

A : **YOLANDA CAROLINA FALCON LIZARASO**  
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO

De : **MARIANO MIGUEL CASTAÑEDA FERRADAS**  
GERENTE DE ASUNTOS JURIDICOS

Asunto : Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, Ley que impide la Titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización.

Referencia : Oficio N° 216-2021-2022-JDEV-CVC-CR

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. **ANTECEDENTES:**

- 1.1. Mediante Oficio N° 216-2021-2022-JDEV-CVC-CR (Expediente N° 2021-1681195), de fecha 02 de diciembre de 2021, el señor Congresista de la República Jhaec Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicitó la opinión de la Municipalidad Metropolitana de Lima, respecto del Proyecto de Ley N° 600/2021-CR que propone la Ley que impide la Titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización.
- 1.2. Mediante Proveído N° D003544-2021-MML-SGC de fecha 12 de diciembre de 2021, la Secretaría General del Concejo, remite los actuados a la Gerencia de Desarrollo Urbano para la opinión técnica correspondiente.
- 1.3. Con Proveído N° D002617-2021-MML-GAJ, de fecha 13 de diciembre de 2021, la Gerencia de Asuntos Jurídicos solicita a la Gerencia de Desarrollo Urbano la opinión técnica previa a la opinión legal de esta gerencia.
- 1.4. Mediante Memorando N° D000269-2021-MML-GDU-SASLT de fecha 22 de diciembre de 2021, la Subgerencia de Adjudicaciones y Saneamiento Legal de Tierras de la Gerencia de Desarrollo Urbano remite a esta gerencia el Informe N° D000184-2021-MML-GDUSASLT-DAH de fecha 20 de diciembre 2021, elaborado por la División de Asentamientos Humanos, que contiene comentarios al Proyecto de Ley N° 600-2021-CR.

II. **ANÁLISIS:**

- 2.1 Los artículos 29 y 30 del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por Ordenanza N° 2208, establecen que la Gerencia de Asuntos Jurídicos constituye el órgano responsable de brindar asesoría en asuntos jurídicos y normativos que requiere la Corporación Municipal.

El deber de asesoría antes descrito, versa, entre otros, en desarrollar, controlar y supervisar las actividades jurídicas de asesoramiento, opinión legal, absolución de consultas, interpretación de disposiciones y normas legales sobre asuntos

administrativos o documentación de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Es así que, dicha asesoría está referida, en general, a la forma de aplicación e interpretación de las normas legales que son utilizadas por los diferentes órganos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ejercicio de las funciones que le son propias.

- 2.2 Estando a lo anterior, viene para opinión legal de esta Gerencia el Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, Ley que impide la Titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización, expediente remitido a través del Memorando N° D000269-2021-MML-GDU-SASLT de fecha 22 de diciembre de 2021 de la Subgerencia de Adjudicaciones y Saneamiento Legal de Tierras de la Gerencia de Desarrollo Urbano.
- 2.3 La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala en su artículo II del Título Preliminar, que los Gobiernos Locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.
- 2.4 En cuanto al proyecto de Ley N° 600-2021-CR, de la lectura de su contenido se aprecia que describe como objeto: dictar medidas para establecer las áreas máximas de posesión a efectos de la formalización de la propiedad informal. Para tal fin, propone la modificación de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dictan medidas para la formalización.
- 2.5 De igual manera, se aprecia que contiene 5 artículos, referidos al objeto de la Ley, la finalidad, el límite de extensión de lotes, la Modificación de la Ley N° 31056 y la Incorporación de numerales en los artículos 8 y 9 de la Ley N° 31056.
- 2.6 De la lectura de la Exposición de Motivos, se advierte que tiene como base legal, entre otras, el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (cuyo Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo N° 009-99-MTC), que declara de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, establecidos por el inciso 16) del artículo 2 y los artículos 58 y 70 de la Constitución Política del Perú.

Para tal fin, creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.

- 2.7 En esa línea, mediante Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos y sus respectivas modificaciones, COFOPRI asume, de manera excepcional, las funciones de ejecución del proceso de formalización a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.
- 2.8 Asimismo, mediante Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, establece como ámbito de aplicación a aquellas posesiones informales, que se

hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015.

- 2.9 El artículo 5 de la vigente Ley N° 31056, describe las condiciones que han de cumplir los beneficiarios para ser considerados como tales, de la siguiente manera:

***“Artículo 5 . De los beneficiarios***

*5.1. Para ser beneficiario de la presente ley, el posesionario y su cónyuge o conviviente, en caso lo tenga, deben acreditar ante COFOPRI, que a la fecha de la formalización no es propietario o copropietario de otro inmueble destinado a vivienda, uso comercial o industrial, dentro del territorio nacional, que se encuentre registrado en los Registros Públicos o fuera de registro en minuta notarial. Quedan exceptuados los predios obtenidos por anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que establezca el reglamento.*

*5.2. El beneficiario de esta ley queda prohibido de transferir el dominio del predio por un periodo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el Registro de Predios. Dicha carga se inscribe en la partida registral correspondiente. El incumplimiento de esta disposición lo excluye de ser beneficiario de otro lote de vivienda.”*

- 2.10 Sobre el tema, el artículo 3 del proyecto normativo, propone que para tener la condición de beneficiario, acorde a lo señalado en el numeral 5.1 del artículo antes descrito, la extensión del lote ocupado no debe exceder los 150 m<sup>2</sup>; el posesionario de un área mayor a los 150 m<sup>2</sup> tendrá que reducir el área excedente y dicho exceso será inscrito a favor del Estado, pudiendo el Estado ejercer la recuperación extrajudicial conforme a lo previsto en la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país –Recuperación Extrajudicial de la Propiedad Estatal.

Conforme se aprecia, la propuesta normativa pretende establecer un límite de área de terreno para la formalización hasta los 150 m<sup>2</sup>, lo que precisa o delimita lo establecido en el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 31056.

- 2.11 El artículo 4 del proyecto normativo, modifica el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N°31056, en el sentido que amplía el plazo de prohibición para la transferencia de los bienes formalizados **hasta por diez años desde la fecha de la inscripción a su favor**, siendo el plazo vigente de cinco años, dicha disposición constituye una carga que resulta inscribible en el Registro de Predios, ante cuyo incumplimiento se propone como sanción la reversión a favor del Estado, pudiendo ser adjudicado bajo las reglas de la adjudicación onerosa previstas en las normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales –SNBE, conforme se aprecia de la lectura de la propuesta.

De esta manera, las modificaciones planteadas, se aprecian en cuanto a la reversión del predio ante el incumplimiento de las medidas restrictivas para la transferencia, como en la posibilidad de adjudicar el predio a terceros siguiendo las reglas del SNBE, a título oneroso.

- 2.12 Posteriormente, el artículo 5 del proyecto normativo, propone la incorporación del numeral 9 en el artículo 8 de la Ley N° 31056, de acuerdo a la siguiente redacción:

9. Las áreas que no sean lotes para vivienda y que no estén ocupadas dentro de las posesiones informales, no son materia de inclusión en los planos de lotización, siendo propiedad del Estado.

- 2.13 Sobre el particular, conforme se ha mencionado, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), es el organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.

En tal sentido, correspondería a dicho organismo evaluar la pertinencia de la exclusión de los planos de lotización, las áreas que no sean lotes para vivienda y que no estén ocupadas dentro de las posesiones informales, en el marco de sus funciones y atribuciones.

- 2.14 Por otro lado, el proyecto normativo propone la incorporación del numeral 9.3 en el artículo 9 de la Ley N° 31056, de acuerdo al siguiente texto:

9.3 Los lotes a los que se refiere el artículo 2 de la Ley N° 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma sean mayores a 150 m<sup>2</sup>, se encuentren cercados y se encuentren abandonados verificando que no ejerzan ocupación sobre el lote, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que refiere el numeral 19.3 de la Ley N° 28687<sup>1</sup>.

- 2.15 Al respecto, actualmente el artículo 9 la Ley N° 31056, respecto a los lotes de vivienda abandonados dentro de las posesiones informales, establece lo siguiente:

***"Artículo 9. Lotes de vivienda abandonados dentro de posesiones informales"***

*9.1. Los lotes de terrenos de propiedad informal a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren sin documento de posesión y estén abandonados, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que se refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.*

*9.2. Si los lotes señalados en el numeral 9.1. se encuentran con documentos de posesión y están abandonados se aplica lo dispuesto en el artículo 968 del Código Civil."*

- 2.16 Sobre el particular, cabe mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 28687 - Formalización de la propiedad, declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal respecto de 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; asimismo, a los mercados públicos informales.

---

<sup>1</sup> Al respecto, es menester mencionar que el numeral 19.3 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, señala lo siguiente: *"19.3 Los poseedores de terrenos ubicados en zonas de riesgo declaradas por Defensa Civil, en secciones de vías y servidumbres de líneas de alta tensión."*

- 2.17 Ahora bien, el numeral 9.1 del artículo 9 de la vigente Ley N° 31056, señala que los lotes de terrenos de propiedad informal a los que se refiere el artículo 2 de la Ley N° 28867 citado ut supra, *que se encuentren sin documento de posesión y estén abandonados, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que se refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley. Si los lotes señalados en el citado numeral se encuentran con documentos de posesión y están abandonados se aplica lo dispuesto en el artículo 968 del Código Civil*<sup>2</sup>.
- 2.18 En tal sentido, se advierte que la propuesta de incorporación del numeral 9.3 al artículo 9 de la Ley N° 31056, tiene por objeto establecer las siguientes condiciones: el límite de 150 m<sup>2</sup> para el predio a formalizar, que se encuentren cercados y abandonados, verificando que no se ejerza ocupación sobre el lote.
- 2.19 Finalmente, se verifica el artículo 5 se repite en la propuesta normativa, advirtiéndose que la intención es derogar las normas que se oponen a las disposiciones planteadas, conforme a las reglas de técnica legislativa.
- 2.20 Ahora, en cuanto a las competencias para emitir opinión técnica, tenemos que el artículo 87 del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por Ordenanza N° 2208, establece, entre otros, que la Subgerencia de Adjudicación y Saneamiento Legal de Tierras, es la unidad orgánica responsable de administrar los procesos técnicos relacionados con el saneamiento físico legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Así como, el saneamiento físico legal de los Asentamientos Humanos.
- 2.21 Es así que, mediante Memorando N° D000269-2021-MML-GDU-SASLT de fecha 22 de diciembre de 2021, la Subgerencia de Adjudicaciones y Saneamiento Legal de Tierras de la Gerencia de Desarrollo Urbano, remite a esta gerencia el Informe N° D000184-2021-MML-GDUSASLT-DAH, elaborado por la División de Asentamientos Humanos, formulando las siguientes observaciones:
- La propuesta de modificación del numeral 5.1 de la Ley N° 31056, propone una modificación de la extensión del lote ocupado que no excederá de 150.00 m<sup>2</sup>, que no se encuentra contemplada en la norma a modificar por lo que recomienda sea replanteado.
  - La redacción para la modificación del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 31056, supone también la modificación de los artículos 7, 8 y siguientes del Reglamento de la Ley, lo que no se ha contemplado en la fórmula normativa.
  - La incorporación de un numeral en los artículos 8 y 9 de la Ley N° 31056, debe tener en cuenta que los planos de trazado y lotización que aprueba COFOPRI en los procesos de formalización, recogen la realidad física existente, para su incorporación al Registro de Predios respectivo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, Centros Urbanos Informales

---

<sup>2</sup> **Artículo 968.-** La propiedad se extingue por:

1.- Adquisición del bien por otra persona.

2.- Destrucción o pérdida total o consumo del bien.

3.- Expropiación.

4.- Abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado.

- y Urbanizaciones Populares a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687, por lo que considera que la propuesta no resulta viable.
- El numeral 9.3 de la Ley N° 31056 propuesto, resulta incoherente por cuanto dicha redacción modifica el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley N° 31056, motivo por el cual no resulta viable conforme se encuentra redactado.
  - En la Exposición de Motivos no se aprecia información estadística a nivel nacional, que permita cuantificar la cantidad de posesionarios que estarían ocupando lotes de vivienda con un metraje de 150.00m<sup>2</sup> como tope máximo para su titulación, las mismas que estarían imposibilitadas de construir lotes mayores a 150.00 m<sup>2</sup>.
  -
- 2.22 Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR señala que la Exposición de motivos, incluye en los Fundamentos, entre otros: la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley.
- 2.23 Acorde a ello, toda vez que una de las modificaciones trascendentes de la Ley N° 31056, es establecer el límite de extensión del predio a forma a partir de la aprobación del proyecto normativo hasta los 150m<sup>2</sup> y, de conformidad a lo expuesto por la Subgerencia de Adjudicaciones y Saneamiento Legal de Tierras de la Gerencia de Desarrollo Urbano, de la lectura de la Exposición de Motivos no se aprecia información estadística que permita cuantificar la cantidad de posesionarios que estarían ocupando lotes de vivienda con un metraje de 150.00m<sup>2</sup> (o más) para la procedencia o no de la titulación, afectando así el aspecto de análisis de la situación fáctica que se pretende regular y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, conforme lo establece el Manual de Técnica Legislativa previamente citado.
- 2.24 Adicionalmente, el Manual de Técnica Legislativa antes señalado, describe como reglas para la elaboración del contenido de la Ley, el orden lógico de la Ley, debiendo existir concordancia entre el título y el texto de las disposiciones, así como entre la estructura de la fórmula legal y cada una de sus divisiones.
- 2.25 Acorde a ello, el título del proyecto de Ley N° 600/2021-CR: "Ley que impide la Titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización" no refleja concordancia con el texto, conforme se ha descrito en el presente informe, transgrediendo las reglas establecidas en el citado Manual de Técnica Legislativa.
- 2.26 Finalmente, estando a lo esbozado y de conformidad a lo informado por la Subgerencia de Adjudicaciones y Saneamiento Legal de Tierras de la Gerencia de Desarrollo Urbano, consideramos que el proyecto de Ley N° 600/2021-CR, se encuentra redactado de tal manera que no resulta posible emitir opinión favorable respecto de su contenido.

### **III. CONCLUSIÓN Y/O RECOMENDACIÓN:**

Por las razones expuestas, esta Gerencia de Asuntos Jurídicos, concluye que:

- 3.1. El Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-99-MTC), declara de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a

- la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, contemplados en la Constitución Política del Perú.
- 3.2. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), es el organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional.
  - 3.3. La redacción para las modificaciones a la Ley N° 31056, contenidas en el proyecto normativo, no resultan concordantes con el Título del mismo, es decir el Título "Ley impide la Titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización" no se condice con el articulado propuesto en el proyecto de Ley N° 600/2021-CR, incumpliendo la regla de concordancia entre el Título y el contenido de la propuesta establecida en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso.
  - 3.4. El Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, contiene entre otras, disposiciones que limitan la titulación de predios que exceden los 150 m<sup>2</sup>, sin que la Exposición de Motivos respectiva, exponga información estadística que permita cuantificar el impacto de la norma en el proceso de formalización de la propiedad informal a nivel nacional, vulnerando el criterio de análisis de la situación fáctica que pretende regular y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, conforme lo establece el Manual de Técnica Legislativa del Congreso.
  - 3.5. Finalmente, estando a lo esbozado y de conformidad a lo informado por la Adjudicaciones y Saneamiento Legal de Tierras de la Gerencia de Desarrollo Urbano, esta gerencia es de la opinión que el Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, Ley que impide la Titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización, no resulta legalmente viable.

En ese sentido, esta Gerencia de Asuntos Jurídicos cumple con dar atención a lo requerido por el Congresista de la República, Jhaec Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente  
**MARIANO MIGUEL CASTAÑEDA FERRADAS**  
GERENTE  
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS