



**“GESTIONES PARA LA OBTENCIÓN DE BIENES PÚBLICOS Y/O  
PRIVADOS NECESARIOS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS  
CONTRATOS DE CONCESIÓN: EL CASO DE LA  
INFRAESTRUCTURA VIAL Y FÉRREA”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Regulación y  
Gestión de Servicios Públicos**

**Presentado por**

**Srta. Paola Jiménez Chávez**

**Asesor: Profesor Roberto Urrunaga**

**2016**

Dedico el presente trabajo a mis padres y hermanos, por su dedicación, soporte y comprensión a lo largo de todos estos años.  
A Guillermo, por apoyarme en cada proyecto e impulsarme siempre a ser una mejor persona y profesional.

Al profesor Roberto Urrunaga por sus apreciaciones de mejora al presente trabajo. A quienes este documento sirva de guía en su práctica profesional.

## **Resumen ejecutivo**

La problemática generada en la ejecución de los contratos de concesión de infraestructura pública de transporte urbano vial y férreo, por la falta de obtención oportuna de terrenos necesarios para determinado proyecto, dentro del plazo previsto contractualmente, genera impactos directos e inmediatos – como el retraso de las obras, encarecimiento del proyecto, dilación de la puesta en servicio de las obras, así como impactos indirectos e inducidos relacionados al bienestar de los usuarios, por ejemplo.

Bajo ese orden de ideas, decidimos estudiar las posibles causas de esta problemática, para lo cual hicimos un estudio sobre las deficiencias del Decreto Legislativo 1192 y su vinculación, o no, con las instituciones partícipes del proceso de gestión de adquisición, expropiación y transferencia de bienes públicos y/o privados, necesarios para la ejecución de este tipo de infraestructura.

En ese sentido, se considera, en primer término, el marco normativo, conceptual y metodológico (a nivel exploratorio, descriptivo y explicativo), luego se realiza un diagnóstico considerando la aplicación del Decreto Legislativo 1192 en los procesos de obtención de inmuebles necesarios para la ejecución de las concesiones, y se incluirán experiencias prácticas y reales sobre el tema. Posteriormente, en otro capítulo, se analizan los resultados del diagnóstico y experiencias reales que afectan el proceso de obtención de inmuebles, necesarios para la ejecución de las concesiones, así como los impactos que se generan en los contratos de concesión por la falta total o parcial de obtención de inmuebles. Asimismo, hacemos breves referencias prácticas sobre cómo se han presentado los procesos de adquisición en algunos proyectos nacionales.

De la investigación de los puntos anteriores, se identifica que el factor institucional sería determinante para contar con una exitosa gestión predial, impactando sobre los factores sociales y normativos requeridos para dicha gestión.

Para ello, se revisan y analizan las situaciones que se generan en la práctica, a partir de la publicación del Decreto Legislativo 1192, las mismas que son viables de mejorar si se toma la decisión de ordenar, planificar y coordinar interinstitucionalmente, promoviendo la participación de todos los actores involucrados, específicamente en los proyectos del sector transporte.

## Índice

Índice de gráficos ..... vii

Índice de anexos ..... viii

### **Capítulo I. Marco normativo, conceptual y metodológico .....1**

1. Marco normativo.....1

2. Marco conceptual.....2

2.1 Adquisiciones, expropiaciones y transferencias versus servidumbres  
y ocupaciones temporales .....2

2.2 Costo Beneficio de los PIP en Transportes .....3

2.3 Asignación de riesgos .....5

3. Marco metodológico .....8

### **Capítulo II. Diagnóstico de los procesos de obtención de inmuebles necesarios para la ejecución de las concesiones .....9**

1. Diagnóstico general .....9

2. Diagnóstico por procesos.....11

3. Cuestiones transversales a todos los tipos de proceso .....12

3.1 Oportunidad de la identificación de los predios.....12

3.2 Oportunidad contractual de entrega de predios.....12

3.3 Entrega de áreas sin saneamiento .....13

3.4 Falta de ordenamiento territorial.....14

3.5 Afectaciones de terceros .....15

4. Cuestiones transversales al proceso de adquisición y expropiación de predios.....15

4.1 Sobre el bien objeto de la adquisición y/o expropiación.....15

4.2 De las tasaciones .....16

4.3 De la información para la elaboración del expediente de valuación.....16

4.4 Plazos normativos irreales .....17

5. Cuestiones sobre el proceso de transferencia (interestatal).....17

### **Capítulo III. Resultados de la investigación .....18**

1. Resultados sobre las cuestiones transversales a todos los procesos.....18

1.1 Oportunidad de la identificación de los predios.....18

1.2 Oportunidad contractual de entrega de predios.....20

1.3 Entrega de áreas sin saneamiento .....22

1.4 Falta de ordenamiento territorial.....25

1.5 Afectaciones de terceros .....	29
2. Cuestiones transversales al proceso de adquisición y expropiación de predios.....	30
2.1 Sobre el bien objeto de la adquisición y/o expropiación.....	30
2.2 De las tasaciones .....	32
2.3 De la información para la elaboración del expediente de valuación.....	32
2.4 Plazos normativos irreales .....	33
3. Cuestiones sobre el proceso de transferencia (interestatal).....	34
<b>Capítulo IV. Conclusiones y propuestas de acción.....</b>	<b>40</b>
1. Conclusiones.....	40
2. Propuestas de acción.....	40
<b>Bibliografía .....</b>	<b>43</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>48</b>
<b>Nota biográfica .....</b>	<b>56</b>

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1.	Forma de valuación de tasación de bienes privados .....	16
Gráfico 2.	Número y porcentaje de materias recurrentes identificadas .....	38

## Índice de anexos

Anexo 1.	Brecha según tipo de infraestructura 2016 – 2025 .....	49
Anexo 2.	Artículos constitucionales que sustentan el Decreto Legislativo 1192.....	49
Anexo 3.	Procedimiento a seguir para las adquisiciones y expropiaciones .....	50
Anexo 4.	Procedimiento a seguir para las transferencias interinstitucionales.....	52
Anexo 5.	Normas que complementan y modifican el Decreto Legislativo 1192.....	53
Anexo 6.	La actualización catastral en Quebec – Canadá y sus aportes en la gestión de predios y transferencias estatales destinados a los proyectos de inversión .....	54



## Introducción

Durante la última década nuestro país presentó un crecimiento sostenido, generado, principalmente, por la inversión privada. De esta forma, en el periodo 2004 al 2014, el crecimiento económico del país se reflejó en el crecimiento del PBI en 1,8 veces, a un ritmo promedio de 6%. Asimismo, en el mismo periodo, el PBI de Perú superó al promedio latinoamericano, y la incidencia de la pobreza se redujo de 58,7 a 22,7% (-36 puntos porcentuales), así como la pobreza extrema se redujo de 16,4 a 4,3%<sup>1</sup>.

A pesar de lo señalado, factores económicos a nivel internacional, tales como la caída del precio de los *commodities*, la crisis en China y los ajustes a las tasas de interés referencial de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, se han reflejado en una baja de crecimiento y una reducción en las inversiones en nuestro país.

En este escenario, es necesaria la adopción de medidas que incentiven el crecimiento económico y la productividad de un país emergente como es el nuestro y, que, a su vez, disipen la crisis internacional de la cual no somos ajenos. Una de estas medidas, según la Contraloría General de la República (2016) debe «Apuntar a promover la inversión pública y privada para reducir de manera sustantiva la brecha de infraestructura existente a nivel nacional».

A pesar de la recomendación de la CGR, Bonifaz, Urrunaga, Aguirre y Urquizo (2015) señalan que, en relación a la expansión de las inversiones en servicios públicos: «Existen aún diversos obstáculos que enfrentan los inversionistas para realizar negocios en Perú y que no permiten que los beneficios del crecimiento económico se trasladen a una mayor reducción de la pobreza». Dentro de ellos, se destaca la falta de infraestructura física en el país y el déficit en la calidad de la existente, siendo que: «La infraestructura está relacionada directamente con la actividad productiva y estimula el crecimiento económico, debido a que es un insumo fundamental para la realización de las actividades privadas productivas» [Straub (2008); González, Guasch y Serebrisky (2007)].

Para superar este escenario, se ha identificado que la brecha de infraestructura en nuestro país para el periodo 2016 - 2025 asciende a USD 159.549 mil millones<sup>2</sup>, de los cuales el 36,03%, es decir, USD 57.499 mil millones, corresponden únicamente a la infraestructura de transporte,

---

<sup>1</sup> Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local (2016) – CGR

<sup>2</sup> Cifra proyectada en el documento denominado “Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2025”, en el cual Bonifaz, Urrunaga, Aguirre y Urquizo (2015) precisan que el cálculo únicamente considera aspectos de acceso a nueva infraestructura, así como el mantenimiento de la misma, es decir, no considera el mantenimiento ni rehabilitación de infraestructura ya concesionada o existente.

siendo este el sector que presenta mayor déficit; a su vez, un 82,93% de dicha cifra, corresponde a las infraestructuras de vías férreas y pavimentadas, materia del presente documento (anexo 1).

Asimismo, con la finalidad de reducir la brecha de infraestructura del país, Bonifaz, Urrunaga, Aguirre y Urquizo (2015), han estimado que en un escenario estable y sin obstáculos para su ejecución: «El período 2016-2025 implicaría una inversión promedio anual del 8,27% del PBI (es decir, USD 15.955 millones anual). En particular, en un contexto de mediano plazo (2016-2020) la inversión requerida para cerrar la brecha como porcentaje del PBI representa un promedio anual de 8,37% del PBI; mientras que en el largo plazo (2021-2025), de 8,17% del PBI». No obstante lo señalado, es importante indicar que las inversiones previstas para el periodo mencionado, distan en un 59% de la brecha identificada.

En este orden de ideas, y con la finalidad de abordar a detalle sobre las causas que impiden la ejecución de las inversiones de infraestructura en transportes en nuestro país, en el presente trabajo analizaremos la problemática de la obtención de terrenos para la ejecución de los contratos de concesión de infraestructura pública de transporte urbano vial y férreo, un tema poco estudiado, pero generador de impactos respecto de las inversiones en infraestructura, sus actores y del cierre de la brecha de infraestructura. En efecto, esta problemática conlleva una serie de implicancias de distinta índole respecto de cualquier proyecto de infraestructura, pues la falta total o parcial de los terrenos donde se ejecutará, genera el impacto directo e inmediato de retrasar su ejecución y, de acuerdo con Bonifaz, Urrunaga, Aguirre y Urquizo (2015) se generan otros impactos indirectos e inducidos, sobre el bienestar de los usuarios y proveedores, así como sobre la actividad económica y el nivel de empleo nacional generado por determinado proyecto.

Al respecto, el gobierno anterior propuso mitigar este factor y evitar cuellos de botella en la ejecución de proyectos, impulsando la gestión de obtención de predios necesarios para los proyectos de infraestructura pública a través de la derogación casi íntegra del régimen general de expropiaciones utilizado en las últimas décadas, y la emisión de normas vinculadas a la promoción de la inversión privada. La hipótesis del estudio es demostrar que el factor institucional es el principal obstáculo de la gestión de adquisición, expropiación y transferencia de bienes públicos y/o privados, necesarios para la ejecución las obras de infraestructura pública vial y férrea, en el marco de los contratos de concesión.

Asimismo, consideramos que la justificación del estudio es aportar las herramientas de solución necesarias para que los procesos de obtención tanto de bienes públicos como de bienes privados,

es decir, adquisición, expropiación y transferencia que realizan las entidades en el marco de los contratos de concesión, se ejecuten en la oportunidad debida y bajo los procedimientos establecidos con flexibilidad ante las situaciones nuevas que se presenten durante los mencionados procesos, evitando con ello, impactos negativos sobre la competitividad, productividad y el cierre de la brecha de infraestructura que requiere el país. De igual forma, la falta de estudios de investigación relacionados y especializados en el tema, justifican la elaboración del mismo.

Los objetivos generales de la investigación son los siguientes:

- Determinar las causas que conllevan a una ineficiente e inoportuna gestión de las adquisiciones, expropiaciones y transferencias de inmuebles requeridas para los contratos de concesión de infraestructura pública de transporte vial y férreo.
- Proponer las alternativas de solución que generen una mejora en la gestión de las adquisiciones, expropiaciones y transferencias de inmuebles y permitan una mejora en la oportuna entrega de los inmuebles para la ejecución de los contratos de concesión y, consecuentemente, el cierre de la brecha de infraestructura.

Asimismo, los objetivos específicos son los siguientes:

- Identificar los principales problemas generados durante los procesos de adquisiciones, expropiaciones y transferencias de inmuebles.
- Verificar que los retrasos en la entrega de inmuebles se generan por causas o factores institucionales.
- Formular propuestas y mecanismos de solución adecuados para corregir las deficiencias generadas por la falta oportuna de entrega de los inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte vial y férreo.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro capítulos, además de la presente introducción. En el primero, abordaremos el marco normativo, conceptual y metodológico; en el segundo, se realizará un diagnóstico de los procesos de obtención de inmuebles necesarios para la ejecución de las concesiones. El tercero abordará sobre los resultados de la investigación referidos a los impactos que genera la falta total o parcial de obtención de inmuebles necesarios para la ejecución de las concesiones, y se incluirán experiencias prácticas sobre el tema. Finalmente, el cuarto capítulo aborda las conclusiones y propuestas de acción.

El presente trabajo de investigación tiene sus alcances en la experiencia peruana y, dada la restricción en la extensión, se analizarán algunos ejemplos puntuales de la aplicación del sistema de obtención de predios en otros países, a efectos de comparar su eficacia respecto del sistema peruano. Asimismo, profundizaremos sobre el impacto que ha tenido la actualización del catastro en Quebec – Canadá respecto de la obtención de territorios.

Asimismo, si bien el Decreto Legislativo incorpora, tangencialmente, la liberación de interferencias, el procedimiento establecido no será desarrollado en el presente trabajo de investigación, por un tema de extensión del mismo; sin embargo, sí se analizará la necesidad de integrar esta liberación al proceso de adquisición, expropiación y/o transferencia. Otro aspecto no incluido en nuestro análisis se refiere a la determinación de la constitucionalidad de la normativa analizada, para efectos prácticos, únicamente evaluaremos su efectividad respecto de los contratos de concesión.

Adicionalmente a lo señalado, se hace una identificación de diversos temas que abarcan la gestión de obtención de áreas, sin embargo, no todos podrán ser abordados debido a la limitada extensión del documento.

A nivel doctrinario, encontramos como limitación la falta de estudios relacionados al tema elegido y fuentes bibliográficas, por tanto, el presente trabajo se centrará en la experiencia práctica, las notas periodísticas y doctrina general de los temas relacionados.

## **Capítulo I. Marco normativo, conceptual y metodológico**

### **1. Marco normativo**

El Decreto Legislativo 1192, publicado el 24 de agosto de 2015, aprobó la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y Otras Medidas para la Ejecución de Obras de Infraestructura, en adelante Decreto Legislativo 1192.

El mencionado Decreto Legislativo 1192, encuentra su habilitación constitucional en el Numeral 16 del Artículo 2 así como los Artículos 58, 70 y 73 de la Constitución Política del Perú de 1993 (anexo 2), y tiene como antecedentes a la Ley General de Expropiaciones - Ley 27117 y la Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura - Ley 30025, ambas derogadas casi en su totalidad por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del mismo cuerpo legal.

Las normas derogadas, señaladas en el párrafo anterior, dejaron de tener efectividad práctica ante el contexto del nuevo marco normativo aplicable a las asociaciones público privadas<sup>3</sup> (APP), a través del cual se pretende viabilizar la adquisición, expropiación y transferencia de terrenos para, a su vez, hacer viable la ejecución de obras de infraestructura pública.

En este orden de ideas, surgió la necesidad de establecer un régimen jurídico aplicable a los procesos de adquisición, expropiación y transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado para dar paso, a la ejecución de obras de infraestructura pública, considerando a estos actos de interés público primordial y basado en los principios de: a) Armonización de intereses, referido a que los procesos regulados y su desarrollo previsto en el Decreto Legislativo 1192, deben mantener la armonía entre los procesos ágiles y expeditos requeridos para el desarrollo de las obras de infraestructura y los derechos de los sujetos pasivos; b) Celeridad y eficacia, vista como la necesidad de ajustar la actuación de los diversos actores, a fin de lograr la obtención oportuna de los inmuebles, sin formalismos y teniendo como límites el respeto al debido proceso o al ordenamiento jurídico y, c) Transparencia, referido a que toda la información que

---

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 1012 y su Reglamento.

se utilice para los procesos regulados en el Decreto Legislativo 1192 debe ser de conocimiento público bajo el principio de publicidad.

En este escenario, a través del Decreto Legislativo 1192 se promovieron procedimientos y plazos a seguir en los casos de las adquisiciones y expropiaciones (anexo 3), así como en la transferencia de bienes estatales (anexo 4).

Finalmente, debemos señalar que, a partir de la publicación del Decreto Legislativo 1192, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y la Superintendencia de Bienes Estatales (SBN), han publicado diversas normas complementarias, tendientes a regular y acelerar los procesos de adquisiciones, expropiaciones y transferencias de inmuebles necesarios para obras de infraestructura (anexo 5).

## **2. Marco conceptual**

### **2.1 Adquisiciones, expropiaciones y transferencias versus servidumbres y ocupaciones temporales**

Los proyectos de infraestructura vial y férrea se diferencian de los proyectos de infraestructura en telecomunicaciones, energía, hidrocarburos y similares, en que los elementos funcionales e instalaciones permanentes de las obras principales, adicionales y/o complementarias de los primeros, suelen requerirse de forma permanente para asegurar una correcta explotación. Así, por lo general, dichos elementos e instalaciones de infraestructura vial y férrea, ocupan físicamente una extensión similar o superior a la vía existente o tiene un trazado que, proyectado sobre la rasante del suelo o en el subsuelo, podría ser similar o más extenso que el ancho físico y real de una vía, o aquel ancho normativo autorizado, conocido como el derecho de vía. Por ejemplo, la ubicación de la salida de una estación de metro que conecta al túnel o vía, podría estar proyectada bajo el suelo de determinado predio privado o estatal y requerir, además, de elementos proyectados sobre dichos predios, para su uso como estacionamientos para bicicletas, rejas de protección, paneles u otros, motivo por el cual se hace necesario que dicho predio se incorpore al proyecto para efectos que el concesionario ejecute la infraestructura y que, posteriormente, se integre al mismo como una sola infraestructura (metro), de manera que haga viable su explotación y administración por el propio concesionario, el Estado o un tercero, según sea el caso.

Esta necesidad de mayor ocupación de extensiones de terreno para la ejecución de las infraestructuras viales y férreas, podría, en algunos casos, limitar totalmente los derechos de propiedad de determinado predio, haciendo justificable la necesidad de adquirir y/o requerir la transferencia de la titularidad de los mismos y/o, expropiarlos contra la correspondiente compensación económica, en el caso que su propietario se negara a una venta directa. Cabe señalar que las expropiaciones deberán ajustarse a los límites constitucionales y normativos previstos en nuestro sistema.

A diferencia de lo señalado, otros proyectos de infraestructura en los sectores telecomunicaciones, energía, hidrocarburos y similares, e incluso algunos elementos de los proyectos férreos y viales, podrían no requerir más que canalizaciones de ciertos elementos o colocación de elementos aéreos que no limiten completamente la propiedad de determinado predio para la ejecución de la infraestructura y la integración de la misma para su administración y explotación, en cuyo caso será más conveniente, y menos costoso para el Estado, imponer servidumbres legales o convencionales que hagan viable la ejecución de las obras.

En nuestro país, esta segunda situación se concreta con la emisión de diversas normas y procedimientos por sectores, que establecen la necesidad de constituir servidumbres en aquellos casos en los que la afectación no sea definitiva y permita, al titular de la misma, mantener con los atributos de la propiedad con el menor número de limitaciones.

Existe, incluso, un tercer escenario, por lo general necesario para garantizar la correcta ejecución de los proyectos, el cual implica la ocupación temporal de ciertas áreas por un tiempo determinado, que, generalmente, coincide con el periodo de ejecución de las obras y que debería ser de implementación común en los proyectos de diversos sectores, incluido, pero no limitado, al sector vial y férreo, con la respectiva compensación en caso de afectación a sus titulares.

## **2.2 Costo beneficio de los PIP en transportes**

Tal y como plantea Bonifaz (2008), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), califica a los proyectos como: «Una alternativa de inversión, cuyo propósito es generar rentabilidad económica dentro de un horizonte de tiempo específico, que utiliza de forma parcial o total recursos públicos para poder crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad

productora de bienes o servicios públicos. Por lo tanto, se busca resolver un problema identificado en un área específica o población determinada, generando rentabilidad social <sup>4</sup>».

En relación a los proyectos en transportes, en el Anexo SNIP 10, aprobado por la Resolución Directoral 003-2011-EF/68.01, se ha identificado, de manera general, que los beneficios serían los siguientes:

- Ahorro en tiempo de viaje.
- Ahorro en costos de mantenimiento y operación vehicular.
- Ahorro en pérdidas o mermas de productos perecibles (en casos pertinentes sustentados).
- Excedente del productor (en casos de nuevas carreteras)

De forma concreta, en el estudio de preinversión a nivel perfil de la Línea 2 y tramo de la Línea 4 del Metro de Lima, el consorcio consultor Geodata, ESAN y Serconsult, estableció la sostenibilidad del proyecto férreo considerando los costos y beneficios del mismo, ante lo cual determinó un costo de inversión a precios de mercado de USD 5.290,261 (miles de millones) y, utilizando un factor de corrección social de 0,79, el costo de inversión total a precios sociales fue determinado en USD 4.179.306,2 (miles de millones). Asimismo, desde el punto de vista social, los beneficios estimados del proyecto, se generan: «Por el ahorro en el sistema de transportes tales como: i) ahorros por la disminución de los tiempos de viaje; ii) ahorros por la disminución de los costos operacionales vehiculares (COV); iii) ahorro por inversiones evitadas por renovación de flota vehicular; iv) ahorros por reducción de accidentes; v) ahorros por la reducción de la contaminación ambiental, y vi) por el impacto en los precios de los predios, especialmente en las zonas donde están ubicadas las estaciones de la situación con y sin proyecto».

No obstante lo expuesto, resulta utópico afirmar que los costos y beneficios estimados para el proyecto mencionado anteriormente, así como los de cualquier otro proyecto, se concretarán bajo un escenario de incumplimiento o cumplimiento parcial, tardío y/o defectuoso del Estado, más aun si esto se relaciona con sus obligaciones referidas a la entrega de áreas, incluyendo la adquisición, transferencia y expropiaciones. Esta situación de ineficiencia en las inversiones en transportes, derivadas de los incumplimientos contractuales del Estado, generará diversos sobrecostos que, según Bonifaz y Aragón (2008) podrían ser perfectamente evitables a través de

---

<sup>4</sup> Jose Luis Bonifaz y Gisella Aragón. En Documento de Discusión. Sobrecostos por la falta de infraestructura en agua potable: una aproximación empírica. (2008)



una adecuada planificación o, en su caso, atribuibles a ineficiencias subsanables, como ocurre con los procesos de adquisición, expropiación y transferencia.

En la misma línea, estos incumplimientos del concedente, impactarán sobre la previsión de la existencia de determinada infraestructura de transportes, cumpliéndose la premisa que sostienen los autores mencionados en el párrafo anterior, referida a que: «Producto de la búsqueda de un sustituto para la falta de infraestructura [carreteras o vías férreas], el usuario incurre en una pérdida de eficiencia social, pues al utilizar la infraestructura ineficiente [buses, taxis, mototaxis, vehículos particulares o similares] consume menos o tiene una productividad menor que la que podría alcanzar en caso de acceder a una infraestructura adecuada» [el agregado es nuestro].

En el caso particular, por ejemplo, el hecho que el consumidor utilice como medio de transporte su vehículo particular o un taxi, ante la inexistencia oportuna de un proyecto de carretera o vía férrea, generaría que este se desplace a un mayor costo en una misma distancia, con un transporte de menor calidad (eventualmente) y con un mayor tiempo de viaje, que podría repercutir sobre su actividad económica, lo que generaría una pérdida de eficiencia social.

### **2.3 Asignación de riesgos**

De acuerdo con lo señalado por Enrique Ghersi y Jaime Sabal (2006), la asignación de riesgos debe ser: «Evaluada cuidadosamente, estructurada y negociada en base a las ventajas que cada parte tiene para asumir estos riesgos». En la misma línea, Vassallo e Izquierdo (OCDE 2008), señalan que: «La asignación de riesgos varía según el autor en consulta, siendo el criterio general que siempre debe atenderse al caso particular».

Por su parte, Baeza, Ortega y Vasallo<sup>5</sup> señalan que: «Los riesgos deben recaer en el agente que mejor pueda controlarlos», a fin que se cumpla el objetivo dual de dicha asignación, es decir: «Por un lado, aprovechar la ganancia de eficiencia derivada de la asunción de responsabilidades de cada parte interviniente en el contrato. Por otro lado, minimizar el número de renegociaciones del contrato, porque, en muchos casos, terminan por perjudicar a usuarios y contribuyentes».

---

Baeza Muñoz, M<sup>a</sup> de los Ángeles; Ortega Hortelano, Alejandro y Vassallo Magro, José Manuel (2012). Reparto de riesgos en concesiones de infraestructuras ante la crisis económica. En: "X Congreso de Ingeniería del Transporte.

Atendiendo a los conceptos y consideraciones para la asignación mencionados, nos parece acertada la calificación que le atribuyen Enrique Ghersi y Jaime Sabal (2006), al riesgo expropiatorio, al cual caracterizan como “asimétrico” dada su potencialidad de producir solo resultados desfavorables, así como la clasificación de “riesgo político” que realizan los mismos autores, por cuanto este incumplimiento del gobierno es la fuente del *default* de otras obligaciones relacionadas y de afectación significativa de los retornos esperados por los proveedores de fondos.

Ahora bien, en relación a lo señalado, consideramos oportuno precisar que la sola denominación de “riesgo expropiatorio” no refleja de forma real los alcances del mismo, ya que en nuestra opinión, este debe entenderse en el sentido más amplio, es decir, que no se limita a la obtención de las áreas necesarias para la ejecución de determinada infraestructura, sino que debe alcanzar a la funcionalidad de las mismas, esto es, que los predios obtenidos sirvan realmente para la ejecución, encontrándose saneados, sin interferencias u otros obstáculos que impidan la continuación o retrasen determinado proyecto. En la misma línea, este riesgo no se limita a las expropiaciones, como su nombre lo indica, sino que se refiere a todos los procesos posibles para la obtención de las áreas: i) adquisición o trato directo; ii) expropiación, y iii) transferencia interinstitucional.

En línea con lo señalado, consideramos que, en el tema en análisis, el mejor agente para afrontar el riesgo de la entrega de los predios necesarios para la ejecución resulta ser el Estado, en tanto este cuenta con la fuerza legal que lo habilita a hacer efectiva una adquisición, transferencia y/o expropiación.

Esta asignación ha sido evaluada en los Lineamientos para la Asignación de Riesgos en los Contratos de APP, documento que identifica al riesgo de expropiación de terrenos como: «El riesgo que el encarecimiento o la no disponibilidad del predio donde construir la infraestructura provoquen retrasos en el comienzo de las obras y sobrecostos en la ejecución de las mismas». Asimismo, en dichos Lineamientos se considera, acertadamente, que «La oportuna adquisición de los terrenos, constituye un requisito fundamental para una adecuada estructuración contractual, así como para ayudar a la viabilidad financiera, bancabilidad y aceptación comercial del proyecto es [siendo] necesario que exista suficiente certeza que los terrenos estarán disponibles en las fechas requeridas para poder cumplir con la planificación de las obras y no generar demoras en la construcción y puesta en servicio» [el agregado es nuestro].

Asumir que el riesgo expropiatorio puede ser transferido al privado, configuraría, en nuestra opinión, un error, considerando quién es el agente que está en mejor capacidad de soportarlo así como un potencial sobrecosto para el Estado, en tanto que, de ser así, este riesgo debe, indubitablemente, ser compensado al inversor, tal como se ha planteado acertadamente por la OECD (2015), como desafío de gobernabilidad: «En algunos casos, este enfoque [la asignación de riesgos inadecuada] no tiene en cuenta que el aumento de los riesgos tiene que estar acompañado de una justa compensación. En consecuencia, muchos de los proyectos iniciales presentan a una desalineación entre lo que los socios del sector privado aceptarán en términos de riesgo y lo que algunas entidades del sector público esperan. Por lo tanto, es poco probable que los enfoques que contemplen la reducción de riesgos y la gestión de costos desde una perspectiva gubernamental, resulten en soluciones sostenibles. Como otorgante del proyecto, le corresponde al sector público diseñar proyectos que solo transfieren esos riesgos al sector privado, en tanto tenga más capacidad de gestionar que el público (...). Las experiencias en diversos países muestran que, a menudo, esto puede implicar la transferencia de menos riesgos de los que se pensaban originalmente. Los países no deben intentar utilizar el sector privado para mitigar los problemas que se derivan esencialmente de un gobierno defectuoso. Por ejemplo, el sector privado suele ser menos idóneo para superar los problemas de terrenos y derechos de paso que el público. Si bien este riesgo puede ser cargado a la parte privada, no será rentable. Por lo tanto, el uso de acuerdos de reparto de riesgos más innovadores requiere que tanto el sector público como el privado puedan identificar, medir y asignar los riesgos entre ellos, de manera justa, con la compensación apropiada que corresponda al riesgo asignado» [traducción propia].

Al margen de lo señalado, y sin perjuicio que el riesgo expropiatorio se mantenga asignado de forma directa al Estado, la nueva normativa permite que el Estado se valga de terceros e, incluso, del mismo concesionario para realizar ciertas actuaciones que conlleven a materializar las adquisiciones.

En línea con lo expuesto y sin perjuicio de la clasificación de país emergente que se le ha otorgado a nuestro país, su experiencia en APP a lo largo de las dos últimas décadas, puede permitir a sus agentes de gobierno la identificación de aquellos factores que afectan la asignación del riesgo de expropiaciones sobre el Estado en su alcance más amplio, así como las opciones de mitigación de dicho riesgo y mejoras en los procesos de obtención de áreas que eviten la constante renegociación contractual ya que son puntos que deben ser superados dada su reincidencia en diversos proyectos viales y férreos.

### **3. Marco metodológico**

El presente trabajo requiere de investigación:

- Exploratoria: se requiere conocer y examinar la problemática en general de los procesos de obtención de inmuebles para la liberación de áreas necesarias para una concesión.
- Descriptiva: se realizará una descripción de la problemática y factores que no permiten el desarrollo de los procesos de adquisición de los inmuebles, así como el impacto de dichos factores en los proyectos.
- Explicativa: se determinarán los mecanismos de mejora necesarios para cumplir con los objetivos de la investigación.

El trabajo de investigación será empírico y estará basado en el uso de datos tanto cualitativos como cuantitativos.

De otro lado, si bien la doctrina no ha profundizado sobre este aspecto, en la práctica es posible encontrar diversas experiencias que permiten analizar el problema que genera la inadecuada gestión de adquisiciones, expropiaciones y transferencias durante la ejecución de los contratos de concesión, así como los factores que la obstaculizan.

De la misma manera, es posible contar con recursos como reportajes periodísticos sobre la materia, que permitan analizar la visión, restricciones y procesos actuales que conllevan las adquisiciones, expropiaciones y transferencias.

Finalmente, revisaremos algunos ejemplos prácticos de la experiencia internacional a fin de compararla con nuestra realidad nacional, para lo cual complementaremos nuestro análisis con reflexiones sobre el sistema chileno y español y, analizaremos cómo la reforma del catastro en Canadá promovió una ordenada identificación y obtención de las tierras para los proyectos de inversión.

## **Capítulo II. Diagnóstico de los procesos de obtención de inmuebles necesarios para la ejecución de las concesiones**

### **1. Diagnóstico general**

A través del Decreto Legislativo 1192, cuerpo normativo que tiene por finalidad viabilizar la adquisición, expropiación y transferencia de bienes públicos y privados para, a su vez, hacer viable la ejecución de obras de infraestructura pública, se observa el esfuerzo del legislador por adecuar a la realidad, entre otros, el proceso de obtención de bienes privados, al cual Watanabe y Barrionuevo (2015) denominan acertadamente “gestión predial” y sugieren dividir en tres grandes actividades<sup>6</sup>:

- Identificación de predios por adquirir.
- Valuación de los predios.
- Adquisición de los predios.

Al respecto, podría suponerse que es la gestión predial de bienes privados aquella que genera mayores problemas para la obtención de los terrenos necesarios para las obras de infraestructura; sin embargo, esta idea no es del todo cierta.

En este escenario, esta norma también refleja un intento por adecuar la transferencia interestatal de los bienes de dominio público o de cualquier otra naturaleza asignados a la administración pública, que sean necesarios para la ejecución de las infraestructuras públicas.

Estos esfuerzos, dirigidos a dar practicidad y viabilidad tanto a la gestión predial como a las transferencias interestatales, se concretan, entre otras, con las siguientes medidas normativas:

- Determinación de los actores involucrados en la gestión predial y en la transferencia interestatal. En este escenario, se incorporan las figuras de beneficiario y tercero encargado de las gestiones de transferencia o gestión predial, que puede ser el propio concesionario o un tercero encargado por el sujeto activo.

---

<sup>6</sup> Barrionuevo Luna Ana Cristina y Watanabe Sisniegas Angie. Tesis “Demora en la entrega de predios necesarios para la ejecución de proyectos viales concesionados” (2015).

- Oportunidad para la identificación de los predios que, en obras cofinanciadas, será la declaración de viabilidad y, en el caso de proyectos autofinanciados, la identificación podrá iniciarse con los estudios realizados en la etapa de diseño, situación que será analizada más adelante.
- Entre otros, en relación a los plazos, se establecen:
  - Plazos para la notificación del inicio del proceso de identificación al propietario y ocupantes del predio. Asimismo, se establecen plazos referidos a la anotación preventiva.
  - Plazos para la elaboración de los expedientes técnicos – legales necesarios para la valorización de los predios y para la realización de la tasación.
  - Determinación de plazos fijos para cada tipo de proceso (adquisición, expropiación y transferencia).
- Habilitación normativa para que la adquisición de bienes se inicie vía trato directo en forma previa o posterior a la emisión de una ley que autorice su expropiación.
- Posibilidad de que el Estado continúe con una expropiación, aun frente a problemas de identificación del titular de una propiedad privada o en caso de existencia de procesos judiciales o arbitrales en curso, previa consignación de la indemnización justipreciada hasta la culminación del proceso.
- Valoración de los bienes y posibilidad de pagar indemnizaciones que contemplen la valoración de las mejoras realizadas en los bienes privados a quienes demuestren la posesión de una vivienda por un periodo mayor a diez años, así como la previsión de pago de una indemnización adicional de 10% sobre el valor comercial del inmueble, en caso de venta voluntaria del bien privado, durante el trato directo.
- Posibilidad de cuestionar las expropiaciones en vía arbitral o judicial, únicamente en los casos que se solicite la revisión del valor de tasación o en caso de expropiación total o parcial, siempre que el Estado haya tomado posesión de parte del inmueble y el resto se desvalorizara o terminara siendo inútil para los fines destinados.
- Posibilidad de suscribir contratos preparatorios y otros pactos que permitan al Estado la posesión anticipada de los bienes privados, otorgando la posibilidad de anticipar hasta un 50% del pago a cuenta del valor de tasación.
- Posibilidad que la empresa concesionaria participe del proceso de liberación de interferencias de otros operadores de servicios públicos, previa habilitación en los contratos de concesión y bajo el reconocimiento de costos por parte del Estado por medio de reembolso.

- Posibilidad de adquisición o expropiación de áreas remanentes, es decir, de áreas que, no siendo requeridas para una transferencia, adquisición o expropiación, resultan inservibles para el propietario original a causa de la gestión predial, problemática que también será analizada más adelante.

No obstante, los cambios normativos señalados, al día de hoy, el Estado aún no ha podido concluir con casos exitosos, eficientes y eficaces sobre los procesos de obtención de bienes públicos y privados, razón por la cual, se siguen produciendo retrasos, renegociaciones y/o paralizaciones en la ejecución de obras de los proyectos. En efecto, existen situaciones de incumplimiento y/o retraso que escapan a toda implementación normativa, las cuales serán abordadas en el siguiente acápite y que se originan, principalmente, por causas institucionales, materializadas en los siguientes factores:

- Falta de coordinación institucional a diversos niveles.
- Falta de planificación.
- Falta de armonización de intereses.
- Falta de celeridad y eficacia.
- Falta de transparencia.

Estos factores, impactan, a su vez, sobre otros aspectos como el social y el propio aspecto normativo.

## **2. Diagnóstico por procesos**

En primer lugar, corresponde que clasifiquemos los procesos de obtención de predios como sigue:

- Proceso de Adquisición de predios.
- Proceso de expropiación.
- Proceso de transferencia (interestatal).

A partir de esta clasificación, podremos realizar un diagnóstico claro de aquellas causas que afectan el desenvolvimiento de dichos procesos.

Con relación a los procesos listados, recordamos que, tanto el proceso de adquisición como el de expropiación se encuentran previstos para ser gestionados con los privados titulares de los predios, mientras que el de transferencia se enfoca en la obtención de predios entre entidades. En ese sentido, realizaremos el diagnóstico de situaciones que afectan transversalmente a todos los procesos, así como los factores que afectan de forma independiente.

### **3. Cuestiones transversales a todos los tipos de proceso**

#### **3.1 Oportunidad de la identificación de los predios**

Tal como hemos anticipado, la normativa aplicable en nuestro país, permite que las gestiones para la adquisición<sup>7</sup> de las obras de infraestructura resultantes de las APP cofinanciadas se inicien, a más tardar, con la declaratoria de viabilidad, según el SNIP. Asimismo, en el caso de las APP autofinanciadas, las gestiones se pueden iniciar, a más tardar, con los estudios desarrollados para la etapa de diseño.

Para estos efectos, se considera que la declaratoria de viabilidad es una de las fases básicas de diseño, es decir, no se encuentra totalmente desarrollada ni detallada y menos aún asegura que las adquisiciones y expropiaciones sean las idóneas para las infraestructuras de transporte.

#### **3.2 Oportunidad contractual de entrega de predios**

Los proyectos viales y férreos, en especial aquellos de gran envergadura, generalmente requieren de grandes extensiones de áreas para su ejecución. La entrega de las áreas públicas y/o predios requeridos para estas infraestructuras, requiere de una determinación no solo física, sino también de un plazo definido para que su ejecución se realice de forma oportuna, sin generar renegociaciones, retrasos, sobrecostos por ineficiencia y/o pérdidas de eficiencia social.

En nuestro país, el cronograma de entrega de áreas se prevé desde las bases de licitación y se acuerda por las partes en los contratos de concesión; sin embargo, es prácticamente impuesto y, en proyectos emblemáticos e impulsados por los gobiernos de turno, es poco probable que dicho cronograma pueda ser modificado por el concesionario, aun cuando se prevea que la entrega no será cumplida conforme a lo ofrecido. La limitante de esta situación es la falta de evaluación y

---

<sup>7</sup> Este punto es considerado común a las expropiaciones puesto que éstas son consecuencia directa del proceso fallido de trato directo, con lo cual deberá cumplirse previamente este paso.



previsión irreal de los tiempos en los que se deben entregar las áreas debidamente liberadas y saneadas.

### **3.3 Entrega de áreas sin saneamiento**

A nivel normativo, los procesos de adquisición, expropiación y/o transferencia de bienes, no contemplan la entrega al concesionario, de inmuebles debidamente saneados.

Así, tampoco existe una normativa particular referida al saneamiento de predios para proyectos de inversión, pues a estos se le aplican normas como la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones – Ley 29090, la cual ha sido constantemente modificada. De otro lado, en un intento por agilizar los procesos en proyectos de inversión, encontramos, entre otros dispositivos, una confusa Ley que declara de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de los sectores Educación y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción Ley 26512, el Decreto Legislativo que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura DL 1014 y la Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país – Ley 30230, sin contar a los innumerables dispositivos ocultos en las normas de presupuesto, tales como disposiciones finales y similares, relacionados a gestiones de saneamiento, permisos y liberación de interferencias. En este escenario, se verifica una normativa sin integración, dispersa, escasa y no pensada para agilizar los proyectos de inversión.

De otro lado, el Decreto Legislativo 1192, recoge someramente consideraciones sobre el saneamiento físico – legal de los terrenos y la liberación de interferencias, a pesar que, conforme hemos anticipado, estos procesos se encuentran estrechamente relacionados con la gestión predial y la transferencia de bienes estatales y que, en nuestra opinión, debieran ser parte de un proceso integral de adquisiciones que asegure la disposición efectiva y real de las áreas y que elimine toda posible restricción física, legal y/o técnica que impacte sobre los proyectos, más aun cuando en este tipo de esquemas las áreas suelen ser grandes extensiones contiguas que, al término de la ejecución, deben integrarse como una sola, para efectos de registrarlas debidamente saneadas.

Por el contrario, esta obligación de saneamiento, se refleja de forma frecuente en los contratos de concesión, cuyas cláusulas, por lo general, disponen la entrega de terrenos debidamente

saneados, por el concedente a favor del concesionario, la misma que una vez efectuada, transfiere el riesgo de los bienes recibidos al concesionario. Sin embargo, este riesgo estaría correctamente transferido si deriva de omisiones o inacciones que el Estado debió prever oportuna y previamente a la adjudicación de cualquier proyecto.

Esta falta de congruencia normativa y contractual, genera impactos sobre la obtención de terrenos y, dependiendo del caso particular, podría generar razonables objeciones a su recepción por parte del concesionario, el mismo que, al aceptar su entrega puede verse afectado con un riesgo no generado por sus actos ni gestiones. No obstante, ello no solo se debe al aspecto normativo, sino que esta deficiencia no se logra superar debido a la falta de evaluación de las instituciones, el sinceramiento de plazos y las adjudicaciones por cuestiones políticas.

En relación a la liberación de interferencias, solo se prevé aquellas relacionadas a otros servicios públicos como gas, telefonía y agua y alcantarillado; sin embargo, se omiten otras que impactan sobre los predios como la existencia de cámaras de seguridad, semáforos, fibra óptica, entre otros, gestionados por otras entidades o empresas y que, por tanto, no habilita a los funcionarios a liberarlas de forma ágil como correspondería.

### **3.4 Falta de ordenamiento territorial**

La falta de ordenamiento territorial es una causa institucional que afecta a los procesos de gestión predial y transferencia y condiciona una próspera funcionalidad de los terrenos entregados en el marco de la ejecución de las obras de infraestructura, que implica, según el MINAM (2016): «La toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, considerando las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad, gestionando y minimizando los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se desarrollan en el territorio; garantizando el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida».

No obstante, la experiencia en nuestro país demuestra que la coordinación y decisiones concertadas ha sido y es escasa y, a la fecha, no existe decisión que permita la implementación de políticas a todo nivel, en un plazo sostenible, que evite oportunismos, adecuada planificación y previsión de ineficiencias subsanables.

### **3.5 Afectaciones de terceros**

Otro factor no valorado en los procesos de selección de los proyectos, pero estrechamente relacionado con la gestión predial, así como con las transferencias interestatales, es la potencial afectación que genera determinado proyecto sobre los negocios o propiedades colindantes que, en consecuencia, se verá reflejada -en muchos casos- en la oposición a la ejecución de las obras y bloqueo de las áreas entregadas para la ejecución.

Esta situación no se refiere a la oposición social per se, sino al impacto o riesgo sobre propiedades terceras que se genera en las zonas aledañas a determinado proyecto, que se genera en una extensión mayor o traza subterránea, ante la falta de coordinación, falta de transparencia, planificación y aviso oportuno a la población afectada.

## **4. Cuestiones transversales al proceso de adquisición y expropiación de predios**

### **4.1 Sobre el bien objeto de la adquisición y/o expropiación**

Existe la posibilidad que algún terreno necesario para la ejecución de las obras no requiera ser adquirido o expropiado en su totalidad para dicho fin, pues, en ocasiones, solo se requieren pequeñas áreas colindantes, vías auxiliares o similares. Sin embargo, en otros casos se podrían producir afectaciones sobre el bien adquirido parcialmente, haciendo que este pierda la finalidad comercial o la utilidad para la cual fue adquirido originalmente.

En este escenario, la norma vigente habilita a los titulares de los proyectos a adquirir o expropiar la totalidad de la propiedad, conformada por aquella área que, si bien no está destinada al proyecto, ya no es de utilidad del tercero afectado (remanente). Asimismo, los terceros afectados con la adquisición y/o expropiación parcial podrán solicitar que esta sea total. En ambos casos, la norma condiciona a que esta adquisición y/o expropiación total, se produzca, únicamente, en el caso que: i) se genere la inutilidad o imposibilidad total o parcial del uso del inmueble, o ii) que el valor comercial de la propiedad del suelo se deprecie significativamente.

De otro lado, la realidad en proyectos viales y férreos es que se ejecuten trazos en espacios donde se realizan actividades con alta informalidad, con lo cual, exigir la entrega de un informe que sustente la inutilidad del área remanente del bien, resulta complicado. Para superar este aspecto, podría esperarse que el órgano o ente especializado, realice una evaluación y valoración justa de los remanentes.

## 4.2 De las tasaciones

El artículo 20.5 del Decreto Legislativo 1192, señala que, una vez transcurrido el plazo a que se refiere el numeral 20.3<sup>8</sup>, sin que el sujeto pasivo haya aceptado la oferta de adquisición, esta última se considera rechazada y se da inicio al proceso de expropiación regulado en el Título IV de dicho Decreto Legislativo.

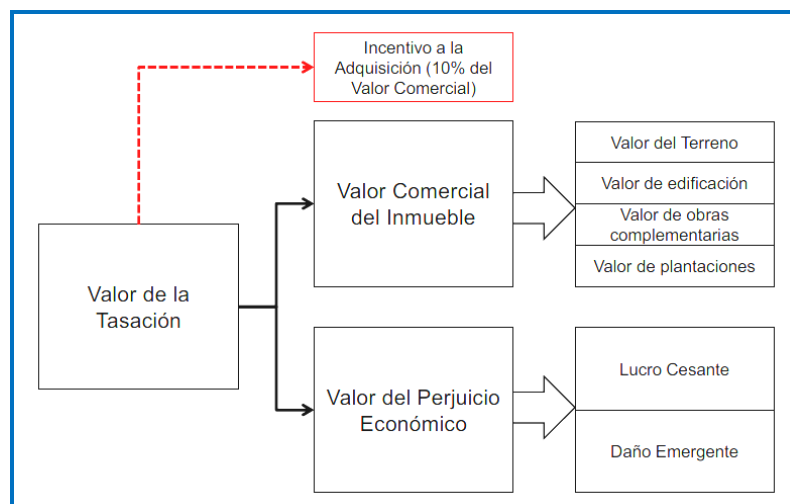
Al respecto, la regulación prevé la figura del sujeto pasivo como un solo propietario o poseedor, es decir, existe un vacío respecto de la calificación de copropietarios o coposeedores.

## 4.3 De la información para la elaboración del expediente de valuación

La norma precisa que, para la determinación del valor de tasación, el valor comercial del bien privado, incluye los valores de terreno, edificación, obras complementarias y, de ser el caso, plantaciones.

En la misma línea, el numeral 2 del Artículo 13 del Decreto Legislativo 1192 señala que el valor de la tasación comprende también la compensación del 10% en casos de venta directa y, el perjuicio económico que contiene al lucro cesante y daño emergente, siempre que se encuentren acreditados o cuenten con un informe debidamente sustentado.

### Gráfico 1. Forma de valuación de tasación de bienes privados



Fuente: Estudio Rosselló

<sup>8</sup> Según lo dispuesto en el Artículo 20.3, el sujeto pasivo cuenta con un plazo de quince días hábiles, para comunicar su aceptación a la oferta de adquisición efectuada por el sujeto activo.

Con relación a la acreditación del lucro cesante y daño emergente, la norma, no hace más referencias sobre la forma y calidad de información que debe proveerse por parte de quien alega el perjuicio, ni aquella que debe ser requerida por el encargado de elaborar el expediente.

#### **4.4 Plazos normativos irreales**

Los plazos normativos establecidos para las gestiones prediales y transferencias estatales, han resultado ser en extremo positivos e irreales. En efecto, la norma plantea plazos excesivamente reducidos respecto de la realidad y manejo de gestión que tienen los funcionarios públicos. En este escenario, corresponde que dichos plazos sean sincerados y respondan a nuestra realidad actual, a fin de evitar incumplimientos por parte de los actores involucrados.

No obstante, en nuestra opinión, estos plazos podrían ser objeto de mejora y ajuste, en la medida que la gestión predial y transferencia alcancen la sistematización.

### **5. Cuestiones sobre el proceso de transferencia (interestatal)**

El artículo 41 del Decreto Legislativo 1192, establece que los predios y/o edificaciones de propiedad estatal y de las empresas del estado requeridos para ejecución de obras de infraestructura son transferidos a título gratuito y automáticamente al sector, gobierno regional o gobierno local titular del proyecto, en la oportunidad que estos lo señalan y por el solo mérito de la resolución administrativa que emita la Superintendencia de Bienes Nacionales – SBN, en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles contados desde la fecha de presentación de la solicitud.

Al respecto, existen una serie de normas listadas en el anexo 2, que ordenan los procesos de transferencia estatal. Sin embargo, ni en el Decreto Legislativo 1192, ni en dichas normas, se han establecido procesos claros en relación al traslado de los ocupantes de estos predios estatales; es decir, se regula la etapa previa y necesaria para efectuar la transferencia predial, pero no se regula la etapa posterior que incluya la reubicación, mudanza y adecuación de las entidades ocupantes. Ello tampoco se prevé durante la etapa previa a la adjudicación o formación del contrato.

Si las entidades a todo nivel tuvieran conocimiento de determinado proyecto, podría preverse la necesidad de las áreas y programar los plazos de desocupación, traslado y reubicación.

### **Capítulo III. Resultados de la investigación**

Una a una las situaciones descritas en el acápite anterior han generado impactos respecto de los procesos de adquisición, expropiación y transferencia. En algunos casos, por carencias o vacíos normativos, en otros, por dificultades sociales y, de forma más frecuente, por las carencias institucionales y de gestión del Estado, sin descartar una combinación de todos los factores mencionados.

Lo señalado impide no solo la obtención oportuna de los predios, sino que, eventualmente, hace que dicha obtención no sea satisfactoria respecto de la utilidad y/o destino que se plantea asignar a determinado predio o conjunto de predios en un proyecto de transporte.

A continuación, presentamos los resultados de nuestra investigación, los cuales son un correlato de las situaciones identificadas<sup>9</sup> en el Capítulo II del presente trabajo:

#### **1. Resultados sobre las cuestiones transversales a todos los procesos**

##### **1.1 Oportunidad de la identificación de los predios**

Tal como hemos advertido, la nueva normativa ha considerado que las gestiones para la obtención de predios puedan iniciarse, a más tardar, con la declaratoria de viabilidad, según el SNIP, para las APP cofinanciadas y, en el caso de las APP autofinanciadas, dichas gestiones podrían iniciarse, como máximo, con los estudios desarrollados para la etapa de diseño.

A pesar de esta disposición, es común que los trazos aprobados normativamente no siempre sean los definitivos, pues es especialmente frecuente que, en proyectos de vías férreas y carreteras se generen cambios en dichos trazos durante el desarrollo de los expedientes definitivos de ingeniería (o ingeniería de detalle). Estos cambios pueden derivarse, entre otros casos, de: i) optimizaciones o razones técnicas no advertidas en los estudios iniciales de ingeniería; ii) razones sociales, económicas o existencia de interferencias que dificulten y encarezcan las expropiaciones, justamente, debido a la falta de definición de las áreas necesarias para determinado proyecto; iii) existencia de interferencias de otros servicios públicos que encarezcan el proceso expropiatorio, y iv) necesidad de mayores áreas no contempladas en los estudios iniciales, entre otras.

---

<sup>9</sup> Dada la reducida extensión del presente trabajo, hemos elegido los factores que, en nuestra experiencia y estudio, generan mayor impacto sobre la obtención de los predios para las concesiones de transporte. Sin duda, existen otros factores que generan impacto pero que no podrán ser abordados en el presente documento.

En este orden de ideas, en nuestra opinión, no basta que los proyectos de carreteras y vías férreas cuenten con un trazado de vía normativo declarado viable, pues la sola viabilidad corresponde a una etapa temprana de ingeniería para este tipo de proyectos y/o podría encontrarse desactualizada. Resulta más lógico, técnico y económicamente viable, entonces, que la identificación de las áreas necesarias para la ejecución de las infraestructuras se defina con la aprobación de los estudios de ingeniería definitiva, lo que permitirá identificar previamente las dificultades o impedimentos que podrían presentarse durante el proceso de adquisición, expropiación y/o transferencia.

Para que ello ocurra y no genere nuevos cuellos de botella por la necesidad de contar con una ingeniería desarrollada, podría preverse que la ingeniería de detalle de este tipo de proyectos se adjudique: i) para su elaboración íntegra y con suficiente antelación a la ejecución de un proyecto, hecho que obligaría a las autoridades a contar con una adecuada planificación, de manera que se prevea una ejecución inmediata a la aprobación de la ingeniería de detalle, y que se evite que la ingeniería elaborada quede obsoleta en el tiempo, como ha ocurrido en algunos casos; ii) por etapas, con plazos suficientes para el desarrollo de una primera etapa que identifique los predios necesarios para la ejecución, de modo que, en paralelo a la adquisición de los predios necesarios para la primera etapa de ejecución, se continúe desarrollando el resto de la ingeniería definitiva del proyecto que permita las adquisiciones y ejecución de lo que queda pendiente del proyecto, tal como ocurre en los contratos tipo *fast track*.

Esta previsión, priorización y definición y respeto a la secuencia de un proyecto, permitirá estimaciones reales de entrega de áreas de concesión a nivel contractual y evitará incumplimientos por parte de los concedentes de proyectos que generen renegociaciones de plazos, tarifas y otros y, que obstaculicen el cierre de la brecha de infraestructura.

Continuar bajo el mismo esquema, significaría, en nuestra opinión, realizar esfuerzos inciertos y el desembolso innecesario de recursos sobre adquisiciones y expropiaciones que podrían variar, con el consecuente desembolso de sobrecostos por ineficiencias subsanables.

En Chile, de forma previa a la adjudicación de una concesión, se requieren que los bienes o áreas de la concesión, se identifiquen y valoricen, de manera que se incluyan en las bases administrativas, sin embargo, en aquellos casos en los que no fuera posible identificar y valorizar determinado bien para que forme parte de las áreas de concesión, está permitido que el concesionario realice estudios complementarios que modifiquen el trazado de la vía o del metro,

que permitan la obtención de otros predios. No obstante esta posibilidad, consideramos que estos estudios complementarios de modificación del trazado, debieran ser una ayuda para que el concedente pueda cumplir con obtener determinadas áreas; sin embargo, no coincidimos con la posibilidad que los bienes sean adquiridos de forma directa por el concesionario, como se realiza en este sistema.

Finalmente, sobre este punto, debemos señalar que, si bien existe un componente normativo por corregir, que se refiere a la oportunidad para identificar los predios, también aparece un componente institucional configurado por la falta de priorización de los proyectos que permita realizar, en tiempo debido, el análisis y evaluación que deben realizar los agentes involucrados en la promoción, concesión y ejecución del proyecto, es decir, aquellos agentes estatales que harán suyo el riesgo de obtener el bien o bienes identificados, quienes deben considerar aquello a lo que se están obligando. En ese sentido, consideramos que la situación descrita tiene causa en la imprecisión normativa, pero esta depende, en gran medida, de la falta de coordinación, planificación y priorización, es decir, del factor institucional, que impacta sobre la obtención de los predios en análisis.

## **1.2 Oportunidad contractual de entrega de predios**

Tal como hemos anticipado, la entrega de las áreas públicas y/o predios requeridos para determinada infraestructura, además de su identificación, requieren plazos determinados de entrega que permitan una ejecución oportuna de determinado proyecto.

No obstante, en nuestro país es recurrente el compromiso de los órganos de promoción de la inversión y/o de los concedentes, de entregar la totalidad o gran parte de las áreas sin tomar en cuenta la secuencia de definición del trazo de vía previa a la ejecución, siendo común también que, al interior de estos agentes, no se realice un estudio previo que identifique correctamente los plazos de entrega de los terrenos respecto de la elaboración de las ingenierías y de la ejecución de las obras. Esta actuación se relaciona con la necesidad que tienen los agentes de gobierno de cumplir con los objetivos y políticas de turno, sin que previamente exista una planificación y priorización de los proyectos.

Así, por ejemplo, en el caso de la Línea 2 del Metro de Lima, el concedente se comprometió a entregar el íntegro de los predios que conforman la primera etapa A, es decir, aquellas áreas que forman parte de los cinco primeros kilómetros de la línea, dentro de los diez primeros días de



suscrito el contrato de concesión, obligación que no fue cumplida y que hoy, dos años después, aún continúa pendiente de cumplimiento por el Estado, retrasando el proceso de ejecución de las obras.

De la misma manera, el plazo de entrega mencionado, en dicho proyecto, se pactó sin considerar (o considerando a “ojos cerrados”) que el riesgo expropiatorio a cargo del Estado, podría generar un cambio de áreas durante el desarrollo de las ingenierías, e impactar en los plazos de obtención de los predios, tal como ocurrió. En efecto, durante el desarrollo de la ingeniería de la primera etapa A del mencionado proyecto, se han generado optimizaciones motivadas por el cambio de áreas de concesión producto de la imposibilidad de liberar interferencias en las áreas originalmente ofrecidas, entre otros. En paralelo, resulta oportuno comentar que el Estado, basándose en la factibilidad del proyecto (etapa más desarrollada que la viabilidad), venía realizando la adquisición de las áreas originalmente previstas, es decir, antes de contar con una ingeniería definitiva que contemplara incluso las optimizaciones al proyecto.

Similar situación se ha presentado en el Proyecto Autopista Chíncha – Ica, cuya segunda etapa se previó originalmente para el 2020, sin embargo, bajo la suscripción de una adenda, se adelantó a enero de 2017, con la justificación de superar los problemas de intensidad de tránsito. Sin embargo, no fueron previstos los plazos de obtención y entrega de los terrenos necesarios para su ejecución. Así, a julio de 2016, existían terrenos necesarios para la ejecución, pendientes de entrega: «En Tambo de Mora aún hay dos viviendas en el lugar donde se construirá un paso a desnivel. En San Clemente hay dos lagunas de oxidación que se interponen al trazado de la vía. Donde hay más obstrucciones es en San Andrés (Pisco), donde falta retirar talleres mecánicos y pequeños huertos».

Otro ejemplo particular relacionado a este factor es la falta de previsión de los agentes de promoción y concedentes que plantean, durante los procesos de selección y adjudicación, plazos de entrega de las áreas, sin considerar, como una restricción el tiempo que demorará la liberación de las interferencias en dichos predios, sea que esta liberación se realice a través de otros operadores públicos o a través del propio concesionario.

En línea con lo expuesto, podemos concluir preliminarmente que, la asunción anticipada del compromiso de entrega de áreas, es decir, sin contar con los estudios de ingeniería previamente culminados, que permitan tener un trazo definido, plantea que el riesgo expropiatorio a cargo del concedente genere, entre otros, retrasos en la ejecución prevista, sobrecostos que incluyen el

pago indebido de áreas no necesarias y el gasto en la obtención de las nuevas áreas necesarias, pérdidas de eficiencia social e imposibilidad de cierre de la brecha de infraestructura. Asimismo, concluimos que este factor es institucional, puesto que la identificación de los plazos y restricciones para las entregas no atiende a un vacío normativo, sino a la evaluación y gestiones que deben realizar los agentes estatales involucrados en el proceso, antes de asumir cualquier compromiso contractual.

### **1.3 Entrega de áreas sin saneamiento**

Conforme ha sido señalado en el diagnóstico, no solo es importante obtener determinado bien, sino que es necesario que este se adecúe a los fines de determinado proyecto (valor del bien) y que, a su vez, quienes se ven afectados por su adquisición, expropiación o transferencia, vean satisfechos la contraparte de los derechos de propiedad que le son afectados (garantía de los derechos de propiedad), tal como plantea Julio Benjamín Castillo Cajas (2014) al señalar que: «(...) es necesario regularizar tanto los bienes privados como públicos a efectos de dar valor al bien y garantizar los derechos de propiedad de sus afectados (...)».

Al respecto, el informe elaborado por Apoyo Consultoría, que fuera encargado por la Cámara Peruana de Construcción – CAPECO, denominado “Lineamientos para promover la inversión de infraestructura en el Perú: 2012 – 2016”, menciona acertadamente, en su numeral 2 que: «Resulta necesario agilizar los procedimientos que determinan los pasos para el saneamiento legal de tierras en los proyectos, para la adecuada ejecución de los proyectos de inversión, debido a que el incumplimiento de los plazos para la liberación de tierras que se pueden presentar, como ya se indicó perjudica el, cumplimiento de plazos en la ejecución de los mismos, que induciría, además, el desincentivo para el ingreso de nuevos capitales privados».

No obstante, la práctica demuestra que, si bien el riesgo expropiatorio se encuentra asignado al Estado y tal como hemos anotado este concepto debe entenderse en su sentido más amplio, sin embargo, los agentes estatales limitan las actuaciones a la obtención de las áreas sin dar continuidad a las acciones intermedias o posteriores que deben ser implementadas en el marco de la gran cantidad de normas existentes y referentes al saneamiento de predios, de las cuales no se encuentran exonerados los proyectos de infraestructura otorgados en concesión, pero que son necesarias para dar utilidad a los predios obtenidos. De igual forma, debe considerarse que muchas de las normas de saneamiento son emitidas por diversos niveles de gobierno y su cumplimiento es general, sin que exista excepción para las obras de infraestructura. Esto se debe a una falta de integración normativa derivada de la ausencia de políticas concertadas en dichos niveles.

En este orden de ideas, a continuación, identificamos diversas situaciones que grafican cómo la falta de saneamiento afecta la obtención de los predios en los proyectos de inversión pública en transportes:

- Difícilmente las áreas físicas de los predios puestos a disposición del concesionario para la construcción de las obras, serán compatibles con la ingeniería planteada, entre otros, a causa de las deficiencias catastrales existentes en nuestro país, las cuales serán abordadas de forma específica en el subtítulo 1.4. Esta situación impide que aquellos terrenos que se pretenden entregar al concesionario se encuentran correctamente registrados en SUNARP y en la SBN, siendo que en ocasiones no existen ni planos gráficos que permitan identificar superposiciones y/o derechos que restringen los predios.
- De la misma manera, es usual que los encargados de gestionar la obtención de bienes, omitan elaborar un estudio pormenorizado y verificación del estado legal de los bienes antes de su adquisición, expropiación y transferencia, dejando de lado información importante que permite la construcción tales como la zonificación, modificación de las secciones viales adecuadas a determinado proyecto, obtención de parámetros urbanísticos son distintos a los necesarios para la ejecución de las obras, entre otros.
- Otro claro ejemplo que obstruye la continuidad de la ejecución por falta de saneamiento, es la falta de inscripción municipal del predio obtenido como parte de la adquisición, expropiación y/o transferencia. Así pues, es conocido que, una vez obtenido el predio, el Estado deben cumplir con la inscripción a su nombre ante el gobierno local respectivo, dentro de los treinta días siguientes a la transferencia, de manera que no se generen multas y dicho nivel de gobierno realice oportunamente los cobros de los arbitrios y el impuesto predial, si fuera el caso. Sin embargo, la falta de integración de esta tarea, plantea que existan demoras en la misma y la consecuente imposibilidad de cobro por parte del gobierno local, genera a quien se encuentre en posesión de los inmuebles – que por lo general es el concesionario – la imposición de multas o trabas en la obtención de permisos necesarios para la ejecución.

Sobre este punto es conveniente referir que, en los contratos de concesión se estipula que los bienes de la concesión solo se entregan al concesionario en posesión, manteniéndose la titularidad en el concedente. En ese sentido, el Decreto Legislativo 776, que establece la inafectación del pago del impuesto predial de los predios relacionados a la concesión, en tanto califiquen como parte de vías terrestres de uso público. Siendo esto así, se generan conflictos interpretativos entre el titular y los gobiernos locales encargados de la recaudación, quienes ven

ingresos perdidos. Así pues, la falta de claridad y previsión genera entrampamientos en la resolución de esta situación, reflejados en multas, la necesidad de acudir a medios declarativos (tribunales fiscales) para solucionar las interpretaciones, observaciones del concesionario al concedente, entre otros.

En la misma línea, la entrega de las áreas del concedente al concesionario también se retrasa por la falta de levantamiento de las cargas (entre otros, servidumbres), gravámenes (entre otros, hipotecas) o incluso procesos legales (con potenciales embargos) que podría tener el inmueble a expropiar o, ya expropiado, en tanto es razonable que el concesionario rechace la entrega de aquellos terrenos que potencialmente paralicen la ejecución de las obras por no haber sido correctamente saneados.

Por lo expuesto, no basta que el área haya sido entregada, sino que deben procurarse los mecanismos necesarios para que esta pueda ser realmente útil para la ejecución de las obras, tal como hemos advertido en el marco conceptual dedicado al alcance del riesgo expropiatorio.

Asimismo, debe advertirse que estas situaciones se presentan, en primer lugar, por la falta de previsión y, en segundo lugar, en tanto no existe un ente específico para realizar la obtención de los predios dentro de cada entidad o titular de proyecto; si bien los gestores para la obtención de predios se incorporan a las entidades, por lo general lo hacen a través de las áreas legales bajo un número reducido y especialización limitada en relación a los expedientes que se procesan. Así también, algunas tareas como la inscripción municipal se derivan a las áreas de administración que, probablemente, no les otorguen la prioridad suficiente, generando las consecuencias de la falta de gestión. En estos casos, mientras la gestión predial se encuentre desmembrada en diversas áreas, corresponde que, a nivel institucional, se establezcan las directrices que homogeneicen los procesos y se organice un listado adecuado de acciones y documentación que, a manera de *Check List*, guíe el proceso de obtención de áreas.

Al respecto, consideramos positiva la experiencia española, seguida por el Ministerio de Fomento, que ha emitido acertadamente la Nota de Servicio 4/2010 denominada “Sobre el Estado de las expropiaciones en los Proyectos de Trazado de la Dirección General de Carreteras”, documento que contiene diversos anexos que incluyen directrices, pasos, formatos a seguir y la posibilidad de incluir información adicional al proceso a través de un documento denominado “Separata de apoyo al proceso de expropiación” que sirve de bitácora para actuaciones adicionales no previstas, pero consideradas importantes por los gestores de las expropiaciones quienes, a su vez, deben generar los sustentos respectivos en el marco de sus funciones.

En relación al tema en análisis, consideramos que este corresponde a un factor institucional, si bien existen deficiencias normativas, estas solo podrán ser superadas en la medida que se dé una adecuada planificación, previsión y gestión y capacidades. Así, si bien la norma ha habilitado a los titulares de proyectos a encargar a terceros la gestión predial, la contratación de los mismos debe realizarse tomando en cuenta la capacidad de afrontar con éxito los procesos de obtención y la garantía de utilización de los inmuebles. Asimismo, dichos terceros deben aportar especialización para sanear los predios de forma oportuna y evitar dilaciones en la ejecución de las mismas, así como las demás consecuencias que ello genera.

La experiencia de los últimos años en APP, debe aportar más allá de lo teórico y generar lecciones que promuevan no solo la obtención de determinado terreno, sino que permitan la utilidad de los mismos, para la ejecución de las infraestructuras que necesita el país.

#### **1.4 Falta de ordenamiento territorial**

En nuestro país, este proceso se encuentra encargado al Ministerio del Ambiente y, pese al significado y actividades que implican este proceso, descritas en el Capítulo anterior, la adjudicación de los proyectos de inversión se ha apartado de la misma debido a la escasa planificación existente y al predominio de la priorización oportunista de proyectos propios de cada administración en cualquiera de sus niveles, los cuales no atienden a coordinaciones anticipadas y concertadas, como plantea el ordenamiento en cuestión.

Esta incipiente gestión, en nuestra opinión, no es solo atribuible a la delegación realizada al ministerio a cargo, el cual carece de herramientas para dicha gestión, sino también a la falta de decisión política para que el ordenamiento se lleve a cabo. En este escenario, existen posiciones sobre la conveniencia que el MINAM continúe la administración del ordenamiento territorial, tal como señala José Mas – director de Normas y Registro de la SBN<sup>10</sup>. No obstante, coincidimos con lo señalado por Pablo Secada - jefe del Instituto Peruano de Economía (IPE)<sup>11</sup> quien considera que: «El ordenamiento territorial no debe estar a cargo del MINAM, sino que corresponde llevarlo a un ente independiente, que planifique a largo plazo o, a una agencia independiente como en el caso de Australia que cuenta con una Agencia Nacional de Infraestructura. Así, en el caso de Reino Unido se tiene en una agencia que depende del primer

---

<sup>10</sup> Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN). Conferencia Internacional: Gestión de la Propiedad Pública para Proyectos de Inversión.

<sup>11</sup> Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional. Desayuno Empresarial AFIN: Shock de gestión para reactivar la confianza y las inversiones. Fecha 22.06.2016.

ministro (...) los modelos a adoptar son varios. En Australia se decidió centralizar el ordenamiento para evitar discusiones entre ministerios, centralizando la infraestructura en un solo ente». La razón de esta opinión radica en la necesidad que un ente autónomo y transversal a los diversos ministerios, ordene y priorice las necesidades territoriales a través de planes adecuados, procedimientos, requisitos y plazos coherentes.

A manera de ejemplo, sobre este punto podemos señalar que, es recurrente la falta de coordinación interinstitucional, a pesar que esta debería provenir de un ordenamiento territorial que, como hemos advertido, no está suficientemente desarrollado. Esta situación se refleja en la superposición de proyectos de infraestructura pública entre niveles de gobierno distintos. Así, por ejemplo, el Proyecto del Metro de Lima Línea 2 se traslapa, entre otros, con un *by pass* que, a futuro, será administrado por EMAPE y con el proyecto de adecuación de la Carretera Central y Av. Nicolás Ayllón, ambos proyectos de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Como resultado de este traslape, la Municipalidad Metropolitana de Lima se ha mostrado renuente al Proyecto del Metro de Lima Línea 2 durante la elaboración de la ingeniería, hecho que no ocurriría de existir una coordinación previa.

Esta falta de coordinación y superposición, también se reflejó en una restricción a la autorización de ejecución de obras del Proyecto del Metro de Lima Línea 2, que fue generada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de su Gerencia de Desarrollo Urbano, justificando su falta de autorización en la modificación de la sección vial en la Carretera Central y, por ende, la ejecución de las obras sobre los terrenos obtenidos, en tanto el titular del proyecto no gestionó a tiempo la modificación de dicha sección. Esta falta de coordinación fue alertada por OSITRAN quien, a través de su presidenta señaló: «La entidad concedente, en este caso el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), tiene la obligación de coordinar con las otras instancias del Estado para que no se produzcan estas cosas. El concesionario ha venido poniendo en evidencia que se está retrasando (...) Cuando el Gobierno declara de interés nacional un proyecto, ninguna autoridad de otro nivel de gobierno puede generar interferencias u obstáculos a la ejecución de este proyecto»<sup>12</sup> y, a su vez, la Municipalidad Metropolitana de Lima, refutó «El proyecto de las estaciones, tal cual como está diseñado, no apunta a la integración vial con el resto de la carretera, ante lo cual la Municipalidad de Lima les demandó plantear una alternativa de solución con la modificación de su proyecto. Pero el consorcio se ha negado argumentando que no forma parte del contrato». Estas trabas, podrían evitarse con una

---

<sup>12</sup> Castañeda no prioriza ordenanza que permitirá avance de la Línea 2. Recuperado en <http://gestion.pe/economia/castaneda-no-prioriza-ordenanza-que-permitira-avance-linea-2-2162608>. Fecha. 25 de julio de 2016.

ordenación previa y conocida por todos los actores directos e indirectos de forma oportuna. En ese sentido, no es cierto que la sola declaración de interés nacional, supere a todas las coordinaciones estatales, pues para evitar trabas, estas deben ser anticipadas a todo nivel.

Lo señalado denota que, la falta de coordinación previa entre niveles de gobierno y, en muchos casos, las oposiciones políticas, generan obstáculos en la transferencia de bienes inmuebles, aun cuando estos hayan sido obtenidos por el titular del proyecto para su entrega a los concesionarios; así también, se genera la obstaculización en la emisión de permisos, opiniones favorables y similares durante la ejecución. En buena cuenta, esta omisión repercutirá sobre la ejecución de las obras, aun cuando las áreas hayan sido entregadas al concesionario, las cuales no tendrán garantía para su uso durante la ejecución de las obras.

La coordinación interinstitucional, así como el planeamiento territorial, debe involucrar a todas las instituciones comprendidas en los proyectos, a ciudadanos y, en el tema específico, a aquellas entidades comprometidas en el proceso de liberación de áreas, tales como la SBN, la SUNARP, el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP, la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Dirección Nacional de Construcción del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las Entidades Prestadoras de Servicios Públicos, entre otras, de manera que estas instituciones adecúen, reduzcan y/o exoneren sus procedimientos y plazos (incluso los internos) de forma consensuada, y ello se refleje en una oportuna gestión de obtención de inmuebles, menores incumplimientos y mayor celeridad de la ejecución de la infraestructura, en beneficio de los ciudadanos. La implementación de una adecuada coordinación y planificación a futuro, permitirá, además, la continuidad de los proyectos ante el cambio de autoridades, evitando oportunismos que generen el retraso en las infraestructuras, tal como hemos anticipado.

Por otro lado, debemos mencionar que, además de la implementación de las medidas y acciones concertadas, este ordenamiento territorial debe encontrarse apoyado en información que cause certeza de los territorios sobre los que se ordenará y desarrollarán actividades, incluyendo los proyectos de inversión. En ese sentido, la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 004-2011-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, plantea la necesidad de la elaboración del catastro y su actualización, como inventarios técnicos-descriptivos de la propiedad y de las actividades económicas, siendo esta fuente de información para la planificación, la gestión urbana y tributación local.

En la actualidad, tal como reflexiona Raul Ravina<sup>13</sup> el catastro peruano: «Ha sido construido de manera informal, pues hasta antes de la década de los noventa, no era necesario entregar planos y, luego de ello, debían entregar planos, pero no era indispensable entregarlos con coordenadas UTM, hechos que podrían modificar el diagnóstico catastral y, en consecuencia, la identificación segura de los predios».

Asimismo, hoy en día, las oficinas de catastro de las diferentes municipalidades, tanto metropolitanas, provinciales como locales, carecen de una sistematización y actualización en la información de su catastro en su circunscripción, lo que conlleva a que no se tenga una información real sobre los inmuebles, encontrándose, en muchos casos, superposiciones entre inmuebles, coordenadas que no coinciden con lo registrado en Registros Públicos, entre otros puntos, que obstaculizan la elaboración de los expedientes para valuación; incluso en el caso de superposiciones, se presenta la discrepancia sobre a qué afectado considerar como propietario del inmueble, situación que retrasa el proceso de liberación de áreas, por ello, se requiere de una integración, planificación total y modernización del sistema de catastro a nivel nacional.

En este orden de ideas, un catastro con la información actualizada respecto a las condiciones del inmueble, coadyuvará a la planificación territorial de las áreas destinadas a proyectos de inversión, información que debería estar sistematizada en un programa centralizado y administrado por un solo ente especializado, en el cual se involucre la participación no solo de los diversos niveles de gobierno, sino también de cada municipalidad distrital que aporte la información catastral respecto a su circunscripción, esto, debido a que los proyectos de inversión en carreteras y vías férreas comprenden trazos que cruzan diversas municipalidades distritales y hasta provinciales; razón por la cual, se debería tener toda esta información centralizada a efectos de elaborar los expedientes técnicos para la valuación de los inmuebles. De igual forma, este ente debe ser centralizador de todo derecho y/u obligación que afecte a los bienes, sea que estos se limiten totalmente, de forma que impidan la utilidad en un proyecto público o de forma parcial, que permite el uso de los inmuebles para proyectos que requieran servidumbres o similares, como se analizó en el Capítulo I del presente documento.

Este punto es importante, pues, con frecuencia, los datos catastrales utilizados para elaborar los expedientes técnicos, que servirán de base para la adquisición, expropiación y/o transferencia, no coinciden con los datos recogidos en campo obtenidos por el concesionario, una vez

---

<sup>13</sup> Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional. Adquisición y Liberación de Predios: De la Teoría a la Práctica. Fecha 20.06.2016.



propuestos para su entrega por el Concedente y ello impide su saneamiento físico, según anticipamos en el Numeral 1.3.

Sobre este particular, cabe mencionar a la recientemente exitosa reforma del catastro promovida en Quebec – Canadá, la misma que ha dado resultados prácticos como: i) la construcción de una imagen completa y precisa del catastro con la representación de las propiedades existentes; ii) la corrección de imprecisiones del catastro original; iii) la asignación de numeraciones y acumulación de los territorios, y iv) la generación de la información necesaria para la generación de tasaciones en función a datos actualizados, y que ha generado una promoción de la gestión coherente de los territorios, evitando conflictos de derechos estatales y privados así como en las operaciones de inversión, sea que estas estuvieran adjudicadas o en procesos de promoción (anexo 6).

### **1.5 Afectaciones de terceros**

Sin ingresar al análisis de las oposiciones sociales, el cual no se abordará en el presente documento, queremos reflexionar sobre las afectaciones que generan los proyectos viales y férreos sobre la población aledaña a su ejecución, ya sea por la ejecución en la misma zona, por la afectación que generan los planes de desvíos u otros derivados. Estas afectaciones demandan soluciones técnicas y, en algunos casos, compensaciones no previstas ni estudiadas por el concedente de forma previa a su adjudicación. Tal como hemos anticipado, si este riesgo fuera trasladado al concesionario, debería ser compensado previo análisis, e incorporado a las bases, de manera que su asignación se encuentre debidamente realizada. Sin embargo, creemos que, sobre este particular, es también el Estado el más idóneo para asumir el riesgo, más aun si se trata de afecciones a entidades estatales.

Una situación particular se presenta en el proyecto del Metro de Lima Línea 2, en el cual existe una serie de terrenos públicos y privados que conforman una estación de pasajeros, la cual debe ser cercada durante el periodo de ejecución de las obras para aislarlas del tráfico vehicular y peatonal. Este cerramiento generará que una empresa colindante y, hasta un hospital, vean impedidos la salida de sus camiones y restringida la salida de los residuos sanitarios, respectivamente. Ello ha supuesto que, tanto la empresa privada como la institución estatal, muestren resistencia y oposición a las actividades de ejecución de obra que deben realizarse en sus zonas aledañas, considerando los impactos, sin embargo, el titular ha rechazado el pago de cualquier compensación a terceros por este motivo y ha trasladado esta responsabilidad al

concesionario, sin que este riesgo haya sido asignado y menos aún costado. Esta potencial limitación y riesgo de posesión no pacífica de las áreas que forman parte de la concesión, genera incertidumbre en los inversionistas y un justificado rechazo a su recepción por el concesionario, quien evaluará que, si bien los terrenos para la ejecución hubieran sido obtenidos físicamente, no podrán ser utilizados para dicho fin, por cuanto verá limitada la ejecución de las obras.

Otro ejemplo relativo a las afecciones a terceros, es la imprevisión de otras áreas temporales de trabajo, también necesarias durante el periodo de ejecución del proyecto, las mismas que, generalmente, no son consideradas para su obtención conjunta con las áreas de concesión y, por ende, tampoco su compensación a los terceros afectados, suscitando la oposición hacia los mismos por parte de los titulares de dichas áreas temporales.

Contrario a lo que ocurre en nuestro país, en España, el Ministerio de Fomento ha previsto que la obtención de bienes para la ejecución de carreteras comprenda incluso la de aquellos terrenos temporales que se requieren para este fin, siendo considerada por parte del Estado, la respectiva compensación a los terceros, en previsión de cualquier potencial obstáculo que impida la ejecución o, incluso, la necesidad de realizar los estudios de ingeniería. Estas ocupaciones temporales son valorizadas en función al periodo y área de ocupación, pero en ningún caso podrán superar el valor del bien ocupado.

Consideramos que esta situación es una deficiencia normativa generada por la falta de integración de los procesos de obtención, saneamiento, liberación de interferencias e impactos indirectos a terceros; sin embargo, esta no podrá ser superada sin coordinaciones interinstitucionales oportunas. Por tanto, el factor institucional es predominante respecto de estos procesos.

## **2. Cuestiones transversales al proceso de adquisición y expropiación de predios**

### **2.1 Sobre el bien objeto de la adquisición y/o expropiación**

Tal como hemos apuntado en el Capítulo II del presente documento, la normativa vigente permite que las adquisiciones y/o expropiaciones se compensen en caso que parte del bien quede inutilizado o inservible para los fines que fue adquirido por su titular original o sujeto pasivo. No obstante, una inadecuada compensación podría generar la oposición del sujeto pasivo de la adquisición y/o expropiación.

Esta habilitación tiene impedimentos en su implementación, en tanto la norma omite el desarrollo de su regulación, generándose incertidumbre, entre otros, respecto de: i) los sustentos que deben acreditarse para demostrar la inutilidad o imposibilidad de uso, así como la depreciación del valor comercial del bien; ii) los parámetros para la calificación de la inutilidad o imposibilidad de uso de determinado bien; iii) la falta de una adecuada compensación a los terceros, pues únicamente se habilita a la adquisición y/o expropiación total, mas no existen parámetros de compensación por eventuales afectaciones a sus planes de negocio, y iv) si el predio afectado está destinado al uso de vivienda, el remanente por su ubicación o extensión, podría no permitir que se siga manteniendo este uso y si el predio afectado fuera de uso comercial, el área remanente podría no permitir continuar con este uso, entre otros.

Esta situación, a su vez, ocasiona posiciones contradictorias. De un lado, los sujetos pasivos de la adquisición manifiestan de manera subjetiva lo que a su criterio deja de ser de su utilidad, ya sea para uso de vivienda o comercio, pese a tratarse de grandes extensiones de terrenos. Así, en el caso del Proyecto de Vías Nuevas de Lima, un afectado dedicado a la actividad comercial señala como remanente un área de 5000 m<sup>2</sup>, de un total de 6000 m<sup>2</sup> donde solo 1000 m<sup>2</sup> han sido expropiados. Estos casos ocasionan problemas para el proyecto, por cuanto se encarecería el mismo, si el Estado se dedica a comprar áreas remanentes que, en muchos casos, son de mayor extensión que el área afectada misma.

De otro lado, existen sujetos pasivos que rechazan la adquisición y/o expropiación de la totalidad del área, pues se resisten a renunciar a sus planes comerciales; un ejemplo de ello viene dado por un sujeto pasivo del proyecto de la Línea 2 del Metro, al cual el concedente le propuso la adquisición de la totalidad del inmueble por ver afectado el frente exterior de su propiedad de extremo a extremo. Tal propuesta fue rechazada, por cuanto el sujeto pasivo tenía un plan hotelero futuro y, requería que se le diera la posibilidad de no expropiar de extremo a extremo, sino que se le permitiera un acceso mínimo que le permitiera acceder a la mayor extensión de terreno (fondo), no necesaria para la expropiación, ni útil para el proyecto.

Otro ejemplo sobre el particular, viene dado por las construcciones contiguas a las áreas a expropiar, las mismas que ocasionalmente se verán afectadas por los procesos de adquisición y/o expropiación por cuanto la demolición de dichas áreas impactará y reducirá el valor sobre las primeras o impedirá el acceso a las mismas, situaciones que deben ser valoradas y evaluadas por quien se encargue de esta gestión, ya sea el Estado, un tercero o el propio concesionario.

Corresponde que la norma establezca un listado de requisitos – no limitativos- que definan o, al menos, conduzcan al camino al sujeto activo de poder determinar el significado de “desvalorización significativa o inutilidad”. No obstante, mientras ello ocurra, los encargados de las gestiones de obtención de inmuebles, deben generar los debidos sustentos y/o proponer, al interior de sus entidades, directivas que regulen y promuevan la gestión de obtención de predios.

## **2.2 De las tasaciones**

Como hemos anticipado, la norma prevé al sujeto pasivo como único titular, y no distingue la posibilidad de una titularidad o posesión múltiple sobre determinado predio.

En este escenario, para que la oferta se dé por aceptada, todos los titulares deberían manifestar su conformidad. Pero, ¿qué sucede cuando uno de los propietarios o coposeedores manifiestan su disconformidad, o simplemente no contestan a la oferta? La norma no es precisa en este aspecto y omite considerar si la oferta se considera rechazada por alguno de los copropietarios o coposeedores, debiendo reiniciarse el proceso de expropiación o, si, en el caso de tener la aceptación de la mayoría de propietarios o coposeedores para otorgar el predio por trato directo, la renuncia del minoritario es suficiente para considerar rechazada la oferta y menoscabar el derecho de compensación por incentivo (10% del valor del inmueble) de los otros titulares que eligieron vender por la vía del trato directo.

Esta falta de previsión ha ocasionado que varios de los procesos, en los que existen más de un copropietario o coposeedor, la renuncia de uno solo de ellos a la venta directa genere la necesidad de ir por la vía de la expropiación, conllevando a un proceso engorroso y dilatando la entrega de los terrenos para la ejecución de las mismas, así como el plazo propio de determinado proyecto.

## **2.3 De la información para la elaboración del expediente de valuación**

Adicionalmente a la problemática analizada en el acápite anterior, identificamos en este punto, la dificultad del sujeto pasivo para contar con los medios probatorios suficientes que acrediten la cuantía del lucro cesante y daño emergente, toda vez que la información deberá ser proporcionada por el afectado del proyecto, quien podría negarse a entregar la información al no tener un interés en la expropiación de su bien.

Así también, debe tenerse en cuenta que las zonas sobre las que se ejecutan determinados proyectos, en muchos casos, presentan gran movimiento comercial, pero informal. En ese sentido, es probable que el propietario de un terreno tenga una vaga idea de algún proyecto que desee desarrollar a futuro, pero es menos probable que esta idea se haya desarrollado en un documento comercial o estudio de mercado que le permita acreditar el perjuicio económico al que hace referencia la norma.

En ese sentido, con la finalidad de no retrasar la formación del expediente de tasación y, con ello, el plazo de obtención de los inmuebles, podrían establecerse parámetros para la acreditación de estos casos, y contemplar la posibilidad de efectuar una liquidación posterior en la etapa de arbitraje o etapa judicial que se origine ante la impugnación del afectado por el valor de su tasación.

#### **2.4 Plazos normativos irreales**

La norma aplicable a las adquisiciones, expropiaciones y transferencias, prevé plazos en extremo positivos y poco ajustados a la realidad nacional.

Esta situación no es negativa *per se*, sin embargo, creemos que debe apuntarse a la implementación de procesos integrados y estructurados que permitan la sistematización de los tres procesos involucrados en la obtención de los predios. En ese sentido, los plazos deben ir adecuándose en el tiempo y de forma gradual a la generación de políticas uniformes.

Entre otros, el Artículo 27 del Decreto Legislativo 1192, establece un plazo máximo de cinco días hábiles del rechazo a la oferta de adquisición, para que el sujeto activo expida la norma que apruebe la ejecución de expropiación del bien inmueble y el valor de la tasación determinado por el órgano encargado de las tasaciones durante el proceso de adquisición por trato directo.

Sin embargo, el artículo citado no considera que solo la norma que aprueba la expropiación deber ser emitida o por resolución ministerial, en el caso del Gobierno Nacional o acuerdo de concejo, según sea gobierno local o regional, y, para llegar a la emisión de estos documentos internamente se tiene un procedimiento legal a seguir en cada institución que excede los cinco días hábiles previstos en el primer párrafo de este análisis.

En el caso de los gobiernos locales, por ejemplo, las sesiones de concejo se dan, en el mejor de los casos, una vez por semana, previo conocimiento de los informes técnicos legales, sustento ante comisiones de regidores y procedimientos adicionales, los mismos que en la realidad requieren como mínimo dos semanas para su elaboración.

Por otro lado, se establece la transferencia entrega entidades en 45 días, pero, como veremos más adelante, es posible que las desocupaciones que requieren presupuestos no previstos demoren más del plazo indicado, dada la falta de previsión y coordinación.

Así también, se prevé que los registradores inscriban en un plazo de 10 días de remitido el formulario, pero contrario al plazo establecido en el Decreto Legislativo 1192, las normas registrales plantean responsabilidad funcional por la inscripción de títulos sin previo saneamiento, con lo cual el registrador razonablemente planteará observaciones que superarán el plazo establecido, más aun, si se afectan derechos de terceros como hipotecas, servidumbres, usufructos, bloqueos y otros, respecto de los cuales correspondería que se subsanen observaciones y se establezca un plazo real. La premura en realizar las inscripciones registrales puede ser superada y sería innecesaria sí al identificar un bien en la etapa correcta, se analiza el plazo para su entrega y se inician las acciones necesarias y oportunas para su obtención y saneamiento.

En este orden de ideas, resulta pertinente que la normativa sincere los plazos ciertos, bajo los cuales se actuará en los procesos, evitando con ello posibilidades que el propio Estado caiga en incumplimiento contractual y, en consecuencia, no se cierre la brecha de infraestructura. De la misma manera, como hemos advertido, debe trabajarse en reducir gradualmente los plazos, de manera que se procuren procesos ágiles para la obtención de los predios.

### **3. Cuestiones sobre el proceso de transferencia (interestatal)**

Tal como hemos señalado en el Capítulo II, las transferencias prediales entre entidades del estado, deben realizarse a título gratuito por la SBN, en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles contados desde la presentación de la solicitud.

Al respecto, si bien es común que la SBN emita la Resolución de transferencia de determinado bien en el plazo señalado en la normativa general y en sus Directivas asociadas, en la realidad, se presentan situaciones que obstaculizan que se realice la desocupación y, por ende, la entrega física del bien transferido dentro del plazo.

Así tenemos, entre otras, las siguientes situaciones que generan retrasos en la obtención física de los predios estatales y, en consecuencia, en la puesta a disposición de los mismos al concesionario, para su utilización en la ejecución de determinados proyectos:

- En efecto, la norma prevé que la entidad ocupante de los predios deberá desocupar los mismos en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados desde la notificación de la Resolución de la SBN. No obstante, aun contando con dicha Resolución comunicada a la entidad ocupante, en ocasiones, esta no procede con su desocupación por razones políticas, restricciones judiciales, restricciones presupuestarias para su reinstalación en otro local o imposibilidad de reubicación por falta de coordinación con el sujeto activo y/o alternativas que le permitan proceder con ello.

Al respecto, en el Proyecto de la Línea 2, se ha presentado una situación en la que, si bien el concedente contaba con la Resolución de la SBN, una entidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima (ocupante), no procedía con la desocupación de parte de una de las áreas de concesión, por razones políticas, hecho que –entre otros- imposibilitaba la entrega de las áreas al concesionario.

- En el caso anterior, existe normativamente, la opción de proceder con la ejecución coactiva en caso de renuencia a la desocupación del inmueble transferido. Sin embargo, la acción inmediata del titular del proyecto no siempre resulta ser la prevista normativamente, es decir, no se decide activar la ejecución coactiva para la desocupación del inmueble, bajo la justificación de mantener las buenas relaciones institucionales, como ocurrió en el ejemplo comentado anteriormente. Nuevamente, este hecho que genera el impacto sobre el proyecto hasta la obtención efectiva y real de los inmuebles.
- De otro lado se tiene que, de forma previa a cualquier entrega de un predio a un inversionista, lo razonable es que el concedente ponga a disposición del primero, la información relacionada al predio a entregar, tal como, Resolución de Transferencia o Reasignación, memorias descriptivas, planos con coordenadas, medidas perimétricas y ubicación, inscripción registral, identificación de la partida del bien en SUNARP y en el SINABIP, entre otros. No obstante, en la práctica, los documentos ofrecidos por los concedentes resultan ser escasos y poco ordenados respecto de lo que se plantea entregar. Así, es reiterativo que a la Resolución de SBN no se adjunta, como mínimo, los planos de ubicación y coordenadas que permitan identificar los bienes que serán materia de entrega por determinado concedente. Esto, sin duda, genera que los inversionistas rechacen las entregas prediales, por cuanto, es necesario que se conozca el estado e identificación del bien que se pretende entregar a fin de verificar que éste sea útil a los fines de la concesión y

que este coincide realmente con la ingeniería proyectada. La falta de entrega de información debidamente identificada y organizada por predio, no será más que una causal que dilate la entrega de los mismos y, por ende, la ejecución oportuna del proyecto.

- Finalmente, en relación a la casuística que se origina respecto de las transferencias estatales, tenemos que los gastos de traslado y mejoras sobre la superficie pueden ser reconocidos a la entidad ocupante; sin embargo, la norma no es clara al señalar si los gastos de traslado solo implican la movilización de un lugar a otro, o también todo aquello relacionado a la reinstalación de la entidad ocupante en otro predio. Así también, la Novena Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1192, señala que la implementación de acciones prevista en este Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, hecho que supone que las entidades afectadas incluyan de forma previa estos gastos de implementación de los nuevos predios a ocupar. Sin embargo, esto difícilmente ocurre, considerando la falta de coordinación interinstitucional entre la entidad que requiere determinado predio (concedente) y que debe avisar oportunamente a la entidad ocupante sus intenciones de obtener el predio que ocupa, si fuera el caso, a fin que esta última programe, considerando las restricciones y responsabilidades normativas y presupuestales, su movilización y reinstalación.

La problemática expuesta en el presente trabajo, nos permite concluir que, el retraso en la obtención de los inmuebles necesarios y su funcionalidad para la ejecución de los proyectos de inversión surge, principalmente, por deficiencias u omisiones en el factor institucional, es decir, por la falta de coordinación interinstitucional, planificación y priorización necesaria para la implementación de los proyectos de inversión en infraestructura de transportes.

Como consecuencia de estas deficiencias y omisiones del factor institucional, a su vez, se producen impactos negativos sobre otros factores, como el social y normativo. Así, conforme hemos expuesto, la falta de coordinación y planificación impacta sobre el factor social cuando, producto de esta deficiencia, se generan impactos directos e indirectos sobre la población y se distorsionan los beneficios estimados, produciéndose también pérdida de eficiencia social. Esto se refleja debido a la falta de planificación. Al respecto, Strauch, Takano y Hordijk (2014) reflexionan sobre el Proyecto de la Línea Amarilla, señalando que: «(...) la iniciativa de Línea Amarilla no solo se concibió fuera de los marcos de planificación del municipio, sino que también ignoró ampliamente otros existentes, en la medida en que los hubo. La falta de instrumentos de planificación adecuados, el desmantelamiento de los planes de las instituciones y la falta de aplicación de la normativa vigente han fortalecido significativamente a los actores



inmobiliarios de Lima (Miranda Sara, 2013). El proyecto fue aprobado sin alinearse con las recomendaciones del Plan Maestro de Lima Metropolitana (1990-2010) y del plan de transporte, ejemplificando cómo los proyectos urbanos sustituyen cada vez más la planificación urbana integral como medios de intervención en las ciudades (Swyngedouw *et al.*, 2002: 567). A falta de una planificación adecuada, actualmente, el proyecto está bastante mal integrado en la infraestructura vial existente: contrariamente al objetivo más citado del proyecto, el cual consistió en crear una conexión rápida al puerto aéreo y marítimo de Callao (El Comercio, 2010), la autopista, en realidad, se detiene cuando alcanza los límites de la región vecina Callao, con gran riesgo de generar cuellos de botella» [traducción propia].

En la medida que esta coordinación institucional y planificación previa mejore, se promoverá que las declaraciones de interés nacional de determinado proyecto no se conviertan en un “saludo a la bandera”, pues generará, entre los actores, el compromiso de llegar a los objetivos previstos en materia de ejecución, cierre de la brecha de infraestructura y mejora de la calidad de servicio de transporte a los ciudadanos.

De la misma manera, el impacto institucional influirá negativamente en la producción de normas que podría resultar ineficiente e ineficaz o en una sobreproducción innecesaria, para los fines requeridos, pues mientras no se realice una identificación y evaluación de toda la situación integralmente, poco podrá modificarse a través de una norma o la corrección a las mismas. Al respecto, Milagros Maraví - socia en Estudio Rubio Leguía Normand Asociados, señala: «Si este gobierno (Humala) quiere producir un *shock* de confianza, debe procurarse producir un menor número de normas, pues en los últimos meses se han producido normas para formular planes, proyectos, medidas, entre otros, omitiendo recordar que las normas no solucionan el problema, sino que ello se resuelve con la gestión (...)»<sup>14</sup>. En la misma línea, debemos recordar que cualquier norma que se emita en un marco fuera de la “coordinación institucional”, quedará inaplicable si una nueva administración la deroga, modifica o desconoce posteriormente.

Por lo señalado, en nuestra opinión, las instituciones y funcionarios de gobierno deben apuntar a la implementación de las directrices OECD (2015), acorde con los principios del Decreto Supremo 1192, mencionados en el primer capítulo de este documento: «El involucramiento de los *stakeholders* [en un proyecto], como los usuarios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, puede mejorar la calidad de los esfuerzos de planificación y, en última instancia, la eficacia del activo (proyecto). A su vez, esta participación de los *stakeholders* puede

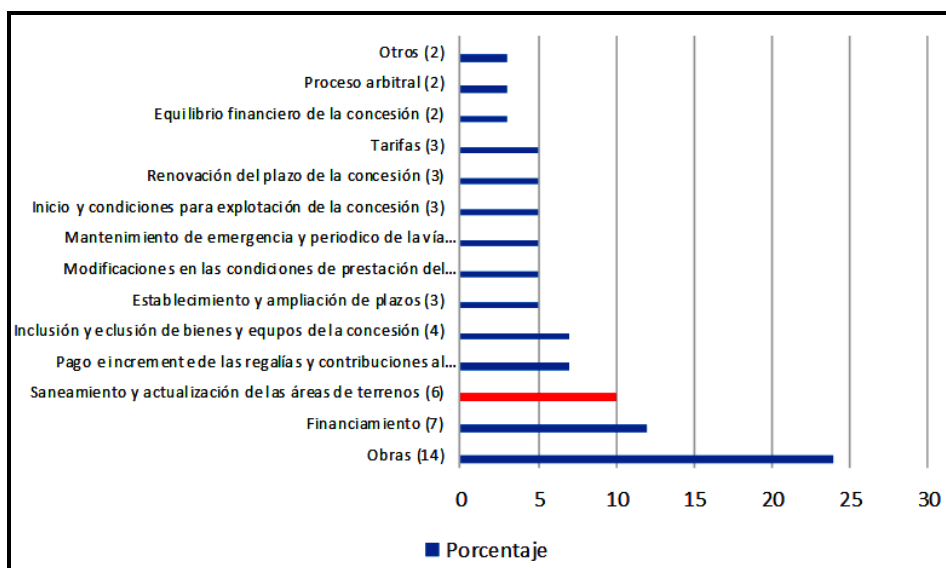
---

<sup>14</sup> Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional. Desayuno Empresarial AFIN: Shock de gestión para reactivar la confianza y las inversiones. Fecha 22.06.2016.

establecer una visión compartida del desarrollo, mejorar la evaluación de las necesidades de inversión, revelar la importancia de los vínculos transfronterizos, fortalecer la confianza en el gobierno y cultivar el apoyo a proyectos de inversión específicos. También puede conducir a demandas-impulsadas que suponen mejoras en la capacidad de gestión de la inversión pública. En términos prácticos, esto significa que tanto los gobiernos centrales como los subnacionales deben tener la capacidad de comprometerse en los procesos de participación de las partes interesadas referidos al desarrollo de políticas y la evaluación de las necesidades en las primeras etapas del ciclo de inversión, así como en la retroalimentación y evaluación en etapas posteriores (OCDE, 2014). Las capacidades para la participación efectiva de los *stakeholders* incluyen cuestiones tales como la identificación de las partes interesadas, la comprensión de su participación, el diseño de oportunidades de divulgación y la gestión de las quejas» [traducción propia].

La mejora institucional también repercutirá sobre un menor número de renegociaciones contractuales por incumplimiento respecto de las detectadas por la Contraloría General de la República (2015) en los últimos años, entidad que identificó que los procesos de saneamiento y actualización de áreas de terrenos representaron el 10% de materias recurrentes identificadas en las adendas analizadas (gráfico 2)<sup>15</sup>.

**Gráfico 2. Número y porcentaje de materias recurrentes identificadas**



Fuente: Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público Privadas en el Perú - Contraloría General de la República

<sup>15</sup> Asimismo, Suto, Azaña, Chamorro y Menchola (2013), identificaron que este factor representa el 50% de recurrencia en los contratos analizados. Por su parte, el ministro de Economía y Finanzas, Alonso Segura señaló durante su gestión que: «Una de las principales variables que inciden en el desarrollo de los proyectos de infraestructura es la toma de posesión de los terrenos de parte del Estado».

En ese sentido, el impacto positivo de una mejora en el factor institucional, implicará la reducción del constante retraso y renegociación derivada del incumplimiento en la entrega de los terrenos, riesgo asignado al Estado, el cual, a su vez, genera retrasos en: i) la reducción de tiempos de movilización; ii) la generación de infraestructuras seguras y de calidad, y iii) el fortalecimiento y desarrollo de los sectores económicos vinculados, entre otros.

Finalmente, consideramos que una adecuada planificación, ordenamiento y coordinación institucional permitirá salvar las circunstancias presentadas en este trabajo. De esta forma, será viable un sistema adecuado de identificación, obtención y entrega oportuna de predios necesarios para las infraestructuras en transporte, en el marco de los contratos de concesión en dicho sector.

## **Capítulo IV. Conclusiones y Propuestas de Acción**

### **1. Conclusiones**

- El proceso de obtención de inmuebles es una obligación legal y contractual, cuyo riesgo debe mantenerse en titularidad del Estado.
- El riesgo expropiatorio debe ser entendido en su alcance más amplio, más allá de la sola obtención de las áreas, es decir, el Estado deberá realizar las acciones necesarias para garantizar la funcionalidad y utilidad de los inmuebles para la ejecución de las obras de infraestructura en transporte.
- Una adecuada gestión para la obtención de inmuebles necesarios para la ejecución de las infraestructuras de transporte, permitirá el cierre de la brecha de infraestructura y la mejora en la calidad de vida de los usuarios.
- El cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Estado, incluida la obtención oportuna de los inmuebles destinados a la ejecución de las obras de infraestructura, generará que se cumpla con la finalidad prevista por el Sistema Nacional de Inversión Pública y evitará el uso de sustitutos por parte de los ciudadanos.
- La gestión predial se ve amenazada en su operatividad por factores institucionales que, a su vez, impactan sobre la producción normativa y el factor social, conforme se ha mostrado en los casos particulares de los proyectos de transporte analizados.

### **2. Propuestas de acción**

Dado que nuestro estudio nos permite concluir que el factor institucional será la guía para una adecuada gestión predial, así como para la estabilización de otros factores asociados como el social y normativo, consideramos las siguientes propuestas alternativas y propuestas de acción:

- Estructuración de los modelos contractuales que prevean la entrega oportuna de los inmuebles, según el caso particular, evitando retrasos e incumplimientos por parte del Estado. Esta es una tarea que debe ser trabajada por el Órgano de Promoción de la Inversión Privada, el titular del proyecto respectivo y el organismo regulador al emitir opinión, a fin que los modelos de contratos plasmen de forma adecuada los plazos adecuados. En ese sentido, corresponde trabajar sobre la base de la transparencia y certidumbre, dejando de lado que los “apuros políticos” generen compromisos para el Estado que no serán objetiva y previsiblemente factibles y que redundarán en renegociaciones y sobrecostos al Estado.

- Todas las instituciones en el sector deben involucrarse coordinadamente en la producción de normas integrales, cada una de acuerdo a sus competencias, pero respetando procedimientos ordenados que prevean no solo la gestión de adquisición, expropiación y transferencia, sino que incluyan también la gestión sistemática y ordenada de saneamiento, liberación de interferencias y compensación de impactos directos e indirectos a terceros. Si esta gestión se da con éxito, podrá ser un modelo potencialmente replicable a otros sectores que también requieren de la adquisición, expropiación y transferencia de bienes. Asimismo, debe apuntarse a la creación de sinergias entre las entidades estatales como privadas involucradas en los procesos de obtención de terrenos.
- En paralelo, es recomendable trabajar en la elaboración de guías metodológicas y formatos que atiendan a la realidad y que otorguen la suficiente discrecionalidad a los funcionarios encargados de la obtención de inmuebles, a fin que no se generen trabas en los procesos de gestión predial. Esta discrecionalidad, claro está, no significa que se deje de lado el control funcional respectivo, sino que, más bien, este ocurra dentro de los límites de lo razonable y permitido, procurando que estas actuaciones se encuentren debidamente sustentadas.
- Igualmente, corresponde evaluar la conveniencia de que la conducción de la gestión predial se lleve a cabo de principio a fin por un solo ente rector, el cual, que se encargue de la producción de directrices, plazos ciertos, un *Check List* para cada proceso, y procedimientos debidamente organizados, consiga con éxito las gestiones de obtención de predios encargadas y que se interrelacione con los titulares de los proyectos, los sujetos pasivos y otros actores involucrados. La generación de expedientes y procesos, por medio de esta vía, podría incentivar a la especialización y reducción de costos en las gestiones, dadas las grandes escalas y especialización a manejar. Sobre el particular, a modo de sugerencia, consideramos que este ente encargado de la gestión predial podría formar parte del ente que dirija el ordenamiento y planificación territorial.
- Debe promoverse la participación del sector privado, para recopilar y consolidar los indicadores y experiencias de las dos últimas décadas, de manera que estas sirvan también para la implementación de mejoras y para la observación de aquellas situaciones reiterativas y sus propuestas de solución.
- Tanto la evaluación de procedimientos como las experiencias privadas, promoverán la evaluación de resultados, el monitoreo de las actividades y funcionarios, así también que los cambios posteriores se generen por razones objetivas, buscando en todo momento la implementación de metas y el cumplimiento de objetivos, los que redundarán en el éxito de los proyectos y reducción de incumplimientos del Estado.

- Un ordenamiento territorial permitirá que el engranaje institucional funcione adecuadamente, tomando como directriz la planificación y priorización de los proyectos de inversión en infraestructura de transportes, sobre la base de políticas adecuadas y transparencia en los actores sociales involucrados. En ese sentido, en nuestra opinión, esta competencia debe ser potenciada con decisión política, asignando esta tarea a un solo ente rector autónomo y distinto al MINAM, que, en nuestra opinión, podría estar adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros o al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como un ente líder en infraestructura. En este escenario, deberán adecuarse las funciones de la SBN y SUNARP a fin de evitar duplicidades en la información.
- Tanto la generación de procedimientos, guías, formatos como el ordenamiento territorial, debe ser conducido a través del uso de herramientas tecnológicas e interconectadas que generen información cierta y veraz.
- El Estado, a través del ente independiente, debe ser capaz de valorar las interferencias y afectaciones a terceros para su incorporación en los costeos, contratos y debida asignación de riesgos.
- De la misma manera, urge la elaboración y aprobación de un Plan Nacional de Infraestructura que plantee los objetivos de ejecución de los proyectos a mediano y largo plazo y permita el cierre de la brecha de infraestructura en las oportunidades propuestas, todo ello, en beneficio de los ciudadanos. El mismo, debe ser materia de coordinación con las entidades a distintos niveles, a fin de evitar oposiciones que generen impactos negativos sobre lo que se propone. Con ello, se evitará el oportunismo político y se promoverán compromisos de mediano y largo plazo que limitarán los incumplimientos y renegociaciones.
- Solo conociendo de forma integral el escenario que implica la obtención de predios y evaluándolo, podrán producirse reformas legislativas integrales y agilizadoras que permitan junto con la gestión, un real éxito en esta tarea de la obtención predial.
- Finalmente, y no menos importante, es el refuerzo de las competencias institucionales y de los funcionarios asignados a la obtención de inmuebles, los cuales requieren de una especialización y capacitación uniforme y predecible en el sector en el que actúan, como parte de la planificación y coordinación requerida.

## Bibliografía

APOYO Consultoría (2012). “Lineamientos para Promover la Inversión en Infraestructura en el Perú: 2012 – 2016”. Informe encargado por la Cámara Peruana de la Construcción CAPECO. Lima: APOYO.

Arranz, Elia (2015). Las servidumbres administrativas y la problemática de su indemnización. Tesis para optar el grado en Derecho. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (2014). El costo de las trabas burocráticas. Perú: AFIN.

Barbero, José y otros (2011). La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico Estratégico y propuestas para una agencia prioritaria. Colombia: Corporación Andina de Fomento.

Baeza M; Ortega, A y Vassallo, JM (2012). Reparto de riesgos en concesiones de infraestructuras ante la crisis económica. En: "X Congreso de Ingeniería del Transporte", 20/06/2012. España. p. 1

Barbero, Jose y otros (2013). La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Colombia: Corporación Andina de Fomento

Barrionuevo Luna Ana Cristina y Watanabe Sisniegas Angie. (2015). “Demora en la entrega de predios necesarios para la ejecución de proyectos viales concesionados.” Tesis para optar el grado de magíster. Lima: Universidad del Pacífico.

Boix Palop, Andrés (2012). “Reformas en materia de expropiación forzosa en un eterno de crisis”. VII Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho administrativo. Tarragona, 10 y 11 de febrero de 2012

Bonifaz, Jose Luis y Aragón Gisella (2008). En Documento de Discusión. Sobrecostos por la falta de infraestructura en agua potable: una aproximación empírica. Perú: Universidad del Pacífico.

Bonifaz, Jose Luis y Urrunaga Roberto (2008). Estimación de los Beneficios Económicos de la Carretera interoceánica. Perú: Universidad del Pacífico.

Cámara de Comercio de Lima (2015). Las concesiones de infraestructura en Perú. Diagnóstico, Retos y Propuestas. Lima: CML.

Castillo Cajas, Julio Benjamín (2014). “Derechos de Propiedad en Carreteras Públicas, Un Saneamiento Pendiente”. *Círculo de Derecho Administrativo*. Revista de Derecho Administrativo. Primera Edición. Volumen 14. Páginas 175 a 186

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2016). Documento de Trabajo: Estudio de Desarrollo Territorial. Principales Hallazgos y recomendaciones. Perú: CEPLAN.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2016). La gestión del Sistema de Transporte Público Peruano al 2050. Perú: CEPLAN.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2016). Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021. Perú: CEPLAN.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2016). Los sistemas de monitoreo y evaluación: Hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública. Perú: CEPLAN.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). Un análisis del concesionamiento de autopistas urbanas, con referencia a los casos de la Costanero Norte de Santiago de Chile y del Eje Javier Prado de Lima. Disponible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31224/S9920072\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31224/S9920072_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). Áreas Temáticas. En CEPAL. Fecha de consulta: 09/12/2015. Disponible en: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mexico/noticias/paginas/3/7873/P7873.xml&xsl=/mexico/tpl/p18f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>>.

Corporación Andina de Fomento (2015). Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia. Colombia: Corporación Andina de Fomento.

Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales Subsector Transportes (2006). “Manual de Supervisión de Aspectos Sociales para la Ejecución de Obras de Infraestructura Vial”. Perú: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Dirección de Sistema Habitacional (2005). “Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación del Espacio Público”. Serie Espacio Público. Colombia: Grupo de Comunicaciones MAVDT.



El Comercio (2016). Autopista Chíncha – Pisco está al 74% pero falta sanear terrenos. En: Diario El Comercio 02.11.2016. Disponible en: <http://elcomercio.pe/sociedad/ica/autopista-chincha-pisco-esta-al-74-falta-sanear-terrenos-noticia-1918951>. Fecha

El Comercio (2016). “El tortuoso camino de infraestructura de la infraestructura por A. Pascó-Font”. En: Diario El Comercio, 12/02/16. Disponible en: <http://elcomercio.pe/economia/dia-1/aeropuertos-mtc-tortuoso-camino-infraestructura-pasco-font-noticia-1877225>>.

El Comercio. (2015) “Con Entregar la Concesión no basta”. En Diario El Comercio, Día 1. Página 24. Enero 2015. Disponible en: <http://www.afin.org.pe/noticias/afin-en-medios/783-con-entregar-la-concesion-no-basta>>.

Ernst & Young (2016). Las Asociaciones Público – Privadas y el desafío global en infraestructura. Cómo las APP pueden ayudar a los Gobiernos a cerrar la brecha a pesar de las limitaciones financieras. Perú: EY.

ESAN (2011). El despegue del Perú. El Aporte de la Inversión Privada en Infraestructura. Perú: ESAN.

Gestión (2016). Contraloría advierte costo adicional de USD 156 millones en Línea 2 del Metro de Lima. Diario Gestión, 05.08.2016. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/contraloria-advierte-costo-adicional-us-156-millones-linea-2-metro-lima-2166910>.

Gestión (2016). Castañeda no prioriza ordenanza que permitirá avance de la Línea 2. En: Diario Gestión, 25 de julio de 2016. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/castaneda-no-prioriza-ordenanza-que-permitira-avance-linea-2-2162608>.

Ghersí Enrique y Sabal, Jaime (2006). An Introduction to Project finance in emerging markets. Venezuela: ESADE.

Hernández Fernández, Batista (2006). *Metodología de la Investigación*. 4ta ed. México: Mc Graw Hill Interamericana.

Instituto Peruano de Economía (2013). “¿Obra Pública Tradicional o Asociación Público Privada? Viabilidad del Comparador Público Privado en el Perú”. Perú. AFIN.

La Contraloría General de la República. (2016). Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local. Lima: CGR.

La Contraloría General de la República. (2016). Seguimiento a los proyectos adjudicados bajo el mecanismo de Asociaciones Público Privadas (APP). Lima: CGR.

La Contraloría General de la República (2015). “Causas y Efectos de las Renegociaciones Contractuales de las Asociaciones Público – Privadas en el Perú”. Lima: CGR.

Lizana, Rufina (2002). Políticas de Concesión Vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Serie Gestión Pública N.º 16. Chile: ONU.

Maletta, Héctor (2009). *Epistemología Aplicada: Metodología y técnica de la producción científica*. 1ra. ed. Perú: Consorcio de Investigación económica y social, CEPES y Universidad del Pacífico.

Marshall, Tony. (2010). Delay, progress and programming. En: The International Construction Law Review. Disponible en: <https://www.i-law.com/ilaw/doc/view.htm?id=243156>

Ministerio de Fomento Español (2010). Nota de Servicio 4/2010 denominada “Sobre el Estado de las expropiaciones en los Proyectos de Trazado de la Dirección General de Carreteras. España MIFOES.

Nieto, Alejandro (1998). *Evolución expansiva del Concepto de la expropiación forzosa*. Revista de Administración Pública. Primera Edición. Volumen 38. Páginas 67 a 124.

Organization for Economic Cooperation and Development - OECD. (2015) Towards a Framework for the Governance Infrastructure. Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development - OECD. (2014) Effective Public Investment across levels of government. Paris: OECD.

Pedreschi, Willy y Arrunátegui, Raicza (2015). *Marco Legal para expropiar*. En Jurídica. Suplemento de Análisis Legal de Diario El Peruano. 15 de septiembre de 2015. Páginas 2 y 3

Prialé, Gonzalo. (2015). “Expropiaciones: La súper traba”. En: Diario Gestión, 09/12/2015. Disponible en: <http://gestion.pe/opinion/expropiaciones-supertraba-2127069>.

ProInversión: Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú. (2015) “¿Por qué Invertir en el Perú?”. Perú: Proinversión.

Strauch Lisa, Takano Guillermo y Hordijk Michaela (2014). Mixed-use spaces and mixed social responses: Popular resistance to a megaproject in Central Lima, Perú. En: Hábitat International. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0197397514000368>.

Superintendencia de Bienes Nacionales (2016). Conferencia Internacional: Gestión de la Propiedad Pública para Proyectos de Inversión, 16 y 17 de junio del 2016. Lima: SBN.

Suto, Fénix, Azaña, Roxana, Menchola Arana y otros. (2013). Renegociación de contratos de concesión en infraestructura de transporte: diagnóstico, análisis y propuestas de mejora. Lima: ESAN.

Universidad del Pacífico. (2015). “Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2025”. *Revista de la Universidad del Pacífico*. Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Perú: AFIN.

Universidad del Pacífico (2015). “Las Concesiones de Infraestructura en Perú: Diagnóstico, Retos y Propuestas”. Perú: Gremio de Infraestructura Edificaciones e Ingeniería de la Cámara de Comercio de Lima.

Urrunaga Roberto y Carlos Aparicio (2012). *Revista CEPAL*. Infraestructura y crecimiento económico en el Perú.

Vásquez, Arturo y Bendezú, Luis (2008). Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú. Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social.

## **Anexos**

**Anexo 1. Brecha según tipo de infraestructura 2016 – 2025 (millones de dólares)**

<b>Agua y Saneamiento 1/</b>		<b>12,252</b>
1.	Acceso a Agua Potable	2,629
2.	Acceso a Saneamiento	9,623
<b>Telecomunicaciones</b>		<b>27,036</b>
3.	Suscriptores a telefonía móvil	6,884
4.	Suscriptores de banda ancha	20,151
<b>Transporte</b>		<b>57,499</b>
5.	Kilómetros de vía férrea	16,983
6.	Kilómetros de vía pavimentada	31,850
7.	Aeropuertos	2,378
8.	Puertos	6,287
<b>Energía</b>		<b>30,775</b>
9.	Electricidad	30,775
<b>Salud</b>		<b>18,944</b>
10.	Camas de hospital	18,944
<b>Educación 2/</b>		<b>4,568</b>
11.	Matrícula Inicial	1,621
12.	Matrícula primaria	274
13.	Matrícula secundaria	2,672
<b>Hidráulica</b>		<b>8,476</b>
14.	Tierra irrigada	8,476
<b>TOTAL</b>		<b>159,549</b>

1/ La brecha de agua y saneamiento sólo considera acceso al servicio, no mejoras en las conexiones ya existentes ni tratamiento de aguas residuales.

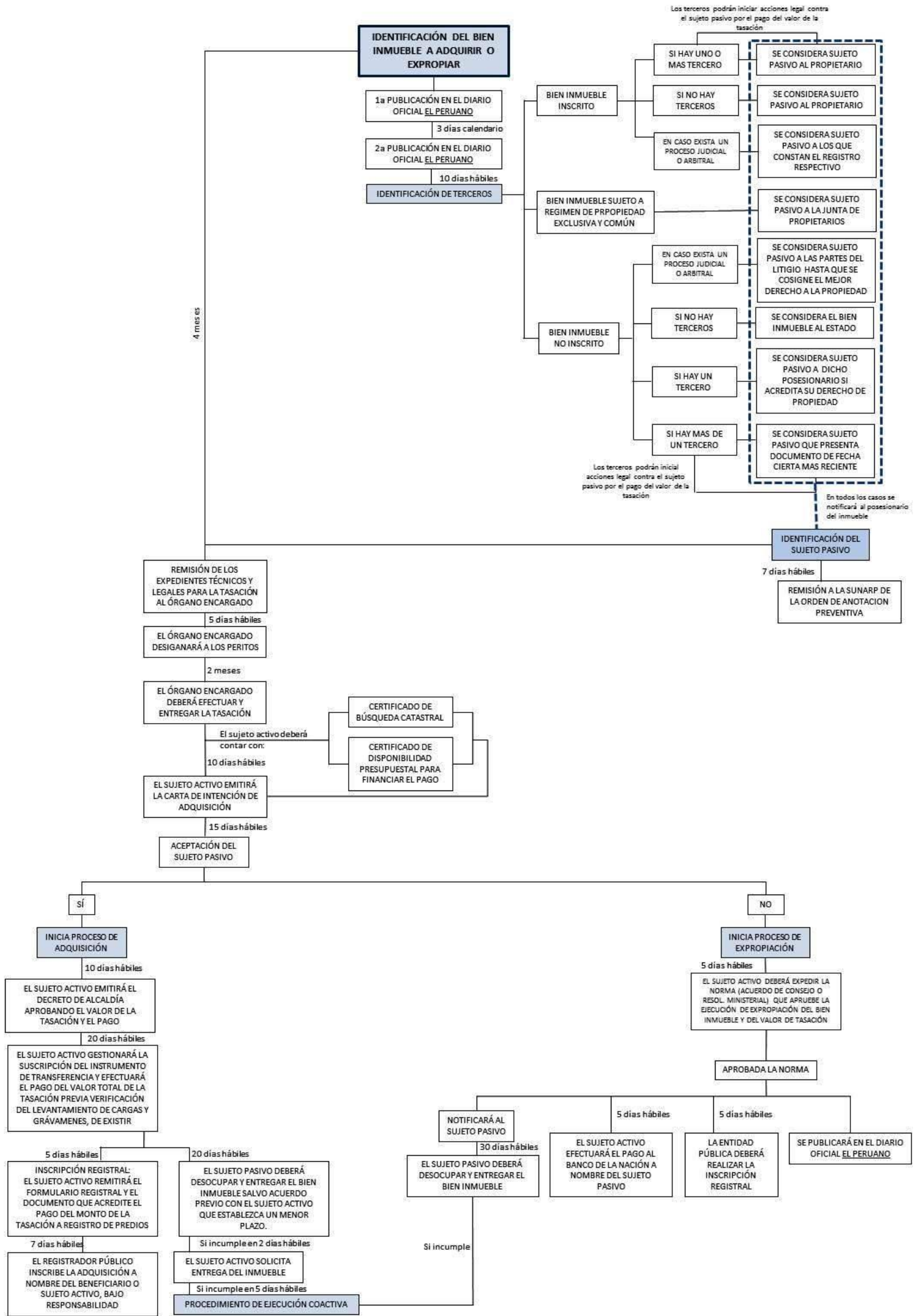
2/ La brecha de educación contempla únicamente incrementos en la cobertura. No toma en consideración adecuación funcional de los colegios, rehabilitación, o reforzamiento antisísmico. Elaboración propia.

Fuente: Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2025 - AFIN

## Anexo 2. Artículos constitucionales que sustentan el Decreto Legislativo 1192

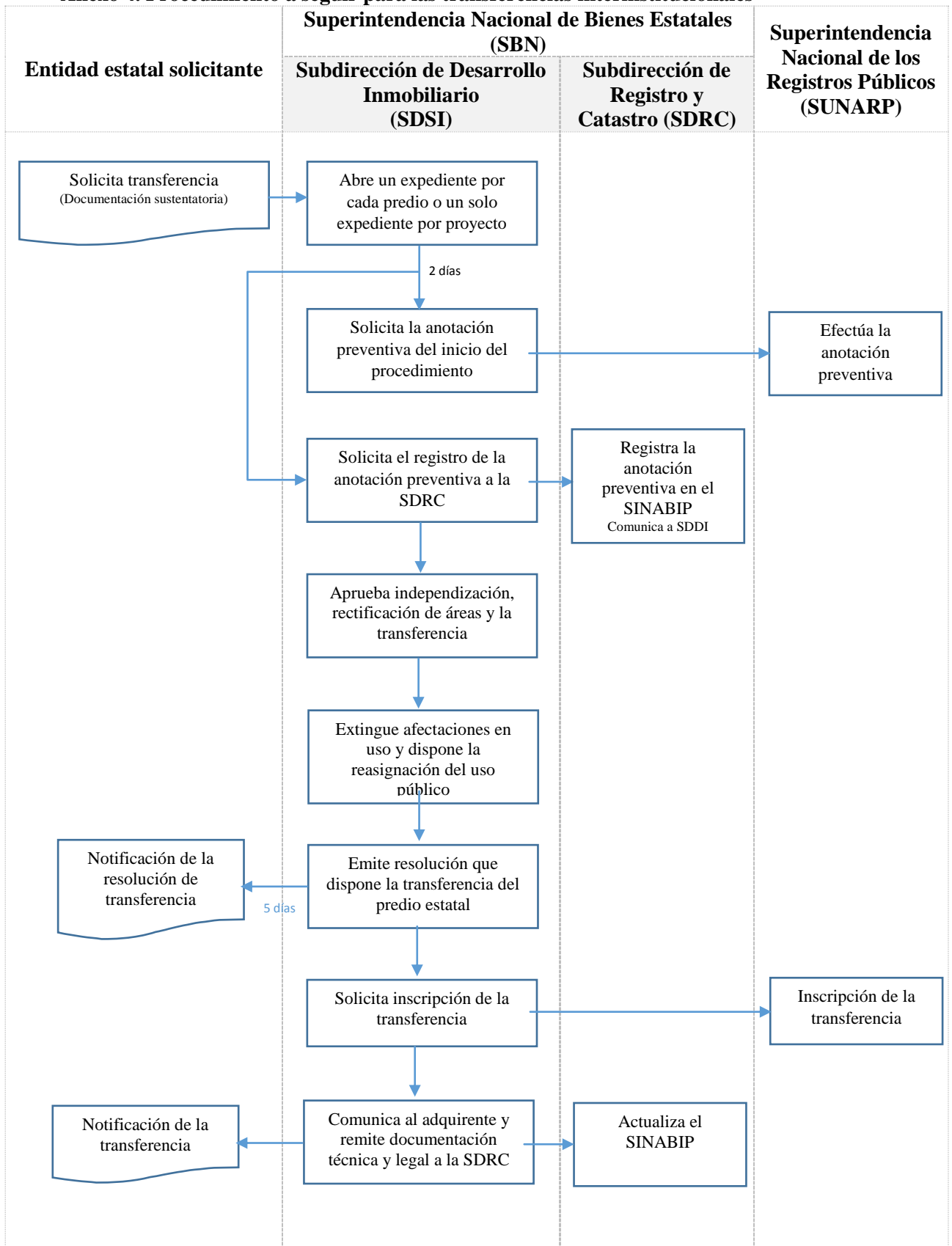
- Artículo 2. Toda persona tiene derecho:  
(...) 16. **A la propiedad y a la herencia.** (...) [El subrayado y resaltado es nuestro].
- Artículo 58. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y **actúa principalmente en las áreas de** promoción de empleo, salud, educación, seguridad, **servicios públicos e infraestructura** [El subrayado y resaltado es nuestro].
- Artículo 60. El Estado reconoce el pluralismo económico. **La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad** y de empresa.  
Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.  
La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal [El subrayado y resaltado es nuestro].
- Artículo 70.- **El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.** Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio [El subrayado y resaltado es nuestro].
- Artículo 73. **Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico** [El subrayado y resaltado es nuestro].

Anexo 3. Procedimiento a seguir para las adquisiciones y expropiaciones



Fuente: Elaboración propia, 2016.

**Anexo 4. Procedimiento a seguir para las transferencias interinstitucionales**



Fuente: Elaboración propia, 2016.



## Anexo 5. Normas que modifican y complementan el Decreto Legislativo 1192

Norma	Fecha de publicación	Motivo
Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 230-2015-SUNARP-SN	17 de septiembre de 2015	Aprueba la Directiva 09-2015-SUNARP-SN, que aprueba los formularios de adquisición y de bloqueo registral, así como siete (07) anexos que serán utilizados en el marco de adquisición de inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura en el marco del Decreto Legislativo 1192
Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 233-2015-SUNARP-SN	18 de septiembre de 2015	Rectifica los errores materiales advertidos en el formulario de adquisición (anexo 3 y 6 de la Resolución mencionada en el literal precedente).
Decreto Legislativo 1210	22 de septiembre de 2015	Modifica la décima disposición complementaria Final referida a la inaplicación de las disposiciones del Título IV del decreto original sobre tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios; ni en áreas de reserva territorial o reserva indígena de poblaciones indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial.
Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 275-2015-SUNARP-SN	26 de octubre de 2015	Directiva 09-2015-SUNARP-SN, que regula en sede registral el trámite de inscripción de los actos inscribibles referidos al proceso de adquisición y expropiación de inmuebles, y transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, previstos en el Decreto Legislativo 1192
Resolución 079-2015-SBN	14 de diciembre de 2015	Directiva 004-2015-SBN que regula la inscripción y transferencia de predios estatales requeridos para la ejecución de obras de infraestructura en el marco del Decreto Legislativo 1192.
Resolución 032-2016-SBN	14 de diciembre de 2015	Directiva 004-2015-SBN que regula la inscripción y transferencia de predios estatales requeridos para la ejecución de obras de infraestructura en el marco del Decreto Legislativo 1192.

Fuente: Elaboración propia, 2016.

## **Anexo 6. La actualización catastral en Quebec – Canadá y sus aportes en la gestión de predios y transferencias estatales destinados a los proyectos de inversión**

La Constitución de Canadá prevé que las provincias tienen jurisdicción sobre:

- El manejo de tierras públicas.
- El registro de propiedad y catastro.
- Las instituciones municipales.

En este escenario, Canadá cuenta con un sistema de registro en cada una de sus 10 provincias, y un sistema federal a nivel de todos los territorios que conforman dicho país. Con una extensión de 1,7 millones de km<sup>2</sup>, su territorio se encuentra conformado por un 92% de terrenos públicos y 8% territorio privado, siendo Quebec la provincia más extensa.

A efectos de conducir un manejo adecuado y delimitación de los terrenos estatales y privados, durante la década de los años noventa, el gobierno decidió implementar una reforma para corregir el problema de falta de exactitud del catastro que permitiera, entre otros, asignar un número a cada parcela, y para fusionar o acumular parcelas de una misma titularidad. Para ello, entre otras normas, fue modificado el Código Civil de Quebec y, el Estado ha impulsado un fondo para manejo de la infraestructura predial que en el transcurrir del tiempo permitiera su autofinanciamiento.

Esta actualización involucró 3,9 millones de terrenos que vienen siendo actualizados desde inicios de 1994 previendo culminar el 2021. Asimismo, se tiene que, al 31 de marzo de 2016, se cuenta con un 95,4 % de lotes asignados a los agrimensores para su actualización y un 86% de lotes actualizados. En la misma línea, los catastros de los lotes asignados se han completado en 729 de 1112 municipalidades. Este es un sistema público a cualquier ciudadano.

La responsabilidad y trabajo de esta reforma se ha llevado a cabo de forma compartida entre: i) el sector privado, a través de los denominados “agrimensores”, encargados del trabajo de campo, como la ejecución de actividades de recopilación de datos históricos, mediciones, la creación del plan de catastro, entre otros y, ii) el Estado a través del Ministerio de Energía y Recursos Naturales (MERN), encargado de analizar la calidad de los archivos y documentos suministrados por los agrimensores, así como de oficializar y publicar en Internet, los documentos finales recopilados y/o producidos por los agrimensores. Con dicha publicación se ha generado la accesibilidad del catastro actualizado al público, de forma digital, a través del Registro y la Municipalidad correspondiente.

Para manejar esta reforma, se desarrolló un programa de información digital y recopilación de datos geoespaciales, sin uso de herramientas físicas o impresas. De esta forma, cuando el agrimensor requiere hacer una codificación o modificación, debe hacerlo a través de dicho sistema digital y, una vez verificados los datos respectivos, estos se remiten a MERN vía Internet para su verificación y oficialización de la documentación.

Al respecto, debe precisarse que antes de la reforma del catastro, diversas entidades podían ejercer múltiples derechos y restricciones sobre los inmuebles o terrenos, pero ello suponía superposiciones de derechos, por estar dispersos entre dichas entidades, lo cual generaba riesgos altos de conflictos de derechos e inseguridad jurídica. En atención a ello, tal como hemos anticipado, el Estado decidió establecer el Registro del Dominio del Estado, como sistema oficial para proveer información integral y confiable sobre los derechos y restricciones de los terrenos, administrar los territorios, facilitar acceso a la información y contribuir con la eficiencia de las operaciones de todas las agencias involucradas en el manejo de los bienes. El

establecimiento del manejo del Registro de Dominio del Estado es de cargo del MERN y tiene la responsabilidad exclusiva de garantizar la actualización territorial, la descripción de los límites municipales, establecer y actualizar el sistema de información de las tierras. Adicionalmente, el MERN, provee información sobre los territorios así como las agencias y organizaciones que tienen autoridad sobre estos, las transacciones de tierras estatales, los derechos, restricciones por futuros proyectos en las tierras, la vigilancia de las mismas y sus límites, entre otros.

De esta forma, los ciudadanos y entidades, a nivel general y sin restricción, tienen acceso a los datos generales, gráficos y numéricos así como datos históricos que permiten identificar los bienes. Asimismo, se cuenta con acceso a los documentos relativos a los terrenos tales como escrituras públicas, hipotecas y otros, que son accesibles en formato digital.

Esta reforma ha dado como resultado que las entidades públicas a todo nivel, coordinen entre sí aquellas restricciones que influirán sobre determinado bien y que respeten aquellos derechos que ya se encuentran atribuidos a privados inversores y/u organismos públicos.

Con relación a la inversión pública, Quebec tiene una norma que permite las expropiaciones de carreteras y otras infraestructuras y en este marco, el Ministerio de Transportes cuenta con la responsabilidad de expropiar, al igual que HydroQuebec. De otro lado, otras empresas de servicios públicos deben negociar las servidumbres y expropiaciones de forma directa con los privados. No obstante, en ambos casos, tanto el Ministerio de Transportes para aquellas infraestructuras que promueva como las empresas relacionadas a otros servicios públicos, siempre deben basarse en la información actualizada del catastro actualizado, promovido por la reforma. Esta reforma ha sido exitosa y posible por el cumplimiento y gestión de algunos factores importantes como:

- La asunción de un compromiso a largo plazo y el liderazgo político de ejecutarla.
- La institución de un marco jurídico con asignación de responsabilidades delimitadas y claras a nivel de las entidades involucradas.
- La promoción del gobierno digital e implementación de sistemas de información digital que permiten la centralización y ordenamiento de la información existente.
- El planeamiento de una organización unificada (ente rector) y el compromiso de autofinanciamiento en el tiempo.
- El enfoque en la mejora de calidad de vida del ciudadano y su repercusión en los actos de las entidades e inversores involucrados.
- Concientización y cooperación interinstitucional de las autoridades a todo nivel.
- El compromiso y participación del sector privado y los agrimensores encargados de la recopilación de datos necesarios para la actualización.
- La promoción de un acceso transparente a la información obtenida y el control de calidad ejecutado por el ente rector encargado.

Finalmente, esta reforma que se refleja, entre otros, a través de: i) la construcción de una imagen completa y precisa del catastro con la representación de las propiedades existentes; ii) la corrección de imprecisiones del catastro original; iii) la asignación de numeraciones y acumulación de los territorios, y iv) la generación de la información necesaria para la generación de tasaciones en función a datos actualizados, ha redundado en los resultados y la promoción de la gestión coherente de los territorios, evitando conflictos de derechos estatales y privados así como en las operaciones de inversión, sea que estas estuvieran adjudicadas o en procesos de promoción.

## **Nota biográfica**

### **Cinthya Paola Jiménez Chávez**

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en Derecho de la Ingeniería, Construcción y Asociaciones Público Privadas, Administrativo, Corporativo, Prevención y Resolución de Disputas y Contratación Estatal. Cuenta con experiencia en la administración legal de contratos públicos y privados de gran envergadura como el Gran Teatro Nacional (2010 a 2012), la ampliación del patio taller del Metro de Lima - Línea 1 (2012 a 2013), adquirida como parte de sus funciones en el Estudio Navarro Sologuren, Paredes & Gray (2007 al 2013). Asimismo, ejerció el cargo de abogada asociada en el Estudio Rosselló, importante firma legal, vinculada a los rubros de su experiencia. Actualmente ejerce el cargo de adjunta en asuntos legales y contractuales de la Dirección de Administración Contractual del Consorcio Constructor M2 Lima, encargado de las obras civiles del Proyecto “Metro de Lima Línea 2 Ramal Av. Faucett – Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao”. Su práctica profesional se concentra en la asesoría y conducción corporativa, contractual y legal de proyectos, así como la defensa y prevención de conflictos a diversas empresas de la industria de la ingeniería, construcción y asociaciones público privadas. Ha realizado prácticas preprofesionales en el Área Legal de la Comisión de Promoción del Perú – PROMPERÚ. Asimismo, en la Gerencia de Investigación, Desarrollo y Planeamiento del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE y en el Proyecto Transparencia en las Contrataciones Estatales desarrollado en convenio entre el OSCE y la Embajada de Estados Unidos de América. Fue miembro del Consejo Estudiantil de la Pontificia Universidad Católica del Perú y exdirectora ejecutiva del Círculo de Derecho Administrativo de la misma casa de estudios.