

**CCXCVI (296) PLENO REGISTRAL  
SESIÓN EXTRAORDINARIA - MODALIDAD VIRTUAL**

En sesión extraordinaria virtual, a las 15:30 horas del 18 de febrero del 2025 se reunieron los miembros del Tribunal Registral en Pleno con la participación de los vocales: Luis Aliaga Huaripata, quien preside la sesión, Gilmer Marrufo Aguilar, quien actúa como secretario técnico, Elena Rosa Vásquez Torres, Rosario Del Carmen Guerra Macedo, Noelia Katherine Carbajal Valdez, Daniel Edward Tarrillo Monteza, Mirtha Rivera Bedregal, Karina Rosario Guevara Porlles, Jorge Luis Alvitez Temoche, Beatriz Cruz Peñaherrera, Nora Mariella Aldana Durán, Gloria Amparo Salvatierra Valdivia, Walter Eduardo Morgan Plaza, Yovana Fernández Mendoza, Emerson Baldeón Gamarra, Roberto Carlos Luna Chambi.

**QUÓRUM E INSTALACIÓN:**

Contando con la participación de la totalidad de los vocales del Tribunal Registral (titulares y suplentes), el presidente del Tribunal Registral, Luis Aliaga Huaripata, declaró válidamente instalado el Pleno.

**AGENDA:**

El tema a tratar en el presente Pleno es el siguiente:

**TÍTULO PARA LA INSCRIPCIÓN DE TRANSFERENCIA REALIZADA POR SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN AD HOC - LEY N° 29625 - FONAVI**

Existen resoluciones del Tribunal Registral en las que se ha admitido que para la inscripción de la regularización de la transferencia realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc- Ley N° 29625 -FONAVI bastará que el contrato conste en documento privado con firmas certificadas.

- Resolución N° 906-2022-SUNARP-TR
- Resolución N° 3316-2019-SUNARP-TR

La Cuarta Sala considera necesario apartarse de dicho criterio, esto es, que si resulta necesario adjuntar instrumento público.

**Presidente Luis Aliaga**

Buenas tardes a todos, hoy estamos reunidos para continuar con el pleno que se inició el día 10 de febrero del 2025, donde se alcanzó la ponencia presentada por la Vocal(s): Miriam Mamani Gutiérrez, quien se encontraba reemplazando al Vocal(s) Gilmer Marrufo Aguilar.

## **PONENCIA**

### **TÍTULO FORMAL PARA LA INSCRIPCIÓN DE REGULARIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS REALIZADAS POR LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN AD HOC- LEY 29625-FONAVI A FAVOR DE TERCEROS.**

La Cuarta Sala desea apartarse del criterio sentado en las Resoluciones 906-2022-SUNARP-TR-L del 11.3.2022 y 3316-2019-SUNARP-TR-L del 20.12.2019:

*«Para la inscripción de la regularización de la transferencia realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc- Ley N° 29625 -FONAVI bastará que el contrato conste en documento privado con firmas certificadas».*

Los fundamentos que justifican dicho criterio son los siguientes:

- *La finalidad principal de la Ley N° 29625 es efectuar la devolución de los aportes efectuados por los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI, por cualquiera de las modalidades establecidas en dicha norma<sup>1</sup>. En ese sentido, siendo que una de estas modalidades de devolución es la efectuada mediante la adjudicación de viviendas o terrenos urbanizados de interés social, debe entenderse que los actos y contratos a que hace referencia la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30694, comprenden a aquellos efectuados por FONAVI a favor de terceros en mérito a la Ley N° 29625; por lo que a efectos de su inscripción bastará la presentación de documento privado con firmas certificadas por notario.*
  
- *Si bien la regularización de transferencias no se encuentra comprendida expresamente en los dispositivos legales indicados, dicho proceso de saneamiento legal sí la abarca, en razón que por este medio se formalizará la transferencia que la entidad encargada de los recursos del FONAVI celebró con anterioridad en favor de terceros, publicitándose de esta manera que ya no es titular registral del predio; en tal sentido, a efectos de tal regularización bastará que las aclaraciones, ratificaciones y/o rectificaciones a los contratos otorgados por la entidad encargada de los recursos de FONAVI consten en documento privado con firmas legalizadas.*

La propuesta de la Sala, conforme al artículo 33 literal b.2 del TUO del RGRP, es apartarse de la posición plasmada en las resoluciones antedichas por lo siguiente:

---

<sup>1</sup> **Artículo 7.-** “En la reglamentación de la ley se determinará las modalidades de devolución efectiva, hasta por el total de los valores notificados en los Certificados de Devoluciones de Aportaciones y Derechos del Fonavista, éstos serán:  
\* Devoluciones en Viviendas de Interés Social  
\* Devoluciones en Terrenos Urbanizados de Interés Social  
\* Devoluciones en Efectivo  
\* Devoluciones en Bonos  
\* Devoluciones en Compensaciones Tributarias  
\* Devoluciones en Pagos Compensatorios de Deudas”.

1. La finalidad principal de la Ley N° 29625<sup>2</sup> es efectuar la devolución de los aportes efectuados por los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI, por cualquiera de las modalidades establecidas en dicha norma; siendo que una de estas modalidades de devolución es la efectuada mediante la transferencia.

En el artículo 1 de la Ley se dispone:

«Devuélvase a todos los trabajadores que contribuyen al FONAVI, el total actualizado de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones. Así mismo abónese a favor de cada trabajador beneficiario; los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados».<sup>3 4 5</sup>

Esta devolución incluye el total actualizado de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones, así como los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros, en la proporción que les corresponda debidamente actualizados. La devolución se hará a los trabajadores dependientes e independientes que aportaron al FONAVI, con la excepción de quienes se beneficiaron de sus recursos en un monto igual o mayor a su aporte.

La ley busca establecer un proceso de liquidaciones de aportaciones y derechos, conformando una cuenta individual para cada fonavista, actualizando el valor de las contribuciones con la Tasa de Interés Legal Efectiva desde junio de 1979 hasta el día y mes que se efectúe la liquidación de la cuenta individual (Art. 2<sup>6</sup> de la Ley).

Adicionalmente, la ley contempla que la devolución de los aportes de empleadores, el Estado y otros se destinará a un fondo colectivo y solidario para **satisfacer la necesidad de vivienda de los fonavistas**.

La ley también crea una Comisión Ad Hoc encargada de llevar a cabo todos los procedimientos necesarios para cumplir con la ley, incluyendo la entrega de los Certificados de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista. Esta comisión está facultada para calcular el aporte en caso de no contar con información de los aportes monetarios del

---

<sup>2</sup> Ley aprobada por Referéndum, publicada en el diario oficial «El Peruano» el 8/12/2010

<sup>3</sup> De conformidad con el Resolutivo 2 del Expediente No 0007-2012-PI-TC el presente artículo, en el sentido de que la devolución de “los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente, publicado el 08 diciembre 2012, se interpreta actualizados”, se destinará a un fondo colectivo y solidario, con el objeto de lograr la satisfacción de la necesidad básica de vivienda de los fonavistas que así lo requieran por su falta de acceso adecuado a este derecho fundamental, en los términos contemplados en los fundamentos 63, 66 y 67 de la citada sentencia.

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 31173, publicada el 27 de abril de 2021 se precisa el presente artículo, en el sentido de que la devolución de las aportaciones comprende: a) A todos los trabajadores, dependientes e independientes que aportaron al FONAVI, con la excepción de quienes se beneficiaron de sus recursos en un monto igual o mayor a su aporte, b) A los descontados de sus remuneraciones y los efectuados por sus empleadores, incluido el Estado y otros; y, c) *El monto del aporte y su debida actualización conforme a lo dispuesto en el artículo 1236 del Código Civil*. Posteriormente, mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley n.º 31454, publicada el 15 abril 2022, se dispone la derogación del literal c) del artículo 2 de la Ley 31173.

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 31454, publicada el 15 abril de 2022, se precisa el artículo 3 de la Ley 31173 en el sentido de que la liquidación de aportaciones y derechos que señala el presente artículo, es para determinar el valor constante de las aportaciones aplicando el índice de precios al consumidor correspondiente al periodo comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de su devolución.

<sup>6</sup> De conformidad con el Artículo 3 de la Ley N° 31173, publicada el 27 abril 2021, se precisa el presente artículo, en el sentido de que la liquidación de aportaciones y derechos señalada en el artículo 1 de la presente ley es para determinar el valor constante de las aportaciones aplicando el Índice de Precios al Consumidor, y su actualización financiera empleando la tasa de interés legal, ambos correspondientes al periodo comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de su devolución.

trabajador. La ley también establece que la devolución de aportaciones a favor de los fonavistas, total o a cuenta, debe constar en el Certificado de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista (Art. 4).

Finalmente, la ley prioriza la devolución a fonavistas mayores de 60 años, personas registradas en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), y aquellos con enfermedades graves o terminales (Art. 10). La devolución de aportes al FONAVI será al fonavista titular o a su representante debidamente autorizado, y en caso de fallecimiento del fonavista, la devolución se hará a sus deudos, conforme al orden de prelación señalado en el art. 12.

2. Esta Ley fue reglamentada con el D.S. N° 006-2012-EF<sup>7</sup> teniendo como objetivo principal regular y detallar los procedimientos y mecanismos necesarios para llevar a cabo esta devolución.

**En el capítulo IV del Reglamento se regulan las disposiciones relativas a la administración y recuperación de las acreencias, fondos, activos y pasivos del FONAVI.** Se detalla cómo se administrarán los recursos, activos y pasivos del FONAVI para garantizar la devolución a los fonavistas. También se **establecen mecanismos para el saneamiento legal de los bienes inmuebles del FONAVI** y para la gestión de las cuentas bancarias.

3. Posteriormente, mediante el D.S. 282-2013-EF<sup>8</sup> se aprueba el Reglamento de la Ley N° 29625, que busca facilitar la gestión y administración de los activos del FONAVI, permitiendo la realización de acciones legales y financieras necesarias para asegurar la devolución de los fondos a los contribuyentes, conforme a la mencionada Ley.

El decreto introduce modificaciones específicas al Reglamento, con el objetivo de facilitar y agilizar el proceso de devolución, y de gestionar los activos del FONAVI.

Así pues, en materia de **saneamiento legal de bienes inmuebles** se permite a la Comisión Ad Hoc encargar al Secretario Técnico la realización de acciones necesarias para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad del FONAVI ante la Sunarp. Esto implica inscribir los inmuebles a nombre de la «COMISIÓN AD HOC - LEY N° 29625/FONAVI», independientemente de las denominaciones previas del FONAVI. Este saneamiento incluye la inscripción de dominio, levantamiento de hipotecas, declaratorias de fábrica, reglamentos internos de propiedad horizontal, independización, y otros actos relacionados.

#### **Artículo 14-A**

«La Comisión podrá encargar al Secretario Técnico para que realice las acciones necesarias **para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad del FONAVI ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.**

Para tal efecto, a solicitud del Secretario Técnico, o quien actúe en su representación, las Oficinas Registrales de la SUNARP a nivel nacional **procederán a inscribir a nombre de la COMISIÓN AD HOC - LEY N° 29625/FONAVI, los inmuebles de propiedad del FONAVI que a la fecha se encuentren inscritos bajo cualquiera de las denominaciones que tuvo el FONAVI** tales como Banco de la Vivienda del Perú - Cuenta FONAVI, Ministerio de la Presidencia UTE FONAVI - Cuenta FONAVI, Unidad Técnica Especializada del Fondo Nacional de Vivienda - UTE FONAVI, Comisión Liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda - COLFONAVI y **Ministerio de**

---

<sup>7</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 13/1/2012

<sup>8</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 15/11/2013

**Economía y Finanzas/FONAVI en Liquidación**, y otros que le sean transferidos de acuerdo a la Quinta Disposición Complementaria y Final del presente Reglamento.

El saneamiento legal a que se refiere el presente artículo -en lo que compete a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625- **comprende, la Inscripción de Dominio, Levantamiento de Hipotecas, las Declaratorias o Constataciones de Fábrica, los Reglamentos Internos de Propiedad Horizontal, la Independización y demás actos relacionados, susceptibles de inscripción conforme a Ley, debiendo presentar la documentación específica que se requiere para cada caso concreto, de conformidad al Reglamento del Registro de Predios y el Reglamento General de los Registros Públicos.**

La Comisión, a propuesta del Secretario Técnico, designará a las personas que podrán actuar en su representación, de acuerdo a la normatividad vigente. Asimismo, bajo responsabilidad informará mensualmente a la Comisión de las funciones encargadas». (El resaltado es nuestro).

Como puede advertirse, la Comisión Ad Hoc, a través de su Secretaría Técnica, se encuentra facultada a realizar todas aquellas acciones de saneamiento legal de los inmuebles de propiedad del Fonavi ante la Sunarp, **siendo necesario que para cada caso concreto se cumpla con presentar los documentos establecidos en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios y el RGRP.**

**4.** De otro lado, en materia de **gestiones bancarias** el Decreto autoriza a la Comisión Ad Hoc a encargar al Secretario Técnico la gestión de las cuentas bancarias del FONAVI. Esto incluye el cambio de titularidad de cuentas corrientes y de ahorros, así como la gestión de títulos valores, endosos, y cesiones de derechos. El objetivo es asegurar el correcto manejo, conservación, rentabilidad y protección de los fondos del FONAVI para cumplir con la devolución a los fonavistas.

El Decreto permite a la Comisión Ad Hoc autorizar a la Secretaría Técnica a extender Constancias de Cancelación de préstamos otorgados a personas naturales con recursos del FONAVI. Estas constancias, **con legalización notarial de firma**, servirán para que la SUNARP levante las hipotecas correspondientes. En el caso de personas jurídicas, la emisión de estas constancias requiere la aprobación previa de la Comisión.

Así está previsto en el siguiente artículo:

#### **Artículo 14-C.- Constancia de Cancelación**

En los casos de cancelaciones de préstamos otorgados a personas naturales con recursos del FONAVI, la Comisión Ad Hoc podrá autorizar a la Secretaría Técnica, a extender una **Constancia de Cancelación con legalización notarial de firma la que constituirá título suficiente para que la SUNARP levante las hipotecas que se constituyeron en respaldo de dichos préstamos.**

**En el caso de personas jurídicas, las constancias de cancelación serán extendidas previa aprobación de la Comisión.**

Nótese que de acuerdo con esta disposición, **se autoriza de manera expresa y excepcional**, que la inscripción de levantamiento de hipotecas que se constituyeron con préstamos

realizados con recursos del FONAVI a favor de **personas naturales**, pueda efectuarse en mérito a documento privado con firma certificada notarialmente otorgado por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc.

En resumen, el Decreto Supremo N° 282-2013-EF busca facilitar la gestión y administración de los activos del FONAVI, permitiendo la realización de acciones legales y financieras necesarias para asegurar la devolución de los fondos a los contribuyentes, conforme a la Ley N° 29625.

**5.** Posteriormente, se aprueba la Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2018 – Ley N° 30694<sup>9</sup> cuya finalidad principal es establecer los recursos que financiarán los gastos del sector público durante el año fiscal 2018 estableciendo las fuentes de ingresos, su distribución y mecanismos para una gestión fiscal responsable.

El objetivo principal de dicha norma es optimizar la administración de los recursos públicos, establecer procedimientos para el manejo de fondos específicos, y asegurar el cumplimiento de metas fiscales durante el año 2018.

En sus disposiciones finales se establecen diversas normativas y autorizaciones relacionadas con el manejo de recursos públicos y la ejecución del presupuesto del sector público para el año fiscal 2018.

Específicamente, en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley, se dispone lo siguiente:

**“Décima. Facultase a la Comisión Ad Hoc creada por Ley 29625, en su calidad de administrador de acreencias, fondos y activos del FONAVI, a:**

a) Reestructurar, refinanciar y fraccionar las acreencias de FONAVI; castigar las cuentas que tengan la calificación de incobrables; **así como a efectuar la disposición de activos, bienes muebles e inmuebles de propiedad del FONAVI.**

b) **Inscribir** ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), **contratos y demás actos que se requieran para el saneamiento legal de inmuebles de propiedad del FONAVI, para la aplicación de la Ley 29625 su modificatoria, y normas reglamentarias, con la sola emisión o suscripción de un documento privado con firma legalizada, el cual constituye título suficiente para todos los efectos legales.** Los expedientes que se encuentren en trámite ante la SUNARP a la entrada en vigencia de esta norma, deben adecuarse a lo dispuesto en el presente literal”.

(El resaltado es nuestro).

**6.** Como podemos advertir, se trata de normas especiales. Por lo que consideramos que la interpretación debe ser *restrictiva*, es decir, que la norma interpretada se aplica solo y estrictamente a los casos en los que no existe duda alguna.

Debemos tener presente que **la ley que establece excepciones** o restringe derechos **no se aplica por analogía**, de conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 7/12/2017.

<sup>10</sup> **Aplicación analógica de la ley**

**Artículo IV.-** La ley que establece excepciones o restringe derechos no se aplica por analogía.

Por lo tanto, si existe duda sobre la aplicación o no respecto a un supuesto normativo en la realidad, entonces la conclusión será no aplicar la norma. Como sostiene Marcial Rubio<sup>11</sup>, **la interpretación restrictiva se aplica, sobre todo, a las normas especiales** y a las normas prohibitivas. Por lo tanto, siendo que en el presente caso nos encontramos ante la interpretación de normas especiales, es decir, la Ley 29625 su modificatoria, y normas reglamentarias, la interpretación que cabe efectuar es una de carácter restrictiva.

En ese sentido, en el presente caso tenemos que una de las modalidades de devolución es la efectuada mediante la transferencia en propiedad respecto de viviendas o terrenos urbanizados de interés social. Si ello es así, surge como cuestión:

¿Debe seguir interpretándose que los actos y contratos a que hace referencia la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley No 30694, comprenden a aquellos efectuados por FONAVI a favor de terceros, en mérito a la Ley No 29625?

De ser así, a efectos de su inscripción, bastará la presentación de documento privado con firmas certificadas por notario. Sin embargo, la Cuarta Sala, considera que la interpretación que se le debe dar a la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30694 debe ser restrictiva, es decir, que el saneamiento a que se refiere la citada norma se encuentra referido únicamente a los inmuebles de titularidad del FONAVI. En ese sentido, siendo la finalidad de la ley y su reglamento la de facilitar la gestión y administración de los activos del FONAVI, es que se permitió que el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de FONAVI se efectuara solo a través de documento privado con firma legalizada; sin embargo, consideramos que esta excepcionalidad no debe interpretarse por extensión a los actos de disposición de bienes de propiedad de FONAVI en favor de terceros.

Si bien es cierto que en el pasado se ha permitido inscribir los inmuebles a nombre de la «COMISIÓN AD HOC - LEY N° 29625/FONAVI», independientemente de las denominaciones previas del FONAVI. Este saneamiento lo que incluye es la inscripción de dominio, levantamiento de hipotecas, declaratorias de fábrica, reglamentos internos de propiedad horizontal, independización, y otros actos vinculados al saneamiento de los inmuebles que son de propiedad del Fonavi.

Sin perjuicio de lo señalado, es necesario precisar que el artículo 6 de la Ley N° 31173, que precisa al artículo 9 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo, ha sido declarado inconstitucional por el Resolutivo 1 del Expediente N.º 00001-2023-PI-TC, publicada el 23 marzo de 2023, en el extremo siguiente: *“[I]a administración de las personas jurídicas o las entidades estatales de cualquier índole que se hayan constituido con recursos provenientes del FONAVI, cualquiera sea su denominación o razón social inscrita, se transfiere a la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley y su titularidad se inscribe a favor de esta por el solo mérito de la presente ley y sin costo registral alguno”*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> RUBIO CORREA, Marcial (2009) El sistema jurídico, Introducción al Derecho, décima edición, aumentada. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, p. 257.

<sup>12</sup> Véase los fundamentos 120 y 121 (STC 00001-2023-PI-TC)

**120.** De este modo, la introducción, por parte del legislador, de medidas que inciden en la gestión y diseño de políticas públicas, y que se realizan al margen de las reglas relacionadas con la actividad empresarial del Estado, suponen una vulneración de la Constitución, en la medida en que representan una indebida injerencia en las competencias asignadas al Poder Ejecutivo.

**121.** Por ello, este Tribunal considera que el artículo 6, en el extremo que dispone que “[I]a administración de las personas jurídicas o las entidades estatales de cualquier índole que se hayan constituido con recursos

Es decir, tenemos una sentencia del Tribunal Constitucional (año 2021) que en relación con la aplicación del artículo 6 de la Ley 29625, respecto a las transferencias efectuadas a favor de la Comisión Ad Hoc, el título formal y su gratuidad registral, han sido declarados inconstitucionales. Asimismo, conforme al mismo artículo se señala que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos es la encargada de vigilar y garantizar el cumplimiento del citado artículo, bajo responsabilidad de su titular.

Por lo expuesto, solicitamos al Pleno que apruebe como acuerdo el siguiente criterio:

### **REGULARIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS DE INMUEBLES DE PROPIEDAD DE FONAVI**

Para inscribir la regularización de transferencias de inmuebles de propiedad que efectuó FONAVI, deberá presentarse la escritura pública otorgada por las partes, esto es, por la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625 y el adquirente, instrumento que resultará idóneo para su acceso al Registro.

Continúa el Presidente, para indicar, como es de su conocimiento, el pleno se suspendió para esta fecha, por cuanto se estimó necesario contar con una opinión especializada sobre el tema.

En tal contexto, la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc creada por D.S. N° 006-2012-EF, nos hizo llegar el Informe N° 000015-2025-PCM/PE del 17/02/2025, el cual se les compartió el día de ayer en la noche, cuyo texto es el siguiente:

(...)

“Es grato dirigirme a usted a fin de emitir opinión legal respecto a la formalidad del título para la inscripción de las transferencias realizadas por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc-Ley N° 29625, respecto al saneamiento legal de bienes inmuebles de propiedad del FONAVI. Al respecto debemos manifestar lo siguiente:

#### **I. ANTECEDENTES**

1.1. Con fecha 21.08.1998, mediante Decreto Ley N° 22591, se creó en el Banco de la Vivienda del Perú el Fondo Nacional de Vivienda-FONAVI, con la finalidad de satisfacer en forma progresiva la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y del grado de desarrollo económico y social del país.

1.2. Con fecha 21.08.1999, mediante Ley N° 26969 se dispuso la liquidación del FONAVI, y se desactiva su ente administrador (UTE FONAVI), transfiriéndose al Ministerio de Economía y Finanzas la administración de la cartera de préstamos y recuperación de las inversiones con recursos del FONAVI.

1.3. Con fecha 08.10.2010 se publicó la Ley N° 29625, “Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo” que dispuso devolver a todos los trabajadores que contribuyeron al FONAVI el total de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones.

---

provenientes del FONAVI, cualquiera sea su denominación o razón social inscrita, se transfiere a la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley y su titularidad se inscribe a favor de esta por el solo mérito de la presente ley y sin costo registral alguno,” resulta incompatible con la Constitución, en la medida en que se invaden competencias que corresponden al Poder Ejecutivo, y particularmente al sector vivienda.



1.4. Con fecha 13.01.2012 se publicó el Reglamento de la Ley N° 29625, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2012-EF. El artículo 10, modificado por el Decreto Supremo N° 280-2023-EF, dispone que la Comisión Ad Hoc cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica que opera como órgano ejecutivo y operativo.

1.5. Con fecha 15.11.2013 se publicó el Decreto Supremo N° 282-2013-EF que modifica el Decreto Supremo N° 006-2012-EF, norma reglamentaria de la Ley N° 29625.

1.6. Con fecha 07.12.2017 se publicó la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, que en su Décima Disposición Complementaria Final faculta a la Comisión Ad Hoc creada por Ley N° 29625 a realizar diversos procedimientos de administración en relación a las acreencias y activos del FONAVI.

1.7. Con fecha 06.03.2019 se emitió la Resolución N° 596-2019-SUNARP-TR-L (Precedente de Observancia Obligatoria), cuya sumilla señala «*La Secretaría Técnica como representante de la Comisión Ad Hoc y responsable de remitir comunicaciones oficiales al Registro, es quien garantiza la validez de los acuerdos de saneamiento legal y otros adoptados en las sesiones de la comisión, para su inscripción*».

1.8. Con fecha 20.12.2019 se emitió la Resolución N° 3316-2019-SUNARP-TR, cuya sumilla señala que: «*para la inscripción de la regularización de los contratos suscritos por FONAVI, bastará que las ratificaciones otorgadas por la entidad encargada de los recursos del FONAVI consten en documento privado con firmas certificadas*».

1.9. Con fecha 11.03.2022 se emitió la Resolución N° 906-2022-SUNARP-TR, cuya sumilla señala que: «*para la inscripción de la regularización de los contratos suscritos por FONAVI, bastará que las ratificaciones otorgadas por la entidad encargada de los recursos del FONAVI consten en documento privado con firmas certificadas*».

1.10. En este contexto, esta Unidad procede a analizar los antecedentes a fin de emitir opinión legal respecto a la formalidad de título para la inscripción registral de las transferencias realizadas por la Secretaría Técnica.

## II. ANÁLISIS

2.1. La Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, que su Decima Disposición Complementaria Final dispone lo siguiente:

***DÉCIMA.*** *Facúltase a la Comisión Ad Hoc creada por Ley 29625, en su calidad de administrador de acreencias, fondos y activos del FONAVI, a:*

*Reestructurar, refinanciar y fraccionar las acreencias de FONAVI; castigar las cuentas que tengan la calificación de incobrables; así como a efectuar la disposición de activos, bienes muebles e inmuebles de propiedad del FONAVI. Lo dispuesto en esta norma legal no es aplicable a las acreencias del FONAVI comprendidas en la Ley 28870, su norma complementaria y reglamentaria, las que se rigen por lo establecido en dicha Ley. La Comisión puede autorizar a las entidades que administren los Fondos de propiedad del FONAVI, a aplicar lo establecido en el presente literal.*

***Inscribir ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), contratos y demás actos que se requieran para el saneamiento legal de inmuebles de propiedad del FONAVI, para la aplicación de la Ley 29625 su modificatoria, y normas reglamentarias, con la sola emisión o suscripción de un documento privado con firma***

***legalizada, el cual constituye título suficiente para todos los efectos legales. Los expedientes que se encuentren en trámite ante la SUNARP a la entrada en vigencia de esta norma, deben adecuarse a lo dispuesto en el presente literal.***

2.2. Cabe señalar, que la aprobación de la Ley N° 30694, busca facilitar el acceso al Registro de los títulos de saneamiento legal de los predios de FONAVI, estableciendo que solo será necesaria su formalización mediante documento privado con firma legalizada.

2.3. Ahora bien, el reglamento de la Ley N° 29625, aprobado con Decreto Supremo N° 006-2012-EF, que dispone en su artículo 14, lo siguiente:

*La Comisión, con apoyo de la Secretaría Técnica, se encargará de la administración y recuperación de las acreencias, fondos, activos y pasivos del FONAVI.*

2.4. A su vez, el artículo 14-A, incorporado mediante Decreto Supremo N° 282-201-EF, establece lo siguiente:

2.5. En este sentido, consideramos que la Ley N° 30694 es una norma de rango superior y de emisión posterior al reglamento de la Ley N° 29625 y autoriza de forma expresa la presentación de documentos privados.

2.6. En este mismo sentido lo señala la Resolución N° 596-2019-SUNARP-TR-L: «el Reglamento General de los Registros Públicos no parte del concepto de título como equivalente a instrumento o documento público en la medida que si bien la regla general que se deriva del artículo 2010 del Código Civil es que la documentación pública sea la inscribible, existen excepciones permitidas por el mencionado “principio de titulación auténtica”, que admiten que el título se encuentre constituido por instrumentos privados, en los supuestos expresamente previstos por las disposiciones vigentes».

2.7. Esto en concordancia con lo señalado en las Resoluciones N° 3316-2019-SUNARP-TR-L y N° 906-2022-SUNARP-TR y conforme las normas expuestas, el Secretario Técnico es el encargado de realizar las acciones necesarias para el saneamiento de los inmuebles de propiedad del FONAVI, comprendiendo estos, la inscripción de dominio, levantamiento de hipotecas, declaratorias o constataciones de fábrica, reglamentos internos de propiedad horizontal, independización y demás actos relacionados susceptibles de inscripción. **Pudiendo además formalizar estos actos mediante documentos privados con firma legalizada.**

2.1 Es necesario resaltar, que la Comisión Ad Hoc ha sido creada para materializar la devolución de aportes que dispone la Ley N° 29625. El artículo 9 de la Ley N° 29625 precisado por el artículo 6 de la Ley N° 31173 señala que: «(...) *siendo propiedad privada los recursos del FONAVI, la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley se encarga de recuperar y administrar las acreencias, fondos y activos del FONAVI y de saldar los pasivos que mantenga el fondo*».

2.8. Dicho esto, señalamos que el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 0012-2014-PI/TC (publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 10 de diciembre de 2014), y sus posteriores aclaraciones mediante Autos 3 y 4 de fechas 19 de diciembre de 2014 y 06 de enero de 2015, respectivamente, establecieron en lo pertinente que:

*(i) Para pagos posteriores la Comisión Ad Hoc deberá emplear los recursos efectivamente recaudados de los aportes de los trabajadores y, en caso estos fueran insuficientes para los pagos posteriores que deben efectuarse, deberán recuperar los fondos necesarios, pudiendo incluso utilizar los recursos que corresponden a los pasivos del Estado al FONAVI, por cualquier concepto.*

***(ii) Exhortar a la instancia competente para privilegiar la recuperación de los fondos para atender las obligaciones todavía incumplidas.***

2.9. De lo señalado por el máximo intérprete de la Constitución, tenemos que la Comisión Ad Hoc, como órgano encargado del proceso de devolución, debe realizar las acciones que resulten necesarias privilegiando la recuperación de los fondos a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en Ley N° 29625.

2.10. En ese sentido, la emisión de un instrumento público para el saneamiento de propiedad de bienes inmuebles que constituyen activos del FONAVI generaría un grave perjuicio para la recuperación de acreencias del fondo, ya que estos configurarían gastos notariales, registrales y otros que afectarían a los recursos ya recuperados.

2.11. Por otro lado, resaltamos lo indicado en el numeral 34 de la Resolución N° 596-2019-SUNARP-TR-L, en el marco de la problemática del saneamiento de propiedad de los beneficiarios de programas de vivienda del FONAVI, que a la fecha no pueden acceder al Registro, señalándose que *«los propietarios de las viviendas no tienen por qué asumir el costo de la inoperancia del Estado» Estas personas ya son propietarios y solo necesitan que se formalice su propiedad (...)*».

### **III. CONCLUSIONES**

En virtud de la normativa expuesta, esta Unidad de Asesoría Jurídica es de la siguiente opinión:

Para la inscripción de las transferencias realizadas por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc-Ley 29625, con relación a la regularización de contratos otorgados con recursos del FONAVI bastará que consten en documento privado con firmas certificadas conforme lo dispone la Ley N° 30695 y los criterios sustentados en la Resolución N° 596-2019-SUNARP-TR-L, que constituye precedente de observancia obligatoria”.

A continuación, el Presidente señala que al haberse reintegrado a sus funciones el Vocal(s) Gilmer Marrufo Aguilar, le cedemos el uso de la palabra a fin de que sustente la ponencia:

#### **Vocal Gilmer Marrufo**

Buenas tardes, a continuación resumo la ponencia que refleja el parecer de la Cuarta Sala, en los siguientes términos:

#### **TEMA EN CUESTIÓN:**

El tema que nos convoca, resulta de gran relevancia, pues se trata de establecer si el título que contiene la regularización de las transferencias *realizadas por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc- Ley N° 29625 -FONAVI debe constar en instrumento público o es suficiente el documento privado con firmas certificadas*».

#### **CRITERIO ASUMIDO POR EL TRIBUNAL REGISTRAL**

El Tribunal Registral a través de las Resoluciones 906-2022-SUNARP-TR-L del 11.3.2022 y 3316-2019-SUNARP-TR-L del 13.8.2019, estableció el siguiente criterio jurisprudencial:

*«Para la inscripción de la regularización de la transferencia realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc- Ley N° 29625 -FONAVI bastará que el contrato conste en documento privado con firmas certificadas».*

Los argumentos se resumen a continuación:

- La finalidad principal de la Ley N° 29625 es efectuar la devolución de los aportes efectuados por los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI, por cualquiera de las modalidades establecidas en dicha norma. En ese sentido, siendo que una de estas modalidades de devolución es la efectuada mediante la adjudicación de viviendas o terrenos urbanizados de interés social, debe entenderse que los actos y contratos a que hace referencia la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30694, comprenden a aquellos efectuados por FONAVI a favor de terceros en mérito a la Ley N° 29625; por lo que a efectos de su inscripción bastará la presentación de documento privado con firmas certificadas por notario
- Si bien la regularización de transferencias no se encuentra comprendida expresamente en los dispositivos legales indicados, dicho proceso de saneamiento legal sí la abarca, en razón que por este medio se formalizará la transferencia que la entidad encargada de los recursos del FONAVI celebró con anterioridad en favor de terceros, publicitándose de esta manera que ya no es titular registral del predio; en tal sentido, a efectos de tal regularización bastará que las aclaraciones, ratificaciones y/o rectificaciones a los contratos otorgados por la entidad encargada de los recursos de FONAVI consten en documento privado con firmas legalizadas.

#### **JUSTIFICACIÓN DEL PLENO: APARTAMIENTO DEL CRITERIO ESTABLECIDO**

La Cuarta Sala del Tribunal Registral estima necesario apartarse del criterio establecido y somete al Pleno el siguiente criterio:

*Para inscribir la regularización de transferencias de inmuebles de propiedad que efectuó FONAVI, deberá presentarse la escritura pública otorgada por las partes, esto es, por la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625 y el adquirente, instrumento que resultará idóneo para su acceso al Registro.*

Como se reitera, el tema en discusión radica en establecer:

*Si para la inscripción de la regularización de transferencias de inmuebles realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc- Ley N° 29625 -FONAVI es exigible instrumento público o es suficiente que el contrato conste en instrumento privado con firmas certificadas.*

## FUNDAMENTOS:

La finalidad principal de la Ley N° 29625 es efectuar la devolución de los aportes efectuados por los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI, por cualquiera de las modalidades establecidas en dicha norma; siendo que una de estas modalidades de devolución es la efectuada mediante la transferencia de viviendas.

La ley estableció la creación de una Comisión Ad Hoc.

El reglamento de la ley fue aprobado por mediante Decreto Supremo N° 006-2012-EF, norma que estableció que la citada Comisión Ad-hoc contará con el apoyo de una Secretaría Técnica que operará como órgano ejecutivo y operativo.

El artículo 14 del mencionado reglamento establece que la Comisión Ad Hoc con el apoyo de la Secretaría Técnica se encargará de la administración y recuperación de las acreencias, fondos, activos y pasivos del FONAVI.

El artículo 14-A - incorporado mediante D.S. 282-2013-EF-, reguló el saneamiento legal a cargo de la Comisión Ad-Hoc, señalando:

“La Comisión podrá encargar al Secretario Técnico **para que realice las acciones necesarias para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad del FONAVI** ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Para tal efecto, a solicitud del Secretario Técnico, o quien actúe en su representación, las Oficinas Registrales de la SUNARP a nivel nacional **procederán a inscribir a nombre de la COMISIÓN AD HOC - LEY N° 29625/FONAVI, los inmuebles de propiedad del FONAVI que a la fecha se encuentren inscritos bajo cualquiera de las denominaciones que tuvo el FONAVI** tales como Banco de la Vivienda del Perú - Cuenta FONAVI, Ministerio de la Presidencia UTE FONAVI - Cuenta FONAVI, Unidad Técnica Especializada del Fondo Nacional de Vivienda - UTE FONAVI, Comisión Liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda - COLFONAVI y Ministerio de Economía y Finanzas/FONAVI en Liquidación, y otros que le sean transferidos de acuerdo a la Quinta Disposición Complementaria y Final del presente Reglamento.

El saneamiento legal a que se refiere el presente artículo -en lo que compete a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625- **comprende, la Inscripción de Dominio, Levantamiento de Hipotecas, las Declaratorias o Constataciones de Fábrica, los Reglamentos Internos de Propiedad Horizontal, la Independización y demás actos relacionados, susceptibles de inscripción conforme a Ley, debiendo presentar la documentación específica que se requiere para cada caso concreto, de conformidad al Reglamento de Registro de Predios y el Reglamento General de los Registros Públicos.**

La Comisión, a propuesta del Secretario Técnico, designará a las personas que podrán actuar en su representación, de acuerdo a la normatividad vigente. Asimismo, bajo responsabilidad informará mensualmente a la Comisión de las funciones encargadas”.

Como puede advertirse, la Comisión Ad Hoc, a través de su Secretaría Técnica, se encuentra facultada a realizar todas aquellas acciones de saneamiento legal de los inmuebles de propiedad del Fonavi ante la Sunarp, siendo necesario que para cada caso concreto se cumpla con presentar los documentos establecidos en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios y el RGRP.

### **Ley 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2018**

“Décima. Facultase a la Comisión Ad Hoc creada por Ley 29625, en su calidad de administrador de acreencias, fondos y activos del FONAVI, a:

(a) Reestructurar, refinanciar y fraccionar las acreencias de FONAVI; castigar las cuentas que tengan la calificación de incobrables; así como a efectuar la disposición de activos, bienes muebles e inmuebles de propiedad del FONAVI.

(b) Inscribir ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), **contratos y demás actos que se requieran para el saneamiento legal de inmuebles de propiedad del FONAVI, para la aplicación de la Ley 29625 su modificatoria, y normas reglamentarias, con la sola emisión o suscripción de un documento privado con firma legalizada, el cual constituye título suficiente para todos los efectos legales.** Los expedientes que se encuentren en trámite ante la SUNARP a la entrada en vigencia de esta norma, deben adecuarse a lo dispuesto en el presente literal”.

En ese sentido, el Secretario Técnico es el encargado de realizar las acciones necesarias para el saneamiento de los inmuebles de propiedad del FONAVI, comprendiendo estos, la inscripción de dominio, levantamiento de hipotecas, declaratorias o constataciones de fábrica, reglamentos internos de propiedad horizontal, independización y demás actos relacionados, susceptibles de inscripción. Pudiendo, además, formalizar estos actos mediante documentos privados con firma legalizada.

Apreciamos entonces, que para el saneamiento legal de los inmuebles de titularidad del FONAVI, primero el reglamento en su artículo 14-A dispuso que debería presentarse la documentación específica que se requiere para cada caso concreto, de conformidad al Reglamento de Registro de Predios y el Reglamento General de los Registros Públicos **[regla general]**.

Sin embargo, posteriormente en mérito a la décima disposición final dicha regla cambio, pues a partir de ese momento la sola emisión o suscripción de un documento privado con firma legalizada, constituiría título suficiente para todos los efectos legales **[regla especial]**.

Así, tenemos que por **ley expresamente se sustituye cualquier formalidad necesaria para el saneamiento del inmueble de propiedad del FONAVI, por el documento privado con firma legalizada.** Esto es que, si para inscribir una transferencia por contrato de compraventa la normativa dispone la presentación al Registro de instrumento público (principio de titulación auténtica), en este caso, bastará con la presentación de documento

privado con firma legalizada. Sin embargo, dicha excepcionalidad se encuentra referida solamente al saneamiento de inmuebles que son de titularidad del FONAVI.

Ahora bien, cabe preguntarnos: **¿Debe entenderse que los actos y contratos a que hace referencia la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley No 30694, comprenden a aquellos efectuados por FONAVI a favor de terceros en mérito a la Ley No 29625?**

- Consideramos que no, pues se trata de una ley especial que se aplicará con preferencia a la ley general en aquellos supuestos contemplados en aquella norma. En efecto, las transferencias a favor de terceros, se rigen por la regla general (Art. 2010 , Art. III T.P. TUO RGRP).
- En virtud de la salvedad establecida en la citada norma sustantiva, mediante sucesivas disposiciones de rango *infra* legal se permitió la inscripción sobre la base de documentos privados, con la sola exigencia de contar con firmas certificadas notarialmente.
- Es cierto que el Art. 7 del TUO RGRP no parte del concepto de título como equivalente a instrumento o documento público, en la medida que si bien la regla general que se deriva del artículo 2010 del Código Civil es que la documentación pública sea la inscribible. También existen excepciones conforme a las que se admite que el título inscribible se encuentre constituido por instrumentos privados, en aquellos supuestos expresamente previstos por las disposiciones vigentes
- La Quinta Disposición Transitoria del actual Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, señala lo siguiente:

QUINTA. - Título inscribible para actos de disposición

En aplicación del artículo 7 de la Ley N° 27755, para la inscripción de actos de disposición emanados de la voluntad de las partes sólo se admitirán escritura pública o formulario registral legalizado por Notario, salvo el caso de formalidades distintas previstas por leyes posteriores a la Ley N° 27755. Los formularios registrales certificados por Notario o abogado fedatario y los documentos privados legalizados por Notario, con anterioridad al 16 de junio de 2004, referidos a los actos a que se refiere el párrafo anterior, **sólo se admitirán hasta el 31 de octubre de 2008.**

Norma sustentada en la protección a la seguridad jurídica que el Registro está obligado a ofrecer a la comunidad y en su labor de lucha contra la problemática de la falsificación documentaria, mediante el artículo 7 de la Ley N° 27755, Ley de Creación del Registro de Predios, se dispuso que a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley (16/6/2004), todas las inscripciones en dicho Registro debían realizarse en virtud de escritura pública o formulario registral legalizado por notario.

Entonces, en el caso de saneamiento de los inmuebles de propiedad del FONAVI, comprendiendo estos, la inscripción de dominio, levantamiento de hipotecas, declaratorias o constataciones de fábrica, reglamentos internos de propiedad horizontal, independización y demás actos relacionados, susceptibles de inscripción, tenemos lo siguiente:

**Regla General:** CODIGO CIVIL (art. 2010) RGRP (III título preliminar): INSTRUMENTO PÚBLICO

**Regla Especial:** LEY 30694: DOCUMENTO PRIVADO CON FIRMAS CERTIFICADAS.

En ese sentido, en aplicación del principio de especialidad en el caso de saneamiento de los inmuebles de propiedad del FONAVI corresponderá aplicar las disposiciones de carácter especial, esto es, de la Ley N° 30694 (artículo Décimo de las Disposiciones Complementarias Finales). Por lo que, para formalizar estos actos será suficiente documentos privados con firma legalizada.

En cuanto a la **aplicación extensiva de una norma especial**, cabe señalar que se trata de “**extender el significado de un término jurídico más allá de su significado literal más inmediato**”.

Sin embargo, en relación con las normas excepcionales, el criterio dominante es la exclusión de la interpretación extensiva, señalando dicho criterio que las normas excepcionales han de ser interpretadas restrictivamente. Ello, indica que en la medida que supone una excepción al principio del Juez natural no puede tener una interpretación extensiva.

Debemos tener presente que la **ley que establece excepciones** o restringe derechos **no se aplica por analogía**, de conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil.

En ese sentido, siendo que en el presente caso nos encontramos ante la interpretación de normas especiales, es decir, la Ley 29625 su modificatoria, y normas reglamentarias, la interpretación que cabe efectuar es una de carácter restrictiva. En consecuencia, podemos concluir que la ley especial se aplicará con preferencia a la ley general en aquellos supuestos contemplados en aquella norma, mas no fuera de ese ámbito.

Siendo así, queda clara dicha conclusión no vulnera la finalidad de la ley N° 29625 y su reglamento, facilitar la gestión y administración de los activos del FONAVI, pues se permitió que el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de FONAVI se efectuara solo a través de documento privado con firma legalizada; no obstante, dicha excepcionalidad no se encontraba extendida en las disposiciones de bienes de propiedad de FONAVI en favor de terceros.

## **PROPUESTA**

En base a lo expresado, se somete al Pleno la siguiente propuesta:

*REGULARIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS DE INMUEBLES DE PROPIEDAD DE FONAVI*



*Para inscribir la regularización de transferencias de inmuebles de propiedad que efectuó FONAVI, deberá presentarse la escritura pública otorgada por las partes, esto es, por la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625 y el adquirente, instrumento que resultará idóneo para su acceso al Registro.*

Gracias por su atención.

### **Presidente Luis Aliaga**

Damos gracias al ponente por su presentación. Recordemos que tenemos las dos intervenciones: el informe que nos ha alcanzado el Secretario Técnico de la Comisión Ad-Hoc y la posición del ponente.

### **Debate:**

A continuación, damos pase a la participación de los demás vocales.

### **Vocal Daniel Tarrillo**

Buenas tardes. Yo firmé la resolución 3316-2019-SUNARP-TR-L del 20.12.2019, por lo que me mantengo en mi posición. Es cierto que en la misma resolución se dice que no se señalan expresamente estas facultades, pero se habla de un acto de compraventa, de un acto de transferencia, al menos en el literal B). Si uno lee toda la Ley N° 30694, podemos interpretarlo en el sentido de que el saneamiento legal, si bien ahí dice "propiedad del FONAVI", este puede recaer al final en un tercero; el saneamiento legal también implica ello. Me parece que sí se engloba, se ha estado permitiendo, y considero que debemos seguir con la misma línea. La Ley N° 30694 regula una situación especial, permitiendo algo simplificado para todo lo relacionado con el saneamiento legal de la propiedad del FONAVI. Considero que aquí podríamos comprender los actos de disposición a favor de terceros, teniendo en cuenta que en el literal A) si lo dispone, y está todo dentro de la misma disposición complementaria final. Mi posición sería mantenernos en el criterio de las resoluciones que han compartido en la ponencia, las de 2019 y 2022. Gracias.

### **Vocal Rosario Guerra**

Mi voto también sería el de mantener la posición anterior. Ya en su momento se examinaron todas las normas y no ha habido una norma posterior que modifique el criterio establecido. No me queda clara en la ponencia la distinción entre el tercero y el saneamiento. Lo que va a hacer ahora la Comisión Ad-Hoc es tratar de recuperar todo lo que tenga que recuperar y titular a todos los que tengan que titular. Además, se ha declarado en la misma ley que el Estado tiene que ver este tema; no veo esa distinción realmente. Me mantendría con la posición anterior. Gracias.

### **Vocal Mariella Aldana**

Yo también me mantengo en la posición anterior. Creo que esta décima disposición la debemos leer, concordando con lo que dice el vocal Daniel, de manera conjunta. No es que en el literal A) se enumeren unos actos y en el B) otros. En el literal B) lo que se consigna es la formalidad y nos habla de una formalidad simplificada. En el literal A) no se regula la formalidad, solo se regula qué actos se van a hacer, y es muy amplio, pero la formalidad está en el B). Es cierto que la redacción pudo haber sido más clara, pero creo que también hay que entender la finalidad de la norma.

Como sabemos, los predios que fueron adquiridos por FONAVI fueron utilizados en organizaciones y edificaciones de interés social. Aquí hay que considerar que solo FONAVI va a tener a su favor este costo reducido con firma legalizada, y que, en cambio, los pobladores, que fueron quienes aportaron y son, en su mayoría, personas sin gran poder adquisitivo, a ellos sí les vamos a obligar a que paguen por una escritura pública. No le veo finalidad a ello. Entiendo que la forma simplificada está en el literal B) y vale para todos estos actos en los que interviene FONAVI, lo que nos da la certeza porque va a intervenir su Secretaría Técnica, que hace todo un procedimiento previo para establecer a quién le corresponde transferir. Yo creo que, desde el punto de vista literal, no se debe considerar que algún acto estaría excluido de esta formalidad simplificada. Desde el punto de vista teleológico, de la finalidad de la norma, no veo tampoco sentido para hacer una distinción y desfavorecer a quienes más se quiere favorecer, que son los pobladores que fueron beneficiados con los predios de FONAVI. Gracias.

### **Vocal Gloria Salvatierra.**

Bueno, yo tengo una lectura distinta a la de la vocal Mariella, porque nosotros sabemos que, cuando interpretamos las normas, tenemos que empezar por la interpretación literal, es decir, por el texto de la norma. Podemos buscar la interpretación sistemática o teleológica de esta, pero al final debe regresar al texto mismo de la norma para que no exceda lo que dice el texto.

Si nosotros vemos esa disposición, dice que la comisión está facultada, en dos puntos, y el literal A), entre otros, dice "para transferir bienes inmuebles" y no hace ninguna excepción. En el literal B), para mí no regula la formalidad, sino que lo que dice es que se pueden sanear predios a favor o a nombre de FONAVI, y luego dice que, para tal efecto, bastará con el instrumento privado con firma certificada.

Lo que para mí habría ocurrido es que, tratándose de que los predios van a salir a nombre de FONAVI, existe este beneficio de que sea un documento privado con firma certificada. Ahora, esto también pienso que lo tenemos que entender interpretando los puntos con el artículo 2010 del Código Civil, que nos dice:

### **Título que da mérito a la inscripción**

**Artículo 2010.-** *La inscripción se hace en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria.*

Hay que tener en cuenta que indica "disposición contraria", no "interpretación contraria". Porque esto que dice el literal B) es expreso; esa sí es la disposición contraria que permite que se saneen predios a nombre de FONAVI con titulación privada, sin instrumento público.

Sin embargo, estaríamos extendiendo esa excepción a la titulación auténtica sin sustento normativo, porque ya estamos viviendo el artículo 2010, que es el que se tiene que aplicar en principio, y para todo establece que la inscripción se hace por instrumento público, salvo disposición contraria.

Aquí lo que habría ocurrido es que, vía interpretación, se está extendiendo los alcances del supuesto B) al supuesto A), pero no se encuadra dentro de lo que dice el artículo 2010.

### **Vocal Karina Guevara**

Buenas tardes a todos. Yo, en algún momento, hice una interpretación como la que plantea la ponencia, separando los dos supuestos entre el literal A) y B) bajo los mismos fundamentos. Luego, analizando el tema, pude advertir dos circunstancias adicionales:

1. Una es que, cuando el inciso B) habla de saneamiento de bienes, el Reglamento de la Ley de creación de la Comisión Ad-Hoc habla sobre saneamiento de manera más extensa y regula temas de transferencia de dominio, levantamiento de hipoteca, declaratoria de fábrica, inscripción de reglamento interno, etc. O sea, me parece que con ese artículo se extiende el concepto de lo que vendría a ser el saneamiento, lo que la norma en algún momento ha entendido por saneamiento. Y cuando se refiere a la inscripción de dominio, no solamente se refiere a la inscripción a favor de la comisión, sino a toda transferencia de dominio, porque lo expresa de forma genérica.
2. El otro supuesto que me hizo cambiar de opinión fue, en el extremo, que cuando la Comisión Ad-Hoc adquiere la titularidad, la adquiere por disposición normativa. Me parece que es el artículo 5 el que dispone que los predios que están a favor de determinados titulares van a pasar a la Comisión Ad-Hoc para que los pueda gestionar. Entonces, ni siquiera esto debería contener esta formalidad, porque la aplicación es totalmente normativa. Si la aplicación era totalmente normativa para el traspaso de esos bienes a favor de la Comisión Ad-Hoc, ¿qué más formalidad tendría que tener, si no es la

transferencia que hace una comisión a favor de terceros para que pueda hacer la presentación más simple?

Entonces, estas dos situaciones me hacen inclinarme por la posición que ha mantenido el Tribunal, considerando que no debería exigirse más que este documento privado. Incluso, si el Registro llegara solamente a la inscripción a favor de la Comisión Ad-Hoc, no sería un saneamiento pleno, porque el saneamiento involucra también que se plasme la realidad extra registral para que sea conjugada con la realidad registral. Entonces, ¿de qué serviría a la Comisión transferir esos bienes a favor de su nombre si finalmente no ostentan ya la titularidad de esos bienes? Entonces, tampoco estaríamos cumpliendo como Registro el propósito de la creación de la comisión y de estas normas flexibles para facilitar la transferencia o el cambio de titularidad a favor de sus verdaderos propietarios.

### **Vocal Walter Morgan**

La vocal Rosario mencionó que siempre hay que buscar la finalidad de la norma y no hacer una interpretación literal de ella, sino entender a dónde apunta. Eso me hizo recordar algo, que no es el tema exacto, pero quiero que se den cuenta de las discrepancias de interpretación en uno y otro caso.

Por ejemplo, ustedes recordarán la caducidad de la Ley 29770. Ahí, literalmente se dice que la garantía a favor del BANMAT ya no caduca. Sin embargo, se hace una interpretación literal de este artículo, cuando la sala de Trujillo había señalado que lo que buscaba la norma, en realidad, era proteger el crédito y, como consecuencia de ello, la no extinción de las garantías que protegen el crédito. No obstante, se hizo una interpretación literal, textual de la norma. Tanto así que ahora es posible caducar una hipoteca a favor del Banco de Materiales, siempre y cuando se haya inscrito “antes del 27.07.2001”, cuando la norma en realidad lo que pretende es que sean inmunes a la caducidad. Eso es lo que entiendo.

En el caso de ahora, cuando se lee el texto de la norma se señala cuál es el supuesto en el que se puede emplear documento privado con firma legalizada. Entonces, yo, la verdad, es que no entiendo cuándo el Pleno hace una interpretación literal y cuándo no hace una interpretación finalista de la norma. Eso es lo que me sorprende en uno y otro caso.

### **Vocal Rosario Guerra**

El interpretar una norma no es un ejercicio tan matemático como se pretende. El tema es que uno siempre tiene que ver los matices que rodean a la norma; la interpretación que se da hoy será la que ganará por mayoría. Voy a decir algo que tal vez no resulte tan popular, y es lo que digo al enseñar los precedentes: los

precedentes no siempre son los mejores, simplemente obedecen a la voluntad de la mayoría de los miembros del Tribunal. Entonces, puede ser que tu criterio sea el mejor, pero lamentablemente no ganó a los demás y ganó el otro. El tema concreto es que uno tiene que tener uniformidad.

Sobre la caducidad, ya hay interpretaciones claras desde que se dio el tema de cuándo sí caducan las hipotecas a favor de los créditos del sistema financiero. Entonces, ahí también se ha dicho que lo que pretendía la norma era que ya no caduquen, pero nosotros hemos interpretado de acuerdo con la interpretación que dio la Cuarta Sala sobre la aplicación de las normas en general. También, en el caso del embargo, cuando se modificó la norma 625, siempre hemos dicho, y se ha venido aplicando uniformemente, ese mismo criterio se ha sacado para los del Banco de Materiales en aquella oportunidad.

Hay una cuestión que se llama ponderación. Uno tiene que ponderar en determinado momento; no somos máquinas. Nosotros siempre tenemos que ponderar y saber qué debemos privilegiar en su momento. De repente, tú tienes otro marco teórico para interpretar, yo de repente tengo otro, y eso es lo rico de un debate en el Tribunal.

Para mí, en estos momentos, en estos casos del FONAVI, yo prefiero privilegiar la finalidad de esta norma en general, por lo que se busca, y que la norma te lo permite. Además, sería contrario a la política que se ha venido dando a los fondos de FONAVI pedir que se presente escritura pública, porque al final no lo paga el Estado, lo paga la otra parte. ¿A quién se va a trasladar el costo de la escritura pública? Ni el Estado ni la Comisión Ad-Hoc lo va a asumir.

La interpretación, depende de los matices que se enfrentan en una norma, y en este caso creo que nosotros, en su momento, ya hemos dado una opinión y no veo motivo particularmente para cambiarla. Puede ser que para ustedes sí, y aplaudo que hayan dado un nuevo análisis a esto, pero a veces hay que privilegiar ciertas cosas cuando se ve el contexto social. Para mí aquí está clarísimo. La norma, como dijo la vocal Mariella, pudo haber tenido una mejor redacción, pero sabemos qué se quiere decir. Particularmente, yo siempre uso la figura de la ponderación cuando hay conflicto entre normas; nunca debemos interpretar una norma y llevarla a lo injusto.

### **Vocal Elena Vasquez**

Una pregunta sobre la sumilla. Escuché en las intervenciones que hay diferencias entre las transferencias hechas para saneamiento a favor de FONAVI y las

transferencias hechas a favor de terceros, pero yo no veo esa diferencia en la sumilla. ¿Sería para todos los casos?

**Vocal Gilmer Marrufo**

Buenas tardes, doctora. El análisis tiene que ver concretamente con la Ley 30694, que regula dos supuestos. Nosotros entendemos que el supuesto A) precisamente es donde se contempla la disposición de bienes inmuebles que pueden realizarse a favor de terceros, y esto se rige por la regla general, esto es, la requerimiento de instrumento público (escritura pública); y el supuesto B) son los actos de saneamiento propios de la Comisión Ad-Hoc, para lo cual es suficiente instrumento privado con firmas certificadas.

Entendemos que en tanto en este supuesto B) se ha previsto la presentación de un documento privado con firmas certificadas notarialmente, se trata de una regla excepcional, y como tal, su aplicación se circunscribe a los supuestos específicamente señalados, no siendo procedente una interpretación extensiva.

**Vocal Elena Vásquez**

Pero en la sumilla no se refleja eso.

**Vocal Gilmer Marrufo**

De hecho, lo que refleja la sumilla son los actos de disposición a terceros, porque es la intervención de la Comisión Ad-Hoc con el adquirente, para lo cual, consideramos no rige la regla excepcional, sino la regla general que exige instrumento público.

**Vocal Gloria Salvatierra**

Tal vez podría agregarse "a favor de tercero" en la sumilla, ya que cuando se trata de un saneamiento a nombre de FONAVI, no es a favor de terceros.

**Vocal Gilmer Marrufo**

Siempre es posible intentar una mejora, para una mejor claridad de la sumilla.

**Vocal Rosario Guerra**

Pero FONAVI no se podría sanear a sí mismo.

**Vocal Beatriz Cruz**

Respecto a la sumilla, me parece que sí se entiende que son transferencias efectuadas por FONAVI, es decir, a favor del tercero. Pero bueno, yo le doy otra lectura a lo que señala la disposición complementaria final de la Ley 30694. Tengo

la postura de mantener el criterio que venía asumiendo el Tribunal en las dos resoluciones que se han citado en la ponencia.

Yo veo que el inciso A) se refiere a las facultades con las que cuenta la Comisión Ad Hoc, es decir, respecto de qué actos está facultada a realizar, y dentro de esos actos, menciona justamente lo que es la disposición de activos, disposición de bienes muebles e inmuebles, es decir, a qué está facultada la comisión dentro de varios actos.

En cambio, en el inciso B), yo veo que se regula más bien la formalidad para proceder a la inscripción ante Registros Públicos. Y dentro de esta formalidad, si queremos ser literales, como se mencionó anteriormente, se habla de manera general de los contratos y demás actos que se requieran para el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de FONAVI. No está queriendo decir, como me parece que se está interpretando en la ponencia, que se refiere solamente a actos por los que se transfieren bienes a favor de FONAVI.

En el inciso B), en ninguna parte veo que se diga "a favor de FONAVI", sino que se habla del saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de FONAVI. Por ende, considero que dentro de este aspecto se podrían englobar tanto las transferencias a favor de terceros, como también, obviamente, las transferencias a favor de FONAVI, queriendo ser literales en la interpretación de la Ley 30694.

Por otra parte, tenemos el reglamento de la Ley 29625, que es la que dispuso la devolución del dinero del FONAVI a los trabajadores, y en su reglamento, como lo mencionó la vocal Karina, en el artículo correspondiente, el artículo 14A, se hablan de otros tipos de actos que se engloban dentro de lo que son estos actos de saneamiento físico-legal de los bienes del FONAVI. Dentro de estos actos están incluidas las inscripciones de dominio.

Ahora, si queremos hacer una interpretación teleológica de las normas, recordemos para qué fue creada esta comisión. Justamente, la Comisión Ad Hoc fue creada para la devolución de los aportes a favor de los trabajadores. Entonces, ¿por qué no entender que la finalidad principal de estas normas es efectuar la devolución de los aportes a los trabajadores del FONAVI, bajo cualquiera de sus modalidades? Y, ¿por qué no entender que dentro de una de las modalidades está el saneamiento físico-legal? Porque puede ser que a los trabajadores, como manera de devolución de los aportes, se les haya adjudicado, por ejemplo, viviendas, terrenos de interés social, etcétera.

Por lo tanto, sí considero que debería mantenerse la postura que tenía el Tribunal en las dos resoluciones que se han citado en la ponencia, uno, por una interpretación expresa, literal de la norma, y también por una interpretación teleológica. Y debemos tener en cuenta el impacto que tendrá, si aprobamos un precedente diferente a la postura que ya se había dado en el Tribunal anteriormente, sobre todo en lo relacionado con la finalidad de la creación de esta Comisión Ad Hoc, que es la devolución de los aportes.

### **Vocal Elena Vásquez**

En la misma línea de la vocal Beatriz y los que asumen la misma postura, también soy de la opinión de mantener el criterio, por las consideraciones que se han dado y porque si la Ley 30694 hubiera querido hacer distinción entre los actos que iban a ser materia de competencia de la comisión, lo habría dicho claramente en ese momento. Lo que quiso es establecer una norma especial distinta a la del Código Civil, y así se ha hecho y así se está interpretando. No tratemos, a través de interpretación, de hacer algo gravoso para el usuario. Así que estoy de acuerdo en mantener la postura, por todas las implicancias también económicas que tiene esto para los usuarios.

### **Vocal Rosario Guerra**

Quisiera aportar que, teniendo en cuenta la historia de los aportes del FONAVI, sabemos que los bienes han ido pasando por el solo mérito de la ley a nombre de determinada situación.

Por ejemplo, hay una norma que dice: "Por el solo mérito de la Ley, todo lo que es de ENACE, ahora es de FONAVI", y "por el solo mérito de esta ley, todos los derechos reales de garantía de tal pasan a nombre de la comisión ad hoc". No hay otra forma en que los predios puedan pasar a nombre del FONAVI que no sea por imperio de la ley. No entiendo por qué se entiende que hay un saneamiento especial para que sea a nombre del propio FONAVI. Lo que se trata es de sanear para que esté a nombre de un tercero. Eso es lo que yo siempre he entendido. ¿Alguna vez hemos calificado un acto de saneamiento a nombre de FONAVI propiamente? Todo lo que nos han presentado ha sido porque FONAVI otorgaba a nombre de un tercero. Para que esté a nombre de FONAVI, bastaba el imperio de la ley. Hace poco, con mi sala, vimos un tema similar del crédito del Banco de Materiales y analizamos todo el transcurso de las normas que se han ido dando en este tema. Estoy tratando de ver supuestos en los que FONAVI necesite documento privado; el grueso del saneamiento es a favor de terceros. De repente, otras salas han visto ello. Sin embargo, me mantengo en mi posición primigenia. Gracias.

### **Presidente Luis Aliaga**



¿Habría alguna otra intervención? Si no, correspondería someter a votación la propuesta del ponente. Se ha propuesto como sumilla la siguiente:

### **REGULARIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS DE INMUEBLES DE PROPIEDAD DE FONAVI**

Para inscribir la regularización de transferencias de inmuebles de propiedad que efectuó FONAVI, deberá presentarse la escritura pública otorgada por las partes, esto es, por la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625 y el adquirente, instrumento que resultará idóneo para su acceso al Registro.

### **VOTACIÓN**

**A FAVOR:** Gloria Amparo Salvatierra Valdivia, Walter Eduardo Morgan Plaza, Gilmer Marrufo Aguilar. **3 VOTOS**

**EN CONTRA:** Elena Rosa Vásquez Torres, Rosario Del Carmen Guerra Macedo, Noelia Katherine Carbajal Valdez, Daniel Edward Tarrillo Monteza, Mirtha Rivera Bedregal, Karina Rosario Guevara Porlles, Jorge Luis Alvitez Temoche, Beatriz Cruz Peñaherrera, Nora Mariella Aldana Durán, Yovana Fernandez Mendoza, Emerson Baldeón Gamarra, Roberto Carlos Luna Chambi, Luis Aliaga Huaripata. **13 VOTOS**

Seguidamente, el Presidente manifestó que al no haberse aprobado la ponencia, **se mantiene el criterio ya establecido en las anteriores resoluciones del Tribunal Registral<sup>13</sup>**, esto es, que: *“Para la inscripción de la regularización de la transferencia realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc- Ley N° 29625 -FONAVI bastará que el contrato conste en documento privado con firmas certificadas.”*

Finalmente, el presidente reitera el agradecimiento a los participantes, dando por concluido el Pleno, siendo las 17 horas del mismo día.

---

<sup>13</sup> Resolución N° 906-2022-SUNARP-TR del 11.03.2022 y Resolución N° 3316-2019-SUNARP-TR del 20.12.2019.