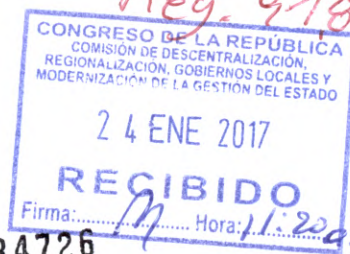




PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Despacho Ministerial



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

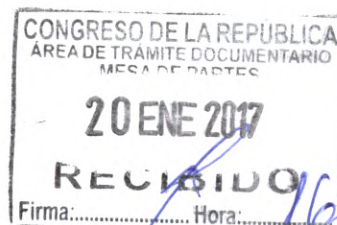
San Isidro, 20 ENE. 2017

OFICIO N° 015 -2017-VIVIENDA/DM

Señora Congressista

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta de la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.



Referencia : Oficio P.O. N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia mediante el cual su despacho solicita la opinión técnico legal, respecto al Proyecto de Ley N° 0323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal.

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, las fotocopias de los Oficios N° 2249-2016-COFOPRI/SG y N° 2251-2016-COFOPRI/SG, que adjunta el Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND de la Dirección de Normalización y Desarrollo, de la Dirección de Formalización Integral y de la Dirección de Formalización Individual del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI; el Oficio N° 009-2017/SBN, que adjunta el Informe N° 003-2017-SBN-DNR de la Dirección de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales; los Informes N° 465-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU y N° 466-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, que adjuntan los Informes Técnico-Legales N° 058-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA y N° 059-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, respectivamente, de la Dirección de Vivienda de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, y el Informe N° 095-2017-VIVIENDA-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, mediante los cuales se emite opinión en relación a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,


.....
EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

San Isidro, 02 DIC 2016

OFICIO N° 2249-2016-COFOPRI/SG

Señora

Abog. SILVANA PATRICIA ELIAS NARANJO

Directora General

Oficina General de Asesoría Jurídica

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Av. Paseo de la República N° 3361

San Isidro.-

Asunto : Requerimiento de información

Referencia : a) Oficio N° 049-2016-VIVIENDA-OGAJ - Solicitud N° 2016076855
b) Oficio N° 052-2016-VIVIENDA-OGAJ - Solicitud N° 2016078361

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia a) y b), a través de los cuales nos solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal".

Sobre el particular, las Directoras de Normalización y Desarrollo, de Formalización Integral y de Formalización Individual, han emitido el Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND, cuya copia se adjunta al presente.

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

ABOG. MARIO ROSARIO GUAYLUPO
Secretario General
COFOPRI

MARG/mjpe

Av. Paseo de la República N° 3135 - 3137, San Isidro

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

06 DIC. 2016

Firma:  Hora: 14:57

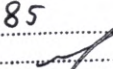
Recibido:

Telf. (511) 319-3838

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
SECRETARIA GENERAL
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo

06 DIC. 2016

N° 185785

Hora: 12:12 Por: 

REINGRESO
SEDE SAN ISIDRO

Dirección General de Políticas y Regulación de la Propiedad Informal

07 DIC 2016

RECIBIDO

Firma: Hora:





PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Organismo de Formalización
de la Propiedad Informal -
COFOPRI

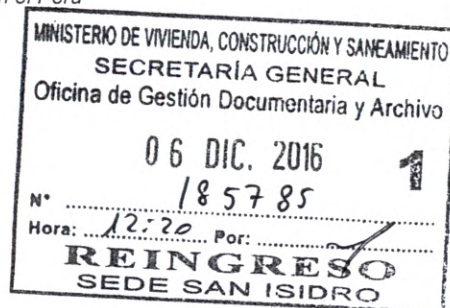
Secretaría General

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

San Isidro,

02 DIC 2016

OFICIO N° 2251 -2016-COFOPRI/SG



Señor

Arq. LUIS TAGLE PIZARRO

Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Jirón Cusco N° 177 – 2do piso

Lima.-

Asunto : Requerimiento de información

Referencia : Oficio N° 2615-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU - Sol. N° 2016078466

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, a través del cual nos solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal".

Sobre el particular, las Directoras de Normalización y Desarrollo, de Formalización Integral y de Formalización Individual, han emitido el Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND, cuya copia se adjunta al presente.

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

ABOG. MARIO ROSARIO GUAYLUPO
Secretario General
COFOPRI

MARG/mjpe

INFORME N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND

A : **MARIO ANTONIO ROSARIO GUAYLUPO**
Secretario General

De : **MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA**
Directora (e) de Normalización y Desarrollo

KATIA INES MIESES FERNANDEZ
Directora (e) de Formalización Integral

KATIA INES MIESES FERNANDEZ
Directora de Formalización Individual



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal".

Referencia :

- a) Proveído N° 9345-2016-COFOPRI/SG
- b) Oficio N° 0134-2016-2017/CVC-CR (Solicitud N° 2016076245)
- c) Proveído N° 9435-2016-COFOPRI/SG
- d) Oficio N° 049-2016-VIVIENDA-OGAJ (Solicitud N° 2016076855)
- e) Hoja de Trámite 00182207-2016 del MVCS
- f) Oficio N° 0133-2016-2017/CVC-CR
- g) Proveído N° 9567-2016-COFOPRI/SG
- h) Oficio P.O. N° 127-2016-2017/CDRGLMGE-CR (Sol. 2016077612)
- i) Proveído N° 9581-2016-COFOPRI/SG
- j) Oficio N° 052-2016-VIVIENDA-OGAJ (Solicitud N° 2016078361)
- k) Hoja de Trámite 00185785-2016 del MVCS
- l) Oficio P.O. N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR
- m) Proveído N° 9582-2016-COFOPRI/SG
- n) Oficio N° 2615-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU (2016078466)
- ñ) Oficio P.O. N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR
- o) Informe Colegiado N° 001-2016-COFOPRI/DFINT-SDSF-SFINT-SDRP
- p) Informe N° 004-2016-COFOPRI/DFIND-SEM-SCAL

Fecha : San Isidro, 08 de noviembre de 2016

Tenemos a bien dirigirnos a usted, en atención a los documentos de la referencia, para cumplir con indicar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el documento de la referencia **b)**, signado como Solicitud N° 2016076245, la señora Marisa Glave Remy, Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción, solicita la opinión de COFOPRI en relación al Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal".
- 1.2 Mediante el documento de la referencia **d)**, signado como Solicitud N° 2016076855, la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento traslada a COFOPRI los documentos de la referencia **e)** y **f)**, relativos al pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, que propone la "Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal".

- 1.3 Mediante el documento de la referencia **h)**, signado como Solicitud N° 2016077612, la señora Alejandra Aramayo Gaona, Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita la opinión de COFOPRI sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal.
- 1.4 Mediante el documento de la referencia **j)**, signado como Solicitud N° 2016078361, la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento traslada a COFOPRI los documentos de la referencia **k)** y **l)**, relativos al pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, que propone la "Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal".
- 1.5 Mediante el documento de la referencia **n)**, signado como Solicitud N° 2016078466, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, nos solicita se brinde opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, que propone la "Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal".

II. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 009-99-MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 013-99-MTC, Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28685, Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Ley N° 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Decreto Supremo N° 004-2009-VIVIENDA, Reglamento del artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificado por la Ley N° 29320.
- Ley N° 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al COFOPRI, prevista en la Ley N° 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007.
- Decreto Legislativo N° 1202, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal.
- Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ley N° 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta otras medidas prioritarias.



III. ANALISIS:

- 3.1 La Ley N° 28687, declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal y su respectiva inscripción registral, de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004¹, según prevé su artículo 3; constituyendo competencia de las Municipalidades Provinciales.
- 3.2 La Ley N° 28923, establece un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, por el plazo de tres (3) años, asumiendo COFOPRI, de manera excepcional, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de los predios urbanos ubicados en posesiones informales, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 28687. Dicho plazo fue ampliado sucesivamente por las Leyes N° 29320, 29802 y 30513, teniendo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017.
- 3.3 El artículo 16 de la Ley N° 28687, que forma parte del Título II denominado Acceso al suelo de sectores de menores recursos económicos, establece los mecanismos legales² que facilitan el acceso al suelo de predios para uso de vivienda de interés social, a través del saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos sobre: i) terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004, sean terrenos de dominio privado del Estado, de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa; y, ii) terrenos no ocupados de libre disponibilidad, sean éstos de dominio privado del Estado, de propiedad privada o comunidades campesinas de la costa.
- 3.4 Se debe precisar en relación al saneamiento físico legal y al plazo de posesión de aquellas posesiones informales que ocupan áreas que forman parte de territorios comunales, que la ocupación de los terrenos debe haberse efectuado hasta el 31 de diciembre de 2003, para efectos de implementar los procesos de formalización correspondientes, de conformidad con la Ley N° 28685.

¹ Ley N° 28687

"Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono."

² Ley N° 28687

"Artículo 16.- Aplicación

El presente Título establece los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios, mediante el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos sobre:

a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004 sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico legal conforme lo establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley.

b) Terrenos de dominio privado del Estado y terrenos de propiedad privada o comunidades campesinas de la costa, que no se encuentren ocupados y tengan aptitud urbana con fines residenciales y de equipamiento complementario; ubicados dentro de los Planes Urbanos o de las áreas de expansión urbana.

Estos proyectos deberán ejecutarse en el marco del Plan Nacional de Vivienda, propiciando la participación de la iniciativa privada y la implementación de programas municipales de vivienda de interés social, tal como lo dispone el inciso 1.4 del artículo 73 y los incisos 1.4.3, 2.2 y el 3.5 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades."

- 3.5 De acuerdo a lo establecido por el artículo 17° de la Ley N° 28687, los proyectos sobre terrenos ocupados por posesiones informales comprenden el saneamiento físico legal de los predios involucrados, la urbanización con dotación de servicios básicos de agua y desagüe, la construcción o el mejoramiento de viviendas, así como la dotación de servicios urbanos complementarios; para lo cual las Municipalidades Provinciales en coordinación con la comunidad elaboran los Programas Municipales de Vivienda como parte del Plan Integral de Desarrollo Concertado y en concordancia con el Plan Nacional de Vivienda.
- 3.6 Cabe precisar en relación a lo señalado en el punto precedente, que la facultad de implementar Programas Municipales de Vivienda, corresponde a las Municipalidades Provinciales, en conformidad a la Ley Orgánica de Municipalidades.
- 3.7 De otro lado, el artículo 21 de la Ley N° 28687, modificado por la Ley N° 29320, regula el procedimiento de expropiación³ que constituye un medio alternativo para posibilitar la formalización de aquellas posesiones informales que ocupan terrenos de propiedad privada, siempre que se cumpla entre otros requisitos que no resulte factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad, así como que tampoco se encuentre en trámite ningún otro proceso de formalización en propiedad privada; tal como prevé su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 004-2009-VIVIENDA.



Es menester resaltar que el numeral 21.1 del artículo 21 de la Ley N° 28687, modificado por la Ley N° 29320, estipula que la expropiación es requerida por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) o los gobiernos locales a través de las municipalidades provinciales correspondientes; siendo la municipalidad provincial o COFOPRI, este último durante el régimen extraordinario de formalización, los que actúan como sujetos activos de la expropiación.



El Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, tiene como objeto modificar el plazo establecido en el numeral 3.1 del artículo 3, en el inciso a) del artículo 16 y en el primer párrafo del artículo 21 de la Ley N° 28687, modificado por la Ley N° 29320, con la finalidad que sea ampliado el plazo de ocupación de las posesiones informales, del 31 de diciembre del 2004 al 31 de diciembre del 2010, posibilitando la intervención de las entidades competentes para ejecutar los procedimientos previstos en dichos dispositivos.



- 3.10 En la exposición de motivos del proyecto normativo se señala, entre otros, que la Ley N° 28687 estableció mecanismos legales para formalizar la propiedad de miles de pobladores en estado de pobreza o pobreza extrema que habían ocupado años antes bienes inmuebles de propiedad del Estado con el fin de establecer sus viviendas; asimismo, que estableció procedimientos que permitían la rápida ejecución de obras de saneamiento físico básico de agua potable, desagüe y electrificación en aquellas áreas que ya estaban consolidadas urbanísticamente y en proceso de formalización.

³ Ley N° 28687, modificado por la Ley N° 29320

"Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos

Declarase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004.

El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones:

(...)"

- 3.11 También en la exposición de motivos se indica que la Ley cumplió en gran medida sus objetivos y gran cantidad de asentamientos humanos fueron formalizados, pero que hay todavía muchos asentamientos humanos consolidados que se han conformado en la década pasada en terrenos de propiedad pública, entre el 2004 (sic) y el 2010, que no pueden formalizarse debido a que la Ley N° 28687 puso como fecha límite el 31 de diciembre de 2004.
- 3.12 Sin embargo, no se aprecia en la exposición de motivos fundamentación técnica y/o información estadística, a nivel nacional, que permita cuantificar la cantidad de predios y de familias que podrían ser beneficiados con esta ampliación; así como que permita determinar que en el futuro no continúe la tendencia de proponer nuevas ampliaciones del plazo de ocupación de las posesiones informales.
- 3.13 Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, debemos indicar que como parte de la Política del Sector, respecto de anteriores proyectos normativos, nuestra entidad se ha pronunciado por la no ampliación del plazo de posesión porque se promovería invasiones u ocupaciones ilegales de terrenos, en los que no se toman en cuenta las condiciones del suelo, la factibilidad de servicios y otras condiciones urbanísticas, generando un crecimiento desordenado de la ciudad; siendo de público conocimiento que los traficantes de tierras orientan su actuar a la sola finalidad de generar lucro, especulando con la necesidad de los más pobres, bajo un sistema de ocupación del suelo condicionado al pago de cuotas y servicios, sin que les importe las precarias condiciones que afrontará la población invasora, quienes solo cuentan con la expectativa que su posesión será formalizada en su momento por las entidades competentes.
- 3.14 Adicionalmente a las premisas señaladas en el punto anterior, se considera que la ampliación del plazo implícitamente debilitaría el derecho de propiedad protegido por la Constitución Política del Perú, ya que los invasores no harían distinguos entre propiedad privada o pública.
- 3.15 En ese contexto, teniendo en cuenta que los artículos 3 y 21 tienen incidencia en competencias que involucran a COFOPRI, consideramos que no resulta pertinente la modificación del plazo propuesto en el proyecto normativo, por tanto, no deberían ser modificados los artículos 3 y 21 de la Ley N° 28687, según propone el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal.
- 3.16 En lo referente a la propuesta de modificación del plazo previsto en el artículo 16 de la Ley N° 28687, consideramos que no corresponde a nuestra entidad pronunciarse sobre dicha propuesta porque que no constituye una competencia a cargo de COFOPRI la implementación de Programas Municipales de Vivienda sino de las Municipalidades Provinciales.
- 3.17 De otro lado, respecto de las ocupaciones que se hayan efectuado con posterioridad al 31 de diciembre de 2004, es de señalar que en el marco legal vigente se cuenta con el Decreto Legislativo N° 1202, que modifica el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal, mediante el cual se faculta a COFOPRI para implementar la adjudicación de tierras del Estado a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda, siendo la adjudicación onerosa y a valor arancelario. Asimismo, este marco normativo prevé que los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda se desarrollan sobre terrenos desocupados y ocupados. En el caso de terrenos ocupados la posesión debe haberse efectuado en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010.

- 3.18 Como se puede apreciar aquellos pobladores de terrenos estatales que hayan efectuado posesión con posterioridad al 31 de diciembre de 2004 y hasta el 24 de noviembre de 2010, pueden acogerse al mecanismo previsto por el Decreto Legislativo N° 1202 y con ello lograr la adjudicación de los predios que ocupan; debiendo precisar que para lograr la adjudicación mencionada los ocupantes deberán cumplir con los procedimientos, requisitos y demás condiciones previstas en dicho marco normativo y sus disposiciones reglamentarias.

IV. CONCLUSIONES:

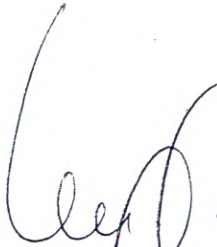
- 4.1 Conforme a lo expuesto, las suscribientes nos pronunciamos por la no viabilidad del Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, por los fundamentos contenidos en el Análisis del presente.
- 4.2 Se deja constancia que el pronunciamiento contenido en el presente, específicamente está referido a las propuestas de modificación de los plazos previstos en los artículos 3 y 21 de la Ley N° 28687, según propone el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR; en tanto que, en lo referente a la propuesta de modificación del plazo del artículo 16 de la Ley N° 28687, no nos corresponde emitir opinión al no ser una competencia a cargo de COFOPRI.

Es cuanto informamos a usted, para conocimiento y fines.

Atentamente,


MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA
Directora (e) de Normalización y Desarrollo




KATIA INES MIESES FERNANDEZ
Directora (e) de Formalización Integral




KATIA INES MIESES FERNANDEZ
Directora de Formalización Individual



MJPE/



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Superintendencia Nacional
de Bienes Estatales

San Isidro, 06 de enero de 2017

OFICIO N° 0009-2017/SBN

Señora

SILVANA ELIAS NARANJO

Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Av. Paseo de la República N° 3361
San Isidro.-

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	
SECRETARÍA GENERAL	
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo	
06 ENE. 2017 3	
N°	185785-16
Hora:	Por:
REINGRESO	
SEDE SAN ISIDRO	

Referencia : Oficio N° 060-2016-VIVIENDA-OGAJ (S.I. N° 36000-2016)

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 323/2016-CR

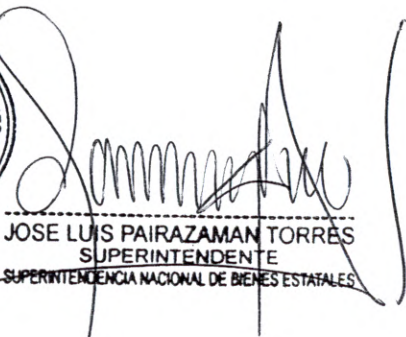
De mi mayor consideración

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita emitir opinión en relación al Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, que propone modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687 – Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, a fin de ampliar el plazo de posesión de las posesiones informales para efectos de su incorporación en el proceso de formalización.

En atención a lo solicitado, hago llegar a su Despacho copia del Informe N° 003-2017/SBN-DNR de fecha 04 de enero del 2017, el cual contiene el análisis y opinión de esta Superintendencia en relación al tema materia del asunto.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterar a usted los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,



JOSE LUIS PAIRAZAMAN TORRES
SUPERINTENDENTE
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

Anexo:
- Informe N° 003-2017/SBN-DNR

INFORME N° 003-2017-SBN-DNR

PARA: JOSE MAS CAMUS
Director de Normas y Registro

DE: TEO DANIEL LEIVA TOVAR
Abogado de la Dirección de Normas y Registro

ASUNTO: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR

REFERENCIA: Oficio N° 060-2016-VIVIENDA-OGAJ (S.I. 36000-2016)

FECHA: San Isidro, 04 de enero de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica del MVCS, solicita emitir opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR (en adelante "el Proyecto"), presentado por el Congresista Javier Velásquez Quesquén.

Al respecto, cumpla con informar lo siguiente:

1. CONTENIDO DEL PROYECTO

- 1.1 El objeto del Proyecto es, conforme se indica en su artículo único, modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687 – Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, a fin de ampliar el plazo de posesión de las posesiones informales para efectos de su incorporación en el proceso de formalización.
- 1.2 Cabe precisar que mediante la modificación del art. 3 de la Ley N° 28687 se pretende específicamente modificar el numeral 3.1¹, a fin de extender el ámbito de aplicación de la ley, esto es, ampliar la fecha de posesión que deben acreditar las posesiones informales por 6 años adicionales hasta el 31.12.10 (actualmente es hasta el 31.12.04).
- 1.3 Asimismo, mediante la modificación del art. 16 de la Ley N° 28687 se propone específicamente modificar el literal a)² a fin de ampliar el plazo de posesión de las posesiones informales que ocupan terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa, también por 6 años

¹ Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono

² Artículo 16.- Aplicación

El presente Título establece los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios, mediante el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos sobre:

a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004 sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico legal conforme lo establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley.

adicionales (actualmente es hasta el 31.12.04), para efectos de que se beneficien de proyectos de vivienda.

- 1.4 Finalmente, mediante la modificación del art. 21 de la Ley N° 28687, modificado por la Ley N° 29320, se pretende específicamente modificar el numeral 21.3³ para extender el plazo de posesión de las posesiones informales que ocupan terrenos de propiedad privada por 6 años adicionales (actualmente es hasta el 31.12.04), a efectos de que se proceda a la expropiación del terreno.

2. OBJETO DEL INFORME

Emitir opinión sobre el Proyecto, evaluando las disposiciones que afectan o tengan relación con el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE).

3. ANALISIS

- 3.1 Conforme se ha indicado en el numeral 1.1 del presente informe, el proyecto de ley contempla un único artículo referido a la ampliación del plazo de posesión de las posesiones informales para efectos de su formalización.
- 3.2 En la Exposición de Motivos del proyecto se resalta la importancia que ha tenido la aplicación de la Ley N° 28687, la cual ha cumplido sus objetivos en gran medida ya que gran cantidad de asentamientos humanos han sido formalizados, lo cual tiene un efecto multiplicador no solo en la economía de los pobladores titulados, sino en la del país, ya que ha producido un efecto reactivador de la economía. Sin embargo, se agrega, existen todavía muchos asentamientos humanos consolidados que se han conformado entre los años 2004 y 2010 en terrenos estatales, los cuales no pueden acceder a la formalización por que la citada ley puso como fecha límite el 31.12.04, por lo que, se pretende ampliar hasta el 31.12.10. Asimismo, se precisa que no se trata de formalizar a cualquier invasión u ocupación precaria, ya que se mantienen vigentes los requisitos previstos en el art. 3.2 de la misma ley.
- 3.3 Respecto a la procedencia o viabilidad del proyecto de ley, se debe tener en cuenta los antecedentes legislativos sobre la fecha de posesión de las posesiones informales exigida para que accedan a su formalización, según se expone a continuación:

³ Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos

Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004.

El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones:

(...)

21.3 Restricciones

El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización.

En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2004.



- a) Mediante el art. 20⁴ del Decreto Legislativo N° 803, publicado el 22.03.96, se estableció como fecha límite para la formalización de posesiones informales, que se encuentren ejerciendo posesión hasta el 31.10.93.
- b) Mediante el art 9⁵ de la Ley N° 27046, publicada el 05.01.99, se modificó el art. 20 del D.Leg N° 803, ampliándose el citado plazo hasta el 22.03.96.
- c) Mediante el numeral 2.1 del art. 2⁶ de la Ley N° 28391, publicada el 17.11.04, el citado plazo fue ampliado hasta el 31.12.01.
- d) Mediante el numeral 3.1 del art. 3⁷ de la Ley N° 28687, publicada el 17.03.06, el citado plazo fue ampliado hasta el 31.12.04.

3.4 De lo antes expuesto, se colige que el plazo de posesión que normativamente se exige a las posesiones informales para efectos de su formalización ha sido sucesivamente ampliado por diversas leyes, desde el 31.10.93 hasta el 31.12.04, atendiendo a razones políticas antes que a criterios técnicos.

3.5 Ahora bien, el proyecto no sustenta técnicamente la necesidad de la ampliación del plazo. Tampoco presenta información estadística respecto a las posesiones informales que se beneficiarían con la ampliación del plazo. En la Exposición de Motivos solo se indica que existen "muchos asentamientos humanos consolidados" que han tomado posesión en el periodo comprendido entre el 2004 y el 2011, pendientes de formalizar, sin precisar número exacto ni menos, ubicación.

3.6 Respecto al proyecto, mediante Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND-DFINT-DFIND de fecha 08.11.16, que se acompaña al Oficio de la referencia, COFOPRI señala que no resulta viable en vista que la política del Sector es la no ampliación del plazo en cuestión, ya que se promoverían las invasiones u ocupaciones ilegales de terrenos y, además, no se toman en cuenta las condiciones de suelo, factibilidad de servicios y otras condiciones urbanísticas, generando un crecimiento desordenado de las ciudades.

⁴ Artículo 20.- Aquellos terrenos de propiedad estatal que hubieran sido invadidos u ocupados ilegalmente con posterioridad al 31 de octubre de 1993 y sus ocupantes, se adecuarán a lo dispuesto en el presente Título III, siguiendo el procedimiento de adjudicación de tierras establecido por los Artículos 19 al 27 de la presente Ley.

La posesión inmediata, directa y física de un terreno del Estado por invasión u otro medio de ocupación ilegal, con posterioridad al 31 de octubre de 1993, no genera derecho expectatio alguno. (...)

Artículo 9.- De la modificatoria del Artículo 20

Modifícase el Artículo 20 del Decreto Legislativo N° 803 de acuerdo al siguiente texto:

Artículo 20.- (...)

COFOPRI podrá formalizar la propiedad ocupada por asentamientos humanos u otras formas de posesión de terrenos, siempre que se trate de terrenos estatales, fiscales o municipales y hubieran entrado en posesión para destinarlos a vivienda antes del 22 de marzo de 1996. La formalización culminará con la adjudicación a título gratuito de la propiedad de los lotes de vivienda a favor de los poseedores que acrediten una posesión pública y pacífica por el plazo de un año, con las excepciones que se establezcan mediante Directiva. La adjudicación se realizará mediante el otorgamiento de un título de propiedad inscrito en el Registro Predial Urbano. Sólo podrán recibir la adjudicación mencionada a título gratuito los poseedores que no sean propietarios de otro inmueble destinado a vivienda dentro de la misma provincia y que cumplan los requisitos de posesión que COFOPRI establezca mediante Directiva. Para verificar si los poseedores no son propietarios de otro inmueble, COFOPRI investigará dicha situación en los registros públicos de la provincia respectiva. (...)"

⁶ Artículo 2.- Ámbito de aplicación

2.1 La presente Ley comprende aquellas propiedades informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2001. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.

⁷ Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono

- 3.7 De otro lado, se debe considerar que mediante el Decreto Legislativo N° 1202 – se ha modificado el art. 26⁸ del Decreto Legislativo N° 803, con el fin de implementar la adjudicación de terrenos estatales con fines de vivienda a través de los Programas de Adjudicación de Lotes (PAL), los cuales se pueden ejecutar sobre terrenos desocupados u ocupados por poblaciones. En este último caso se estipula que los pobladores deben haber tomado posesión en el periodo comprendido del 01.01.05 hasta el 24.11.10, procediéndose a la adjudicación de lotes de vivienda a título oneroso.
- 3.8 A mayor abundamiento, debe precisarse que mediante Informe N° 0090-2011/SBN-OAJ de fecha 25.03.11, la Oficina de Asesoría Jurídica de la SBN, en relación al Proyecto de Ley N° 4712/2010-CR, que también proponía la ampliación del plazo de acogimiento a los beneficios de la Ley N° 28687 hasta el 31.12.10, emitió opinión –la cual se ratifica- indicando que dicho proyecto de Ley no era viable, en la medida que las sucesivas prórrogas de los plazos de posesión para la formalización, propician las invasiones y crecimiento desordenado de las ciudades, así como, genera inseguridad jurídica en la propiedad predial particular debido a que se pretende autorizar la expropiación de los terrenos privados ocupados por posesiones informales a la citada fecha. Al respecto, se señaló que, de manera paralela a la formalización de las posesiones informales asentadas sobre terrenos estatales o particulares, se han generado varios programas (de manera centralizada y descentralizada) para facilitar el acceso a adquirir un terreno para vivienda, construir o ampliar construcciones en terreno propio, mejorar el entorno de las viviendas o comprar departamentos (Programas PROFAM, MI BARRIO, MIVIVIENDA, TECHO PROPIO, BANMAT, MI LOTE, etc), pero desde luego, siempre la necesidad de vivienda supera la demanda que ofrece el sector público y privado. Sin embargo, dichas deficiencias no puede conllevar a promover las invasiones y consolidar el desorden, prorrogando permanentemente los plazos para la formalización. En todo caso, se agrega, lo que se necesita es hacer más efectivos los lineamientos establecidos en el Acuerdo Nacional y el Plan Nacional de Vivienda y generar disposiciones con rango de Ley que desmotiven las invasiones de tierras y se implemente de manera articulada el acceso masificado y ordenado a la propiedad (en terrenos estatal o privado) para fines de vivienda, respetando la planificación urbana.
- 3.9 En virtud de lo expuesto, se desprende que no resulta técnicamente procedente la ampliación del plazo que pretende el proyecto, máxime si se ha establecido un marco normativo para la implementación de los PAL a fin de solucionar la



⁸ Artículo 4.- Programas de Adjudicación de Lotes con fines de Vivienda

Modifícase el artículo 27 del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, modificado por el artículo 12 de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, correspondiente al artículo 26 del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-99-MTC, de acuerdo al siguiente texto:

"Artículo 26.- Para ser beneficiario de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda, los interesados deben ser empadronados por COFOPRI en el Padrón correspondiente al programa por ejecutarse, y cumplir con los procedimientos, requisitos y condiciones que se establezcan mediante el Reglamento del presente Decreto Legislativo. La adjudicación de lotes con fines de vivienda, se realiza previa calificación individual de los beneficiarios, a título oneroso y a valor arancelario, siempre y cuando no sean propietarios o copropietarios de otro inmueble destinado a vivienda dentro de la misma provincia donde se ejecuta el Programa de Adjudicación de Lotes de Vivienda. No será a título oneroso en los casos que se trate de reubicaciones.

La adjudicación se realiza a valor comercial en aquellos supuestos que se establezcan en el Reglamento.

La valuación de los lotes en los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda se efectúa por COFOPRI de conformidad a los valores arancelarios oficiales aprobados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Reglamento Nacional de Tasaciones. La adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda se ejecuta de oficio y de manera progresiva por COFOPRI sobre terrenos estatales desocupados u ocupados por poblaciones, cuya posesión se haya iniciado desde el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010, fecha de publicación de la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal. (...)

problemática de las posesiones informales asentadas con posterioridad al 31.12.04.

4. CONCLUSIONES

- 4.1 El Proyecto bajo comentario pretende la modificación de los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, a fin de ampliar el plazo de posesión de las posesiones informales para efectos de su incorporación en el proceso de formalización.
- 4.2 No resulta viable la ampliación del plazo que pretende el proyecto en vista que propicia las invasiones y crecimiento desordenado de las ciudades, así como, genera inseguridad jurídica a la propiedad pública y privada, máxime si mediante Decreto legislativo N° 1202 se ha establecido la implementación de los PAL para solucionar la problemática de las posesiones informales asentadas con posterioridad al 31.12.04

Sin otro particular, quedo a su disposición para cualquier aclaración y/o ampliación del presente informe.

Atentamente,

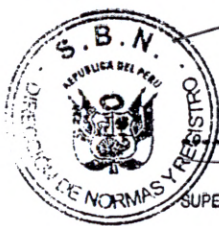


TEO DANIEL LEIVA TOVAR

Abogado de la Dirección de Normas y Registro

Visto el presente informe, el Director de Normas y Registro expresa su conformidad; en consecuencia, elévese al Superintendente Nacional de Bienes Estatales, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,



JOSE FELISANDRO MAS CAMUS
Director de Normas y Registro
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES

JMC/tdl
POI 10.0.2.1



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 465 -2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : Arq. CARMEN CECILIA LECAROS VÈRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 323/2016-CR

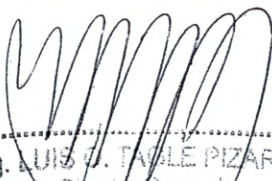
REFERENCIA : (H.T. 182207-2016)

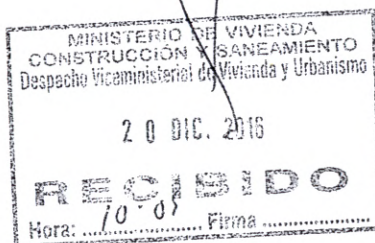
FECHA : Lima, **16 DIC. 2016**

Tengo a bien dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, por el cual la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

Al respecto, se adjunta el Informe Técnico-Legal N° 058-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, el que esta Dirección General encuentra conforme por lo cual hago mío, y que concluye que la propuesta normativa, no es viable.

Atentamente,


Arq. LUIS C. PAVLE PIZARRO
Director General
Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo





PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

RECIBIDO

Firma:.....Hora: 04:45/

INFORME TÉCNICO-LEGAL N° 058-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA

A : Arq. LUIS O. TAGLE PIZARRO
Director General de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 323/2016-CR

REFERENCIAS : a) Oficio N° 0133-2016-2017/CVC-CR
b) Oficio N° 2562-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

FECHA : Lima, 15 de diciembre de 2016

Por medio del presente nos dirigimos a usted, en atención al documento de la referencia a), por el cual la presidenta de la Comisión de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República remite para opinión el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

BASE LEGAL:

- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, que aprueba el, modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.

ANTECEDENTES:

Mediante Oficio N° 0133-2016-2017/CVC-CR, la presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

Con el oficio de la referencia b), el Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI la solicitud mencionada a fin que procedan a emitir la opinión requerida, de acuerdo a sus funciones.

El Secretario General de COFOPRI, con Oficio N° 2251-2016-COFOPRI/SG, remite el Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND que contiene la opinión de la citada entidad sobre el correspondiente proyecto de ley, considerando al Oficio N° 0133-2016-2017/CVC-CR entre sus referencias.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

ANÁLISIS:

El citado proyecto de Ley es denominado "Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", y consta de un artículo único que dispone la modificación del numeral 3.1 del artículo 3, del literal a) del artículo 16 y del primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley N° 28687.

En las disposiciones señaladas, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2010, el plazo en que se hayan constituido posesiones informales en terrenos estatales con fines de vivienda, para ser formalizadas; el plazo límite de ocupación de terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa, para realizar en éstos el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos; y, el plazo en que se hayan ocupado terrenos para realizar la expropiación y posterior titulación, respectivamente.

Al respecto, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país. Asimismo dicha norma dispone que los proyectos de Leyes deben sustentarse en una exposición de motivos y que la Ley cuente con una denominación oficial que exprese su alcance oficial, entre otros.

El Reglamento de la Ley N° 26889, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica, siendo su aplicación obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, entre otros.

De igual forma precisa que un proyecto de Ley se estructura por el Título de la disposición; la parte expositiva o exposición de motivos; Análisis costo beneficio; Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; y, la Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

El artículo 6 del citado Reglamento indica que el título constituye parte integrante del texto de todo Anteproyecto de Ley, expresa su alcance integral y constituye la denominación oficial la que permite la identificación, interpretación y cita de la norma respectiva.

En relación a la exposición de motivos, el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889 señala que consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En ella se describe el contenido de la disposición, indicando objeto, finalidad, antecedentes, entre otros.

Se observa que la exposición de motivos del citado proyecto de Ley no contiene una fundamentación jurídica de la propuesta, limitándose a señalar, como fundamento, que como la Ley N° 28687 estableció como fecha límite para la formalización de posesiones informales ubicadas en terrenos de propiedad estatal para fines de



Handwritten signature or initials.

**PERÚ****Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento****Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo****Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

vivienda, las posesiones conformadas hasta el 31 de diciembre de 2004, existen *"muchos asentamientos humanos consolidados ..., entre el 2004 y el 2010 que no pueden formalizarse"*, no considerando información estadística emitida por entidades competentes sobre las posesiones informales que puedan encontrarse en dichas condiciones.

En ese orden, se advierte del proyecto de Ley presentado que la Exposición de Motivos no se encuentra elaborada según lo establecido en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y en su Reglamento.

Sobre la propuesta, que en general amplía el plazo de la ocupación de las posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2010, ésta posibilitaría que las entidades competentes realicen el saneamiento físico legal y posterior formalización de dichas posesiones.

Cabe indicar que, a pesar que se han implementado normas que sancionan al invasor de terrenos, este delito ha continuado con la expectativa que se aprueben las debidas ampliaciones al plazo de ocupación.

Igualmente, se debe considerar que el Sector, respecto a proyectos similares, ha opinado sobre la no procedencia de la ampliación del plazo de ocupación de terrenos estatales por parte de posesiones informales, debido a que se generaría un crecimiento desordenado de la ciudad, al promover en primer lugar la ocupación ilegal de terrenos sin considerar las condiciones urbanísticas respectivas.

En esa línea, es la opinión institucional del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, entidad competente para efectuar la respectiva formalización de la propiedad.

En cuanto a la propuesta de modificación del literal a) del artículo 16 de la Ley N° 28687, es de precisar que el referido literal comprende el saneamiento y la ejecución de proyectos en terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados hasta el 31 de diciembre de 2004. La ampliación de la fecha de ocupación, como se presenta en el proyecto de ley, tendría como consecuencia el aumento de invasiones a terrenos estatales.

Debido a que se considera que en estos terrenos podrán implementarse programas municipales de vivienda de interés social, son los gobiernos locales quienes también deberían pronunciarse al respecto, por ser además los que elaboran y aprueban los respectivos planes urbanos.

Por último, se debe tomar en consideración que de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1202, se puede adjudicar lotes de vivienda mediante los Programas de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda, en forma onerosa y a valor arancelario, cuando se trate de predios estatales ocupados o desocupados, donde la posesión se haya iniciado en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010, fecha de publicación de la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal; previo cumplimiento del procedimiento y de los requisitos previstos en el respectivo reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2016-VIVIENDA.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

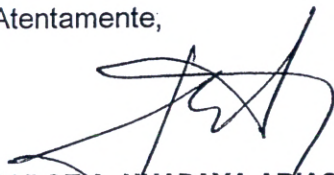
Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

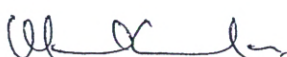
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

CONCLUSIÓN:

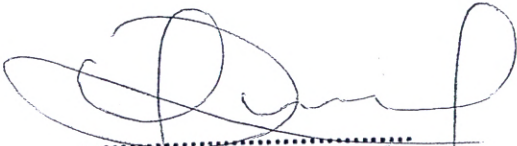
Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, no es viable.

Atentamente,


JORGE A. HUAPAYA ARIAS
Arquitecto


MANUEL A. ESCUDERO TORRES
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.


Arq. RUBÉN E. SEGURA DE LA PEÑA
Director
Dirección de Vivienda
DGPRVU



**PERÚ****Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento****Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo****Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 466 -2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : Arq. CARMEN CECILIA LECAROS VÈRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 323/2016-CR

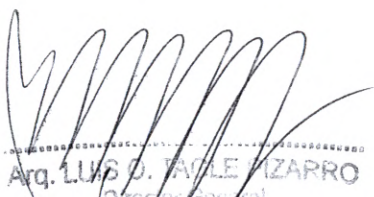
REFERENCIA : Oficio P.O. N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T. 185785-2016)

FECHA : Lima, **19 DIC. 2016**

Tengo a bien dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, por el cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

Al respecto, se adjunta el Informe Técnico-Legal N° 059-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, el que esta Dirección General encuentra conforme por lo cual hago mío, y que concluye que la propuesta normativa, no es viable.

Atentamente,


Arq. LUIS O. TALLE PIZARRO
Director General
Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo



19



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo

18 DIC 2016
Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

9848 RECIBIDO

Firma:.....Hora:.....

INFORME TÉCNICO-LEGAL N° 059-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA

A : Arq. LUIS O. TAGLE PIZARRO
Director General de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 323/2016-CR

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR
(H.T. 185785-2016)

FECHA : Lima, 15 de diciembre de 2016

Por medio del presente nos dirigimos a usted, en atención al documento de la referencia, por el cual la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remite para opinión el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

BASE LEGAL:

- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, que aprueba el, modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.

ANTECEDENTES:

Mediante Oficio P.O. N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la presidenta de la Comisión Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

Con Oficio N° 2615-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, el Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI la solicitud mencionada a fin que procedan a emitir la opinión requerida, de acuerdo a sus funciones.

El Secretario General de COFOPRI, con Oficio N° 2251-2016-COFOPRI/SG, remite el Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND que contiene la opinión de la citada entidad sobre el correspondiente proyecto de ley.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

ANÁLISIS:

El citado proyecto de Ley es denominado "Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", y consta de un artículo único que dispone la modificación del numeral 3.1 del artículo 3, del literal a) del artículo 16 y del primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley N° 28687.

En las disposiciones señaladas, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2010, el plazo en que se hayan constituido posesiones informales en terrenos estatales con fines de vivienda, para ser formalizadas; el plazo límite de ocupación de terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa, para realizar en éstos el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos; y, el plazo en que se hayan ocupado terrenos para realizar la expropiación y posterior titulación, respectivamente.

Al respecto, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país. Asimismo dicha norma dispone que los proyectos de Leyes deben sustentarse en una exposición de motivos y que la Ley cuente con una denominación oficial que exprese su alcance oficial, entre otros.

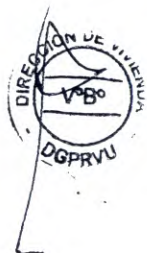
El Reglamento de la Ley N° 26889, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica, siendo su aplicación obligatoria por todas las entidades de la Administración Pública en la elaboración de anteproyectos de ley, entre otros.

De igual forma precisa que un proyecto de Ley se estructura por el Título de la disposición; la parte expositiva o exposición de motivos; Análisis costo beneficio; Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; y, la Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

El artículo 6 del citado Reglamento indica que el título constituye parte integrante del texto de todo Anteproyecto de Ley, expresa su alcance integral y constituye la denominación oficial la que permite la identificación, interpretación y cita de la norma respectiva.

En relación a la exposición de motivos, el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889 señala que consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En ella se describe el contenido de la disposición, indicando objeto, finalidad, antecedentes, entre otros.

Se observa que la exposición de motivos del citado proyecto de Ley no contiene una fundamentación jurídica de la propuesta, limitándose a señalar, como fundamento, que como la Ley N° 28687 estableció como fecha límite para la formalización de posesiones informales ubicadas en terrenos de propiedad estatal para fines de



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

vivienda, las posesiones conformadas hasta el 31 de diciembre de 2004, existen *"muchos asentamientos humanos consolidados ..., entre el 2004 y el 2010 que no pueden formalizarse"*, no considerando información estadística emitida por entidades competentes sobre las posesiones informales que puedan encontrarse en dichas condiciones.

En ese orden, se advierte del proyecto de Ley presentado que la Exposición de Motivos no se encuentra elaborada según lo establecido en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y en su Reglamento.

Sobre la propuesta, que en general amplía el plazo de la ocupación de las posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2010, ésta posibilitaría que las entidades competentes realicen el saneamiento físico legal y posterior formalización de dichas posesiones.

Cabe indicar que, a pesar que se han implementado normas que sancionan al invasor de terrenos, este delito ha continuado con la expectativa que se aprueben las debidas ampliaciones al plazo de ocupación.

Igualmente, se debe considerar que el Sector, respecto a proyectos similares, ha opinado sobre la no procedencia de la ampliación del plazo de ocupación de terrenos estatales por parte de posesiones informales, debido a que se generaría un crecimiento desordenado de la ciudad, al promover en primer lugar la ocupación ilegal de terrenos sin considerar las condiciones urbanísticas respectivas.

En esa línea, es la opinión institucional del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, entidad competente para efectuar la respectiva formalización de la propiedad.

En cuanto a la propuesta de modificación del literal a) del artículo 16 de la Ley N° 28687, es de precisar que el referido literal comprende el saneamiento y la ejecución de proyectos en terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados hasta el 31 de diciembre de 2004. La ampliación de la fecha de ocupación, como se presenta en el proyecto de ley, tendría como consecuencia el aumento de invasiones a terrenos estatales.

Debido a que se considera que en estos terrenos podrán implementarse programas municipales de vivienda de interés social, son los gobiernos locales quienes también deberían pronunciarse al respecto, por ser además los que elaboran y aprueban los respectivos planes urbanos.

Por último, se debe tomar en consideración que de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1202, se puede adjudicar lotes de vivienda mediante los Programas de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda, en forma onerosa y a valor arancelario, cuando se trate de predios estatales ocupados o desocupados, donde la posesión se haya iniciado en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010, fecha de publicación de la Ley N° 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal; previo cumplimiento del procedimiento y de los requisitos previstos en el respectivo reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2016-VIVIENDA.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y
Urbanismo

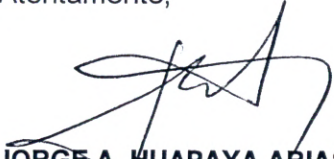
Dirección General de
Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, no es viable.

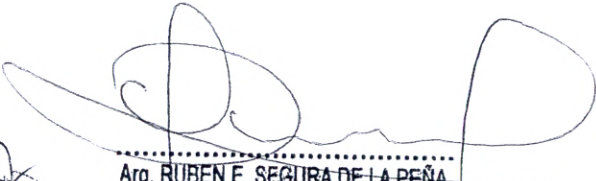
Atentamente,


JORGE A. HUAPAYA ARIAS
Arquitecto


MANUEL A. ESCUDERO TORRES
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.




Arq. RUBEN E. SEGURA DE LA PEÑA
Director
Dirección de Vivienda
DGPRVU

INFORME N° 095 -2017-VIVIENDA-OGAJ

- A :** **EDUARDO MARTÍN GONZÁLES CHÁVEZ**
Jefe de Gabinete de Asesores
- Asunto :** Remite opinión legal sobre proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal.
- Ref. :** a) Oficio N° 0133-2016-2017/CVC-CR
b) Oficio P.O. N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR
c) Oficio N° 2249-2016-COFOPRI/SG
d) Oficio N° 2251-2016-COFOPRI/SG
e) Informe N° 465-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
f) Informe N° 466-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
g) Oficio N° 0009-2017/SBN
(HT N° 00182207-2016 Externo; N° 00185785-2016 Externo)

Fecha : **18 ENE. 2017**

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 0133-2016-2017/CVC-CR, la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal.
- 1.2. Con Oficio P.O N° 125-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley 28687 Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, en adelante el proyecto de Ley.
- 1.3. Por Oficios N° 2249-2016-COFOPRI/SG y N° 2251-2016-COFOPRI/SG, el Secretario General del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, remite el Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND, de la Dirección de Normalización y Desarrollo, de la Dirección de Formalización Integral y de la Dirección de Formalización Individual, a través del cual se emite opinión en relación al proyecto de Ley.
- 1.4. Mediante Informes N° 465-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU y N° 466-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, remite los Informes Técnicos – Legales N° 058-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA y N° 059-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, respectivamente, a través de los cuales se emite opinión en relación al proyecto de Ley, concluyendo que éste no resulta viable.

- 1.5. Con Oficio N° 0009-2017/SBN, el Superintendente Nacional de Bienes Estatales remite copia del Informe N° 003-2017/SBN-DNR, de la Dirección de Normas y Registro, señalando que éste contiene el análisis y opinión de la Superintendencia en relación al proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley tiene por objeto modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, con la finalidad de ampliar el plazo de posesión de la posesiones informales para efectos de su formalización.

DE LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.1. En el Informe N° 141-2016-COFOPRI/DND/DFINT/DFIND, la Dirección de Normalización y Desarrollo, la Dirección de Formalización Integral y la Dirección de Formalización Individual de COFOPRI concluyen que el proyecto de Ley no es viable. En tal sentido, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS:

(...)

- 3.9 *El Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, (...), tiene como objeto modificar el plazo establecido en el numeral 3.1 del artículo 3, en el inciso a) del artículo 16 y en el primer párrafo del artículo 21 de la Ley N° 28687, modificado por la Ley N° 29320, con la finalidad que sea ampliado el plazo de ocupación de las posesiones informales, del 31 de diciembre del 2004 al 31 de diciembre del 2010, posibilitando la intervención de las entidades competentes para ejecutar los procedimientos previstos en dichos dispositivos.*

(...)

- 3.12 (...) *no se aprecia en la exposición de motivos fundamentación técnica y/o información estadística, a nivel nacional, que permita cuantificar la cantidad de predios y de familias que podrían ser beneficiados con esta ampliación; así como que permita determinar que en el futuro no continúe la tendencia de proponer nuevas ampliaciones del plazo de ocupación de las posesiones informales.*

- 3.13 *Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, debemos indicar que como parte de la Política del Sector, respecto de anteriores proyectos normativos, nuestra entidad se ha pronunciado por la no ampliación del plazo de posesión porque se promovería invasiones u ocupaciones ilegales de terrenos, en los que nos e toman en cuenta las condiciones del suelo, la factibilidad de servicios y otras condiciones urbanísticas, generando un crecimiento desordenado de la ciudad; siendo de público conocimiento que los traficantes de tierras orientan su actuar a la sola finalidad de generar lucro, especulando con la necesidad de los más pobres, bajo un sistema de ocupación del suelo condicionado al pago de cuotas y servicios, sin que les importe las precarias condiciones que*



afrontará la población invasora, quienes solo cuentan con la expectativa que su posesión será formalizada en su momento por las entidades competentes.

- 3.14 Adicionalmente a las premisas señaladas en el punto anterior, se considera que la ampliación de plazo implícitamente debilitaría el derecho de propiedad protegido por la Constitución Política del Perú, ya que los invasores no harían distinciones entre propiedad privada o pública.
- 3.15 En ese contexto, teniendo en cuenta que los artículos 3 y 21 tienen incidencia en competencias que involucran a COFOPRI, consideramos que no resulta pertinente la modificación del plazo propuesto en el proyecto normativo, por tanto, no deberían ser modificados los artículos 3 y 21 de la Ley N° 28687, según propone el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal.
- 3.16 En lo referente a la propuesta de modificación del plazo previsto en el artículo 16 de la Ley N° 28687, consideramos que no corresponde a nuestra entidad pronunciarse sobre dicha propuesta porque no constituye una competencia a cargo de COFOPRI la implementación de Programas Municipales de Vivienda sino de las Municipalidades Provinciales.
- 3.17 De otro lado, respecto de las ocupaciones que se hayan efectuado con posterioridad al 31 de diciembre de 2004, es de señalar que en el marco legal vigente se cuenta con el Decreto Legislativo N° 1202, que modifica el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal, mediante el cual se faculta a COFOPRI para implementar la adjudicación de tierras del Estado a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda, siendo la adjudicación onerosa y a valor arancelario. Asimismo, este marco normativo prevé que los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda se desarrollan sobre terrenos desocupados y ocupados. En el caso de terrenos ocupados la posesión debe haberse efectuado en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010.
- 3.18 Como se puede apreciar aquellos pobladores de terrenos estatales que hayan efectuado posesión con posterioridad al 31 de diciembre de 2004 y hasta el 24 de noviembre de 2010, pueden acogerse al mecanismo previsto por el Decreto Legislativo N° 1202 y con ello lograr la adjudicación de los predios que ocupan; debiendo precisar que para lograr la adjudicación mencionada los ocupantes deberán cumplir con los procedimientos, requisitos y demás condiciones previstas en dicho marco normativo y sus disposiciones reglamentarias.

IV. CONCLUSIONES:

- 4.1 Conforme a lo expuesto, las suscribientes nos pronunciamos por la no viabilidad del Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, por los fundamentos contenidos en el Análisis del presente.
- 4.2 Se deja constancia que el pronunciamiento contenido en el presente, específicamente está referido a las propuestas de modificación de los plazos previstos en los artículos 3 y 21 de la Ley N° 28687, según propone el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR; en tanto que, en lo referente a la propuesta de modificación del plazo del artículo 16 de la Ley N° 28687, no



nos corresponde emitir opinión al no ser una competencia a cargo de COFOPRI".

- 2.2. En el Informe Técnico-Legal N° 058-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, así como en el Informe Técnico-Legal N° 059-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, la Dirección de Vivienda de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, concluye que el proyecto de Ley no es viable. En tal sentido, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

ANÁLISIS:

(...)

Se observa que la exposición de motivos del citado proyecto de Ley no contiene una fundamentación jurídica de la propuesta, limitándose a señalar, como fundamento, que como la Ley N° 28687 estableció como fecha límite para la formalización de posesiones informales ubicadas en terrenos de propiedad estatal para fines de vivienda, las posesiones conformadas hasta el 31 de diciembre de 2004, existen "muchos asentamientos humanos consolidados...", entre el 2004 y el 2010 que no pueden formalizarse", no considerando información estadística emitida por entidades competentes sobre las posesiones informales que puedan encontrarse en dichas condiciones.

(...)

Sobre la propuesta, que en general amplía el plazo de la ocupación de las posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2010, esta posibilitaría que las entidades competentes realicen el saneamiento físico legal y posterior formalización de dichas posesiones.

Cabe indicar que, a pesar que se han implementado normas que sancionan al invasor de terrenos, este delito ha continuado con la expectativa que se aprueben las debidas ampliaciones al plazo de ocupación.

Igualmente, se debe considerar que el Sector, respecto a proyectos similares, ha opinado sobre la no procedencia de la ampliación del plazo de ocupación de terrenos estatales por partes de posesiones informales, debido a que se generaría un crecimiento desordenado de la ciudad, al promover en primer lugar la ocupación ilegal de terrenos sin considerar las condiciones urbanísticas respectivas.

(...)"

CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, no es viable.

- 2.3. En el Informe N° 003-2017-SBN-DNR, la Dirección de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN concluye que no resulta viable la ampliación del plazo que pretende el proyecto de Ley. En tal sentido, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

3. ANÁLISIS



3.4 (...) se colige que el plazo de posesión que normativamente se exige a las posesiones informales para efectos de su formalización ha sido sucesivamente ampliado por diversas leyes, desde el 31.10.93 hasta el 31.12.04, atendiendo a razones políticas antes que a criterios técnicos.

3.5 Ahora bien, el proyecto no sustenta técnicamente la necesidad de la ampliación del plazo. Tampoco presenta información estadística respecto a las posesiones informales que se beneficiarían con la ampliación del plazo. En la Exposición de Motivos solo se indica que existen "muchos asentamientos humanos consolidados" que han tomado posesión en el periodo comprendido entre el 2004 y el 2011, pendientes de formalizar, sin precisar número exacto ni menos, ubicación.

(...)

3.7 De otro lado, se debe considerar que mediante el Decreto Legislativo N° 1202 – se ha modificado el art. 26 del Decreto Legislativo N° 803, con el fin de implementar la adjudicación de terrenos estatales con fines de vivienda a través de los Programa de Adjudicación de Lotes (PAL), los cuales se pueden ejecutar sobre terrenos desocupados u ocupados por poblaciones. En este último caso se estipula que los pobladores deben haber tomado posesión en el periodo comprendido del 01.01.05 hasta el 24.11.10, procediéndose a la adjudicación de lotes de vivienda a título oneroso.

3.8 A mayor abundamiento, debe precisarse que mediante Informe N° 0090-2011/SBN-OAJ de fecha 25.03.11, la Oficina de Asesoría Jurídica de la SBN, en relación al Proyecto de Ley N° 4712/2010-CR, que también proponía la ampliación del plazo de acogimiento a los beneficiarios de la Ley N° 28687 hasta el 31.12.10, emitió opinión –la cual se ratifica- indicando que dicho proyecto de Ley no era viable, en la medida que las sucesivas prórrogas de los plazos de posesión para la formalización, propician las invasiones y crecimiento desordenado de las ciudades, así como, genera inseguridad jurídica en la propiedad predial particular debido a que se pretende autorizar la expropiación de los terrenos privados ocupados por posesiones informales a la citada fecha. Al respecto, se señaló que de manera paralela a la formalización de las posesiones informales asentadas sobre terrenos estatales o particulares, se han generado varios programas (de manera centralizada y descentralizada) para facilitar el acceso a adquirir un terreno para vivienda, construir o ampliar construcciones en terreno propio, mejorar el entorno de las viviendas o comprar departamentos (Programas PROFAM, MI BARRIO, MIVIVIENDA, TECHO PROPIO, BANMAT, MI LOTE, etc), pero desde luego, siempre la necesidad de vivienda supera la demanda que obre el sector público y privado. Sin embargo, dichas deficiencias no puede conllevar a promover las invasiones y consolidar el desorden, prorrogando permanentemente los plazos para la formalización. En todo caso, se agrega, lo que se necesita es hacer más efectivos los lineamientos establecidos en el Acuerdo Nacional y el Plan Nacional de Vivienda y generar disposiciones con rango de Ley que desmotiven las invasiones de tierras y se implemente de manera articulada el acceso masificado y ordenado a la propiedad (en terreno estatal o privado) para fines de vivienda, respetando la planificación urbana.

3.9 En virtud de lo expuesto, se desprende que no resulta técnicamente procedente la ampliación del plazo que pretende el proyecto, máxime si se ha establecido un marco normativo para la implementación de los PAL a fin de solucionar la problemática de las posesiones informales asentadas con posterioridad al 31.12.04.



4. CONCLUSIONES

4.1 El Proyecto bajo comentario pretende la modificación de los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, a fin de ampliar el plazo de posesión de las posesiones informales para efectos de su incorporación en el proceso de formalización.

4.2 No resulta viable la ampliación del plazo que pretende el proyecto en vista que propicia las invasiones y crecimiento desordenado de las ciudades, así como genera inseguridad jurídica a la propiedad pública y privada, máxime si mediante Decreto Legislativo N° 1202 se ha establecido la implementación de los PAL para solucionar la problemática de las posesiones informales asentadas con posterioridad al 31.12.04".

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.4. El artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, establece que el MVCS *"tiene por finalidad normar y **promover el ordenamiento**, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. Facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados"*.
- 2.5. Los artículos 5 y 6 de la antes citada Ley, señala que el MVCS tiene competencias en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y *"es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional"*.
- 2.6. Asimismo, los numerales 7 y 8 del artículo 9 de la Ley N° 30156, señala como funciones exclusivas del MVCS la de *"normar, aprobar, ejecutar y **supervisar las políticas nacionales sobre administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado**, en el marco del Sistema Nacional de Bienes Estatales"* y *"proponer políticas, normas, lineamientos y especificaciones técnicas relacionadas con la generación, administración, actualización y mantenimiento de la información catastral integral, la **formalización de predios urbanos** y derechos sobre estos, en el marco del sistema nacional de catastro"*.
- 2.7. Finalmente, el numeral 2. del artículo 10 de la Ley N° 30156, establece como una función compartida del MVCS la de *"normar, aprobar, ejecutar y **supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico**, habilitación urbana y edificaciones, **uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable**, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades"*.
- 2.8. Conforme se desprende de las normas antes señaladas el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como finalidad, entre otros, el promover el ordenamiento de los centros poblados, y como función, entre otros, el supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo urbano, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.



- 2.9. Bajo el contexto antes señalado, según la exposición de motivos de la Ley N° 30156, *"desde el punto de vista administrativo, el ordenamiento territorial es una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, fundamentalmente en el sentido de evitar problemas y desequilibrios que aquél provoca entre zonas y entre sectores, optando por una suerte de justicia socio espacial y por un concepto de calidad de vida que trasciende al mero crecimiento económico"*.
- 2.10. Contrario a lo que se señala, las ocupaciones informales generan un crecimiento desordenado de la ciudades pues no consideran las condiciones urbanísticas respectivas, por lo que la ampliación del plazo de posesión informal en terrenos estatales para su formalización puede incentivar más estas ocupaciones informales, cuya promoción no se condice con la calidad de ente rector del MVCS de promover el ordenamiento de los centros poblados y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable.

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.9. El proyecto de Ley materia de opinión contiene un artículo único, en el cual se propone modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, Ley N° 28687, de acuerdo a los siguientes términos:

"(...)

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el **31 de diciembre del 2010**. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.

Artículo 16°.- Aplicación

El presente Título establece los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios, mediante el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos sobre:

a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales al **31 de diciembre de 2010** sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico legal conforme lo establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley.

Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos

Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al **31 de diciembre de 2010**. El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones:

21.1 (...)

21.2 (...)

21.3 Restricciones

El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización.

*En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2010.
(...)"*

- 2.11 La Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, publicada el 17 de marzo del 2006, declara de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda, comprendiendo además dentro de los alcances del objeto de la referida Ley a los mercados públicos informales.
- 2.12 El numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 28687, vigente, comprende dentro de su ámbito de aplicación a aquellas posesiones informales detalladas en el numeral que antecede, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Con el proyecto de Ley remitido para opinión se propone ampliar éste plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.
- 2.13 El literal a) del artículo 16 de la Ley N° 28687, establece que los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios, mediante el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos, se pueden ejecutar, entre otros, sobre terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004. Con el proyecto de Ley se propone ampliar el plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.
- Asimismo, el artículo 16 señala que sobre estos terrenos se debe propiciar la participación de la iniciativa privada y la implementación de programas municipales de vivienda de interés social, tal como lo dispone el inciso 1.4 del artículo 73 y los incisos 1.4.3, 2.2 y el 3.5 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo tanto esta modificatoria también estaría afectando competencias municipales.
- 2.14 El artículo 21 de la Ley N° 28687, declara de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004; a su vez el numeral 21.3 del citado artículo, establece que en ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2004. Con el proyecto de Ley se propone ampliar los plazos antes señalados hasta el 31 de diciembre de 2010.
- 2.15 La Primera Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos ocupados por Posesiones Informales; Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares, a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, publicada el 17 de marzo del 2006, señala:

"Primera.- Exclusión de beneficios para invasores

Quienes propicien invasiones, invadan o hayan invadido terrenos de propiedad estatal o privada, con posterioridad al 31 de diciembre de 2004, serán



denunciados por la Municipalidad Provincial, ante las autoridades pertinentes y quedarán permanentemente impedidas de beneficiarse de cualquier programa de vivienda estatal o municipal, así como de recibir créditos que otorguen las entidades del Estado.

- 2.16 Conforme se verifica, la Primera Disposición Complementaria y Final del Reglamento antes citado excluye del beneficio de participar en cualquier programa de vivienda estatal o municipal, así como de recibir créditos que otorguen las entidades del Estado, a toda persona que propicie invasiones, invadan o hayan invadido terrenos de propiedad estatal o privada con posterioridad al 31 de diciembre del 2004, incluso son pasibles de ser denunciadas por las Municipalidades Provinciales ante las autoridades pertinentes. Esto acorde con lo establecido en el vigente numeral 3.1 del artículo 3 y literal a) del artículo 16 de la Ley N° 28687, que permite la formalización de posesiones informales constituidas sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31.12.2004.
- 2.17 Mediante Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, publicada el 08.12.2006, se declara de interés público la formalización y titulación de predios urbanos informales a nivel nacional, sean públicos o privados y se dispone que COFOPRI, asuma de manera excepcional y por el plazo de 3 años contados a partir de la vigencia de la indicada Ley, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687 y demás normas reglamentarias. Es de precisar que esta Ley sólo otorga un plazo para que COFOPRI pueda ejecutar el proceso de formalización y titulación de predios urbanos informales, y no así amplía el plazo de ocupación de las posesiones informales a que se refiere el numeral 3.1 del artículo 3, literal a) del artículo 16 y artículo 21 de la Ley N° 28687.

Asimismo, las Ley N° 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos; prorroga el plazo del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, y no así el plazo de ocupación para efectos de su formalización.

La Ley N° 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007; prorroga el plazo del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos y amplía el plazo de ocupación de las posesiones informales, en forma excepcional, para aquellas ubicadas en las zonas afectadas por los sismos ocurridos el 15 de agosto del 2007.

La Ley N° 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta otras medidas prioritarias; prorroga el plazo del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, y no así el plazo de ocupación para efectos de su formalización.

- 2.18 Con la Ley N° 29618, publicada el 24.11.2010, se establece como presunción que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad y se declara la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

Asimismo, en su Única Disposición Complementaria Transitoria se señala expresamente que las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley (25.11.2010), se encuentren ocupando inmuebles de propiedad estatal, con excepción de bienes municipales, que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento, pueden acogerse a los mecanismos de compraventa a valor comercial establecidos en dichas normas.

- 2.19 La Ley N° 29618, crea dos mecanismos de protección de los bienes inmuebles de dominio privado del estado, el primero, la presunción de que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad, y el segundo, la declaración de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado.

De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley N° 29618, la norma busca desincentivar las invasiones en terrenos del Estado y permitir que el Estado pueda ejercer una efectiva defensa de sus bienes.

- 2.20 En ese sentido, las normas emitidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 28687, no manifiestan la voluntad del Estado de querer ampliar el plazo de ocupación de las posesiones informales en bienes inmuebles de propiedad estatal a nivel nacional (se establece una excepción para la ocupación de posesiones informales ubicadas en las zonas afectadas por los sismos ocurridos el 15.08.2007); por el contrario se tienen vigentes dispositivos legales que desincentivan las invasiones u ocupaciones informales con posterioridad al 31 de diciembre de 2004, como es el dispuesto en la Primera Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos ocupados por Posesiones Informales; Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares, a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687, y la Ley N° 29618, que presume poseedor al Estado de los inmuebles de su propiedad y declara la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado.

- 2.21 Asimismo, debemos tener en cuenta que la propuesta normativa, al reconocer la posibilidad de formalización de ocupaciones informales asentadas sobre terrenos estatales al 31.12.2010, estaría colisionando con lo dispuesto por la Ley N° 29618, que dispone la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, vigente desde el 25.11.2010.

- 2.22 Si bien conforme se ha expuesto, se han aprobado normas para desincentivar las ocupaciones ilegales sobre la propiedad estatal, también se han aprobado normas que permite la adquisición a título oneroso de predios de propiedad estatal ocupados por posesiones informales asentadas con posterioridad al 31 de diciembre del 2004, esto es, el procedimiento regulado por la Ley N° 29151, Ley General de Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-Vivienda, en concordancia con lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29618.



- 2.23 Asimismo, respecto de las ocupaciones que se hayan efectuado con posterioridad al 31 de diciembre de 2004, es de señalar que en el marco legal vigente se cuenta también con el Decreto Legislativo N° 1202, que modifica el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción y Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal, mediante el cual se faculta a COFOPRI para implementar la adjudicación de tierras del Estado a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda, siendo la adjudicación onerosa y a valor arancelario. Asimismo, este marco normativo prevé

que los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda se desarrollan sobre terrenos desocupados y ocupados. En el caso de terrenos ocupados la posesión debe haberse efectuado en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010.

- 2.24 En ese contexto se aprecia, que aquellos pobladores que hayan efectuado posesión sobre terrenos del estado, con posterioridad al 31 de diciembre de 2004 y hasta el 24 de noviembre de 2010, pueden acogerse al mecanismo previsto por el Decreto Legislativo 1202 y con ello lograr la adjudicación de los predios que ocupan, cumpliendo con los procedimientos, requisitos y demás condiciones previstas en dicho marco normativo y su reglamento.
- 2.25 Conforme a lo antes expuesto consideramos inviable el proyecto de Ley materia de análisis, pues estaría colisionando con normas que se encuentran vigentes, con el crecimiento ordenado de las ciudades y con la política de desincentivar las ocupaciones ilegales, pues al permitir que se amplíe el plazo de ocupación informal para efectos de su formalización, incentivaría las invasiones al estar la población que realiza dichas acciones, a la espera de que nuevamente se amplíe el plazo de ocupación informal para que puedan obtener sus títulos de propiedad.

RESPECTO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.26 El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
- 2.27 Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:
- i. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
 - ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
 - iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
 - iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
 - v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
 - vi. Anexo, cuando corresponda.
- 2.28 Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, y que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

- 2.28.1 El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

2.28.2 El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

2.28.3 El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.".



2.29 Al respecto, todo proyecto normativo y su Exposición de Motivos, debería cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa, así como tener en cuenta referencialmente, los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

2.30 La exposición de motivos del proyecto de Ley, justifica la propuesta, entre otros, en que "hay todavía muchos asentamientos humanos consolidados que se han conformado en la década pasada en terrenos de propiedad pública, entre el 2004 y el 2010, que no pueden formalizarse debido a que la ley 28687, puso como fecha límite el 31 de diciembre de 2004, por lo que el presente proyecto de ley pretende ampliar dicho plazo hasta el 31 de diciembre de 2010". Por lo tanto, no existe una fundamentación jurídica de la propuesta, ni análisis del marco normativo actual que regula la situación que se pretende dar solución con el proyecto de Ley, tampoco se

establece estadísticamente cuantos asentamientos humanos estarían en esa situación.

- 2.31 En el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, se señala: *"La norma propuesta implica únicamente la modificación de la Ley N° 28687"*; sin embargo conforme se ha expresado en el análisis del presente Informe el proyecto de Ley colisiona con normas vigentes, como son la Ley N° 29618, Ley 29151 y su Reglamento, y el Decreto Legislativo N° 1202.
- 2.32 En el título del proyecto de Ley, se ha considerado en forma incompleta el nombre de la Ley que se pretende modificar, se señala "(...) Ley 28687 de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal"; siendo Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

III. CONCLUSIÓN:

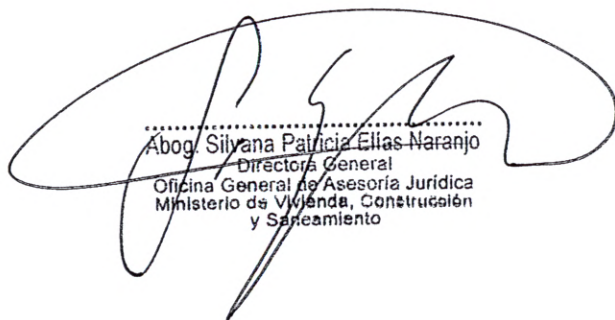
Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera no viable el Proyecto de Ley N° 323/2016-CR, Ley que Modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley 28687, de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal.

Atentamente,


Dina Marisa Cristobal Jave
Abogada


Sergio Arturo Silva Acevedo
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita


Abog. Silvana Patricia Elias Naranjo
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Lima, 10 de octubre de 2016

OFICIO P.O. N° 125 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo
25 OCT. 2016 3
N° 185785
Hora: Por:
RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

Señor
EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Paseo de la República 3361 - Edificio de Petroperú
San Isidro

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0323/2016-CR, ley que propone modificar los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley 28687 Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

MINISTERIO DE VIVIENDA
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo
26 OCT. 2016
RECIBIDO
Hora: 13:00 Firma

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
SECRETARÍA GENERAL
25 OCT. 2016
P.O. N° Por:
Hora: Firma: