



PROYECTO DE LEY QUE DESTRABA LA TITULACIÓN EN PREDIOS ESTATALES CON RESERVA O AFECTACIÓN INACTIVA

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista de la República que suscribe, **ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa y de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE DESTRABA LA TITULACIÓN EN PREDIOS ESTATALES CON RESERVA O AFECTACIÓN INACTIVA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley crea el Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales y modifica la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para incorporar su utilización en el saneamiento físico legal de predios estatales, así como para establecer la caducidad de afectaciones y reservas sin avance sustantivo.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La Ley tiene por finalidad fortalecer la seguridad jurídica y acelerar la formalización de predios ocupados por asentamientos humanos u otras posesiones elegibles, mediante la determinación vinculante de la naturaleza y la afectación de los predios estatales y la eliminación de afectaciones y reservas inactivas, preservando los regímenes de intangibilidad y las exclusiones legales aplicables.

Artículo 3. Modificación del artículo 14 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Se modifica el numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, incorporando el literal m), con el texto siguiente:

"m) Emitir el Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales y dictar las directivas necesarias para su emisión, actualización e interoperabilidad con el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales y con el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos."

Artículo 4. Incorporación del artículo 17-K a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Incorpórase el artículo 17-K a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, con el texto siguiente:

"Artículo 17-K. Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales

a) La consignación de trazos viales, áreas de equipamiento u otras previsiones en instrumentos de planificación no constituye afectación o reserva de predios estatales.

b) La afectación o la reserva surte efectos cuando existe acto administrativo expreso inscrito en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y declarado en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales.

c) A falta de acto administrativo expreso vigente e inscrito, el predio estatal se presume de dominio privado del Estado para fines de saneamiento, administración, disposición y formalización, sin perjuicio de las exclusiones previstas por norma especial.

d) La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales emite, a solicitud de la entidad competente o de quien acredite legítimo interés, o de oficio, el Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales, que acredita la titularidad, la naturaleza jurídica del predio estatal y la existencia de afectaciones, reservas u otras cargas vigentes.

e) El Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales es vinculante para las entidades que integran el Sistema Nacional de Bienes Estatales en la calificación de los actos destinados al saneamiento físico legal, sin perjuicio del control de legalidad registral.

f) El Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales determina, además, el régimen competencial aplicable para la gestión del bien, precisando si corresponde la competencia del Sistema Nacional de Bienes Estatales o del Sistema Nacional de Abastecimiento, considerando, cuando corresponda, la existencia de edificación bajo administración pública dentro del perímetro de equipamiento aprobado por la autoridad competente, la recepción de obra y su comunicación al Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, y los actos administrativos expresos e inscritos. El desarrollo procedimental y técnico de esta determinación se establece en el reglamento, respetando la jerarquía normativa y sin alterar la titularidad ni la administración registral del bien.”

Artículo 5. Incorporación del artículo 18-D a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Incorpórase el artículo 18-D a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, con el texto siguiente:

“Artículo 18-D. Caducidad de afectaciones y reservas y desafectación

a) Las afectaciones y las reservas sobre predios estatales caducan cuando no se acredita, en los plazos y condiciones que establece el reglamento, el avance sustantivo del proyecto o de la finalidad pública que las sustenta.

b) La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales verifica el cumplimiento de los requisitos para la caducidad y, de ser el caso, emite la resolución que la declara, constituyendo título suficiente, y cursa parte al Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos para la anotación de la desafectación. En tal supuesto, el predio queda como dominio privado del Estado, sin perjuicio de las restricciones sectoriales aplicables.

c) No procede la caducidad respecto de áreas naturales protegidas, patrimonio cultural de la Nación, predios destinados a defensa o seguridad nacional sujetos a norma especial y servidumbres públicas en explotación. Asimismo, no procede respecto de áreas verdes de recreación pública declaradas intangibles por ley y de zonas de riesgo no mitigable, conforme a la normativa especial aplicable.

d) La caducidad regulada en el presente artículo se aplica a las afectaciones y reservas cuya gestión corresponde al ámbito del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Cuando el Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales determine la competencia del Sistema Nacional de Abastecimiento para la gestión del bien, se aplica la normativa correspondiente a dicho sistema, sin perjuicio de lo dispuesto en los literales anteriores."

Artículo 6. Incorporación de párrafos a la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Incorpóranse los siguientes párrafos al final de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales:

"Constituye, además, supuesto para la declaración de desafectación o de extinción de la afectación o de la reserva la caducidad prevista en el artículo 18-D de la presente ley.

La resolución de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales que declare la desafectación o la extinción por caducidad constituye título suficiente para su inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecua el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para la implementación de los artículos 17-K y 18-D, desarrollando el contenido mínimo, los efectos y la interoperabilidad del Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales, así como los criterios objetivos para acreditar el avance sustantivo que evita la caducidad y los parámetros para la determinación del régimen competencial aplicable, en un plazo no mayor de noventa días hábiles, contado desde la vigencia de la presente ley.

SEGUNDA.- Implementación sin demanda de recursos adicionales

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Adecuación de actos preexistentes

Las entidades titulares de proyectos y las administradoras de predios estatales adecúan e inscriben en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y declaran en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales los actos de afectación o reserva vigentes a la entrada en vigor de la presente ley, en el plazo que establece el reglamento. Vencido dicho plazo, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales evalúa su caducidad conforme al artículo 18-D.



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:00:39-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 13:12:09-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 14:53:27-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:30:53-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:31:04-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:35:39-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 15:16:21-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Diagnóstico del problema público y justificación de la intervención

El diagnóstico del problema público que motiva esta propuesta parte de una constatación empírica y jurídica: existe un volumen apreciable de suelo de titularidad estatal ocupado por hogares de bajos ingresos en asentamientos humanos u otras formas de posesión elegible, donde la formalización se encuentra detenida no porque falte demanda social o capacidad operativa en los programas, sino porque pesa sobre esos predios un estatus jurídico que impide su disposición a favor de particulares. Ese estatus suele expresarse de dos maneras. La primera es la afectación o destinación al uso o servicio público, mediante acto administrativo expreso e inscrito, que confiere a los bienes la condición de dominio público y, por tanto, su inalienabilidad mientras dure la afectación. La segunda es la llamada “reserva” para un proyecto o finalidad pública, que introduce una carga registral destinada a asegurar la disponibilidad del predio para una obra futura; mientras la reserva se mantenga vigente, el bien es intangible para procesos de transferencia. El régimen legal vigente reconoce y protege estos supuestos; el problema aparece cuando la afectación o la reserva sobreviven al proyecto o a su calendario razonable de ejecución, o cuando lo que existe no es un acto formal sino un trazo de planeamiento urbano o una referencia cartográfica que, en la práctica, se trata como si tuviera los efectos de una afectación válida. En esas circunstancias, la población asentada sobre el suelo estatal queda atrapada en una indefinición que perpetúa la informalidad, aun cuando, de verificarse la realidad jurídica del predio, este podría pasar a dominio privado del Estado y habilitar su formalización con las salvaguardas del caso. La Ley 29151, que crea y ordena el Sistema Nacional de Bienes Estatales, delimita con claridad el ámbito de los bienes estatales y la rectoría de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales; ofrece la arquitectura institucional para administrar y defender el inventario público, pero no provee, todavía, dos herramientas decisivas para resolver la traba descrita: un instrumento único y vinculante que determine, caso por caso y con fuerza normativa, la naturaleza del predio y la existencia de afectaciones o reservas vigentes; y una regla de caducidad que permita desafectar o extinguir aquellas reservas o afectaciones que carecen de avance sustantivo hacia su finalidad. Sin estas llaves, la inercia administrativa y la interpretación excesivamente precavida convierten previsiones razonables en barreras permanentes para la integración de esos barrios a la ciudad de derecho.

El contexto demográfico y urbano refuerza la urgencia de intervenir. Los Censos Nacionales 2017 constituyen la radiografía oficial más reciente de cobertura universal sobre hogares y viviendas. Sus resultados definitivos, disponibles públicamente, permiten verificar que la urbanización peruana se produce con importantes bolsas de asentamientos formados por ocupación progresiva y con déficits persistentes de servicios básicos, trazados y materialidad. Si bien el censo no etiqueta jurídicamente a cada barrio, la correlación entre carencias de agua y saneamiento, precariedad de la

vivienda y ausencia de títulos en áreas de origen informal es consistente y ha sido ampliamente empleada por las entidades de vivienda y los gobiernos locales para priorizar intervenciones. El repositorio de resultados definitivos y los tomos de viviendas y hogares ofrecen series y desagregaciones a escala distrital y de centros poblados que muestran, por ejemplo, la concentración de déficits en periferias metropolitanas y ciudades intermedias, donde la tenencia regular del suelo es, al mismo tiempo, condición y resultado de la prestación eficiente de servicios. En este escenario, la existencia de reservas o afectaciones inactivas —o de simples previsiones de plan sin acto formal— sobre predios estatales ocupados multiplica los costos de transacción para el Estado y mantiene a las familias en un ciclo de inseguridad jurídica que mina su capacidad de inversión en la vivienda y su acceso a oportunidades. La base censal es de libre consulta y constituye, por tanto, una referencia sólida y verificable para dimensionar la demanda potencial de formalización que hoy permanece sin atender por razones estrictamente jurídicas, no técnicas.

Desde la perspectiva de la oferta pública de formalización, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal informa, en sus memorias e informes de rendición de cuentas, una producción anual significativa de títulos de propiedad y metas de intervención en varias regiones del país. Esas publicaciones oficiales muestran que el aparato operativo es capaz de avanzar cuando el soporte jurídico del predio es claro, y que el cuello de botella aparece en expedientes donde la naturaleza del bien, la vigencia de una afectación o la existencia de una reserva no pueden resolverse con prontitud por falta de un pronunciamiento vinculante e integral sobre el estado del predio. De manera específica, las memorias institucionales consignan el número de títulos inscritos, las zonas de intervención y los procesos de levantamiento catastral; sin embargo, en los casos asentados sobre suelo de dominio del Estado con reservas antiguas o afectaciones nominales, los expedientes tienden a permanecer en evaluación indefinida, al no existir hoy una herramienta que zanje si la carga es vigente y oponible o si, por el contrario, se trata de una previsión sin acto formal. La propia rendición de cuentas de 2023, así como los repositorios oficiales de memoria anual, permiten corroborar estas dinámicas y, por extensión, justifican la creación de un certificado con efecto vinculante que simplifique y ordene la toma de decisiones interinstitucionales.

El marco jurídico vigente entrega lineamientos relevantes pero incompletos para el problema que se busca resolver. Por un lado, la Ley 29151 regula el ámbito, las atribuciones y el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienes Estatales y asigna a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales la administración del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, así como funciones de rectoría, supervisión y emisión de actos sobre predios estatales. Por otro lado, el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA desarrolla procedimientos y criterios para el saneamiento físico legal, la prevalencia de la información catastral y la coordinación con el registro. El Registro de Predios, gestionado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, establece, a su vez, las reglas de inscripción y calificación de los actos que tienen mérito registral. El conjunto ofrece herramientas para avanzar, pero no prevé un certificado

legalmente vinculante que, con integración de fuentes, determine la naturaleza del predio y la vigencia de afectaciones o reservas; tampoco incorpora, a nivel legal, la caducidad como causal expresa de desafectación o extinción cuando el proyecto público que motivó la carga no progresa con hitos verificables. Esta doble carencia mantiene la carga de la prueba y la coordinación en los hombros de cada expediente, generando tiempos y costos que, por su naturaleza, no pueden resolverse con más oficios sino con mejores reglas. Las fuentes oficiales citadas son accesibles en los portales de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, lo que permite auditar cada afirmación de manera pública.

A la dimensión jurídica se suma una responsabilidad de política pública sobre el uso y programación del suelo para fines colectivos. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones exige, para toda inversión pública, una trayectoria de formulación, evaluación y registro de viabilidad que debe ser respaldada por instrumentos formales. La Directiva General vigente, aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas y actualizada en sucesivas resoluciones directorales, ordena esa cadena de decisiones y compromisos. En consecuencia, mantener por años una reserva inscrita sobre un predio estatal, sin que la inversión supere hitos razonables de viabilidad y programación, traslada a la población asentada un costo de oportunidad que no puede justificarse por la mera posibilidad de un proyecto futuro, más aún cuando esa reserva bloquea el acceso a un título que permitiría ordenar el barrio y viabilizar servicios. La propuesta normativa que se sustenta con este diagnóstico no pretende debilitar la capacidad del Estado para asegurar suelo a proyectos públicos; por el contrario, al introducir la caducidad con criterios objetivos ligados a los avances de la inversión, incentiva que las entidades promotoras sostengan reservas con respaldo real y liberen aquellas que, en los hechos, no progresan hacia su finalidad, devolviendo el predio al dominio privado del Estado para su eventual formalización con las salvaguardas sectoriales pertinentes. Las referencias oficiales sobre la Directiva General, sus modificaciones y alcance están disponibles en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas.

La práctica administrativa revela, además, un foco de confusión persistente entre planeamiento urbano y acto jurídico afectatorio. El hecho de que un plan de desarrollo urbano o un instrumento de planificación consigne trazos viales, áreas de equipamiento u otras previsiones no crea, por sí mismo, un estado de afectación que impida la disposición de un predio estatal a favor de particulares. Para que la afectación surta efectos jurídicos, se requiere un acto administrativo expreso de la entidad competente y su correspondiente asiento en el Registro de Predios. Esta distinción no es formalismo; delimita el campo entre el legítimo diseño de la ciudad y la creación de cargas o limitaciones al dominio del Estado que afectan derechos y decisiones ulteriores. El diagnóstico que alimenta esta iniciativa de ley recoge precisamente los numerosos expedientes que, durante años, han sido paralizados con base en simples previsiones cartográficas no acompañadas de actos formales ni inscripciones, generando una situación de indefinición que no protege mejor la provisión futura de equipamientos y sí perjudica la

integración presente de los barrios. La solución propuesta —un certificado vinculante que determine la existencia de actos vigentes y, en su defecto, la presunción de dominio privado del Estado— tiene fundamento en la arquitectura legal citada y se implementaría mediante reglas reglamentarias de interoperabilidad entre el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, los catastros y el Registro de Predios. Las fuentes normativas primarias que respaldan esta interpretación pueden verificarse en los textos oficiales de la Ley 29151, su reglamento y las páginas institucionales del registro.

La consecuencia social de este estado de cosas es significativa. La falta de título niega a las familias un activo jurídicamente seguro, debilita su acceso a financiamiento, desincentiva la inversión en mejoras permanentes y mantiene a los barrios en circuitos de provisión informal de servicios. A su turno, para el Estado, la indefinición multiplica costos de diseño y ejecución de proyectos de agua, saneamiento y movilidad, que deben sortear trámites adicionales y controversias por falta de claridad sobre la naturaleza del suelo. Este círculo se ve con claridad cuando se revisan series oficiales: la producción anual de títulos reportada por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal y sus planes operativos muestra que, allí donde la naturaleza del predio se aclara y no hay obstáculos legales, la formalización avanza; en cambio, los expedientes asentados sobre terreno estatal con “reserva” o “afectación” inactiva quedan a la espera de definiciones que, sin una base legal que fuerce su emisión, pueden diferirse indefinidamente. La información oficial disponible en los portales de transparencia y en los repositorios de informes y memorias confirma, por tanto, que la intervención propuesta no busca crear nuevos procedimientos, sino dotar a las entidades de una llave normativa que cierre, con un solo documento, la discusión sobre naturaleza y afectación, y que incorpore un reloj institucional para depurar reservas o afectaciones sin avance.

Es importante subrayar que el diagnóstico reconoce y preserva un conjunto de salvaguardas legales que no son negociables. El dominio público, mientras está válidamente afectado al uso o servicio público, es inalienable, imprescriptible e inembargable; lo que se propone es asegurarse, con un pronunciamiento vinculante y trazable, de que esa afectación existe, es vigente y se justifica en el marco de la programación de inversiones, de manera que no se utilice la noción de “reserva” o de “finalidad pública” como fórmula genérica para perpetuar cargas sin soporte. Adicionalmente, la intervención respeta los regímenes de protección especial como las áreas naturales protegidas, el patrimonio cultural, los predios estratégicos para defensa o seguridad nacional y las servidumbres en explotación; todos ellos son supuestos que, por normativa sectorial o de mayor jerarquía, quedan excluidos de la posibilidad de enajenación a particulares. Incluso dentro del universo potencialmente formalizable, la gestión del riesgo de desastres impone filtros técnicos: no procede formalizar en zonas de riesgo no mitigable, y cuando el riesgo es mitigable, la regularización debe condicionarse a obras o medidas que garanticen la seguridad de las personas. Estas salvaguardas también aparecen en los marcos legales citados y serán replicadas, con la precisión debida, en la reglamentación de la ley para evitar

traslapes o ambigüedades en su aplicación. Las fuentes primarias de referencia en este punto incluyen la Ley 29151 y su reglamento, de consulta abierta, junto con la normativa sectorial aplicable en materia ambiental, cultural y de seguridad.

La propuesta se hace cargo, asimismo, de un matiz competencial que ha adquirido relevancia en la gestión cotidiana. Existen casos en que un equipamiento público o un aporte reglamentario cuenta con edificación bajo administración de una entidad pública y obra recepcionada dentro de un perímetro de equipamiento aprobado por autoridad competente. En estos supuestos, la coordinación entre el Sistema Nacional de Bienes Estatales y el Sistema Nacional de Abastecimiento debe ser clara para evitar duplicidades o vacíos. La fórmula legal considera esta frontera práctica al encargar al futuro certificado la determinación del régimen competencial aplicable, con el debido respeto por la jerarquía normativa y sin alterar titularidad ni administración registral. Esta precisión no contradice el marco vigente ni invade procedimientos; al contrario, se limita a establecer, a nivel de ley, el mandato de una decisión técnica-jurídica vinculante que ordene el caso concreto, dejando al reglamento la interoperabilidad con el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, el Registro de Predios y los catastros. Así se supera la incertidumbre que hoy deriva de interpretaciones divergentes o de directivas sectoriales de menor jerarquía que intentan suplir definiciones no previstas en reglamentos. La coherencia de esta solución con el armazón institucional puede verificarse en las normas oficiales de ambos sistemas, así como en los textos de la Ley 29151 y el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA.

El instrumento propuesto, un certificado vinculante de naturaleza y afectación de predios estatales emitido por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, se concibe como una pieza de cierre que integra información del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, de los catastros y del Registro de Predios, y que produce efectos para la calificación de actos de saneamiento físico legal. La comparación con el estado actual, donde cada expediente debe reconstruir esa certeza mediante múltiples oficios, deja ver el potencial de eficiencia y seguridad jurídica del cambio. La administración del inventario público corresponde a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales por mandato legal, y el acceso público al visor del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales permite ya consultar atributos de los predios estatales; lo que falta es llevar esa información integrada a una decisión con fuerza normativa que sirva de base para el registro y para los actos de formalización. La creación del certificado no pretende suplantarse la calificación registral ni añadir requisitos; busca, más bien, entregar a las entidades y a las familias una respuesta definitiva sobre si existe afectación o reserva vigente, o si, por el contrario, se trata de un bien de dominio privado del Estado apto para continuar el procedimiento, siempre con respeto a las exclusiones y salvaguardas ya mencionadas. La justificación tecnocrática de esta pieza reposa en las propias funciones legales de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y en la disponibilidad de información pública, verificable en el portal del visor de bienes estatales.

El segundo componente, la incorporación de la caducidad como causal de desafectación o extinción de afectaciones y reservas inactivas, responde a un principio elemental de buena administración: lo que no avanza en un plazo razonable debe ser revisado, y si carece de sustento, debe retirarse su efecto inmovilizador. El vínculo con el sistema de inversión pública ofrece un criterio objetivo para definir “avance sustantivo”: estudios de preinversión y viabilidad, registro y programación multianual, y otros hitos que el reglamento especificará en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas. La idea es que la protección del suelo público no repose en una inscripción indefinida, sino en una programación real; si el proyecto se acredita, la afectación o reserva se mantiene con todas sus consecuencias; si no, el bien retorna al dominio privado del Estado y se habilita, según corresponda, para procesos de formalización. Este mecanismo evita que la carga de la indefinición caiga sobre los hogares y sobre la gestión urbana, y alinea el inventario estatal con resultados tangibles de política pública. Las reglas de inversión pública y sus directivas generales, de dominio público y actualizadas, proporcionan el andamiaje técnico para esta conexión entre progreso de proyectos y vigencia de reservas o afectaciones.

Los beneficios esperados de resolver la traba jurídica son múltiples. Para las familias, el título de propiedad emitido sobre predios estatales cuya naturaleza está clara y sin cargas vigentes activa decisiones de inversión en la vivienda, mejora la valoración del activo y facilita el acceso a crédito formal. Para los gobiernos locales y los sectores, la formalización proporciona orden territorial y reduce el costo de transacción de proyectos de servicios básicos, al contar con un tejido urbano regularizado y con certezas sobre la naturaleza del suelo. Para el sistema registral, la existencia de un certificado con mérito para la calificación acota la discrecionalidad y homogeneiza criterios, reduciendo tachas y observaciones por incertidumbre sobre afectaciones o reservas. Y, de manera transversal, la depuración de reservas inactivas libera suelo estatal para otras finalidades públicas, incrementando la eficiencia del portafolio inmobiliario del Estado. Estos efectos anticipados no son conjeturas; encuentran eco en la evidencia operativa acumulada por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal en sus reportes de producción y en la práctica del registro en procesos de saneamiento físico legal, que se agilizan cuando la autoridad competente confirma la disponibilidad jurídica del predio. Las fuentes oficiales citadas muestran el desempeño anual y la capacidad instalada que podrá aprovecharse mejor si se remueve el núcleo de incertidumbre jurídica que hoy impide avanzar.

La intervención que se propone mantiene una nítida separación de roles institucionales. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, como ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales y administradora del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, emite el certificado y declara, en su caso, la caducidad de afectaciones o reservas en el ámbito de su competencia. La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos conserva íntegramente su función de control de legalidad y de calificación para la inscripción. El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la rectoría del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aporta los parámetros para definir avance sustantivo y, en su

caso, coordina la interoperabilidad necesaria para verificar el estado de los proyectos que motivan reservas. El resultado es una gobernanza más previsible, donde cada entidad decide en su ámbito con base en información integrada y públicamente verificable. Las páginas oficiales de estas instituciones albergan la normativa y los instrumentos mencionados, habilitando la trazabilidad de las decisiones que se adopten bajo la nueva ley.

Finalmente, el diagnóstico justifica la intervención no solo por razones de eficiencia administrativa, sino por principios constitucionales de seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad. La seguridad jurídica exige que la población y las entidades conozcan, en plazos razonables, la situación legal de los predios; la razonabilidad demanda que las limitaciones al dominio del Estado y a la formalización de hogares se sostengan en finalidades públicas reales y no en ficciones cartográficas o reservas desprovistas de programación; y la proporcionalidad obliga a calibrar la intensidad de la carga en relación con los fines perseguidos, levantándola cuando el proyecto no avanza. En la medida en que la propuesta legal crea un certificado que integra información pública, sujeta sus efectos a la verificación de actos formales e inscripciones y vincula la subsistencia de reservas a hitos objetivos de la inversión, se alinea con esos principios y ofrece un mecanismo transparente, auditable y replicable. La verificación de todos los extremos citados es posible gracias a la publicación oficial de la Ley 29151, su reglamento, la normativa del registro, los repositorios censales del Instituto Nacional de Estadística e Informática y los informes institucionales del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, de acceso libre mediante los portales señalados. Con ello, la exposición de motivos no descansa en afirmaciones generales, sino en una base documental pública que habilita el escrutinio ciudadano y parlamentario.

En suma, el problema público que aquí se diagnostica no es la legítima existencia de dominio público ni la necesidad de reservar suelo a proyectos colectivos, sino la ausencia de dos llaves legales que permitan distinguir, con certeza y oportunidad, cuándo un predio estatal está efectivamente afectado o reservado y cuándo no; y, en su caso, cuándo una reserva o afectación que no progresa debe ceder el paso al interés igualmente público de formalizar barrios consolidados bajo condiciones de seguridad y legalidad. La respuesta propuesta —un certificado vinculante de naturaleza y afectación emitido por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y una regla de caducidad ligada a avances verificables de la inversión— descansa en funciones y sistemas ya existentes, no crea cargas operativas innecesarias y preserva sin ambigüedad los regímenes de protección especial. Al hacerlo, atiende una demanda social largamente postergada y dota al Estado de medios jurídicos para ordenar su portafolio de suelo en beneficio de la ciudadanía y de la eficiencia de la inversión pública, con fuentes verificables y de libre acceso que sostienen cada elemento del diseño.

2. Marco jurídico vigente y vacíos que impiden la solución

El marco jurídico vigente que regula los bienes inmuebles de titularidad estatal se asienta en normas de jerarquía constitucional, legal y

reglamentaria, y en reglas registrales que ordenan la publicidad y eficacia de los actos. Este entramado ha permitido construir una arquitectura institucional razonable para administrar, defender y disponer los bienes del Estado; sin embargo, presenta vacíos que se traducen en un obstáculo concreto para resolver el problema que aborda el presente proyecto: la imposibilidad de titular en predios estatales ocupados cuando aparecen como afectados al uso o servicio público, o cuando están reservados para una finalidad futura, sin que exista un avance real o una verificación oportuna de la vigencia de esas cargas. En esta sección se describen los pilares del marco vigente y se identifican con precisión aquellos vacíos que, al no contar hoy con solución legal directa, perpetúan bloqueos a la formalización de poblaciones asentadas sobre suelo estatal.

El punto de partida es constitucional. La Constitución Política reconoce la existencia de bienes de dominio público y bienes de dominio privado del Estado. Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles mientras conserven tal condición, y se afectan a usos o servicios públicos; los bienes de dominio privado del Estado, en cambio, son administrables y, bajo reglas, pueden ser objeto de actos de disposición. Esta distinción no es un detalle dogmático, sino un mandato que condiciona todo el régimen posterior: si un bien está válidamente afectado al uso o servicio público, no puede ser enajenado a favor de particulares; si no lo está, es potencialmente disponible, siempre que la decisión sea compatible con el interés público y con la normativa sectorial aplicable. La Constitución no define procedimientos ni plazos para pasar de un estado al otro; remite esa tarea a la legislación ordinaria y a los reglamentos de desarrollo. Esa ausencia de pautas temporales en la norma suprema es razonable por su nivel de abstracción, pero exige que las leyes de desarrollo rellenen los detalles para evitar que, por inercia, se eternicen afectaciones o reservas que ya no responden a una finalidad real.

La Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, ordena la materia a nivel legal. Esta ley define el ámbito de los bienes estatales, que se circunscriben a predios y a otros bienes de dominio privado y de dominio público, y crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales con una rectoría clara en la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. La norma detalla funciones y atribuciones de la superintendencia: administrar el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales como registro administrativo único y obligatorio, normar y supervisar la gestión de inmuebles estatales, autorizar y emitir actos de afectación y desafectación, y conducir procesos de saneamiento físico legal. La ley consagra, además, un procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales con actos típicos claramente enumerados y con un estándar de prevalencia de información catastral para agilizar la primera inscripción de dominio y otros actos de regularización. A su vez, incorpora la idea de que la reserva para proyectos públicos produce intangibilidad y debe inscribirse como carga en el Registro de Predios, lo que asegura oponibilidad y publicidad a terceros y a otras entidades.

El Reglamento de la Ley 29151, aprobado por Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, despliega con mayor precisión el procedimiento especial de saneamiento y las condiciones de la prevalencia catastral. El reglamento establece requisitos técnicos de planos perimétricos y de ubicación, precisiones sobre memorias descriptivas y contenidos mínimos, y pauta la coordinación entre el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, los catastros municipales y sectoriales y el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Asimismo, el reglamento detalla la forma de levantar información de campo, de gestionar superposiciones y de articular con la base gráfica registral, con el objetivo de que la información catastral generada con estándares oficiales sea suficiente para viabilizar inscripciones registrales de actos de saneamiento. Este desarrollo reglamentario ha sido importante para reducir tiempos en casos donde la titularidad estatal no presenta controversias y donde no existen cargas o afectaciones vigentes.

El Registro de Predios, administrado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, aporta el componente de seguridad jurídica, publicidad y oponibilidad. El Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios fija las reglas de calificación de títulos, la documentación exigible para cada acto y los efectos de la inscripción. En lo que interesa a este diagnóstico, el registro no crea afectaciones ni reservas; publicita los actos administrativos que las crean y, al inscribirlos, les otorga oponibilidad y certeza frente a terceros. El registro también es el foro donde se hace visible la carga de la reserva para proyectos públicos, en tanto se anota en la partida como afectación que limita la posibilidad de enajenación. Esta estructura es coherente con el principio de legalidad registral: el registrador califica la legalidad formal del título y su congruencia con los asientos y la normativa, pero no entra a valorar políticas públicas o a suplir la ausencia de un acto administrativo de afectación.

Existe, además, una relación inevitable entre la gestión de predios estatales y la programación de la inversión pública. El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, regula la cadena de decisiones que debe seguir todo proyecto de inversión pública: identificación, formulación, evaluación, registro de viabilidad, programación y ejecución. La Directiva General del sistema precisa responsabilidades, documentos exigibles y registros, buscando asegurar que solo los proyectos que superan hitos técnicos y de viabilidad avancen hacia la fase de inversión. Desde la perspectiva del suelo, esta relación significa que la reserva de un predio estatal para un proyecto debe encontrar, en un tiempo razonable, evidencia de progreso en el sistema de inversiones; si no la encuentra, se crea una asimetría entre el costo social de inmovilizar un bien y el supuesto beneficio de asegurar un proyecto que no alcanza viabilidad ni programación. La legislación vigente no establece, a nivel legal, una regla expresa que vincule la subsistencia de reservas a dichos hitos; deja a la reglamentación y a la práctica administrativa definir, caso por caso, si es pertinente mantener, revisar o levantar una reserva que no progresa.

Un elemento reciente que incide en la gobernanza de inmuebles estatales es el Decreto Legislativo 1439, que crea el Sistema Nacional de Abastecimiento

y encarga su rectoría a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas. Este sistema regula la cadena logística pública, incluyendo programación de necesidades, contratación de bienes y servicios, administración de bienes y disposición final. La norma y su reglamento han introducido definiciones y competencias sobre bienes administrados por las entidades para fines logísticos, incluyendo la noción de edificaciones bajo administración y algunas reglas específicas para la gestión de bienes inmuebles en cuanto a su uso operativo. Con todo, el propio Decreto Legislativo 1439 no desplaza el régimen de bienes inmuebles estatales regulado por la Ley 29151. La administración del inventario inmobiliario del Estado, la emisión de actos de afectación o desafectación y la conducción del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales permanecen en la órbita del Sistema Nacional de Bienes Estatales con la rectoría de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. Existen, sí, disposiciones complementarias que han reconocido a la Dirección General de Abastecimiento una competencia excepcional para declarar la desafectación de inmuebles de dominio público en supuestos acotados de imposibilidad de uso o servicio público o cuando concurre un interés público superior, sin alterar la titularidad ni la administración registral del bien. Este añadido confirma la convivencia de dos sistemas con propósitos distintos que deben coordinarse: el sistema de bienes estatales, centrado en la administración del patrimonio inmobiliario del Estado, y el sistema de abastecimiento, orientado a la logística pública y, en lo que atañe a inmuebles, a edificaciones bajo administración para fines operativos.

Con estos pilares, es posible identificar los vacíos que impiden resolver el problema en los casos que motivan el proyecto de ley. El primero es la ausencia de un instrumento único y con eficacia vinculante que determine la naturaleza jurídica del predio estatal, la existencia y vigencia de afectaciones o reservas y, de ser necesario, el régimen competencial aplicable para su gestión. Hoy, las entidades que tramitan formalización o saneamiento deben reconstruir esa certeza mediante una sumatoria de informes: consultas al Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, búsquedas en el registro, requerimientos de información a sectores, revisiones de planeamiento urbano y levantamientos catastrales. Cada una de esas piezas aporta parte de la verdad, pero ninguna, por sí sola, cierra la discusión con efecto obligatorio para el conjunto del sistema. Esta fragmentación se traduce en tiempos extensos, en decisiones precautorias que inmovilizan expedientes y en respuestas contradictorias entre niveles de gobierno. El resultado es un costo transaccional elevado para el Estado y una sensación de arbitrariedad para las familias que esperan una definición.

Este vacío se expresa con claridad en dos confusiones recurrentes. La primera es la equiparación entre previsiones de planeamiento urbano y actos de afectación o reserva. Los planes de desarrollo urbano o los instrumentos de planificación frecuentemente muestran trazos de vías, polígonos de equipamiento u otras áreas proyectadas. Esa información, valiosa para ordenar el crecimiento, no equivale a una afectación vigente que convierta el bien en dominio público, salvo que exista un acto administrativo expreso y se haya cumplido la inscripción correspondiente. En la práctica, sin un

instrumento vinculante que declare esa inexistencia de acto, algunas entidades prefieren paralizar procedimientos antes que asumir el riesgo de avanzar y contradecir, por ejemplo, una línea de un plano. La segunda confusión surge en el límite con el sistema de abastecimiento: cuando existe una edificación bajo administración pública dentro de un perímetro de equipamiento aprobado y con obra recepcionada, corresponde reconocer que la gestión operativa de esa edificación está sujeta a reglas del sistema de abastecimiento; sin embargo, esa constatación no altera por sí misma la titularidad registral del predio ni la rectoría sobre la administración del inventario inmobiliario que ejerce la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. La falta de una pieza legal que diga, con fuerza obligatoria y de manera documentada, qué régimen aplica a cada caso concreto, deja espacio a controversias interinstitucionales que, en último término, se traducen en inmovilidad.

El segundo vacío es la inexistencia, a nivel de ley, de un régimen claro de caducidad para afectaciones y reservas que no muestran avance sustantivo hacia la finalidad pública que invocan. La Ley 29151 reconoce la figura de reserva y le otorga efectos jurídicos importantes, incluida la intangibilidad y la inscripción como carga. Asimismo, la norma contempla que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales pueda declarar la extinción o la desafectación cuando no se cumple la finalidad, y esa previsión ha servido para resolver casos en los que la entidad administradora reconoce que el proyecto cambió o ya no se ejecutará. Sin embargo, la ley no contiene una regla general que vincule la subsistencia de la afectación o reserva con el cumplimiento de hitos objetivos en la cadena de inversión pública, ni prevé plazos o condiciones que, de manera general y predecible, permitan declarar su caducidad. En ausencia de esa regla, la decisión queda supeditada a la iniciativa de la entidad sectorial o administradora, a la disponibilidad de información y a la voluntad de asumir costos de reversión, lo que genera una fuerte tendencia a mantener el statu quo, incluso cuando no existe evidencia de que el proyecto vaya a materializarse. En el día a día, esto se traduce en predios estatales ocupados que permanecen bloqueados por reservas o afectaciones que, aunque alguna vez fueron razonables, no se transforman en obras ni en servicios y, no obstante, impiden la formalización de las familias.

Un tercer vacío tiene que ver con la falta de interoperabilidad plenamente estandarizada entre el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, los catastros y el Registro de Predios para efectos de producir un documento con efectos legales concretos en la calificación registral. El reglamento de la Ley 29151 ha dado pasos importantes al reconocer la prevalencia de la información catastral en el saneamiento físico legal y al especificar requisitos técnicos; no obstante, la consolidación de esa información en una certificación con valor vinculante para determinar naturaleza, afectación y competencia no está prevista. La autoridad registral, correctamente, exige que los títulos cumplan con la documentación y la legalidad formal; si la existencia de afectación o reserva es incierta, la calificación puede resultar en observaciones o tachas que devuelven el expediente a la entidad de origen. Esta ida y vuelta es evitable si el sistema contara con un certificado que,

levantando y armonizando las fuentes oficiales, zanje las cuestiones de hecho y de derecho que hoy se discuten caso por caso.

El cuarto vacío, de carácter más fino, radica en la imprecisión normativa sobre el tratamiento de polígonos de equipamiento urbano y aportes reglamentarios en los que coexisten edificaciones bajo administración pública y áreas libres dentro de un mismo perímetro aprobado. La práctica administrativa reciente ha intentado resolverlo mediante criterios que utilizan ese perímetro y la existencia de edificación y recepción de obra para asignar competencias. Sin una base legal expresa que ordene la determinación del régimen aplicable en esos supuestos, la solución descansa en directivas o interpretaciones de menor jerarquía, susceptibles de impugnación por exceder lo previsto en reglamentos. Un mandato legal que confiera a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales la facultad de emitir una certificación vinculante que, además de naturaleza y afectación, determine el régimen competencial aplicable, permitiría superar esta zona gris con seguridad jurídica y con respeto a la jerarquía normativa.

A estos vacíos se suma un conjunto de consecuencias prácticas que refuerzan la necesidad de una solución legal de nivel suficiente. La ausencia de un certificado vinculante y de un régimen de caducidad general provoca que los expedientes de formalización se prolonguen indefinidamente, que las familias inviertan sin certeza y que las entidades públicas gasten más tiempo y recursos en oficios cruzados que en resolver. Los gobiernos locales, por su parte, enfrentan dificultades para planificar servicios y proyectos en territorios cuya naturaleza jurídica no está despejada. El Estado pierde capacidad de ordenamiento territorial y de ejecución de políticas de vivienda y servicios, pues no puede convertir la ciudad de hecho en ciudad de derecho allí donde el suelo es estatal pero no disponible por inercia normativa. El costo de oportunidad social de mantener reservas sin avance o de tratar como afectación lo que solo es una previsión cartográfica de un plan urbano es significativo y, con el diseño jurídico vigente, no puede eliminarse de manera sistemática.

Las fuentes oficiales disponibles confirman este diagnóstico. El texto oficial de la Ley 29151 y su reglamento son públicos y accesibles; en ellos consta la definición de bienes estatales, las funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, el procedimiento especial de saneamiento y la prevalencia de información catastral, así como el reconocimiento de la reserva con efectos registrales. La normativa del Registro de Predios confirma el rol del registro como publicador de actos y sujeción al principio de legalidad registral. La normativa del Ministerio de Economía y Finanzas sobre inversión pública detalla los hitos que permiten calificar el avance real de un proyecto, y el Decreto Legislativo 1439 y su reglamento exponen el alcance del sistema de abastecimiento sin desplazar la gestión patrimonial de inmuebles que corresponde al sistema de bienes estatales. No se requiere, por tanto, innovar en instituciones o crear estructuras nuevas; basta con introducir dos llaves legales que el ordenamiento hoy no contempla de manera explícita y que cerrarían la brecha entre la realidad social de ocupación consolidada y la gobernanza jurídica del inventario inmobiliario estatal.

La justificación de la intervención legislativa se sostiene, entonces, en la necesidad de completar el marco vigente con dos elementos. El primero es la creación de un certificado vinculante de naturaleza y afectación de predios estatales, emitido por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, que integre la información del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, de los catastros y del Registro de Predios, y que produzca efectos para la calificación de actos de saneamiento y formalización. Ese certificado debe determinar, con base en actos administrativos expresos e inscritos y en verificaciones técnicas, si un predio está afectado o reservado y si esa carga es vigente y oponible; si no existe tal acto, debe reconocer la presunción de dominio privado del Estado para fines de formalización, con respeto a salvaguardas y exclusiones. Además, en casos donde existan edificaciones bajo administración pública dentro de perímetros de equipamiento aprobados y recepcionados, el certificado debe determinar el régimen competencial aplicable para la gestión del bien, dejando el detalle procedimental al reglamento y sin alterar la titularidad ni la administración registral. El segundo elemento es la incorporación, a nivel legal, de una causal general de caducidad de afectaciones y reservas cuando no se acredite avance sustantivo del proyecto o de la finalidad pública que las sustenta, vinculada a hitos objetivos del sistema de inversión pública. La declaración de caducidad debe ser competencia de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en el ámbito del sistema de bienes estatales, con efectos registrales claros y con exclusiones expresas para áreas de protección especial y para supuestos de riesgo no mitigable.

El conjunto de estas adiciones no reescribe el sistema existente; lo perfecciona. El certificado vinculante convierte en decisión jurídica integrada lo que hoy es un rompecabezas de informes, y la caducidad general evita que la excepcionalidad se resuelva solo por iniciativa de quien reservó o afectó el bien. Ambas herramientas preservan la intangibilidad del dominio público válidamente establecido, respetan el control de legalidad del registro y ordenan la coordinación con el sistema de abastecimiento en los supuestos en que este último tiene competencias sobre edificaciones bajo administración. Al mismo tiempo, habilitan que el suelo estatal ocupado por familias elegibles pueda incorporarse a procesos de formalización cuando no exista un impedimento vigente y real, o cuando la carga haya caducado por falta de avance sustantivo.

En conclusión, el marco jurídico vigente entrega una base institucional sólida, pero adolece de vacíos que, en la práctica, impiden resolver con oportunidad los casos que motivan esta reforma. La ausencia de un certificado con eficacia vinculante para determinar naturaleza y afectación, la falta de una regla legal de caducidad general, la confusión entre planeamiento y acto afectatorio y la imprecisión sobre fronteras competenciales en equipamientos con edificaciones convergen para prolongar la indefinición y bloquear la formalización allí donde sería jurídicamente viable y socialmente beneficiosa. La propuesta de ley se limita a llenar esos vacíos, apoyándose en funciones y sistemas ya existentes y en fuentes oficiales verificables, para destrabar la titulación en predios estatales con reserva o afectación inactiva, sin debilitar regímenes de protección ni alterar competencias registrales.

3. Contenido y alcance de la reforma legal propuesta

El contenido y el alcance de la reforma legal propuesta se articulan en torno a dos llaves normativas complementarias y coherentes con el ordenamiento vigente: la creación del Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales, emitido por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y la incorporación, a nivel de ley, de la caducidad de afectaciones y reservas que carezcan de avance sustantivo, con la consiguiente desafectación e inscripción registral. Estas dos piezas no sustituyen instituciones existentes ni desplazan competencias de otras entidades; por el contrario, se apoyan en el marco actual de la Ley 29151, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, las reglas de calificación e inscripción del Registro de Predios administrado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y la programación multianual de inversiones regulada por el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. El objetivo es cerrar vacíos operativos detectados por las propias entidades públicas en expedientes de saneamiento y formalización, sin introducir rigideces innecesarias y preservando los regímenes de protección del dominio público y de intangibilidad sectorial.

El primer componente, el Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales, se concibe como un instrumento decisorio de alcance nacional que integra información del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales, de catastros oficiales y del Registro de Predios, y que produce un pronunciamiento con efectos para la calificación de actos de saneamiento y de formalización. Hoy, la Ley 29151 reconoce a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales funciones de rectoría, administración del inventario, emisión de actos de afectación, desafectación y reserva, y conducción del procedimiento especial de saneamiento físico legal de predios estatales. El Reglamento desarrolla los estándares técnicos de planos, memorias y prevalencia catastral, y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos establece en su reglamento las condiciones de calificación y los efectos de la inscripción. Sin embargo, no existe en la ley un certificado que, reuniendo la evidencia disponible, determine con fuerza vinculante si un predio estatal está afectado o reservado por un acto vigente y oponible o, en su defecto, si se presume su calidad de bien de dominio privado del Estado para fines de formalización. La reforma llena esa ausencia otorgando a dicho certificado un carácter vinculante para las entidades que integran el Sistema Nacional de Bienes Estatales, sin menoscabar el control de legalidad registral. Con ello, se busca transformar un rompecabezas de informes en una decisión jurídica clara, auditable y trazable que permita a las entidades actuantes y a las familias conocer, en tiempo razonable, la situación jurídica del predio.

La eficacia del certificado descansa en tres pilares. Primero, la determinación de la naturaleza jurídica del predio estatal, distinguiendo si se trata de un bien de dominio público, actualmente afectado al uso o servicio público mediante acto administrativo expreso e inscrito, o de un bien de dominio

privado del Estado. Esta determinación no se funda en la sola revisión de planos de planeamiento urbano o en trazos de vías y equipamientos, sino en la verificación de actos formales y asientos registrales, de acuerdo con los estándares de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y con el principio de legalidad. Segundo, la constatación de la existencia y vigencia de afectaciones, reservas u otras cargas que limiten la disposición del predio; para ello, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales utiliza su condición de administradora del Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales y su potestad normativa para definir los contenidos mínimos, los procedimientos de interoperabilidad y las directivas que aseguren la actualización, autenticidad y consistencia de la información, con trazabilidad y publicidad administrativas. Tercero, la determinación del régimen competencial aplicable en casos donde coexisten edificaciones bajo administración pública dentro de perímetros de equipamiento urbano aprobados y recepcionados. En estos supuestos, la ley reconoce que el certificado debe precisar, con criterios objetivos, si la gestión corresponde al ámbito del Sistema Nacional de Bienes Estatales o, en lo que resulte pertinente, al régimen del Sistema Nacional de Abastecimiento, respetando la jerarquía normativa y sin alterar la titularidad ni la administración registral del bien.

La referencia a los perímetros de equipamiento urbano aprobados, a la existencia de edificación bajo administración pública y a la recepción de obra no introduce nuevas categorías materiales, sino que ofrece un criterio uniforme para resolver, a nivel de certificación, una frontera práctica que la gestión cotidiana viene encontrando. El Sistema Nacional de Abastecimiento, creado por el Decreto Legislativo 1439, organiza la cadena logística y, en lo que atañe a inmuebles, se ocupa de edificaciones bajo administración para fines operativos. El Sistema Nacional de Bienes Estatales, por su parte, administra el portafolio inmobiliario estatal, emite actos de afectación, reserva y desafectación, conduce el saneamiento, y mantiene el registro administrativo único. La certificación propuesta no “traslada” inmuebles de un sistema a otro, ni cambia titularidad, ni crea por sí misma afectaciones; precisa, a partir de evidencia verificable, cuál es el régimen aplicable para la gestión en el caso concreto, de forma que las decisiones subsiguientes se adopten en el foro correcto. Esta precisión evita que, por falta de un pronunciamiento único, se superpongan procedimientos o se anulen actos entre unidades del propio Estado, generando nulidades por competencia y demoras que afectan a las familias y a los gobiernos locales.

El segundo componente de la reforma, la caducidad de afectaciones y reservas sin avance sustantivo, introduce un reloj institucional necesario para depurar el inventario de cargas que, aunque válidas en su origen, han perdido conexión con proyectos reales. La Ley 29151 reconoce la figura de reserva para proyectos públicos y le otorga efectos jurídicos relevantes, incluida su inscripción como carga registral y la intangibilidad del predio mientras esté vigente. Asimismo, la norma y su reglamento contemplan supuestos de extinción o desafectación cuando la finalidad no se cumple. Sin embargo, la práctica demuestra que, en ausencia de una cláusula general de caducidad anclada en criterios objetivos, la decisión de levantar reservas o afectaciones

depende en exceso de la voluntad de la entidad promotora o administradora y de procesos ad hoc, con fuerte tendencia al statu quo. La reforma incorpora un artículo que dispone la caducidad de las afectaciones y reservas cuando no se acredita el avance sustantivo del proyecto o de la finalidad pública en plazos y condiciones que el reglamento detallará, enlazando esa verificación con hitos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. En términos operativos, esto significa recoger como referencia la existencia de estudios de preinversión y viabilidad, registros en los sistemas aplicables, programación multianual y otros indicadores de progreso que el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales definan coordinadamente, de acuerdo con las directivas vigentes y con el principio de eficiencia del gasto público.

La caducidad no es una sanción ni una desprotección del interés público; es un mecanismo de buena administración para reasignar suelo cuando el proyecto no avanza. Declarada la caducidad por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, la consecuencia es la desafectación y la comunicación al Registro de Predios para que se inscriba el levantamiento de la carga. El predio retorna a su condición de bien de dominio privado del Estado, sin perjuicio de restricciones sectoriales aplicables, y puede integrarse, si corresponde, al circuito de formalización. La ley, con propósito de seguridad jurídica, precisa que la resolución de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales que declare la desafectación o la extinción por caducidad constituye título suficiente para su inscripción registral. A la vez, el texto mantiene exclusiones expresas: no procede la caducidad en áreas naturales protegidas, patrimonio cultural de la Nación, predios destinados a defensa o seguridad nacional sujetos a normativa especial, servidumbres públicas en explotación, áreas verdes de recreación pública declaradas intangibles por ley y zonas de riesgo no mitigable. Estas líneas rojas, que derivan de mandatos constitucionales y de regímenes sectoriales, aseguran que la depuración no afecte bienes cuya protección es inderogable.

La reforma, además, incorpora dos ajustes de técnica legislativa que ordenan el uso del nuevo instrumento y el efecto de la caducidad en el ecosistema normativo vigente. Por un lado, se modifica el artículo de funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales para explicitar la competencia de emitir el Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales y dictar las directivas para su interoperabilidad con el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales y con el Registro de Predios. Esta precisión no crea una función ex novo, sino que la particulariza y la orienta a un fin concreto: cerrar, con una decisión única y vinculante, la discusión sobre la naturaleza y las cargas del predio. Por otro lado, se incorpora un artículo en la parte sustantiva de la ley que regula la caducidad, la desafectación y sus efectos registrales, así como un párrafo adicional en la segunda disposición complementaria para reconocer la caducidad como causal de desafectación o extinción y explicitar el mérito registral de la resolución que la declare. Esta armonización dentro del propio texto legal evita conflictos interpretativos y brinda a la autoridad registral claridad sobre los títulos a inscribir.

Un aspecto central del alcance de la reforma es la explicitación de su carácter procedimentalmente sobrio. La ley se limita a establecer el mandato y los efectos; reserva a la reglamentación, dentro del plazo que el propio texto fija, la definición de los contenidos mínimos del certificado, los estándares de interoperabilidad entre sistemas, los criterios objetivos de “avance sustantivo”, los plazos de verificación y los mecanismos de coordinación interinstitucional. Esta decisión es consistente con la técnica legislativa y con la necesidad de que el Poder Ejecutivo, a través de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y el Ministerio de Economía y Finanzas, despliegue ajustes técnicos y operativos que requieren flexibilidad y actualización periódica. El hecho de que la ley no detalle formatos ni circuitos internos evita petrificar procesos y permite que la implementación incorpore mejoras continuas a partir de la experiencia de campo y de la retroalimentación de gobiernos regionales y locales.

En términos de impactos y límites, el alcance de la reforma puede describirse con precisión. En primer lugar, la creación del certificado no elimina la calificación registral ni modifica el principio de legalidad en el Registro de Predios; la autoridad registral mantiene su competencia para verificar la legalidad formal, la congruencia de los títulos y la compatibilidad con los asientos existentes. Lo que el certificado hace es resolver, con efecto vinculante, una cuestión que hoy no tiene foro único: si existe un acto válido y vigente de afectación o reserva, o si no lo hay. Esta resolución reduce el margen de discrecionalidad y la variabilidad de criterios, y acota las devoluciones de expedientes por observaciones basadas en dudas sobre la naturaleza del predio. En segundo lugar, el certificado no decide sobre la conveniencia de un proyecto ni crea afectaciones por sí mismo; se limita a constatar la existencia de actos y la información oficial disponible. En tercer lugar, la caducidad no opera automáticamente ni por el mero transcurso del tiempo; requiere verificación de condiciones objetivas y una resolución expresa de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. En cuarto lugar, ni el certificado ni la caducidad habilitan disponer del dominio público válidamente afectado; en tales casos, la intangibilidad se mantiene hasta que cese la afectación por las vías previstas en la ley o por las reglas excepcionales que correspondan en su propio régimen.

La reforma también delimita su campo de aplicación frente a otros sistemas. En los supuestos en que el certificado determine que la gestión corresponde al Sistema Nacional de Abastecimiento, por tratarse de edificaciones bajo administración pública en perímetros de equipamiento aprobados y recepcionados, el tratamiento de la edificación y de los actos asociados se sujetará a las normas de ese sistema, sin perjuicio de la competencia del Sistema Nacional de Bienes Estatales sobre el inventario inmobiliario y de la titularidad registral que conste en el Registro de Predios. Esta cláusula evita que se interprete el certificado como una herramienta para “mover” bienes entre sistemas, y acota su función a la determinación del foro aplicable en cada caso, con respeto a la jerarquía normativa y a los límites de cada régimen. La propia experiencia administrativa reciente, reflejada en actos internos, ha puesto de relieve la necesidad de que exista un criterio uniforme

para tomar estas decisiones y prevenir nulidades por competencia; la ley satisface esa necesidad al conferir rango legal a la determinación y al anclarla en evidencia verificable.

Desde la perspectiva de la formulación y ejecución de proyectos públicos, la reforma no reduce la capacidad del Estado para reservar suelo cuando un proyecto lo requiere; por el contrario, introduce un incentivo para que las reservas se sostengan con estudios y programación reales. Vincular la subsistencia de reservas y afectaciones a hitos del sistema de inversión pública no politiza las decisiones, sino que las somete a un estándar técnico y verificable que el propio Ministerio de Economía y Finanzas ya administra. Para los sectores y gobiernos subnacionales, esto significa claridad en las reglas: si el proyecto progresa, la reserva se mantiene con sus efectos; si no progresa y se verifican los supuestos reglamentarios, la caducidad procede y el suelo puede reasignarse a otros fines públicos, incluida la formalización de posesiones elegibles. La ley, al explicitar esta conexión, permite una administración más eficiente del inventario estatal, reduce el costo de oportunidad de mantener intangibilidades inertes y alinea el uso del suelo con la realidad de la programación multianual.

El contenido de la reforma se completa con una disposición transitoria de implementación y con el mandato de reglamentación en un plazo perentorio. La disposición transitoria obliga a las entidades titulares de proyectos y a las administradoras de predios estatales a adecuar e inscribir en el Registro de Predios y a declarar en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales los actos de afectación y reserva vigentes a la entrada en vigor de la ley, dentro del plazo que el reglamento establezca. Vencido dicho plazo, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales evaluará su caducidad conforme a los criterios definidos. Esta medida sirve a dos fines: actualizar el inventario de cargas existentes y evitar que la entrada en vigor de la ley conviva indefinidamente con actos no registrados o no declarados que, por su opacidad, entorpecen la gestión. El mandato de reglamentación, por su parte, instruye al Poder Ejecutivo a adecuar el Reglamento de la Ley 29151 para desarrollar el contenido del certificado, los criterios de avance sustantivo y los parámetros de determinación del régimen competencial aplicable, con los niveles técnicos de detalle que exige la interoperabilidad de sistemas y la coordinación interinstitucional.

En suma, el contenido y el alcance de la reforma legal propuesta responden a una lógica de precisión y de cierre de brechas. El Certificado Vinculante de Naturaleza y Afectación de Predios Estatales traduce en una decisión única la información dispersa que hoy deben reunir múltiples oficinas para saber si existe un impedimento legal a la formalización; la caducidad de afectaciones y reservas sin avance sustantivo crea la condición necesaria para que el inventario estatal deje de estar inmovilizado por cargas que no se materializan en proyectos, con efectos registrales claros y salvaguardas robustas. La conjunción de ambas medidas preserva el dominio público y las intangibilidades sectoriales, respeta la función registral y ordena la coordinación con el régimen de abastecimiento en los términos ya practicados por la administración. La reforma, por tanto, no añade procedimientos

superfluos ni diluye responsabilidades; aporta las llaves de decisión que faltaban para destrabar la titulación allí donde hoy no se puede, utilizando instituciones, sistemas y estándares que el propio Estado ya posee y administra. Las bases normativas que sostienen esta arquitectura se encuentran en la Ley 29151, en el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA que aprueba su Reglamento, en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, en la normativa del Ministerio de Economía y Finanzas sobre programación multianual de inversiones y en las reglas del Sistema Nacional de Abastecimiento, todas ellas de fuente oficial y de consulta pública. Con este diseño, la política de formalización sobre predios estatales podrá enfocarse en la población elegible hoy bloqueada por reservas y afectaciones inactivas, y el Estado podrá gestionar su portafolio inmobiliario de manera más transparente, eficiente y orientada a resultados.

4. Impactos esperados, salvaguardas y análisis de constitucionalidad y coherencia

Los impactos esperados de la reforma propuesta se agrupan en tres planos interconectados: bienes jurídicos protegidos y seguridad institucional; mejoras tangibles para la ciudadanía y para la gestión pública; y coherencia sistémica con el régimen vigente de bienes estatales, el registro y la logística pública. A la vez, la propuesta incorpora salvaguardas expresas que preservan el dominio público, la tutela sectorial y la seguridad registral. Finalmente, desde la perspectiva constitucional, el diseño es compatible con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, y respeta la distribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

En el plano institucional, el principal impacto es la instalación de un estándar de certeza jurídica que hoy falta. La creación de un certificado vinculante de naturaleza y afectación de predios estatales permitirá que la autoridad rectora de bienes estatales produzca una decisión única y obligatoria para las entidades del sistema, determinando si un predio está afectado al uso o servicio público con acto expreso e inscrito, o si, por el contrario, se trata de un bien de dominio privado del Estado disponible para continuar procedimientos de saneamiento y formalización. El estado actual obliga a cada expediente a reconstruir esa verdad con reportes parciales; la reforma convierte esa tarea dispersa en una decisión unificada que ordena la actuación estatal posterior. Este cambio no sustituye la calificación registral ni crea nuevas cargas; por el contrario, hace más predecible la relación con el registro, que seguirá verificando la legalidad formal y la congruencia del título con los asientos y la norma, pero lo hará sobre la base de una determinación clara de naturaleza y cargas emitida por la autoridad competente. El propio régimen de saneamiento especial reconoce el rol articulador entre entidad rectora, información catastral y registro, y fija que el Registro de Predios inscribe actos de saneamiento dentro de plazos breves cuando la documentación es completa; la certificación propuesta fortalece esa cadena al disipar, por adelantado, la duda sobre afectaciones o reservas que muchas veces deriva en observaciones o tachas por incertidumbre sobre la situación jurídica del predio. La norma vigente dispone, por ejemplo, que la autoridad registral inscriba los actos de saneamiento en un plazo máximo de

diez días hábiles una vez presentada la solicitud, y que la prevalencia de la información catastral permita inscribir por el solo mérito de la resolución acompañada de planos y memoria, lo que evidencia que la arquitectura actual asimila bien los instrumentos que entregan certeza y completitud documental. Estos pilares ya existen y están en la ley; el certificado vendrá a cerrar la pieza que falta, que es la decisión única sobre naturaleza y afectación, para que la cadena funcione con menos fricción y mayor trazabilidad jurídica.

Un segundo impacto institucional es la depuración progresiva del inventario de cargas inertes. La introducción de la caducidad de afectaciones y reservas sin avance sustantivo, acompañada de la consiguiente desafectación con mérito registral, permitirá reorientar suelo estatal hoy inmovilizado hacia fines efectivamente públicos, incluida la formalización de posesiones elegibles. La ley vigente reconoce que los inmuebles estatales reservados para proyectos de inversión son intangibles y que esa condición se inscribe como carga en el Registro de Predios por mérito de resolución de la autoridad rectora; el problema aparece cuando esa reserva, válida en su origen, no se traduce en progresos reales. Al fijar una regla clara para la caducidad, vinculada a hitos objetivos de la programación multianual de inversiones, se equilibra el interés de asegurar suelo para proyectos con el interés de no sacrificar indefinidamente la integración de barrios ya consolidados. Además, se confiere título bastante para levantar la carga por resolución de la autoridad rectora, preservando la seguridad del tráfico registral. La propia ley reconoce hoy la intangibilidad de la reserva y su inscripción como carga, así como la competencia de la autoridad rectora para asumir titularidad o conducir saneamiento en escenarios de interés nacional; la reforma no altera ese marco, lo hace más proporcional al introducir una salida regulada cuando un proyecto no progresa.

Para los hogares y para los gobiernos locales, el impacto esperado es directo. Al remover la incertidumbre sobre la naturaleza del predio y al levantar cargas inactivas de manera ordenada, se abren expedientes de formalización que permanecían paralizados por indefiniciones jurídicas. El título de propiedad no es un fin en sí mismo, sino el instrumento que habilita inversión en la vivienda, acceso a financiamiento y una relación regular con el municipio en materia de tributos y servicios. Para los gobiernos locales y sectores, los proyectos de agua, saneamiento y movilidad pueden programarse y ejecutarse con menos costos de transacción cuando la situación del suelo está clara desde el inicio. El procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales ya está diseñado para operar con economía procedimental, dispensando, por ejemplo, el tracto sucesivo en primera inscripción de dominio estatal y permitiendo inscribir actos por mérito de resolución acompañada de planos y memoria. El certificado vincula ese procedimiento con la certeza sobre afectaciones y reservas, reduciendo iteraciones innecesarias y mejorando la capacidad de programación territorial.

Desde la perspectiva de la coherencia con el sistema de logística pública, la reforma aporta un mecanismo para evitar conflictos competenciales sin

invadir el campo ajeno. En casos donde exista edificación bajo administración pública dentro de un perímetro de equipamiento urbano aprobado y con obra recepcionada, el certificado precisará el régimen aplicable a la gestión del bien, respetando la jerarquía normativa y sin alterar la titularidad ni la administración registral. Esta precisión legal es especialmente útil porque, en la práctica reciente, la línea entre equipamiento con edificación y áreas libres del mismo polígono ha sido tratada mediante directivas de menor jerarquía, con consiguiente riesgo de impugnación. Un acto administrativo interno de la autoridad rectora, emitido en 2024, dejó constancia de que el reglamento del sistema de abastecimiento no definía las áreas sin edificación ni el perímetro, y amarró la predictibilidad intersistemas a la aprobación del perímetro como equipamiento o aporte por la autoridad competente en planos oficiales, para evitar superposiciones con el concepto de predio estatal del régimen de bienes. La ley que proponemos da un soporte superior a esa solución operativa, al convertir el criterio en un mandato de certificación vinculante y al ordenar que su desarrollo técnico se establezca por reglamento, con respeto a la jerarquía normativa.

Las salvaguardas están cuidadosamente incorporadas para no desnaturalizar el régimen de protección del dominio público ni afectar ámbitos sectoriales inderogables. La reforma reconoce que, mientras exista un acto expreso e inscrito de afectación al uso o servicio público, el bien es intangible y no puede ser objeto de enajenación a favor de particulares. A la vez, explicita exclusiones como áreas naturales protegidas, patrimonio cultural, predios destinados a defensa o seguridad nacional sujetos a normativa especial, servidumbres en explotación, áreas verdes de recreación pública declaradas intangibles por ley y zonas de riesgo no mitigable. Estas salvaguardas son consistentes con la lógica de la Ley 29151 y de su reglamento, que prevén la administración y el aprovechamiento de bienes públicos sin desnaturalizar el uso público, y con los regímenes sectoriales que otorgan protección reforzada. En lo registral, se mantiene íntegro el control de legalidad; la resolución de la autoridad rectora que declare la desafectación por caducidad se concibe como título suficiente para inscripción, al modo de otros actos previstos en la ley, con la misma sujeción a la verificación de requisitos por la autoridad registral. La norma de bienes estatales ya contempla, en su régimen de saneamiento y administración del dominio público, la posibilidad de derechos de uso compatibles y sanciona la necesidad de no obstaculizar el uso o servicio público; la propuesta legal es compatible con ese estándar.

En el análisis de constitucionalidad, la reforma es respetuosa del contenido esencial del dominio público. La Constitución y su desarrollo legal reconocen la inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público mientras dure la afectación al uso o servicio. La ley propuesta no enajena dominio público ni autoriza su disposición sin cese de afectación; por el contrario, crea los instrumentos para verificar con certeza que la afectación existe y es vigente, y para retirarla cuando no haya avance sustantivo de la finalidad que la justificó, devolviendo el bien al dominio privado del Estado. Esta operación respeta el principio de legalidad, porque solo la ley puede crear y remover causales generales como la caducidad; respeta también la razonabilidad y la proporcionalidad, al calibrar el mantenimiento de cargas conforme a

resultados verificables del sistema de inversión pública. La previsibilidad se garantiza en el plano registral mediante la explicitación del mérito de las resoluciones de la autoridad rectora y por la ya existente regla de inscripción expedita de actos de saneamiento cuando se cumple con los predicados de documentación y competencia. En suma, no hay afectación ilegítima de bienes protegidos, ni vaciamiento de competencias registrales, ni invasión de ámbitos sectoriales: la reforma se ubica en el cuadrante constitucional de buena administración y tutela del interés público.

En la coherencia infraconstitucional, el proyecto conversa de manera directa con la Ley 29151 y con los desarrollos recientes del sistema de abastecimiento. La ley de bienes estatales ya prevé la reserva con intangibilidad e inscripción, el saneamiento por procedimientos especiales, la prevalencia catastral, la inscripción por mérito de resolución y plazos breves de calificación; el proyecto añade, sin contradicción, un certificado que unifica la determinación de naturaleza y afectaciones y una cláusula general de caducidad por falta de avance. En cuanto al sistema de abastecimiento, la reforma reconoce expresamente su competencia en lo que le es propio y se limita a ordenar que la determinación del régimen aplicable figure en el certificado con criterios objetivos, evitando el uso de directivas para llenar vacíos de reglamento. Incluso la novedad de 2024 que faculta a la autoridad de abastecimiento a declarar, excepcionalmente, la desafectación de inmuebles de dominio público cuando sea imposible su uso o exista interés público superior, se mantiene incólume: esa potestad no altera titularidad ni administración, y la propuesta no interfiere con ella, porque no atribuye competencias ajenas ni niega la excepcionalidad prevista en ese marco.

Un beneficio sistémico adicional es la reducción de controversias y nulidades por competencia. La práctica reciente mostró casos en los que actos de gestión fueron cuestionados por haberse emitido en el foro inadecuado, dentro de perímetros de equipamiento con edificaciones. La determinación vinculante del régimen aplicable en el certificado corta ese problema en la raíz: antes de que una dependencia emita un acto, ya habrá pronunciamiento sobre si el bien se gestiona bajo el régimen de bienes estatales o bajo el régimen logístico de edificaciones bajo administración. La misma autoridad rectora, en 2024, dejó asentado que, sin definición legal de perímetro en el sistema de abastecimiento, era indispensable anclarlo al plano de equipamiento aprobado por autoridad competente y evitar superposición con el concepto de predio estatal; nuestra propuesta consolida esa línea en una norma de rango legal, dotándola de estabilidad y previsibilidad.

Desde la óptica de implementación, el impacto esperado es un aumento de eficiencia sin costos estructurales. La autoridad rectora ya administra el registro administrativo único y conduce el saneamiento; el registro ya califica e inscribe con reglas claras; el sistema de inversiones ya verifica avances y programación. La reforma no crea nuevas entidades ni desplaza funciones: activa una llave de decisión (el certificado) y fija una regla temporal de depuración (caducidad) que se integran en procedimientos y sistemas existentes. La propia ley de bienes estatales contiene lista de actos típicos de saneamiento y reconoce, entre ellos, la cancelación de cargas extinguidas; la

reforma opera en esa misma lógica, para que cargas que han perdido su razón de ser no continúen bloqueando el uso eficiente del portafolio estatal.

En conclusión, los impactos de la reforma son nítidos: certidumbre para decidir, depuración de cargas inertes, aceleración de formalización allí donde hoy no se puede, y reducción de litigios y costos interinstitucionales. Las salvaguardas incorporadas blindan el dominio público y los ámbitos sectoriales, y la coherencia con la Ley 29151, con el régimen registral y con el sistema de abastecimiento es sólida, apoyada en reglas vigentes sobre intangibilidad de reservas, saneamiento especial, prevalencia catastral, mérito registral y competencias excepcionales reconocidas a otros sistemas. En términos constitucionales, el proyecto se sostiene en legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, y ubica la solución del problema en el punto de equilibrio entre proteger proyectos públicos reales y habilitar, con seguridad, la titulación de familias en predios estatales donde la afectación o la reserva no existe o ha dejado de tener sustento.

5. Implementación, reglamentación y gestión de riesgos

La implementación de la reforma propuesta descansa en cuatro frentes coordinados: desarrollo reglamentario específico, interoperabilidad de sistemas e insumos técnicos, gestión de transición del inventario de cargas existentes y gobierno del cambio con métricas y control. Cada frente se apoya en capacidades legales ya vigentes de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en las reglas de saneamiento de la Ley 29151 y su régimen registral, y en la articulación con el sistema de inversiones públicas y el sistema de abastecimiento.

En el plano reglamentario, el Poder Ejecutivo debe adecuar el Reglamento de la Ley 29151 para: definir el contenido mínimo del certificado vinculante, establecer su procedimiento de emisión a solicitud de parte o de oficio, precisar la evidencia habilitante para determinar naturaleza y afectación (acto administrativo expreso e inscrito y su reflejo en el registro administrativo) y fijar la metodología para la determinación del régimen competencial aplicable. Este desarrollo reglamentario no crea funciones nuevas, sino que especifica una atribución reconocida a la autoridad rectora de bienes estatales y armoniza su resultado con el control registral de legalidad. La propia Ley 29151 reconoce que los inmuebles estatales reservados para proyectos de inversión son intangibles y que tal condición se inscribe como carga por mérito de resolución de la autoridad rectora; por tanto, el reglamento deberá prever que la caducidad declarada conforme a la ley produzca, simétricamente, la desafectación y su inscripción con mérito suficiente, cerrando el ciclo documental y registral en términos homogéneos a los ya existentes para la reserva y la asunción de titularidad en proyectos de interés nacional.

La interoperabilidad técnica es el segundo frente. El reglamento debe precisar cómo la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales integra, en el certificado, la información del registro administrativo único, de catastros y del Registro de Predios. La Ley 29151 consagra la prevalencia de la información

catastral para la primera inscripción de dominio y otros actos de saneamiento, permitiendo que el Registro de Predios inscriba por el solo mérito de la resolución acompañada de plano perimétrico y memoria descriptiva cuando se cumplen los estándares. Sobre esa base, el certificado se convierte en un insumo predecible para la calificación, al zanjar con efecto vinculante si existe un acto vigente de afectación o reserva o si, en su defecto, corresponde la presunción de dominio privado del Estado para fines de saneamiento. Este diseño reduce observaciones y tachas por incertidumbre sobre la situación jurídica del predio y acota iteraciones innecesarias entre entidad rectora, registro y operadores de formalización.

Un tercer frente es la gestión de transición del inventario de cargas. La disposición transitoria debe ordenar que las entidades titulares o administradoras registren o actualicen, dentro de un plazo, todas las afectaciones y reservas vigentes en el Registro de Predios y en el registro administrativo, para que el certificado opere sobre un universo depurado y publicitado. Vencido el plazo, la autoridad rectora evalúa la caducidad conforme a los criterios reglamentarios, emitiría la resolución respectiva y cursaría parte para la anotación registral. Este esquema replica el mérito de resoluciones ya previsto en la Ley 29151 para otros actos, y garantiza que la depuración tenga efecto registral inmediato y uniforme.

La articulación con el sistema de inversiones públicas y con el sistema de abastecimiento constituye el cuarto frente. En inversión pública, los criterios de "avance sustantivo" que evitan la caducidad deben vincularse a hitos objetivos de la programación multianual y de la viabilidad, bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas; así, la subsistencia de una reserva se sostiene en evidencia verificable y no en una mera expectativa. En abastecimiento, el reglamento debe explicitar que, para la determinación del régimen competencial en el certificado, se considerará la existencia de edificación bajo administración pública, la recepción de obra y el perímetro de equipamiento aprobado por autoridad competente, siguiendo la línea de predictibilidad entre sistemas que ha sido recientemente recogida en actos administrativos. Con ello se evita que directivas de menor jerarquía definan perímetros o categorías no previstas en reglamentos y se previene la superposición con el concepto de "predio estatal" propio del régimen de bienes.

El financiamiento y la oportunidad de la implementación pueden regirse por cláusulas ya conocidas en reformas afines: adecuación normativa dentro de un plazo perentorio y ejecución con cargo al presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Este estándar, aplicado en la implementación del sistema de abastecimiento, asegura previsión temporal y disciplina fiscal, y es trasladable a la presente reforma por su naturaleza organizativa y de mejora de gestión.

En cuanto a la gestión de riesgos, se identifican al menos cinco frentes y las medidas de mitigación correspondientes. Primero, riesgo de controversia competencial entre el régimen de bienes estatales y el de abastecimiento en polígonos de equipamiento. Mitigación: elevar a rango legal la pauta de

determinación del régimen en el certificado y remitir su desarrollo técnico al reglamento, tomando como ancla el perímetro aprobado por la autoridad competente y la existencia de edificación bajo administración con obra recepcionada, tal como se ha identificado en la práctica administrativa reciente. Esto reduce nulidades por competencia y otorga previsibilidad a los operadores.

Segundo, riesgo de inseguridad registral por incorporación de un nuevo documento. Mitigación: mantener intacto el control de legalidad de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y reproducir el esquema de "título suficiente por resolución" ya usado para actos de saneamiento y de asunción de titularidad; de ese modo, el certificado no sustituye la calificación, sino que la alimenta con determinaciones vinculantes sobre naturaleza y cargas, mientras que las resoluciones de caducidad/desafectación conservan el mérito para asiento.

Tercero, riesgo de afectación indebida a bienes de dominio público o a regímenes sectoriales de protección. Mitigación: establecer exclusiones expresas (áreas naturales protegidas, patrimonio cultural, predios de defensa o seguridad nacional bajo norma especial, servidumbres en explotación, áreas verdes intangibles por ley y zonas de riesgo no mitigable) y mantener la regla de intangibilidad mientras exista acto expreso e inscrito de afectación. El certificado verifica la existencia y vigencia de ese acto; la caducidad opera solo cuando el proyecto no acredita avances sustantivos en los términos reglamentarios.

Cuarto, riesgo de inercia en la depuración por falta de datos o actualización del inventario. Mitigación: mandato transitorio para que las entidades registren y declaren sus afectaciones y reservas vigentes en el registro administrativo y registral dentro de un plazo, bajo responsabilidad; la autoridad rectora evaluará la caducidad vencido el término. Esta medida fuerza la actualización del universo sobre el que operará la depuración y alinea a las entidades con el estándar de publicidad y oponibilidad.

Quinto, riesgo de desalineamiento con la cadena de inversión pública o de sobrereacción que retire reservas necesarias. Mitigación: definir "avance sustantivo" con arreglo a hitos objetivos del sistema de inversión pública y prever, en el reglamento, prórrogas tasadas en función de evidencias (por ejemplo, estudios concluidos, viabilidad registrada o programación multianual vigente), replicando la lógica de prórrogas condicionadas ya reconocida por la ley para el cumplimiento de finalidades en transferencias con plazo. De esta forma, la continuidad de la reserva se sostiene en resultados auditables y no en prórrogas discrecionales.

En la gobernanza de la implementación, la autoridad rectora debe aprobar directivas técnicas para el certificado (estructura, validaciones, interoperabilidad con el registro administrativo único y con la base gráfica registral), tableros de control con indicadores de tiempo de emisión y de volumen de cargas depuradas y un protocolo de coordinación con gobiernos regionales y locales para solicitudes masivas en ámbitos con alta demanda

de formalización. La Ley 29151 ya prevé la obligación de las entidades de proporcionar información en plazos breves para la gestión de bienes estatales; sobre esa base, las directivas pueden fijar estándares de respuesta y mecanismos de silencio administrativo positivo para evitar cuellos de botella informativos.

Finalmente, respecto al calendario, resulta razonable que el reglamento se adecúe en un plazo acotado y que las medidas se financien con presupuesto institucional, replicando fórmulas ya empleadas en adecuaciones recientes de sistemas administrativos. La experiencia de implementación del sistema de abastecimiento muestra que dichas cláusulas permiten ordenar la transición sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, lo que es plenamente consistente con el carácter de mejora de gestión de la reforma que se propone.

En conjunto, la implementación reglamentaria, la interoperabilidad técnica, la actualización del inventario y la gestión de riesgos delineada asegurarán que el certificado vinculante y la regla de caducidad cumplan su cometido: dotar de certeza a la decisión pública, depurar cargas inertes con mérito registral y destrabar, donde corresponda, los procesos de titulación en predios estatales hoy bloqueados por reservas o afectaciones inactivas.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigencia de la ley propuesta incide de manera puntual y armónica sobre la legislación nacional vigente, sin desnaturalizar los pilares del régimen de bienes estatales ni las competencias registrales. En primer término, la reforma complementa la Ley 29151 al precisar funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales para emitir un certificado vinculante que determine la naturaleza y la afectación de predios estatales, reforzando su rol rector ya previsto en las funciones de administración del registro administrativo, emisión de actos y conducción del saneamiento. Este ajuste no altera la arquitectura funcional existente; la fortalece al convertir en decisión unificada lo que hoy se obtiene de informes dispersos.

En segundo lugar, la ley propuesta convive y dialoga con la regla de intangibilidad de los inmuebles estatales reservados para proyectos de inversión, prevista en la Ley 29151 y publicitada como carga registral por mérito de resolución de la autoridad rectora. La nueva causal de caducidad no elimina esa intangibilidad; la condiciona a la acreditación de avances sustantivos conforme a parámetros objetivos que se precisarán reglamentariamente. Declarada la caducidad por la autoridad competente, la consecuencia jurídica es la desafectación y su inscripción registral, en línea con el régimen actual que reconoce la reserva como carga y sus efectos en el Registro de Predios.

En tercer término, la reforma no interfiere con el ámbito excepcional reconocido a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, que puede declarar la desafectación de bienes inmuebles de dominio público cuando resulte imposible su uso público, se afecte la prestación del servicio o concurra un interés público superior, sin alterar titularidad ni administración. La ley propuesta respeta ese cauce excepcional, pues su regla de caducidad opera en el ámbito del Sistema Nacional de Bienes Estatales y bajo verificación de avance. Adicionalmente, el certificado precisará, en casos con edificaciones públicas y perímetros de equipamiento aprobados, el régimen competencial aplicable, reduciendo fricciones normativas entre ambos sistemas.

En cuarto lugar, la ley se integra con el procedimiento especial de saneamiento físico legal ya regulado en la Ley 29151: mantiene la prevalencia de la información catastral, el mérito suficiente de la resolución con plano y memoria para la inscripción y los plazos breves de calificación registral. El certificado propuesto opera como insumo vinculante previo que ordena la determinación de naturaleza y cargas; la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos preserva plenamente su control de legalidad y calificación. Se evita, así, reabrir o reescribir el listado de actos de saneamiento y sus efectos, que continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes de la ley.

Finalmente, la vigencia de la norma no desplaza competencias de gobiernos locales ni de otras entidades respecto del saneamiento de sus propios bienes o de bienes de dominio público bajo su administración, tal como ya reconoce el marco de la Ley 29151. Antes bien, la clarificación de naturaleza y afectación mediante un certificado vinculante facilitará que esas competencias se ejerzan con mayor previsibilidad y menor tasa de observaciones registrales. En suma, el efecto sobre la legislación nacional es de perfeccionamiento y coherencia: se precisan funciones existentes, se añade una causal general y verificable de depuración de cargas, se preservan los regímenes de intangibilidad y control registral y se ordena la relación con el sistema de abastecimiento sin invadir sus ámbitos especiales.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio de la propuesta se construye sobre el principio de neutralidad fiscal: su implementación no genera gasto público adicional ni demanda nuevas estructuras orgánicas. Las medidas previstas se ejecutan con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas y utilizando capacidades ya existentes. La creación del certificado vinculante se apoya en las funciones y plataformas vigentes de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, incluida la administración del registro administrativo único, el procedimiento especial de saneamiento físico legal regulado por la Ley 29151 y su reglamento, y la interoperabilidad con el

Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. La regla de caducidad se inserta en las competencias actuales de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y articula su verificación con los hitos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas. En consecuencia, el Congreso no autoriza gasto ni crea obligaciones presupuestales nuevas; el Poder Ejecutivo adecua procesos y directivas dentro de su presupuesto vigente.

Los costos directos de implementación son administrativos y marginales, absorbibles por las partidas ordinarias: emisión de directivas técnicas, ajustes de interoperabilidad entre sistemas, y atención de solicitudes a través de canales ya operativos. No se crean nuevas plazas, órganos ni plataformas paralelas. El costo de oportunidad para las entidades es bajo, pues el certificado sustituye trámites redundantes y oficios cruzados que hoy consumen tiempo y recursos; al concentrar la determinación de naturaleza y afectación en una sola decisión, se reducen iteraciones con el registro y coordinaciones múltiples con catastros y sectores. La experiencia del procedimiento especial de saneamiento demuestra que, cuando existe un insumo normativo claro y completo, el Registro de Predios puede calificar e inscribir actos en plazos breves, lo que sugiere que la incorporación del certificado no incrementa, sino que racionaliza la carga operativa.

Los beneficios, en cambio, son significativos y verificables. En el plano de la gestión pública, la determinación vinculante de naturaleza y afectación reduce los tiempos de tramitación y la variabilidad de criterios, acota riesgos de nulidades por competencia y libera suelo estatal retenido por afectaciones o reservas inactivas. En términos de inversión pública, al vincular la subsistencia de reservas a hitos del sistema de programación multianual y de viabilidad, se incentiva la asignación eficiente de suelo a proyectos con sustento real y se desactiva el bloqueo indefinido sobre áreas donde los proyectos no avanzan. Para los gobiernos locales, la formalización resultante incrementa la base catastral y la recaudación del impuesto predial sin modificar tasas ni crear tributos, al incorporar a la ciudad de derecho barrios que ya existen de hecho. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal reportan anualmente producción de títulos y metas de regularización; la evidencia operativa muestra que, cuando el soporte jurídico del suelo es claro, el flujo de títulos aumenta y los costos de transacción disminuyen.

Desde la perspectiva del ciudadano, el beneficio principal es la obtención del título de propiedad en predios estatales donde hoy no se puede, al eliminar incertidumbres jurídicas o al levantar cargas caducas. El título mejora la seguridad de tenencia, viabiliza inversiones en la vivienda y facilita el acceso

a servicios y financiamiento formal. Estos efectos tienen externalidades positivas en salud, educación y empleo al integrarse el barrio a redes y equipamientos públicos. En paralelo, la claridad jurídica reduce el litigio y las ocupaciones en conflicto, con el consiguiente ahorro de costos legales para el Estado y para las familias.

El análisis de riesgos muestra que los potenciales costos de coordinación interinstitucional se mitigan con reglas claras: la ley delimita expresamente exclusiones materiales (por ejemplo, áreas naturales protegidas, patrimonio cultural, predios de defensa o seguridad, áreas verdes intangibles y zonas de riesgo no mitigable) y mantiene el control de legalidad registral. Asimismo, en situaciones donde existan edificaciones públicas dentro de perímetros de equipamiento aprobados, el certificado precisará el régimen aplicable sin alterar titularidad ni administración registral, evitando controversias que hoy generan duplicidad de esfuerzos. Estas cautelas reducen la probabilidad de impugnaciones y aseguran coherencia con la Ley 29151, con el reglamento aprobado por el Poder Ejecutivo, con la normativa registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y con las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas sobre programación multianual de inversiones.

En síntesis, la relación costo beneficio es favorable bajo supuestos conservadores: costos administrativos marginales y absorbibles frente a beneficios institucionales, fiscales y sociales relevantes. La propuesta no compromete recursos adicionales del Tesoro Público ni habilita nuevas erogaciones, sino que ordena y optimiza instrumentos existentes para destrabar casos hoy paralizados. Al disminuir tiempos y controversias, y al permitir la formalización donde corresponda, la ley genera ahorros de gestión y potenciales incrementos sostenibles en la recaudación municipal, además de impactos positivos sobre la vida de las familias y la eficiencia del portafolio inmobiliario estatal. Todo ello se apoya en funciones y sistemas ya operativos de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y del Ministerio de Economía y Finanzas, con información pública y verificable en sus marcos normativos y reportes institucionales.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con los siguientes temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025, aprobada por la Resolución del Congreso N° 006-2024-2025-CR: 84.

MEDIDAS PARA PROMOVER LA TITULACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PROPIEDAD Y LA VIVIENDA.

Asimismo, con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional: 21. DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA.