entre otros, conlleva necesariamente a la ejecución de una lotización, la dotación de la infraestructura y de los servicios públicos correspondientes”* (Castro- Pozo, pág. 406).

*“Como se observa, a través del proceso de habilitación urbana. Se le cambia el uso a los predios rústicos y eriazos a efectos de que puedan ser utilizados con fines urbanos (vivienda, negocio, recreacional, etc.), para lo cual se requiere que el proyecto de habilitación concuerde con la normativa urbana, vale decir, con el conjunto de reglamentos que hacen posible la administración urbana para el cumplimiento del plan de desarrollo, o sea con los siguientes planes y*

---

<sup>2</sup> **Artículo 3° del TULO de la Ley No. 29090.**- Para los fines de la presente ley entiéndase por:

1. **Habilitación urbana:** El proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública (...)

*reglamentos: a) plan de acondicionamiento territorial; b) plan de desarrollo urbano; c) plan específico, d) plan urbano distrital(...)*” (Esquivel, págs. 46-47)

En ese sentido, las habilitaciones pueden ser vistas desde diferentes frentes; como un proceso físico, que transforma el suelo eriaz<sup>3</sup> o rural<sup>4</sup> (ambos rústicos) en urbano por las obras que realizarán en la realidad de carácter arquitectónica y de ingeniería sobre el suelo; como un proceso legal administrativo, pues para que se pueda dar la ejecución de esta habilitación, será necesario acudir al municipio para el otorgamiento de la licencia que la autorice dentro de los parámetros de la regulación urbanística; y será técnico, ya que esta licencia administrativa plasmará en planos, gráficos, memorias descriptivas y otros documentos elaborados por arquitectos e ingenieros, que permitirá a la administración revisar lo que se pretende habilitar y como se va a habilitar.

La lógica haría pensar que, solo a partir de contar un proceso de habilitación urbana concluido, se podría edificar (con respectiva licencia de edificación) ya que se hubiese superado el procedimiento de adaptación del suelo para la aparición de una edificación que es, según RNE, *“aquella obra de carácter permanente, cuyo destino es albergar actividades humanas. Comprende instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella”*. Sin embargo, por la particularidad del proceso informal de construcción en el Perú, esto es parcialmente cierto y, como veremos más adelante, los Gobiernos Locales han contribuido en generar contradicciones a dicho proceso.

### 3.2.1. Procedimientos Regulados en la Ley 29090

En ese contexto, es importante precisar que la normativa urbanística de hoy se encuentra regulada por la Ley 29090 “Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y el Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA que aprobó, recientemente el 06 de noviembre del 2019, el Nuevo Reglamento de Habilitación Urbana y Licencia de Edificación.

---

<sup>3</sup> Entendido como aquella superficie de terreno improductivo, que no es utilizado o cultivado por falta o exceso de agua.

<sup>4</sup> Predio utilizado para uso agrario, para actividad agropecuaria.

En dicha normativa, se puede apreciar que, para el proceso de habilitación urbana, el administrado cuenta con las siguientes opciones:

1. Procedimiento Nuevo: Cuando el predio no cuente con proceso de habilitación urbana iniciado ni culminado; y por normativa anterior no haya cumplido con dicho proceso, el propietario, o sujeto autorizado según el artículo 8° de la Ley<sup>5</sup>, deberá llevar a cabo los siguientes procedimientos:
  - a. Licencia de habilitación Urbana (por la modalidad correspondiente)
  - b. Recepción de Obras de Habilidadación Urbana (con variaciones o sin variaciones según corresponda).

En dicho supuesto se entenderá que existe un predio habilitado siempre y cuando se haya culminado con la obtención de la Recepción de Obras; la cual es susceptible de inscripción en la Partida Electrónica del Inmueble y permitirá el cambio de uso.

2. Procedimiento de Regularización de Habilidadación Urbana Ejecutada: Tal como lo prevé la norma y, tomando en consideración el supuesto de informalidad antes mencionado, en el Perú se han ejecutado la dotación de servicios básicos y la construcción de las edificaciones sin la licencia respectiva; ante ello, en diferentes momentos de vida de la Ley 29090, se han ampliado los plazos para que las Municipalidades permitan la regularización de dicho supuesto, cuando no haya contravenido los parámetros urbanísticos y se haya cumplido con el proceso en la práctica realizando (i) el pago de una multa correspondiente al 10% del valor de la obra a regularizar tomando en cuenta el promedio de valores unitarios y, cuando corresponda, (ii) el pago en dinero del porcentaje de los aportes correspondiente al valor arancelario por metro cuadrado del inmueble o la entrega de área de terreno según corresponda. El plazo actual de regularización es para los predios que ejecutaron la habilitación urbana antes del 17 de septiembre del 2018<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> **Artículo 8.- Obligatoriedad:** Están obligados a solicitar las licencias a que se refiere la presente Ley, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarios, usufructuarios, superficiarios, concesionarios o titulares de una servidumbre o afectación en uso o todos aquellos titulares que cuentan con derecho a habilitar y/o edificar.

<sup>6</sup> Artículo 38° y 39° del Reglamento de la Ley 29090



3. Procedimiento de Habilitación Urbana de Oficio: que supone la atribución de la Municipalidad Distrital, Provincial o Metropolitana, según su competencia, para dotar de la condición de predio urbano sin el pago de multas ni aportes por encontrarse ubicadas en zonas consolidadas que cuenten con edificaciones permanentes destinadas para vivienda con equipamiento urbano, de ser el caso, así como con servicios públicos domiciliarios de agua potable, desagüe, energía eléctrica y alumbrado público. La resolución que emite el Municipio, el Informe Técnico que lo sustenta y la documentación técnica firmada por el funcionario Municipal es mérito suficiente para su inscripción en Registros Públicos.

Hasta aquí, hemos desarrollado los supuestos regulares por medio de los cuales cualquier administrado podría llevar a cabo el procedimiento de habilitación urbana si es que no lo ha llevado a cabo. Solo el procedimiento de habilitación urbana de oficio esta a discreción de la Municipalidad por ser, de oficio.

Luego de ello se podrá hablar, en materia de edificaciones, acerca de los procedimientos regulares de licencia de edificación y de conformidad de obras y declaratoria de fábrica; mientras que, en caso de construcción sin licencia, del procedimiento de Regularización de fábrica.

### 3.2.2. La consolidación urbana

Si bien hemos desarrollado los procedimientos regulares mediante los cuales se puede contar, administrativamente, con un predio habilitado, presto para llevar a cabo el trámite para la autorización para la edificación; el crecimiento de las ciudades sin el cumplimiento necesario del procedimiento de habilitación urbana es una constante; es así que cuando hablamos de procedimiento de regularización urbana ejecutada o habilitación urbana de oficio, es porque nos encontramos con predios que necesitan ser regularizados aún cuando ya se encuentran consolidados como urbanos.

A dicha situación jurídica del predio se le denomina zona urbana consolidada sin regularización, el Reglamento de la Ley 27157 “Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común”, aprobado por

Decreto Supremo 035-2006-VIVIENDA, le brinda el siguiente desarrollo: “Constituyan predios ubicados en zonas urbanas consolidadas que se encuentren como urbanos en la Municipalidad correspondiente e inscritos como rústicos en el Registro de Predios<sup>7</sup>”.

Asimismo, el artículo 3° de la Ley 29090 establece lo siguiente: “Aquella constituida por predios que cuentan con servicios públicos domiciliarios instalados, pistas, veredas e infraestructura vial, redes de agua, desagüe o alcantarillado y servicios de alumbrado público. Para efectos del procedimiento de Habilitación Urbana de Oficio, el nivel de consolidación de los predios debe ser mínimo del 90% del total del área útil del predio matriz”.

#### **IV. PROBLEMÁTICA ACTUAL Y LA NUEVA REGULACIÓN**

Una vez desarrollo el marco normativo, que nos ha permitido entender la diferenciación del tipo de suelo (según el uso) y la formalidad de procedimientos que debe llevar a cabo todo ciudadano contar con una construcción formal desde el inicio o vía regularización; nos avocaremos a la situación actual de los predios en proceso de regularización de habilitación urbana que se encuentran en zona urbana consolidada ya que, la situación de dichos predios evidencian un proceso incompleto en materia de saneamiento propiedad que, a opinión personal, debe ser solucionado a efectos de continuar con la meta de sanear las edificaciones y el catastro en el Perú.

##### **4.1.El caso en concreto**

La brecha de la informalidad ha sido grande en el Perú, desde el proceso posesión de propiedad estatal de parte de pobladores para luego lograr su formalización por medio de procedimientos implementado por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (en adelante “COFOPRI) entre los años 1900 y 2000; hasta el proceso construcción sin licencias que preocupa hasta el día de hoy. Si bien dicha informalidad no es tan agresiva como lo fue en el pasado; dicha gradualidad depende en el territorio peruano de dos factores: (i) el nivel de fiscalización o formalidad que promueven los Gobierno Locales en la zona y (ii) la situación económica o de pobreza de los pobladores de la jurisdicción y la reacia necesidad de conocer y llevar a cabo los trámites

---

<sup>7</sup> Artículo 50° inciso c) del Reglamento de la Ley 27157.

municipales. Ahora bien, no es lo mismo, hablando incluso de zonas urbanas, discutir los niveles de formalidad a los que están sometidos los vecinos del distrito de San Isidro, de los vecinos del distrito de San Juan Bautista en Iquitos. Si bien para ambos grupos económicos existen las mismas normas, no necesariamente las Municipalidades se encuentran en capacidad de exigir el cumplimiento de las mismas obligaciones y los pobladores están dispuestos a asumir los costos que la formalidad supone; es lamentable, pero la seguridad en las edificaciones pasa a un segundo plano cuando para los pobladores lo primero que importa es contar con una vivienda para su familia.

Suena lógico entonces que en el corto plazo, la promoción de la regularización, a nivel nacional, sea enfocada a las edificaciones; y por ello existan dos formas de regularización:

LEY 29090	LEY 27157
Vía Regularización ante Municipalidad, si la construcción fue antes desde el 01 de enero de 2017 hasta el 17 de septiembre de 2018, sin la correspondiente licencia, pueden ser regularizadas de forma individual o de forma conjunta por las municipalidades.	Edificaciones ejecutadas hasta el 31.12.2016, según lo prevé el Art. 3 de la Ley.

Pero entonces, ¿eso significa que las habilitaciones urbanas son menos importantes para el proceso de formalización?; consideramos que no, solo que por la particularidad del proceso de informalidad; a efectos de avanzar, se ha optado por promover más las regularizaciones de edificaciones para crear una cultura de construcción.

Al menos en este último punto, son los Gobiernos Locales, a partir de la normativa nacional, los que lleven la pauta en el proceso de fiscalización o promoción de la formalización de la construcción en el Perú. Por ello, la Ley 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades” establece lo siguiente en el Artículo 1 del Título Preliminar:

*ARTÍCULO I.- GOBIERNOS LOCALES*

*Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.*

*Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.*

Lo que ha sucedido en la práctica es que, en las zonas urbanas consolidadas que no han sufrido procedimiento de habilitación urbana, ni fueron habilitadas por normas anteriores (pero si cuentan con construcciones) o formalmente siempre serán predios rústicos o tienen dos caminos de solución:

- La Regularización de Habilidadación Urbana Ejecutada (a cargo del administrado).
- La habilitación urbana de oficio (a cargo de la Municipalidad).

De optar por el primer caso, como lo mencionamos en el marco normativo, formalmente le son exigibles el pago de (i) aportes en dinero y (ii) pago de multa; mientras que por la segunda opción, la habilitación urbana vendría de gracia por el Municipio dado que, por así decirlo, no hay predio más urbano que el que se está regularizando.

Esta problemática es cotidiana en el Derecho Urbanístico ya que, ni el administrado quiere asumir el costo de la regularización, ni la Municipalidad planea solucionar aquella situación de hecho. Si bien la complicación de administrado aparece cuando, por distintos motivos, desea seguir construyendo y la Municipalidad cuenta con argumentos para solicitar que primero se solucione la habilitación urbana; ello no es del todo justo por las siguientes contradicciones en las que la mayoría de Municipalidades ha recaído:

- 4.1.1. Predios sin Habilidadación Urbana, que se encuentran en zona con consolidación urbana (con zonificación), pero si les han tramitado Licencia de Construcción.

En este supuesto, aun cuando no ha habido trámite de habilitación urbana ni acreditación de que el predio ha sido habilitado con normativa anterior a la Ley 29090, el predio cuenta con construcciones de vivienda que probablemente fueron autorizados a construir por medio de licencia de edificación o regularización de edificaciones ejecutadas; y en ese contexto, es lógico que si el Municipio no requirió en el pasado y generó como consecuencia que se consolide en zona urbana el predio, hoy exija la regularización de la habilitación urbana.

Insistimos en que formalmente es sustentable el requerimiento del proceso de regularización; sin embargo, es un planteamiento de contradicción a la que se encuentran expuestas las municipalidades

4.1.2. Predios sin Habilitación Urbana, que se encuentran en zona de consolidación urbana, pero pagan impuestos como predio Urbano.

Este supuesto es, por así decirlo, el más cotidiano. La diferenciación entre tipos de suelo no solo tiene un impacto frente al uso; sino que la conversión de un predio de uso rústico a urbano tiene un impacto considerable en el valor del inmueble; si bien es innegable que, per se, el procedimiento de habilitación urbana debería ser el principal sustento de dicha modificación de valor del bien, en la práctica, el supuesto objetivo es la consideración o no de predio de uso urbano por encontrarse en zona urbana consolidada; lo que a su vez supone que el predio cuenta con zonificación de algún tipo, haya sido afectado o no por vías, el frente y otros criterios técnicos.

En lo práctico sucede que las Municipalidades, sin perjuicio de ser conscientes de esta situación de hecho en donde falta el procedimiento de habilitación urbana, proceden a cobrar a los propietarios el valor del m<sup>2</sup> para el pago de impuesto predial y arbitrios como predio urbano y no como predio rústico. De esta manera, el valor del cobro es mayor que si el predio figurase aún como rústico.

Si bien consideramos que este es el ejemplo más contradictorio, en la práctica ello no suma como argumento a favor del administrado a fin de impulsar un procedimiento de habilitación urbana de oficio. Si una respuesta válida y radical a este tema indicaría que



formalmente no hubo procedimiento de habilitación urbana; ¿porque para el cobro sí varía la condición?

- 4.1.3. El procedimiento de regularización de edificaciones por la Ley 27157 no soluciona el tema de las habilitaciones urbanas.

El artículo 4° del Reglamento de la Ley 27157, la norma establece tres supuestos en los que se regularizarán edificaciones construidas, ahora, hasta antes de diciembre del 2016:

*“Artículo 4.- Regularización*

*Es el trámite destinado a obtener el reconocimiento legal e inscripción de las edificaciones existentes sobre:*

- a) Predios urbanos.*
- b) Terrenos que cuenten con proyecto aprobado de habilitación urbana con construcción simultánea.*
- c) Predios ubicados en zonas urbanas consolidadas que se encuentren como urbanos en la Municipalidad correspondiente e inscritos como rústicos en el Registro de Predios.”*

*Comprende, de ser el caso, el trámite de saneamiento de titulación y su inscripción, así como la inscripción del reglamento interno, la junta de propietarios y la independización de unidades de propiedad exclusiva (...)*”

En ese sentido, tomando en consideración que la discusión resulta acerca de los predios descritos en el inciso c), las edificaciones realizadas informalmente antes de diciembre del 2016, podrán llegar a regularizarse ante Registros Públicos sin que haya variado en el propio registro la condición de predio rústico; generándose una incompatibilidad en el Registro pues los Registradores solo deberán solicitar que se acredite la condición de zona consolidada por medio de Certificado de Zonificación y Vías o Certificado de Parámetros Urbanísticos.

Si bien el procedimiento es de regularización de edificaciones, tenemos que se ha optado por no importar la regularización de la habilitación urbana en el Municipio para regularizar la edificación en el Registro. La crítica en todo caso es, si tenemos claro que el predio ya es urbano ¿Por qué no comprometemos al Municipio a que regularice ello por medio de una habilitación urbana de oficio?.

Queda claro que la respuesta es que dicho pronunciamiento demoraría meses y la idea el procedimiento es que se regularice rápidamente la edificación; sin embargo, ¿no estamos posponiendo la regularización inminente de la habilitación urbana?

Si bien esta una contradicción que ha propuesto el sistema y directamente no vincula a las Municipalidades, queda claro que el sentido de la norma ha entendido que, en pro del saneamiento y la inversión, es necesario solucionar la informalidad en edificaciones; sin embargo, creemos que es posible dar un esfuerzo mayor para sanear desde el inicio. De lo contrario, estaríamos saneando por sanear.

#### 4.2. De la reciente modificación del Reglamento de la Ley 29090 – Habilitaciones Urbanas de Oficio

Con el fin de ir aterrizando un poco la propuesta de mejora del próximo capítulo, es necesario mencionar que, si bien la figura de las habilitaciones urbanas de oficio no son nuevas, ya que han tenido motivo en la Ley 27157 y en la Ley 29090 antes de las modificaciones; con fecha 06 de noviembre del 2019 se publicó el Decreto Supremo N° 029-2019-VVIVIENDA que aprueba el Nuevo Reglamento de La Ley 29090.

Dicha modificación es importante ya que desarrolla de forma más completa el procedimiento municipal de habilitación urbana de oficio; estableciendo en resumen que:

- Si bien sigue siendo de Oficio, el administrado podrá presentarle un expediente al Municipio para que evalúe la habilitación urbana de oficio.
- Establece la necesidad de que la Municipalidad determine órgano responsable en el Municipio y el detalle de sus actividades.

- Establece los requisitos mínimos para que proceda la habilitación urbana de oficio<sup>8</sup>.
- Establece los casos en donde no procede la habilitación urbana de oficio<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> **Artículo 44.- Procedencia de la Habilitación Urbana de Oficio**

El predio matriz identificado para ser objeto de habilitación urbana de oficio cumple con las siguientes condiciones:

- a) Estar inscrito en el Registro de Predios como predio rústico.
- b) Ubicarse en una zona urbana consolidada que cuenta con servicios públicos domiciliarios de agua potable, desagüe o alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público. El nivel de consolidación es del 90% del total del área útil del predio matriz.
- c) Estar definido el manzaneo y lotización y ejecutadas las vías y veredas acorde con los planes urbanos y alineamiento vial, aprobados por la Municipalidad respectiva.
- d) En caso de encontrarse afectado por condiciones especiales, debe encontrarse ejecutada la canalización de acequias de regadío y respetar las servidumbres de los cables de red eléctrica de media y alta tensión, de la vía férrea y la faja marginal de los ríos, de ser el caso.

<sup>9</sup> **Artículo 45.- Prohibición de iniciar la Habilitación Urbana de Oficio**

45.1 El órgano competente no inicia el procedimiento administrativo de habilitación urbana de oficio cuando el predio matriz:

- a) Tiene una Resolución de Habilitación Urbana vigente.
- b) Tiene en trámite un procedimiento administrativo de habilitación urbana; de regularización de habilitación urbana ejecutada; o, de recepción de obras, aun cuando se desista de los mismos.
- c) Cuenta con servicios públicos domiciliarios, pero no cuenta con edificaciones fijas ni permanentes.
- d) Se encuentra ubicado sobre áreas naturales protegidas, zonas reservadas o fajas de servidumbre, entre otras, según la Ley de la materia.
- e) Se encuentra ubicado en terrenos de uso o reservados para la defensa nacional.
- f) Se encuentra ubicado en áreas de uso público o derecho de vía.
- g) Se encuentra ubicado sobre áreas de interés arqueológico.
- h) Es considerado por la entidad competente como zona de alto riesgo para la salud, la vida o la integridad física de la población.
- i) Tiene una consolidación menor al 90% del total del área útil, salvo la excepción prevista en el numeral 45.3 del presente artículo.
- j) Se encuentra incurso en un proceso judicial en el cual se debe determinar la titularidad o el derecho de propiedad.
- k) Cuando las zonas urbanas consolidadas cuentan con edificaciones destinadas a usos diferentes al de vivienda.

- Establece los requisitos del expediente técnico de la Habilitación Urbana de Oficio<sup>10</sup>; y las características de la Resolución Administrativa que la aprueba y los pasos para su inscripción.

El desarrollo antes descrito, responde al ideal planteado en el presente artículo; en donde por la particularidad de informalidad en la que se ha encontrado el Perú y la necesidad de superar las contradicciones normativas y de actuar de las Municipalidad frente al proceso no concluido de habilitación urbana, hace necesario comprometer más a los Municipio en el proceso de habilitar de oficio. Si bien sigue sin mediar una obligación de parte del Municipio de aceptar el procedimiento, se regula mejor el proceso de

---

45.2 En los casos previstos en los literales d), e), f), g) y h) del numeral precedente, cuando el predio matriz se encuentra afectado parcialmente, puede aprobarse la habilitación urbana de oficio excluyendo la zona afectada.

45.3 Para el caso del literal i) del numeral 45.1 del presente artículo, se puede aprobar la habilitación urbana de oficio del área urbana consolidada, siempre que se independice de la partida matriz y el área desmembrada sin consolidación, no sea menor a una hectárea.

**<sup>10</sup> Artículo 46.- Expediente técnico de la Habilitación Urbana de Oficio.**

46.1 El expediente técnico elaborado por el órgano responsable, contiene como mínimo los siguientes documentos:

- a) Copia literal de dominio, donde se consigne los datos del propietario y los datos del terreno.
- b) Informe Técnico - Legal que sustente que el predio reúne las condiciones para ser objeto de habilitación urbana de oficio, cumpliendo lo establecido en los artículos 24 de la Ley y 44 del Reglamento. Asimismo, debe indicar, de forma expresa, que no se encuentra inmerso en los supuestos indicados en el artículo 45 del Reglamento.
- c) Documentación técnica firmada por el funcionario municipal que lo aprueba, así como por profesional técnico:
  - Plano de ubicación y localización del terreno matriz con coordenadas UTM.
  - Plano perimétrico y topográfico con coordenadas UTM.
  - Plano de lotización que contiene el perímetro del terreno; la lotización, las vías, aceras y bermas; áreas de equipamientos de ser el caso y la identificación de los terrenos que físicamente han sido destinadas a aportes que pueden ser materia de comunicación a las entidades públicas beneficiadas.
  - Plano que indica los lotes ocupados y las alturas de las edificaciones existentes.
  - Memoria descriptiva.
  - Padrón de los ocupantes de los lotes comprendidos dentro del predio matriz.

46.2 Los planos son georeferenciados

aprobación. Esto solo es muestra que, el camino de formalización en dicha materia, debe ser promovido por el Estado ya que, en la práctica, es consciente de la problemática actual en dicha materia.

Ahora bien, como lo mencionamos en el acápite anterior, la solución al problema de informalidad responde al crecimiento informal que ha tenido el Perú en sus diferentes etapas; es cierto que un procedimiento ideal supone ir paso por paso para poder construir; primer culminar la habilitación urbana para poder tramitar una licencia de construcción.

En ese sentido, el Nuevo Reglamento ha incorporado la siguiente condición para el nuevo proceso constructivo:

*Artículo 3.2. inciso c) – Características de las licencias: Para la obtención de la Licencia de Edificación, se tiene que acreditar que el predio cuenta, por lo menos, con el correspondiente proyecto de habilitación urbana aprobado. Para la ejecución de la edificación, la habilitación urbana debe estar recepcionada, salvo los proyectos de habilitación urbana aprobados con construcción simultánea.*

*Para obtener Licencias de Edificación, así como para la ejecución de sus obras en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación o ubicados en el entorno de dichos inmuebles, debidamente declarados, no es exigible previamente la habilitación urbana, siempre que la Municipalidad, bajo responsabilidad, corrobore que el predio cuenta con obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, así como de distribución de energía e iluminación pública.*

*En los casos que exista un contrato de superficie, que incluya a dos o más predios con diferentes propietarios, no corresponde su acumulación para la conformidad de obra y declaratoria de edificación, ni su inscripción en el Registro de Predios, por su naturaleza temporal.*



Siendo así que, como lo desarrolla el primer párrafo del artículo en cita, para tramitar licencia de construcción sobre un predio sin habilitación urbana primero se deberá contar con el Proyecto de Habilitación Urbana aprobado (Licencia) y para ejecutar la obra se deberá acreditar que existe recepción de obras de habilitación urbana.

Claramente la norma es muy ambiciosa respecto a la necesidad de que, en adelante, sí se cumpla con la normativa de construcción regulada en la propia ley; sin embargo, en los casos contradictorios desarrollados en el Tercer Capítulo de nuestro artículo, cuando el administrado ya paga arbitrios como predio urbano o cuando quiere demoler para nuevamente construir, igual tendrá que realizar su procedimiento; o ¿alguien piensa que, por arte de magia, las Municipalidades ahora sí realizarán los procedimientos de habilitación urbana de oficio?.

El comentario en desarrollo no es una crítica que busca desmerecer la formalidad; sino que, al menos en los supuestos desarrollados anteriormente la discusión se mantendrá; y el administrado tendrá llevar a cabo la habilitación completa (desde cero) aun cuando en la práctica el predio se encuentra en zona urbana consolidada; de lo contrario no podrá construir. En todo caso, el planteamiento de solución en mediano y corto plazo, aunque es ambicioso, será descrito en el siguiente capítulo.

## **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE SOLUCIÓN PARA LA PROBLEMÁTICA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA CONDICIÓN DE LOS INMUEBLES UBICADOS EN ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS**

Consideramos que la reciente modificación del Reglamento de la Ley 29090 busca reforzar la legalidad de los procedimientos de habilitación urbana de oficio cuando el uso del suelo sea de vivienda; y ello es positivo pues, al menos, está en las manos de los Municipios la formalización; si bien el procedimiento será de oficio, entendemos que dicha norma será bien utilizada. Sin embargo, consideramos que dado que la consolidación urbana no solo es un problema de vivienda, la norma pudo abarcar mayor espectro y permitir que las Municipalidad pueda ampliar licencias de edificaciones para locales comerciales o locales de industria; al final del día lo que se busca es salir de ese híbrido antes descrito (zona urbana consolidada), que no permite el crecimiento ordenado en materia de construcción.

Nos queda claro que el legislador no se sintió cómodo dándole la potestad de renunciar a los aportes a las Municipalidades para otros usos y, por algo será. Lo cierto es que, en lo práctico se seguirán presentando las incongruencias descritas en el Tercer Capítulo; sin perjuicio que la norma ya pone la obligación de culminar el proceso de habilitación urbana si es que se desea ejecutar alguna nueva obra; y será el administrado quien asuma el costo.

A partir de ello, el autor considera que para contar con un sistema efectivo y no contradictorio de construcción, será necesario superar o sanear las contradicciones que hemos expuesto respecto a las zonas urbanas consolidadas que no cuenta con procedimiento de habilitación urbana; en el sentido que sean superadas por los propios Municipios; en otras palabras, si todo indica que el predio (usado para vivienda, industria, comercio, etc) ya es urbano; no vemos problema en que el administrado tenga el derecho de solicitar al Municipio que se le otorgarle dicha condición a efectos de que incluso se pueda actualizar en el Registro.

Para ello, se proponen los siguientes caminos

4. Crear un sistema de Actualización masiva de las habilitaciones urbanas de oficio en zonas consolidadas de parte de las Municipalidades.
5. Implementación de un procedimiento de regularización de habilitaciones urbanas a cargo de los Verificadores Catastrales en el marco de la Ley 27157.
6. Regular mejor en la Ley y el Reglamento, supuestos específicos que permitan acreditar de forma rápida, efectiva y sin pago de aportes la habilitación urbana.

Consideramos que, si bien las modificaciones normativas pueden ser bastas, la promoción de la formalización debe ser iniciada de parte del Estado; de lo contrario pasarán años hasta que, por necesidad, los administrados tengan que regularizar una habilitación que, a ojos de la realidad es innecesaria.

Luego de contar un sistema ordenado en materia de habilitaciones urbanas en el plano urbano y registral, recién podremos soñar con desarrollar una uniformidad en materia de edificaciones.

## VI. BIBLIOGRAFIA

- 1) RUBIO CORREA, MARCIAL (2009). “El sistema jurídico. Introducción al Derecho”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- 2) GALVIS GAITAN, Fernando. CAPITULO IV: El Derecho urbanístico en España y en Francia. En *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Temis – Bogotá 2014. Pag 91 - 147
- 3) ORTIZ SANCHEZ, Iván. Hacia una definición del Derecho urbanístico en el Perú. En *Derechovirtual.com*, Segunda Época N°1 marzo - mayo 2009. Pag 1 -17.
- 4) MUÑOZ GUIJOSA, Maria Astrid. CAPITULO VI: La propiedad de suelo y su función social, En *El Derecho de propiedad del suelo: De la constitución a la ordenación urbana*. Editorial Thomson Reuters, 1era Edición Madrid 2009. Pág. 281 – 327.
- 5) GONZALEZ PEREZ, Jesús. TITULO PRELIMINAR Disposiciones Generales: Ordenación del territorio y Ordenación urbanística. En *Comentarios a la ley del suelo volumen I*. Segunda Edición Editorial THOMSON CIVITAS. Pág.137 – 163.
- 6) GONZALEZ PEREZ, Jesús. TITULO SEGUNDO – BASES DEL REGIMEN DEL SUELO: Criterios Básicos de utilización del Suelo. En *Comentarios a la ley del suelo volumen I*. Segunda Edición Editorial THOMSON CIVITAS. Pág. 279 – 294.
- 7) MENDOZA DEL MAESTRO, Gilberto. La inmovilización de Predios. “parchar” parcialmente problemas no es solucionar el “problema”. En *Especial I Inmovilización temporal de partidas*. Gaceta Civil y Procesal Civil N° 6 diciembre de 2013. Pág. 23 – 27.
- 8) NOVOA GOICOCHEA, Daniel I. El Ordenamiento del territorio en el Perú. Fundamentos para la Política y planificación territorial. Sociedad Geográfica de Lima. CIGA Pontificia Universidad Católica del Perú. 2008. Pág. 217 – 262.
- 9) DIEZ SANCHES, Juan José. El Principio de sostenibilidad en la Ordenación territorial. En *Revista de Derecho Administrativo, círculo de Derecho Administrativo*. Biblioteca Nacional del Perú N° 2006-1187. Edición julio 2007. Pág. 49 – 65.
- 10) PASQUEL R. Enrique. Lima, La horrible: Propiedad, zonificación y el mito del planeamiento urbano.
- 11) MENESES GOMEZ, Alberto. La determinación de la naturaleza jurídica del predio en la calificación Registral. En *Gaceta Civil y Procesal Civil* N°43 enero 2017. Pág. 341.

- 12) ESQUIVEL OVIEDO, Juan Carlos. CAPITULO II Habilitación Urbana. En el Saneamiento de la propiedad Inmueble en la Jurisdicción civil y Registral. Pág. 46 – 59. (Habilitaciones Urbanas).
- 13) HUERTA AYALA, Oscar. Inscripción de la modificación de la habilitación urbana. En Gaceta Civil y procesal Civil N°38 agosto 2016. Pag. 323 – 331.
- 14) ARATA SOLIS, Moisés; VILLANUEVA ANTICONA, Carlos. Los Planeamientos integrales y la competencia municipal para su aprobación. Especial Derecho Inmobiliario. Revista Advocatus N° 33. Pág. 39 – 54.

