



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Despacho
Ministerial

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 16 DIC. 2021

OFICIO N° 165 -2021-VIVIENDA/DM

Señor Congresista

JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS

Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Remisión de Informes conteniendo opinión en relación al proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos formalizados.

Referencia : Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos formalizados.

Al respecto, se remite para conocimiento y fines, copias del Informe N° 360-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, que contiene el Informe Técnico - Legal N° 061-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG de la Dirección de Vivienda de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo; del Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE, que contiene el Informe N° D000146-2021-COFOPRI-DND de la Dirección de Normalización y Desarrollo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal; y, del Informe N° 858-2021-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, mediante los cuales se brinda respuesta a lo solicitado.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad, para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima.

Atentamente,


GEINER ALVARADO LÓPEZ
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

Adj. documentación:
HT N° 126982-2021
HT N° 127000-2021
HT N° 137109-2021

MVCS
Por: CHOQUIMAQUI MEZA Giovanna FAU 20504743307 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/12/14 18:10:24-0500



BICENTENARIO

Av. República Panamá 3650, San Isidro - Lima 15047 - Perú
Telf.: 211 7930

www.gob.pe/vivienda



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

INFORME N° 858-2021-VIVIENDA/OGAJ

- A** : **JORGE LUIS MANRIQUE CAMPOMANES**
Secretario General
- Asunto** : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos formalizados.
- Ref.** : a) Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC-CR
b) Oficio N° 00267-2021/SBN-DNR
c) Oficio N° 00760-2021/SBN
d) Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE
e) Informe N° 360-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
(H.T. N°s. 00126982-2021; 127000-2021; 130293-2021; 137109-2021)
- Fecha** : San Isidro, 14 de diciembre de 2021.

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC-CR de fecha 09 de noviembre de 2021, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita al Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos formalizados (en adelante, **Proyecto de Ley**).
- 1.2. Con Oficio N° 00267-2021/SBN-DNR de fecha 19 de noviembre de 2021, la Dirección de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante, **SBN**) hace de conocimiento a la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (en adelante, **DGPRVU**) que con Oficio N° 00760-2021/SBN de fecha 16 de noviembre de 2021, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante, **SBN**) remitió al Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo (en adelante, **VMVU**) el Informe N° 00250-2021/SBN-DNR de la Dirección de Normas y Registro, con el que se emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Por Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE de fecha 23 de noviembre de 2021, la Dirección Ejecutiva del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (en adelante, **COFOPRI**) remite el Informe N° D000146-2021-COFOPRI/DND, de su Dirección de Normalización y Desarrollo, con el cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.4. A través del Informe N° 360-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 29 de noviembre de 2021, la DGPRVU remite el Informe Técnico - Legal N° 061-2021-



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia”

VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG de la Dirección de Vivienda en el que compila las opiniones sobre el Proyecto de Ley emitidas por la SBN, el COFOPRI y la citada Dirección.

- 1.5 Por proveído de fecha 30 de noviembre de 2021, el VMVU remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, **OGAJ**) el expediente para la respectiva opinión legal, señalando que las opiniones emitidas en los numerales que anteceden por los organismos públicos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, **MVCS**) y la DGPRVU cuentan “con la conformidad del Viceministerio”.

II. BASE LEGAL:

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.3. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.
- 2.4. Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA, que aprueba la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM, Disposiciones para la Atención de Solicitudes de Opinión de Proyectos y Autógrafas de Ley y Pedidos de Información formulados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a sus Organismos Públicos y Entidades Adscritas.

SOBRE LA SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.5. Según el portal institucional del Congreso de la República¹, con fecha 26 de octubre de 2021, la congresista de la República, Noelia Rossvith Herrera Medina, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con el Reglamento del Congreso de la República, presenta el Proyecto de Ley por intermedio del Grupo Parlamentario Renovación Popular.
- 2.6. Con fecha 03 de noviembre de 2021, el Proyecto de Ley fue decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.
- 2.7. En la fecha de emisión del presente informe, el Proyecto de Ley se encuentra en estudio en la citada Comisión.

SOBRE LO SEÑALADO EN LOS INFORMES TÉCNICOS

- 2.8. La DGPRVU con el Informe N° 360-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU remite el Informe Técnico - Legal N° 061-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG de la Dirección de Vivienda en el que recoge las opiniones emitidas por la SBN, el COFOPRI y la citada Dirección sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/580> consultado el 06.12.2021



"(...)

II. ANÁLISIS

1. DE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN DE VIVIENDA, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO

(...)

En consecuencia, la Dirección de Vivienda es el órgano de línea competente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para opinar sobre proyectos de Ley relacionados con materia de vivienda, habilitaciones urbanas y edificaciones.

2. OPINIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES - SBN

Por medio del Oficio N° 00760-2021/SBN, de fecha 16 de noviembre, se remite el Informe N° 00250-2021/SBN-DNR, de fecha 15 de noviembre de 2021 y el Oficio N° 00267-2021/SBN-DNR de fecha 19 de noviembre de 2021, elaborados por la Dirección de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, mediante el cual se opina sobre el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR:

"(...)

III. ANÁLISIS:

(...)

De las competencias de la SBN como Ente Rector del SNBE

(...)

3.3 En materia de saneamiento físico legal, de acuerdo al literal b) del numeral 14.2 del artículo 14 del TUO de la Ley N° 29151, en concordancia con el numeral 10.3 del artículo 10 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, es función y atribución compartida de la SBN realizar el diagnóstico y/o saneamiento físico legal de los predios de las entidades públicas del Gobierno Nacional; inclusive, de aquellas comprendidas en proyectos de inversión, obras de infraestructura y servicios públicos del Estado, sin perjuicio del saneamiento que las entidades públicas, integrantes del SNBE, efectúen por normas especiales.

(...)

3.5 En ese sentido, es importante precisar que esta Superintendencia emite opinión únicamente en relación a aquellos aspectos vinculados al SNBE y respetando las regulaciones establecidas por leyes especiales.

(...)

IV. CONCLUSIONES:

4.1 De conformidad con el artículo 5 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA, se creó el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE) como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los predios estatales, en sus niveles de gobierno nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), como ente rector.

4.2 De acuerdo a lo establecido por el artículo 13 del TUO de la Ley N° 29151 la SBN es el Ente Rector responsable tanto de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los predios estatales, como de ejecutar dichos actos respecto de los predios cuya administración están a su cargo, de acuerdo a la normatividad vigente.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia”

- 4.3 *En atención a lo expuesto en el presente informe, se concluye que la materia normada por el Proyecto de Ley N° 580/2021-GR, mediante el cual se propone la Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, no es competencia de esta Superintendencia, en la medida que comprende aspectos regulados por normas especiales de formalización de posesiones informales, los cuales se encuentran fuera de los alcances del SNBE.*
- 4.4 *Se recomienda remitir el presente informe al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a fin de poner en su consideración la opinión vertida sobre el citado Proyecto de Ley, para su derivación a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República.*
- (...)

3. OPINIÓN DEL COFOPRI

Mediante Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE, de fecha 23 de noviembre de 2021, se remite el Informe N° D000146-2021-COFOPRI-DND, de 22 de noviembre de 2021, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo de COFOPRI, mediante el cual se opina sobre el Proyecto de Ley:

(...)

III. ANÁLISIS:

PROYECTO DE LEY N° 580/2021-CR, “LEY QUE ESTABLECE CRITERIOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA PARA LA TITULACIÓN AUTOMÁTICA DE POSESIONES INFORMALES EN CENTROS URBANOS INFORMALES, URBANIZACIONES POPULARES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS NO FORMALIZADOS”.

(...)

3.2 *El artículo 1 del proyecto, señala (...)*

3.3 *(...) la propuesta contenida en este artículo no considera a las Municipalidades Provinciales, entidades que también son competentes para formalizar posesiones informales, en virtud de las facultades conferidas por la Ley N° 28687 y normas reglamentarias; por lo que, se considera que esta omisión restringe el acceso de las posesiones informales que podrían ser atendidas directamente por las municipalidades.*

(...)

3.6 *El artículo 2 del proyecto de ley, referida a la finalidad, en su primer párrafo, hace referencia a la “adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda”, que resulta similar a la denominación empleada para el Programa de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda regulado por el Decreto Legislativo N° 1202, generando confusión, pues dichos programas de adjudicación no aplican a los centros urbanos informales, urbanizaciones populares ni asentamientos humanos, los cuales se encuentran sujetos al marco contemplado en el Título I de la Ley N° 28687, normas reglamentarias.*

Asimismo, el primer párrafo del artículo 2, establece que las intervenciones sobre Propiedad Estatal, se inician de oficio, pero hace referencia a los Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares que constituyen terrenos de propiedad privada, cuyos procedimientos se encuentran regulados por el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, y en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 031-99-MTC, los cuales además se inician a pedido de



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

parte; por lo que, debe señalarse que el contenido de dicho artículo no se ajusta al marco normativa vigente.

- 3.7 *Del mismo modo, este primer párrafo emplea la expresión "titulación automática y prioritaria", cuando el marco vigente requiere que en los procesos de formalización se realice la evaluación previa y exhaustiva, en su etapa de formalización integral, para identificar y descartar la existencia de derechos de terceros, o de situaciones que impidan la formalización del pueblos por encontrarse en zonas de riesgo, zonas arqueológicas y demás situaciones contempladas en el artículo 3 de la Ley N° 28687 y artículo 8 de la Ley N° 31056, siendo así que de no superarse dichas limitaciones será inviable la formalización y titulación del pueblo; asimismo, en su etapa de formalización individual se requerirá a cada poseionario que cumpla con acreditar los derechos de posesión o propiedad que tengan sobre el lote individual para poder acceder a la titulación y/o regularización de su derecho.*

Además, lo expuesto no se configura en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 34 de la Ley N° 27444, sujetos a los procedimientos de aprobación automática; siendo así, las acciones que se ejecutan en el proceso de formalización no admite la aplicación de un régimen de "titulación automática"; por lo que, la propuesta contraviene disposiciones del marco normativo vigente que exige el cumplimiento de determinados requisitos para que los poseionarios puedan acceder a su formalización.

- 3.8 *Con relación a las condiciones que según el artículo 3 del proyecto de ley, deben verificarse para "priorizar" la formalización de las posesiones informales, tenemos los siguientes:*

(...)

- 3.10 *El artículo 3 del proyecto de Ley, prevé la imposición de una carga de prohibición de transferencia por 5 años, como también se regula en la Ley N° 31056, pero no establece sanción alguna ante su incumplimiento; por lo que, sería recomendable proponer una modificación al respecto.*

- 3.11 *El artículo 4 del proyecto de Ley, establece un régimen de exoneración de pago de tributos a favor del beneficiario, no obstante que el artículo 2 del proyecto de Ley ya establece el beneficio de gratuidad a favor del administrado, por lo que, resulta redundante esta redacción. Además, el marco vigente constituido por el artículo 6 de la Ley N° 31056, ya contempla la titulación gratuita de los lotes de vivienda, con las excepciones para los supuestos establecidos en el marco normativo tales como la formalización de lotes comerciales, entre otros, que se realizan de manera onerosa.*

(...)

- 3.13 *El artículo 5 del proyecto de Ley, contiene la misma regulación contemplada en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31056; por lo que, se estaría sobre regulando la misma materia.*

- 3.14 *Del mismo modo, el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, contempla dos disposiciones complementarias finales. La Primera Disposición Complementaria Final, contiene una regla de tránsito de los procesos de formalización en curso, a fin de (...) ser adecuados al régimen contemplado en el proyecto de ley; por lo que, técnicamente se trataría de una Disposición Complementaria Transitoria. Sin embargo, propone una regla que no es clara para la toma de decisiones, que deben ser de carácter de predecible para los administrados.*



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

3.15 *La Segunda Disposición Complementaria Final propone un plazo de 45 días hábiles para su desarrollo reglamentario; pero de las observaciones sustanciales advertidas al contenido del proyecto de ley, esta disposición complementaria no tendría razón de ser.*

3.16 *De otro lado, de la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 580/2201-CR, se advierte que su propósito sería priorizar la intervención de COFOPRI con fines de formalización y titulación de aquellas posesiones informales que cuenten con las características descritas en el artículo 2 del citado proyecto, es decir, sobre pueblos que cuenten con un importante grado de consolidación, donde se hayan ejecutados proyectos de inversión pública relativos a servicios públicos, parques, pistas, veredas, etc.*

(...)

3.18 *Por lo expuesto, la Dirección a mi cargo opina que no resulta viable el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR.*

(...)

IV. CONCLUSIONES:

4.1. *El Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados", no resulta viable, en consideración de las observaciones desarrolladas en el presente informe.*

(...)"

4. PROYECTO DE LEY N° 580/2021-CR

(...)

(...) sobre el artículo 1, se advierte que no toma en cuenta la competencia de las Municipalidades Provinciales para formalizar posesiones informales dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, (...). Lo cual, generaría restringir el acceso de las posesiones informales a la formalidad por medio de las municipalidades.

En relación al artículo 2, este señala que la (sic) su finalidad es la "adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda"; sin embargo, dicha función ya se encuentra regulada en la Ley N° 28687, (...) en su artículo 2 (...). Asimismo, se tiene 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, con el fin de implementar la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a través de los Programas de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda, lo cual podría generar una sobre regulación, es decir, se estaría regulando aspectos ya normados por otro marco legal, lo que generaría confusiones en contra de los beneficiados y problemas para los operadores legales en la aplicación de las mismas.

El artículo 3 del proyecto de Ley, señala la prohibición de transferencia por 5 años; sin embargo, esta disposición no se encuentra con un respaldo que persuada su cumplimiento, como es la inclusión de una sanción; por lo que, sería recomendable proponer una modificación que incluya lo señalado a fin que dicha prohibición sea efectiva durante la implementación normativa.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

El artículo 4 propone un régimen de exoneración de pago de tributos a favor del beneficiario; sin embargo, el artículo 2 de dicha propuesta normativa dispone el beneficio de gratuidad a favor del administrado, por lo que, resulta redundante esta redacción.

Respecto al artículo 5 del Proyecto de Ley, referido a que la condición de imprescriptible o inalienable a los bienes inmuebles de dominio privado estatal no resulta aplicable para los efectos de la citada norma. Al respecto, es importante señalar, que los bienes de dominio privado estatal no tienen la condición de inalienables, pero si tienen la condición de imprescriptibles, conforme a lo señalado en el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, y 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.

Sin embargo, existe normativa especial que dispone la inaplicabilidad de la presunción de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal con la finalidad de facilitar los procesos de titulación y formalización de posesiones informales, como sucede con la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización; la cual dispone que la presunción de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal señalado en la Ley N° 29618, no resulta aplicable a los procesos previstos en la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para implementar programas municipales de vivienda y la presente ley.

*En ese sentido, conforme a los argumentos esgrimidos, **el proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, contiene observaciones, dado que algunas de sus disposiciones ya se encuentran reguladas por la normatividad vigente y en muchos casos no cumplirían su propósito.***

III. CONCLUSIÓN:

*De acuerdo a lo expuesto y considerando las opiniones de esta Dirección de Vivienda, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y COFOPRI, se concluye indicando que **el proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, contiene observaciones**". (El resaltado es nuestro.)*

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

- 2.9. El artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS establece que el citado Ministerio 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.
- 2.10. Los artículos 5 y 6 de la citada Ley N° 30156 disponen que el MVCS tiene competencias en las materias de **vivienda**, construcción, saneamiento,



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia”

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.

- 2.11. El artículo 65 del Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establece que la DGPRVU es el órgano de línea del MVCS, responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de **vivienda, urbanismo** y desarrollo urbano; entre otras funciones.

Asimismo, los literales a) y e) del artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones del MVCS señalan que la Dirección de Vivienda de la DGPRVU tiene como funciones elaborar la política nacional y sectorial en habilitaciones urbanas, **vivienda** y edificaciones, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno, en coordinación con los órganos, programas del MVCS, sus organismos públicos y entidades adscritas, y cuando corresponda con aquellas entidades vinculadas a las materias de su competencia; y, opinar sobre iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia.

- 2.12. En ese contexto, dado que el Proyecto de Ley propone criterios de atención prioritaria al COFOPRI, a fin que proceda al saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos, se verifica que el MVCS en virtud a las competencias y funciones antes señaladas, resulta competente para emitir opinión.

SOBRE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.13. El Proyecto de Ley está compuesto por cinco (5) artículos, en los cuales se propone lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto.

Otorgar criterios de atención prioritaria al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), institución que debe de oficio evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, a fin de proceder al saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos con el objetivo de permitir a la población en situación vulnerable y de escasos recursos económicos a que acceda al derecho constitucional a la vivienda sobre inmuebles de propiedad estatal con fines de vivienda.

Artículo 2. Finalidad.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) mediante la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda y a título gratuito realiza acciones a nivel nacional y de oficio procede al saneamiento, titulación prioritaria y automática de terrenos ocupados en Centro Urbano Informal, Urbanización Popular, Asentamiento Humano no formalizado cuando concurren los siguientes supuestos:



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

- a. *Los poseedores informales de predios deben acreditar su condición de pobreza o extrema pobreza o tener la condición de población vulnerable.*
- b. *Ejercer la posesión directa, continua, pacífica y pública, por un periodo mínimo de 10 años computados hasta el 31 de diciembre del año 2015. Para evaluar la posesión se considera el haber realizado pago de tributos como el autoevaluó o arbitrios al gobierno local o regional, o tener servicios públicos de energía eléctrica o agua potable individual o colectiva, o tener constancia de posesión u otros similares.*
- c. *Los poseedores beneficiados no deben ser propietarios con derecho registrado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) de otro predio; salvo anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que se establezca el reglamento. Y el área de cada terreno ocupado por cada poseedor no debe superar los 220 metros cuadrados.*
- d. *El Centro Urbano Informal, Urbanización Popular, Asentamiento Humano no formalizado ha debido ser objeto de inversión pública; como la construcción de servicios públicos, centros de salud, escuelas, pistas, parques o áreas verdes o contar con servicios públicos de redes de agua o electricidad individual o comunal u otros similares.*

Artículo 3. Prohibición de transferencia.

El beneficiario no puede transferir el predio adjudicado por un periodo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el registro respectivo, dicha carga estará inscrita en la respectiva partida expedida por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

Artículo 4. Exoneración de tributos.

Exonérase al beneficiario del pago de tasas registrales, aranceles y derechos por servicios de transferencia de los terrenos ocupados que serán adjudicados, así como cualquier otro cobro a cargo de instituciones públicas para la ejecución de la formalización de la propiedad.

Artículo 5. Condición de imprescriptible o inalienable de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

La condición de imprescriptible o inalienable de los bienes inmuebles de dominio privado estatal, no resulta aplicable para los efectos de la presente norma".

Asimismo, el Proyecto de Ley está compuesto por dos (2) disposiciones complementarias finales

“PRIMERA: *Los programas de vivienda de adjudicación de lotes o de saneamiento de áreas urbanas que se encuentren en trámite continúan su ejecución, pudiendo el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI asumir competencia de oficio, y también puede adecuar en cuanto le favorezca a los procesos en trámite las normas de la presente Ley o su reglamento.*

SEGUNDA: *Dispónese que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en un plazo no mayor de 45 días hábiles elabora y publica las normas reglamentarias necesarias para la implementación y ejecución del saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos".*

- 2.14. De acuerdo con el objeto del Proyecto de Ley previsto en el artículo 1, regula los criterios de atención prioritaria al COFOPRI para la titulación de predios de



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia”

propiedad estatal ocupados por posesiones informales; sin embargo, no comprende a las Municipalidades Provinciales, las cuales son competentes para formalizar posesiones informales, conforme a lo establecido en el numeral 1.4 del artículo 73² y el numeral 1.4.3 del artículo 79³ de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

De otro lado, es preciso indicar que la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos y el Reglamento del Título I de la citada Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, establecen las definiciones⁴ de posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, en las que se distinguen sus características y, por ende, su tratamiento diferenciado para su formalización; razón por la cual, se recomienda concordarlo con la normativa sobre la materia, a fin que haya uniformidad y coherencia en la misma.

- 2.15. El artículo 2 regula la finalidad del Proyecto de Ley y hace mención a la *adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a título gratuito* a través de acciones que realiza el COFOPRI a nivel nacional y *de oficio* procede a la *titulación* prioritaria y *automática* en los terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos.

²ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo

(...)

- 1.4. Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.

(...)

³ “ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

(...)

- 1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:

(...)

- 1.4.3. Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.

(...)

⁴ “Artículo 5.- Definiciones

A los efectos de lo dispuesto por la presente Ley, entiéndese por:

(...)

2. CENTROS URBANOS INFORMALES: Al conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas, que no constituyen una habilitación urbana, que cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos por cada uno de los integrantes del centro urbano informal.

3. URBANIZACIONES POPULARES: A aquellas de las que son titulares las cooperativas de vivienda, asociaciones pro-vivienda, asociaciones de vivienda, junta de propietarios, junta de compradores y cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda, que cuenten o no con resolución de aprobación de habilitación urbana.

(...)



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

Sobre el particular, en los artículos 26 y 27 del 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, modificado por el Decreto Legislativo N° 1202, se emplea la denominación "Programas de Adjudicación de Lotes (en adelante, **PAL**) de vivienda" sobre terrenos del Estado los cuales ejecuta el COFOPRI, ya sea que estén ocupados o tengan la condición de desocupados, a favor de personas de menores recursos que no puedan acceder a un lote de vivienda por otro mecanismo.

En los PAL, la adjudicación es onerosa y a valor arancelario; no aplican a centros urbanos informales, a urbanizaciones populares, ni asentamientos humanos populares, los cuales se refieren a terrenos de propiedad privada, de acuerdo a la Ley N° 28687 y el Reglamento del Título I de la Ley en mención, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA; asimismo, considerando que la definición de centros urbanos informales y de urbanizaciones populares implica que son terrenos de propiedad privada que requieren culminar con el saneamiento de su propiedad, la intervención del COFOPRI se realiza solo a pedido de parte.

De otro lado, se debe precisar que el proceso de formalización previsto en el marco vigente establece distintas etapas, por lo que previamente a la titulación de los predios, COFOPRI debe realizar un diagnóstico de la informalidad o proceso 0; una evaluación previa y exhaustiva, para identificar y descartar derechos de terceros, o de situaciones que impidan la formalización del pueblo por encontrarse en zonas de riesgo, zonas arqueológicas, entre otros, denominada formalización integral; y, finalmente, realiza la formalización individual que consiste en la evaluación de la documentación que presenten los poseedores con la que acrediten los derechos de posesión o propiedad que tengan sobre el lote individual.

En este sentido, es necesario que la disposición contenida en el artículo 2 del Proyecto de Ley sea evaluada y concuerde con la regulación especial, a fin de evitar regulaciones contrarias y confusión en los operadores legales que las aplican.

- 2.16. El artículo 3 del Proyecto de Ley establece la prohibición de transferencia del predio adjudicado por un plazo de cinco (05) años, contado desde la fecha de inscripción a su favor en el Registro de Predios.

A su vez, el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, regula la prohibición de transferencia del predio adjudicado estableciendo además que ante el incumplimiento por parte del beneficiario, este sea excluido como tal de cualquier otro lote de vivienda; por tanto, no sería necesaria lo previsto en el citado artículo 3.

- 2.17. El artículo 4 del Proyecto de Ley dispone la exoneración al beneficiario del pago de tasas registrales, aranceles y derechos por servicios de transferencia de los terrenos adjudicados, así como cualquier cobro que realicen las entidades públicas; no obstante, se advierte que en el artículo 2 del Proyecto de Ley se ha previsto la titulación gratuita, por lo que sería reiterativa la mencionada disposición.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia”

Se debe considerar también que, el artículo 7 de la Ley N° 31056, otorga exoneraciones, entre otros, al COFOPRI para la ejecución de sus acciones y procedimientos de formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional, lo cual se justifica, al ser la entidad a cargo de ejecutar el proceso de formalización, y no el administrado, como se propone en el Proyecto de Ley; en consecuencia, no es necesario el aludido artículo 4.

- 2.18. El artículo 5 del Proyecto de Ley señala que para efectos de la citada norma, no resulta aplicable la condición de imprescriptible e inalienable de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

Similar regulación está contenida en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31056, la cual establece que la presunción prevista en 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, no resulta aplicable a los procesos previstos en la Ley N° 28687, ni a la referida Ley N° 31056; en consecuencia, la regulación contenida en el artículo 5 del Proyecto de Ley sería reiterativa.

Cabe mencionar que tanto en el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, como en la Ley N° 29618, los bienes de dominio privado estatal tienen la condición de imprescriptibles, más no de inalienables.

- 2.19. Sin perjuicio de las observaciones y comentarios efectuados en los numerales precedentes, corresponde indicar con relación a la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley referida a los procesos de formalización que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la norma que, de acuerdo al acápite iii.2) Parte Final, 4) Texto dispositivo, literal c) Descripción de la estructura de la Ley, numeral VI Reglas para la elaboración del contenido de la Ley, del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por el Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, las Disposiciones Complementarias Transitorias son mandatos que facilitan el tránsito de la situación anterior al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, razón por la cual correspondería que dicha disposición se considere como una Disposición Complementaria Transitoria.

Finalmente, con relación al mandato de reglamentación de la Ley contenida en la Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, consideramos que previo a su regulación deben evaluarse los aspectos técnicos y legales señalados en los informes citados en los numerales 1.2, 1.3 y 1.4 del presente informe, así como a lo opinado por esta OGAJ.

- 2.20. De la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se advierte lo siguiente:
- Como fundamentos de la propuesta se indica que la situación económica y la escasez de vivienda han generado que la población tenga viviendas precarias sin servicios básicos, lo cual ha impulsado la ocupación de terrenos con posesiones informales.
 - Desde el año 2019 hasta la actualidad, los títulos entregados por el COFOPRI han ido reduciéndose considerablemente, por lo que es necesario



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

dictar criterios de intervención inmediata y obligatoria para dicha entidad, a fin de impulsar la formalización de terrenos de propiedad estatal ocupados por posesiones informales.

- c) Respecto al "Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional", se señala que la propuesta normativa no se contrapone a la normativa legal vigente; y que se encuentra dentro del marco legal de la Constitución Política del Perú.
- d) Con relación al "Análisis Costo - Beneficio" se menciona que tendrá un impacto positivo para la población, pues les brindará seguridad jurídica a sus viviendas y mejorará su calidad de vida, al contar con un título inscrito en los Registros Público y ser sujetos de crédito, dinamizando la economía.
- e) En cuanto a la "Relación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional" se establece que el Proyecto de Ley tiene relación con la 21ª Política de Estado sobre la competitividad del país, al desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, haciendo el país más competitivo y permitiendo el desarrollo sostenible, con el fin de mejorar la calidad de vida de cada familia. Específicamente hace alusión al literal k) referido a fomentar el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas a favor de los sectores con menores recursos económicos

2.21. De otro lado, el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República⁵ dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

2.22. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:

- a) Fundamentos de la propuesta. Contiene 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, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.

⁵ **Artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República:**

"Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en libros, secciones, títulos, capítulos, subcapítulos y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

(...) Las proposiciones de ley y de resolución legislativa deben ceñirse a criterios de técnica legislativa."



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

- b) El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
 - c) El análisis costo beneficio.
 - d) La incidencia ambiental, cuando corresponda.
 - e) La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
- 2.23. Revisada la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se observa que no se realiza una fundamentación jurídica de las razones por las cuales es necesario establecer criterios de intervención de forma inmediata y obligatoria para COFOPRI, a fin de proceder al saneamiento y titulación de terrenos de propiedad estatal, ocupados por posesiones informales. Asimismo, si bien en la parte de la Exposición de Motivos correspondiente al "Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional" se señala que la iniciativa legislativa no contravendría a la normativa legal vigente, el Proyecto de Ley contiene observaciones, dado que algunas de sus disposiciones ya se encuentran reguladas por la normatividad vigente y en muchos casos son contradictorias, por lo que no cumplirían su propósito, conforme a lo señalado por el COFOPRI y la DGPRVU.
- 2.24. En cuanto a la "Relación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional" se debe precisar que con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado ha previsto en el literal j) Fomentar el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal, y en el literal k), Buscar mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas, razón por la cual corresponde se proceda a su rectificación.

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General concluye señalando que el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos formalizados, presenta observaciones, en consideración a lo señalado por el COFOPRI y la DGPRVU, así como las que constan en el presente Informe.

IV. RECOMENDACIÓN:

Se recomienda dar respuesta a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República adjuntando el presente Informe, así como los Informes del COFOPRI y de la DGPRVU, por contener estos últimos la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL



VIVIENDA

Firmado digitalmente por: CORNEJO GUTIERREZ
DE DONGO Maria Ines FAU 20504743307 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2021/12/14 17:50:04-0500

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

FIRMA DIGITAL



VIVIENDA

Firmado digitalmente por: CHOQUIMAQUI MEZA
Giovanna FAU 20504743307 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2021/12/14 18:17:15-0500



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 23 de Noviembre del 2021

OFICIO N° D001283-2021-COFOPRI-DE

Señor:

RODOLFO RAFAEL SANTA MARIA RAZZETO
Viceministro de Vivienda y Urbanismo
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Av. República de Panamá 3650
San Isidro.-

Asunto :Opinión sobre Proyectos de Ley N° 580/2021-CR y 600/2021-CR.

- Referencia
- a) Oficio N° 567-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU - SGD: 2021-0049588
 - b) Oficio N° 565-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU - SGD: 2021-0049269
 - c) Hoja de Trámite 00127000-2021-SGD: 2021-0048596
 - d) Oficio N° 146-2021/2022/JDEV-CVC-CR
 - e) Hoja de Trámite 00126982-2021- SGD: 2021-0048603
 - f) Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC-CR
 - g) Oficio N° 145-2021/2022/JDEV-CVC-CR - SGD: 2021-0048354
 - h) Oficio N° 139-2021/2022/JDEV-CVC-CR - SGD: 2021-0048342
 - i) Oficio N° 023-2021-2022-CPJG-CR - SGD: 2021-0046964

Tengo el agrado de dirigirme a usted, luego de expresarle un cordial saludo, para manifestarle que, mediante los documentos de la referencia, nos solicitan opinión sobre los Proyectos de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados" y el Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, "Proyecto de Ley que impide la titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización".

Al respecto, remito a usted el Informe N°D000146 -2021-COFOPRI/DND, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo, con el cual COFOPRI emite opinión sobre los proyectos de Ley mencionados.

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

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
JORGE LUIS QUEVEDO MERA
DIRECTOR EJECUTIVO – COFOPRI

JLQM /MJPE



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 22 de Noviembre del 2021

INFORME N° D000146-2021-COFOPRI-DND

A : **JORGE LUIS QUEVEDO MERA**
DIRECTOR EJECUTIVO
DIRECCION EJECUTIVA

De : **MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA**
DIRECTORA (e)
DIRECCION DE NORMALIZACION Y DESARROLLO

Asunto : Opinión técnica sobre los Proyectos de Ley N° 580/2021-CR y
600/2021-CR.

Referencia : a) Proveído N° D001944-2021-COFOPRI-DE
b) Oficio N° 567-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
c) Hoja de Trámite N° 00127000-2021
d) Oficio N° 146-2021/2022/JDEC-CVC-CR
e) Oficio N° 565-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU
f) Hoja de Trámite 00126982-2021
g) Oficio N° 142-2021-/2022/JDEC-CVC-CR
h) Proveído N° D002716-2021-COFOPRI-GG
i) Hoja de Trámite 00126982-2021
j) Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC-CR
k) Proveído N° D001916-2021-DE
l) Hoja de Trámite N° 00127000-2021
m) Oficio N° 146-2021/2022/JDEC-CVC-CR
n) Proveído N° D001912-2021-COFOPRI-DE
ñ) Hoja de Trámite 00126982-2021
o) Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC-CR
p) Proveído N° D001901-2021-COFOPRI-DE
q) Oficio N° 139-2021/2022/JDEV-CVC-CR
r) Proveído N° D001900-2021-COFOPRI-DE
s) Oficio N° 145-2021/2022/JDEV-CVC-CR
t) Proveído N° D001862-2021-COFOPRI-DE
u) Oficio N° 023-2021-2022-CPJG-CR

Tengo a bien dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Con el Oficio N° 023-2021-2022-CPJG-CR, ingresado a COFOPRI como Exp. 2021-0046964 y registro SIAE N° 2021047567, la señora Carmen Patricia Juárez Gallegos, Congressista de la República, nos remite el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en Centros Urbanos Informales, Urbanizaciones Populares y Asentamientos Humanos no formalizados", a fin que nuestra institución emita la opinión correspondiente; adicionalmente, nos solicita

información sobre la entrega de Títulos de Propiedad del periodo 2019-2021 remitidos por COFOPRI a la Subgerencia de Adjudicación y Saneamiento Legal de Tierras de la Municipalidad de Lima, correspondientes a la Provincia de Lima.

- 1.2 Con el Oficio N° 145-2021/2022/JDEV-CVC-CR, ingresado a COFOPRI como Exp. 2021-0048354 y registro SIAE N° 2021048976, el señor Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, nos solicita opinión técnica referente al Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, "Proyecto de Ley que impide la titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización".
- 1.3 Con el Oficio N° 139-2021/2022/JDEV-CVC-CR, ingresado a COFOPRI como Exp. 2021-0048342 y registro SIAE N° 2021048963, el señor Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, nos solicita opinión técnica referente al Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en Centros Urbanos Informales, Urbanizaciones Populares y Asentamientos Humanos no formalizados".
- 1.4 Con la Hoja de Trámite N° 00126982-2021, ingresada a COFOPRI como Exp. N° 2021-0048603, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo (VMVU) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), nos traslada el Oficio N° 142-2021-2022/JDEC-CVC-CR, mediante el cual el señor Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita opinión técnica referente al Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en Centros Urbanos Informales, Urbanizaciones Populares y Asentamientos Humanos no formalizados".
- 1.5 Con la Hoja de Trámite N° 00127000-2021, ingresada a COFOPRI como Exp. N° 2021-0048596, el VMVU del MVCS, nos traslada el Oficio N° 146-2021-2022/JDEC-CVC-CR, mediante el cual el señor Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita opinión técnica referente al Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, "Proyecto de Ley que impide la titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización".
- 1.6 Con el Oficio N° 565-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, ingresado a COFOPRI como Exp. 2021-0049269 y registro SIAE N° 2021049904, la Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo (DGPRVU) del MVCS, nos remite el Oficio N° 142-2021/2022/JDEC-CVC-CR y, a la vez, nos solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en Centros Urbanos Informales, Urbanizaciones Populares y Asentamientos Humanos no formalizados".
- 1.7 Con el Oficio N° 567-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, ingresado a COFOPRI como Exp. 2021-0049588 y registro SIAE N° 2021050204, la DGPRVU del MVCS, nos remite el Oficio N° 146-2021/2022/JDEC-CVC-CR y, a la vez, nos solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, "Proyecto de Ley que impide la titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización".

- 1.8 Mediante los Proveídos N° D001862, D001900, D001912, D001916 y D001944-2021-COFOPRI-DE, de fechas 5, 10, 11, 11 y 15 de noviembre, respectivamente, y el Proveído N° D002716-2021-COFOPRI-GG, de fecha 11 de noviembre de 2021, se deriva a esta Dirección dichas peticiones a fin de brindar la atención correspondiente.

II. BASE LEGAL:

- 2.1 Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- 2.2 Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo.
- 2.3 Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)
- 2.4 Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por Posesiones Informales y dicta medidas para la formalización.
- 2.5 Decreto Supremo N° 013-99-MTC, aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.
- 2.6 Decreto Supremo N° 031-99-MTC, aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal en Urbanizaciones Populares.
- 2.7 Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, aprueba el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, referido a la Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares.
- 2.8 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- 2.9 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 2.10 Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.
- 2.11 Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

III. ANÁLISIS

PROYECTO DE LEY N° 580/2021-CR, "LEY QUE ESTABLECE CRITERIOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA PARA LA TITULACIÓN AUTOMÁTICA DE POSESIONES INFORMALES EN CENTROS URBANOS INFORMALES, URBANIZACIONES POPULARES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS NO FORMALIZADOS".

- 3.1 El proyecto de Ley N° 580/2021-CR, elaborado por el Congreso de la República, por iniciativa de la Congresista Noelia Rossvith Gerra Medina, se encuentra conformado por cinco (5) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales.
- 3.2 El **artículo 1** del proyecto, señala que tiene por objeto otorgar criterios de atención prioritaria a COFOPRI, para evaluar de oficio el cumplimiento de los requisitos que contiene dicha propuesta legal, a fin de proceder al saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos con el objetivo de permitir a la población en situación vulnerable y de escasos recursos económicos a que

acceda al derecho constitucional a la vivienda sobre inmuebles de propiedad estatal con fines de vivienda.

- 3.3 Al respecto, la propuesta contenida en este artículo no considera a las Municipalidades Provinciales, entidades que también son competentes para formalizar posesiones informales, en virtud de las facultades conferidas por la Ley N° 28687 y normas reglamentarias; por lo que, se considera que esta omisión restringe el acceso de las posesiones informales que podrían ser atendidas directamente por las municipalidades.
- 3.4 De otro lado, debe precisarse que el artículo 5 de la Ley N° 28687, establece las definiciones de las posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, en las que se distinguen sus características y, por ende, su tratamiento diferenciado para su formalización, de conformidad a lo regulado en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA. A continuación, las definiciones previstas en dicho artículo:
- **POSESIONES INFORMALES:** A los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC.
 - **CENTROS URBANOS INFORMALES:** Al conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas, que no constituyen una habilitación urbana, que cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos por cada uno de los integrantes del centro urbano informal.
 - **URBANIZACIONES POPULARES:** A aquellas de las que son titulares las cooperativas de vivienda, asociaciones pro-vivienda, asociaciones de vivienda, junta de propietarios, junta de compradores y cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda, que cuenten o no con resolución de aprobación de habilitación urbana.
- 3.5 En tal sentido, se considera que técnicamente el contenido propuesto en el artículo 1 no está adecuado a las definiciones contenidas en la mencionada Ley N° 28687.
- 3.6 El **artículo 2** del proyecto de ley, referida a la finalidad, en su primer párrafo, hace referencia a la "adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda", que resulta similar a la denominación empleada para el Programa de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda regulado por el Decreto Legislativo N° 1202, generando confusión, pues dichos programas de adjudicación no aplican a los centros urbanos informales, urbanizaciones populares ni asentamientos humanos, los cuales se encuentran sujetos al marco contemplado en el Título I de la Ley N° 28687, normas reglamentarias.

Asimismo, el primer párrafo del artículo 2, establece que las intervenciones sobre Propiedad Estatal, se inician de oficio, pero hace referencia a los Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares que constituyen terrenos de propiedad privada, cuyos procedimientos se encuentran regulados por el Reglamento del

Título I de la Ley N° 28687, y en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 031-99-MTC, los cuales además se inician a pedido de parte; por lo que, debe señalarse que el contenido de dicho artículo no se ajusta al marco normativa vigente.

- 3.7 Del mismo modo, este primer párrafo emplea la expresión "titulación automática y prioritaria", cuando el marco vigente requiere que en los procesos de formalización se realice la evaluación previa y exhaustiva, en su etapa de formalización integral, para identificar y descartar la existencia de derechos de terceros, o de situaciones que impidan la formalización del pueblos por encontrarse en zonas de riesgo, zonas arqueológicas y demás situaciones contempladas en el artículo 3 de la Ley N° 28687 y artículo 8 de la Ley N° 31056, siendo así que de no superarse dichas limitaciones será inviable la formalización y titulación del pueblo; asimismo, en su etapa de formalización individual se requerirá a cada poseionario que cumpla con acreditar los derechos de posesión o propiedad que tengan sobre el lote individual para poder acceder a la titulación y/o regularización de su derecho.

Además, lo expuesto no se configura en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 34 de la Ley N° 27444, sujetos a los procedimientos de aprobación automática; siendo así, las acciones que se ejecutan en el proceso de formalización no admite la aplicación de un régimen de "titulación automática"; por lo que, la propuesta contraviene disposiciones del marco normativo vigente que exige el cumplimiento de determinados requisitos para que los poseccionarios puedan acceder a su formalización.

- 3.8 Con relación a las condiciones que según el artículo 3 del proyecto de ley, deben verificarse para "priorizar" la formalización de las posesiones informales, tenemos los siguientes:

- El inciso a) exige la acreditación de la condición de pobreza o extrema pobreza o tener la condición de población vulnerable; es decir, adiciona mayores exigencias para proceder con la formalización; dicha situación obligaría a su vez la incorporación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), como fuente obligatoria de consulta en una de las fases del proceso de formalización, para determinar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la titulación; dicha exigencia pondría el riesgo que muchos de los pobladores que no figuren en dicho registro queden excluidos del proceso de formalización, privándoles de acceder a la titulación y, por ende, a una vivienda digna, lo cual sería contradictorio a los propósitos del objeto de dicha propuesta normativa.
- El inciso b) incorpora otras exigencias como acreditar la posesión de 10 años al 31 de diciembre de 2015, y limita su probanza con el pago de tributos municipales o regionales, o tener servicios públicos, constancia de posesión u otros, que no facilitan el acceso a la titulación a la población vulnerables y de escasos recursos económico, en contradicción a lo que se propone en el objeto del mencionado proyecto de ley.

Cabe precisar que la normativa actual no establece dichas limitaciones, pues en el artículo 38° del Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC, lista un conjunto de documentos para acreditar los requisitos para la titulación, y en defecto de contar con dichos documentos, se puede acceder a la titulación en mérito a la declaración jurada suscrita por los vecinos del lugar declarando que el

pobladore ejercer posesión por más de un año en dicho predio; siendo las normas vigentes de mayor apertura y beneficio para la población en general.

- Asimismo, el plazo que propone el inciso b) de acreditar 10 años computados al 31 de diciembre de 2015, impedirá la intervención de muchas posesiones informales que no cumplan a esa fecha dicho plazo posesorio, privándoseles de los beneficios de la titulación de sus predios. Pero además, se debe tener presente que el plazo posesorio de 10 años contemplados en la normativa vigente en materia de formalización, se ha tomado del Código Civil para aplicarlo a las posesiones informales asentada en Propiedad Privada, por lo que solo resultaría aplicable a los Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares, y no en terrenos de propiedad estatal, donde se exige a las posesiones informales acreditar que la posesión que ejercen sobre el predio matriz se ha realizado antes del 31 de diciembre de 2015, y a nivel de lotes individuales que sus poseedores tengan como mínimo 1 año de posesión a la fecha en que se realicen las campañas de empadronamiento. Como se puede apreciar, tal como está redactada esta propuesta perjudicaría a un considerable número de pobladores y en especial a los que tengan la condición de pobreza y extrema pobreza.
- El inciso c) contiene una regla que aparentemente excluye de la titulación a quienes cuenten con otra propiedad, y que además dicha propiedad esté inscrita, con las excepciones indicadas (anticipo, sucesión, donación). Cabe señalar que dicha regulación ya se encuentra contemplada en el artículo 5 de la Ley N° 31056, por lo que estaríamos ante una sobregulación de la misma materia.
- Este inciso, además establece un límite de 220 metros cuadrados por área, lo cual complica su aplicación, sobre todo en centros poblados donde las áreas suelen tener extensiones mayores, con construcciones consolidadas. Además, la exposición de motivos no expone los fundamentos que justifiquen el establecimiento de dicho metraje, ni el impacto que generaría su aplicación en campo, en torno a los planes de desarrollo urbano.
- El inciso d) impone otra exigencia para acceder a la titulación: que dichas posesiones informales sean objeto de inversión pública para los servicios indicados, lo cual va a excluir a muchos pueblos que no cuentan con dichas intervenciones.

3.9 En tal sentido, el artículo 2 del proyecto de ley, contraviene el marco normativo vigente, así como tampoco considera que las ocupaciones informales existentes, donde precisamente se encuentran las personas en situación de pobreza y extrema pobreza, en su mayoría adolecen de las intervenciones estatales aludidas en el proyecto normativo, quienes quedarían rezagados de los beneficios que pretende la presente iniciativa legislativa.

3.10 El **artículo 3** del proyecto de Ley, prevé la imposición de una carga de prohibición de transferencia por 5 años, como también se regula en la Ley N° 31056, pero no establece sanción alguna ante su incumplimiento; por lo que, sería recomendable proponer una modificación al respecto.

3.11 El **artículo 4** del proyecto de Ley, establece un régimen de exoneración de pago de tributos a favor del beneficiario, no obstante que el artículo 2 del proyecto de

- Ley ya establece el beneficio de gratuidad a favor del administrado, por lo que, resulta redundante esta redacción. Además, el marco vigente constituido por el artículo 6 de la Ley N° 31056, ya contempla la titulación gratuita de los lotes de vivienda, con las excepciones para los supuestos establecidos en el marco normativo tales como la formalización de lotes comerciales, entre otros, que se realizan de manera onerosa.
- 3.12 Además, se debe tener presente que el contenido de este artículo 4 se orienta a otorgar exoneraciones al beneficiario; pero se ha advertido lo que se pretende regular se ha recogido de anteriores normas, siendo la última la establecida en el artículo 7 de la Ley N° 31056, en donde se otorga las exoneraciones a COFOPRI por ser la entidad a cargo de ejecutar el proceso de formalización, que le permite acudir a otras entidades para el cumplimiento de sus funciones de formalización, siendo por tanto COFOPRI, y no el administrado, el que contar con dicha exoneración; por lo que, consideramos que este artículo no aporta para facilitar la formalización de los posesionarios en situación de pobreza y extrema pobreza.
- 3.13 El **artículo 5** del proyecto de Ley, contiene la misma regulación contemplada en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31056; por lo que, se estaría sobre regulando la misma materia.
- 3.14 Del mismo modo, el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, contempla dos disposiciones complementaria finales. La **Primera Disposición Complementaria Final**, contiene una regla de tránsito de los procesos de formalización en curso, a fin de poder ser adecuados al régimen contemplado en el proyecto de ley; por lo que, técnicamente se trataría de una Disposición Complementaria Transitoria. Sin embargo, propone una regla que no es clara para la toma de decisiones, que deben ser de carácter de predecible para los administrados.
- 3.15 La **Segunda Disposición Complementaria Final** propone un plazo de 45 días hábiles para su desarrollo reglamentario; pero de las observaciones sustanciales advertidas al contenido del proyecto de ley, esta disposición complementaria no tendría razón de ser.
- 3.16 De otro lado, de la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 580/2201-CR, se advierte que su propósito sería priorizar la intervención de COFOPRI con fines de formalización y titulación de aquellas posesiones informales que cuenten con las características descritas en el artículo 2 del citado proyecto, es decir, sobre pueblos que cuenten con un importante grado de consolidación, donde se hayan ejecutados proyectos de inversión pública relativos a servicios públicos, parques, pistas, veredas, etc.
- 3.17 Sin embargo, la mayoría de posesiones informales, se caracterizan precisamente por no presentar ese nivel de consolidación, por lo que la aplicación de los criterios propuestos en el proyecto de ley, en los hechos, incidiría en una amplia postergación para la intervención con fines de formalización; ello debido a que, además de las propias complejidades que se pueden presentar en los estudios de diagnóstico físico legal para determinar o no la viabilidad de poder formalizar y titular los predios, se estaría exigiendo un importante nivel de avance en la infraestructura urbana que se ubica al interior de dichas poblaciones. Así, la prioridad que propone el proyecto de ley no garantiza la generación de un mayor número de títulos de propiedad, pues como lo expone su propia exposición de motivos, los antecedentes sobre las ocupaciones informales ocurridas a través de

los años, el déficit habitacional en cifras, se reconoce la carencia de la instalación de servicios básicos.

- 3.18 Por lo expuesto, la Dirección a mi cargo opina que no resulta viable el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR.

PROYECTO DE LEY N° 600/2021-CR, “PROYECTO DE LEY QUE IMPIDE LA TITULACIÓN DE CORRALONES Y LOTES EN ABANDONO EN LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN.”

- 3.19 De otro lado, resulta pertinente en el presente informe, emitir también opinión sobre el Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, ya que sus contenidos propuestos inciden en competencias y/o funciones que tiene a cargo COFOPRI, en el marco de las facultades que le fueron conferidas por las normas vigentes de la materia; consiguientemente, a continuación se efectúa el análisis correspondiente.
- 3.20 El Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, elaborado por iniciativa del señor Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, se encuentra conformado por seis (6) artículos.
- 3.21 El **artículo 1** del proyecto de Ley, establece como objeto dictar medidas para establecer las áreas máximas de posesión a efectos de la formalización de la propiedad informal.
- 3.22 Como se podrá apreciar del contenido de este artículo, no guarda coherencia con la denominación del proyecto de Ley. El artículo propone establecer “las áreas máximas de posesión” -se entiende que a los lotes materia de formalización-, en tanto que la denominación del proyecto de Ley se refiere a “impedir la titulación de corralones y lotes en abandono”; por lo que, se advierte incongruencia entre la denominación del proyecto de Ley y lo propuesto en su artículo 1.
- 3.23 El **artículo 2** del proyecto de Ley, propone como finalidad de la Ley “ordenar la ocupación informal del suelo, evitando las especulaciones y uso indiscriminado del mismo”. Respecto de este artículo, se advierte que no contiene una redacción adecuada porque para un simple lector se podría entender que estaría ordenando la forma como se procede con la ocupación informal del suelo, es decir, como se debe organizar una ocupación de facto; lo que contravendría los objetivos de la propuesta.
- 3.24 Se advierte que en realidad, lo que busca el legislador es establecer criterios que al sancionar la especulación en la tenencia de lotes, se refiere a establecer reglas que permitan poner límites a la especulación y apropiación de los terrenos; por ello, debería mejorarse la redacción del artículo según lo señalado. De otro lado, es de indicar que esta finalidad se encuentra acorde a lo previsto por la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, que promueve el crecimiento ordenado de las ciudades y de los centros poblados, entre otros.
- 3.25 En cuanto al **artículo 3** del proyecto de Ley, bajo el epígrafe de Límite de la extensión de lotes, propone en su primer párrafo que “Para tener la calidad de beneficiario a que refiere el numeral 5.1 del artículo 5 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, la extensión del lote ocupado no excederá los 150 m2.”

- 3.26 Como se puede apreciar en este párrafo, se propone como un requisito adicional para que puedan ser beneficiarios de los alcances de la Ley N° 31056, que los posesionarios ocupen lotes con áreas no mayores a 150.00 metros cuadrados; lo cual guarda congruencia con el objeto de la Ley. Asimismo, en el segundo párrafo del artículo 3 se propone que *"El posesionario que ocupa un área mayor a 150 m2, tendrá que reducir el área, en tal sentido, el área excedente se inscribe a favor del Estado representado por Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN para fines de reubicación."*
- 3.27 Al respecto, cabe señalar que, en el ejercicio práctico de la medida normativa propuesta, se podría presentar la situación, respecto de lotes que exceden la medida límite, por ejemplo, un lote que cuenta con 160.00 m2 de extensión, al aplicarle lo la propuesta normativa, reduciría la extensión del terreno dejando un área restante de 10.00 m2, los cuales deberían destinarse para los fines de reubicación, pese a que dicha extensión es a todas luces, suficientes para destinarlos a un lote de vivienda.
- 3.28 En cuanto a que se propone que el área excedente sea inscrita a favor de la SBN, se advierte que la SBN como órgano rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales no cuenta actualmente con la competencia de asumir la titularidad operativa con fines de reubicación, por ende, esta función le sería totalmente ajena, función que en todo caso debería asumir las entidades formalizadoras (COFOPRI y Municipalidades Provinciales). Esto atendiendo a que, en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley N° 31056, se establece que los lotes sin documentos y abandonados pueden ser destinados a la adjudicación y formalización de familias que ocupan zonas de riesgo y áreas de circulación, a las que refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley N° 28687, respecto de lo cual en el Reglamento de la Ley N° 31056, aprobado por el Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA, en donde se ha establecido que sea la entidad formalizadora que efectúe la adjudicación. Por lo expuesto, se considera que este segundo párrafo del artículo 3, en lo que corresponde a este extremo, colisionaría con lo previsto en la Ley N° 31056.
- 3.29 Sobre el tema, es preciso informar que ya el marco legal de la formalización prevé los efectos para la titulación de lotes que exceden los límites establecidos que a la fecha son 300m2. Estos efectos son la titulación onerosa por el exceso de área, en tanto condiciones excepcionales a la titulación gratuita, siendo que la onerosidad refiere a un valor arancelario del terreno, más los costos de formalización y registrales, de corresponder; o que los ocupantes acepten la división del lote y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los demás requisitos dispuestos en este reglamento. Ello conforme lo dispone el Reglamento de Formalización, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC, que contiene en su artículo 4 las disposiciones concernientes a la titulación de lotes que exceden el área máxima.
- 3.30 De la misma forma, la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, ha desarrollado disposiciones en torno a las áreas libres o con potencial desarrollo de vivienda, creando la figura del Operador Público del Suelo (artículo 76) con potestades para ejecutar Operaciones Urbanísticas de Vivienda Social, entendidas como aquellas estrategias e instrumentos para la equidad espacial y territorial, que responden a las condiciones, características y necesidades de

personas y familias, atendiendo a las particularidades geográficas y culturales existentes en el territorio. Estas operaciones pueden incluir proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social de alto impacto, en función de consideraciones como el cierre de brechas, su capacidad de innovación, su diversidad territorial o su impacto social. En ese sentido, respecto del artículo 3 se propone un texto sustitutorio, en los términos descritos en el Anexo del presente informe.

- 3.31 El **artículo 4**, propone la modificación del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 31056, señalando que *"5.2 El beneficiario de esta ley queda prohibido de transferir el dominio del predio por un periodo de diez (10) años, desde la fecha de la inscripción a su favor en el Registro de Predios. Dicha carga se inscribe en la partida registral correspondiente. Ante el incumplimiento de dicha carga, el predio revierte de forma automática al dominio del Estado a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales SBN, y podrá ser transferido a terceros aplicándose las reglas de adjudicación onerosa previstas en el marco de normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE. Los titulares que incumplan la prohibición de transferencia no pueden ser beneficiarios de algún tipo de programa social de vivienda en cualquiera de sus modalidades."*
- 3.32 Al respecto, la propuesta de ampliación a 10 años de la prohibición para transferir el predio guarda congruencia con la finalidad de la Ley, en el sentido que se pretende es evitar la especulación, ampliando el plazo actualmente vigente de 5 años que dispone la Ley N° 31056. Sin embargo, respecto de la causal de reversión prevista, por incumplimiento de la prohibición de transferencia, se advierte que la consecuencia establecida no sería la adecuada, considerando que la SBN no tiene dichas competencias, y siendo que la existencia del Operador Público del Suelo tiene competencias relacionadas a racionalizar la administración de suelos con fines de vivienda, pudiendo efectuarse la reversión a favor de dicho operador público, para fines de reubicación u otras.
- 3.33 El **artículo 5**, propone la modificación de los artículos 8° y 9° de la Ley N° 31056. En el primer caso, se propone la incorporación del numeral 9 al artículo 8°, en los términos siguientes: *"9. Las áreas que no sean lotes para vivienda y que no estén ocupadas dentro de las posesiones informales, no son materia de su inclusión en los planos de lotización, siendo de propiedad del Estado."*
- 3.34 Al respecto, debe considerarse con cautela que la redacción amplia que propone la fórmula normativa del proyecto, puede referirse a las propias áreas de equipamiento urbano como por ejemplo parques, los cuales no están físicamente habilitados ni acondicionados como tales, sino que sólo constituyen terrales o espacios sin ocupación, pero reservados para los fines de funcionamiento de dicho espacio público. Corresponde informar además que en la ejecución de los procesos de formalización, se identifican áreas que puede estar aledañas o lotizadas con tizado, pero sin ocupación, COFOPRI ha procedido a excluir estos terrenos de los planos perimétricos, y no solo de los planos de trazado y lotización, de las posesiones informales materia de intervención.
- 3.35 En este artículo, también se propone la incorporación del numeral 9.3 al artículo 9 de la Ley N° 31056, en los términos siguientes: *"9.3 Los lotes a los que se refiere el artículo 2° de la Ley 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma sean áreas mayores a 150 m², 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 del artículo 19 de la Ley N° 28687."

- 3.36 Al respecto, la incorporación propuesta pretende que los lotes abandonados con áreas mayores de 150.00 m², en los que no haya ocupación se destinen a la reubicación de familias, lo cual está acorde al objeto de la Ley que propone que los lotes que se formalicen no tengan áreas mayores de 150.00 m²; además, en un sentido similar a lo regulado en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley N° 31056, propone que estos lotes se destinen a la reubicación para los supuestos contemplados en este numeral. La extensión máxima del lote, se señala como una prerrogativa del legislador, el cual la determina como una forma de atender la especulación y el tráfico de terrenos, pero debe considerar que se generarían procesos de división de los predios, posterior a la aprobación e inscripción del plano de trazado y lotización, y con ello, encarecer el proceso de formalización ya ejecutado. En tal sentido, correspondería autorizar que el reglamento que se apruebe, incluya las reglas que hagan menos onerosa la titulación, como por ejemplo considerar la titulación en copropiedad en los porcentajes correspondientes a cada grupo familiar.
- 3.37 Conforme se ha precisado de los contenidos de la Ley N° 31313, respecto de los **artículos 4 y 5** del proyecto de Ley, se sugiere que sus contenidos se regulen como parte de una disposición complementaria modificatoria.
- 3.38 Sobre el análisis del proyecto de Ley 600/2021-2022-CR, estando a las observaciones expresadas, se propone, a fin de levantar las mismas, un Anexo que contiene un texto sustitutorio, el cual acogería lo señalado en el presente informe.

INFORMACIÓN DE TÍTULOS ENTREGADOS EN EL PERIODO 2019-2021

- 3.39 Con relación al pedido contenido en el Oficio N° 023-2021-2022-CPJG-CR, presentado por la Congresista de la República Carmen Patricia Juárez Gallegos, sobre información de los Títulos de Propiedad del período 2019-2021 que debió remitir COFOPRI a la Municipalidad Metropolitana de Lima, debemos indicar que según lo reportado por la Oficina Zonal de Lima-Callao, mediante correo electrónico de fecha 11.11.2021, en el año 2019 se han remitido un total de 1,399 títulos inscritos a la Municipalidad Metropolitana de Lima y que, en los años 2020 y 2021, por motivos de la pandemia no se ha enviado los títulos correspondientes hasta la fecha, así como que en los próximos días la Oficina Zonal coordinará con la Municipalidad de Lima para la remisión de 2,889 títulos.

MEDIDAS PARA DAR CELERIDAD A LA FORMALIZACIÓN RESPECTO DE LA IDENTIFICACIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS.

- 3.40 Siendo que los contenidos de ambos proyectos normativos que se han analizado están referidos a dotar a COFOPRI de celeridad y precisiones en la formalización a su cargo, corresponde informar sobre la existencia de otras situaciones, que impactan en el desarrollo de los procesos de formalización de la propiedad informal, los cuales requieren la emisión de normas con rango de Ley. Dichas propuestas normativas se vienen trabajando con el MVCS, para su tramitación conforme a las normas previstas para las iniciativas legislativas conferidas al Poder Ejecutivo.

- 3.41 Así, como parte de los procesos de formalización que ejecuta COFOPRI se ha advertido que una de las causas que impacta en la demora de la formalización, es la atención de los gobiernos locales y regionales, en la emisión de los Informes de Análisis de Riesgos y la implementación de las acciones contenidas en sus recomendaciones para su mitigación. En este sentido, se viene trabajando en una propuesta normativa para impulsar medidas que otorguen celeridad a la identificación y mitigación de riesgo, información necesaria para la formalización, mediante un trabajo donde intervengan las entidades especializadas, a fin de suplir las limitaciones que, por ejemplo, existen en el ámbito de la gestión de riesgos a cargo de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales.
- 3.42 Al respecto, es de señalar que entre la problemática que se ha identificado, se tiene el desconocimiento de la norma técnica, la falta de capacidad operativa, límites presupuestales para la atención de los requerimientos de COFOPRI que entre otros, existen para la emisión de los informes de análisis de riesgo, por parte de los gobiernos locales y regionales.
- 3.43 Esta propuesta recoge el antecedente contemplado en la Octava Disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30556 - Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, en donde se facultó al CENEPRED para que emita los estudios de evaluación de riesgo que se requieran para la declaración de zonas de riesgo no mitigable; y que logró dinamizar las acciones de identificación de dichas zonas.
- 3.44 Del mismo modo, contemplando la necesidad e importancia de incidir e impulsar el desarrollo de las acciones de mitigación de riesgo, que implica el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de análisis de riesgo, se propone asignar al Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI pueda asumir la ejecución y la supervisión del cumplimiento de las acciones necesarias recomendadas para la mitigación de riesgo contenidas en los Informes de Análisis de Riesgo o los Estudios de Evaluación de Riesgo – EVAR.

IV.- CONCLUSIONES:

- 4.1. El Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados", no resulta viable, en consideración de las observaciones desarrolladas en el presente informe.
- 4.2. En cuanto al Proyecto de Ley N° 600/2021-CR, "Ley que impide la titulación de corralones y los en abandono en los procesos de formalización", la Dirección a mi encuentra observaciones a la fórmula normativa con la que ha sido propuesto, que no lo hacen viable; debiendo considerarse una reformulación del mismo para lo cual se anexa una propuesta de texto sustitutorio que daría viabilidad al proyecto normativo.

- 4.3. Se cumple con informar que nuestra entidad viene trabajando en propuestas para dar celeridad a la identificación y mitigación de riesgo, cuyo texto que está tramitándose ante el CENEPRED y el INDECI, se adjunta para que sean de conocimiento de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA
DIRECTORA (e) DE NORMALIZACIÓN Y DESARROLLO
COFOPRI

MPE/wagm-fcdlp

Adj.: Texto alterno al Proyecto de Ley N° 600/2021-CR.



"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

INFORME N° 360-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : **RODOLFO SANTA MARÍA RAZZETO**
Viceministro
Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados.

REF. : a) Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC- CR
b) Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE
c) Informe N° D000146-2021-COFOPRI-DND
d) Oficio N° 00267-2021/SBN-DNR
e) Oficio N° 00760-2021/SBN
HT. 126982-2021 y HT. 130293-2021

FECHA : San Isidro, 29 de noviembre de 2021

Por medio del presente, nos dirigimos a usted en relación con el documento de la referencia a), por medio del cual la Presidencia de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita opinión sobre proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados.

Sobre el particular, se cumple con remitir el Informe Técnico - Legal N° 061-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG, de fecha 26 noviembre de 2021, de la Dirección de Vivienda a mi cargo, a través del cual, señala lo siguiente: *"De acuerdo a lo expuesto y considerando las opiniones de esta Dirección de Vivienda, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y COFOPRI, se concluye indicando que el proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, contiene observaciones"*.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por:
CERRON VALDIVIA Jose Antonio
FAU 20504743307 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2021/11/29 10:25:28-0500

Firmado digitalmente
Abog. JOSE ANTONIO CERRON VALDIVIA
DIRECTOR (e)
Director 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 de
Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

INFORME TECNICO-LEGAL N° 061-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG

A : **JOSÉ ANTONIO CERRÓN VALDIVIA**
Director General (e)
Dirección General de Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que
establece criterios de atención prioritaria para la titulación
automática de posesiones informales en centros urbanos
informales, urbanizaciones populares y asentamientos
humanos no formalizados

REFERENCIA : a) Oficio N° 142-2021/2022/JDEV-CVC- CR
b) Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE
c) Informe N° D000146-2021-COFOPRI-DND
d) Oficio N° 00267-2021/SBN-DNR
e) Oficio N° 00760-2021/SBN
HT. 126982-2021 y HT. 130293-2021

FECHA : Lima, 26 de noviembre de 2021

Por medio del presente, nos dirigimos a usted en relación con el documento de la referencia a), por medio del cual la Presidencia de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita opinión sobre proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados.

I. BASE LEGAL:

- Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley N° 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General de Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA.
- Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA.





II. ANÁLISIS

1. DE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN DE VIVIENDA, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establece que la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, cuenta dentro de su estructura con la Dirección de Vivienda, la misma que tiene entre sus funciones, elaborar la política nacional y sectorial en materia de habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, así como opinar sobre iniciativas legislativas, en las materias de su competencia; conforma observamos a continuación:

Artículo 68.- Dirección de Vivienda

Son funciones de la Dirección de Vivienda, las siguientes:

(...)

*a) **Elaborar la política nacional y sectorial en habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones**, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno, en coordinación con los órganos, programas del Ministerio, sus organismos públicos y entidades adscritas, y cuando corresponda con aquellas entidades vinculadas a las materias de su competencia;*

(...)

*e) **Opinar sobre iniciativas** de políticas, **normas**, planes, programas y proyectos en las **materias de su competencia**;*

En consecuencia, la Dirección de Vivienda es el órgano de línea competente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para opinar sobre proyectos de Ley relacionados con materia de vivienda, habilitaciones urbanas y edificaciones.

2. OPINIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES - SBN

Por medio del Oficio N° 00760-2021/SBN, de fecha 16 de noviembre, se remite el Informe N° 00250-2021/SBN-DNR, de fecha 15 de noviembre de 2021 y el Oficio N° 00267-2021/SBN-DNR de fecha 19 de noviembre de 2021, elaborados por la Dirección de Normas y Registro de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, mediante el cual se opina sobre el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR:

“(...)

III. ANÁLISIS:

(...)

De las competencias de la SBN como Ente Rector del SNBE

(...)

3.3 *En materia de saneamiento físico legal, de acuerdo al literal b) del numeral 14.2 del artículo 14 del TUO de la Ley N° 29151, en concordancia con el numeral 10.3 del artículo 10 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, es función y atribución compartida de la SBN realizar el diagnóstico y/o saneamiento físico legal de los predios de las entidades públicas del Gobierno Nacional; inclusive, de aquellas*



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

comprendidas en proyectos de inversión, obras de infraestructura y servicios públicos del Estado, sin perjuicio del saneamiento que las entidades públicas, integrantes del SNBE, efectúen por normas especiales.

(...)

- 3.5 *En ese sentido, es importante precisar que esta Superintendencia emite opinión únicamente en relación a aquellos aspectos vinculados al SNBE y respetando las regulaciones establecidas por leyes especiales.*

Del Proyecto de Ley N° 580/2021-CR

(...)

- 3.8 *En ese sentido, es preciso indicar que, si bien es cierto el Proyecto de Ley materia de opinión comprende predios de propiedad estatal, éste no está dirigido a regular el saneamiento de los predios e inmuebles de las entidades públicas, sino a la titulación y saneamiento de posesiones informales, a favor de la población vulnerable y de escasos recursos económicos, es decir, a aspectos que se encuentran regulados por normas especiales de formalización, las cuales atribuyen competencias a las Municipalidades Provinciales y a COFOPRI.*

- 3.9 *Al respecto, existe regulación especial y específica sobre la materia de formalización, como es el caso de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) que establece como competencia exclusiva de las Municipalidades Provinciales la formalización de los asentamientos humanos.*

(...)

- 3.11 *En relación al artículo 5 del Proyecto de Ley, que precisa que la condición de imprescriptible o inalienable de los bienes inmuebles de dominio privado estatal no resulta aplicable para los efectos de la citada norma, cabe señalar que en el SNBE los bienes de dominio privado estatal no tienen la condición de inalienables, pero si tienen la condición de imprescriptibles, conforme a lo dispuesto por 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, publicada con fecha 25-11-2010.*

- 3.12 *No obstante, conforme también lo dispuso la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, la presunción prevista en 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, no resulta aplicable a los procesos previstos en la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para implementar programas municipales de vivienda y la presente ley. Al respecto, como se advierte ya existe un marco legal que dispone la inaplicación de la Ley N° 29618 a los procesos de titulación y formalización de las posesiones informales, ello para facilitar dichos procedimientos bajo este marco legal especial.*



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

(...)

IV. CONCLUSIONES:

- 4.1 *De conformidad con el artículo 5 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA, se creó el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE) como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los predios estatales, en sus niveles de gobierno nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), como ente rector.*
- 4.2 *De acuerdo a lo establecido por el artículo 13 del TUO de la Ley N° 29151 la SBN es el Ente Rector responsable tanto de normar los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los predios estatales, como de ejecutar dichos actos respecto de los predios cuya administración están a su cargo, de acuerdo a la normatividad vigente.*
- 4.3 *En atención a lo expuesto en el presente informe, se concluye que la materia normada por el Proyecto de Ley N° 580/2021-GR, mediante el cual se propone la Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, no es competencia de esta Superintendencia, en la medida que comprende aspectos regulados por normas especiales de formalización de posesiones informales, los cuales se encuentran fuera de los alcances del SNBE.*
- 4.4 *Se recomienda remitir el presente informe al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a fin de poner en su consideración la opinión vertida sobre el citado Proyecto de Ley, para su derivación a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República.*

(...)

3. OPINIÓN DEL COFOPRI

Mediante Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE, de fecha 23 de noviembre de 2021, se remite el Informe N° D000146-2021-COFOPRI-DND, de 22 de noviembre de 2021, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo de COFOPRI, mediante el cual se opina sobre el Proyecto de Ley:

“(...)

III. ANÁLISIS:

PROYECTO DE LEY N° 580/2021-CR, “LEY QUE ESTABLECE CRITERIOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA PARA LA TITULACIÓN AUTOMÁTICA DE POSESIONES INFORMALES EN CENTROS URBANOS INFORMALES, URBANIZACIONES POPULARES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS NO FORMALIZADOS”.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

(...)

3.2 *El artículo 1 del proyecto, señala que tiene por objeto otorgar criterios de atención prioritaria a COFOPRI, para evaluar de oficio el cumplimiento de los requisitos que contiene dicha propuesta legal, a fin de proceder al saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos con el objetivo de permitir a la población en situación vulnerable y de escasos recursos económicos a que acceda al derecho constitucional a la vivienda sobre inmuebles de propiedad estatal con fines de vivienda.*

3.3 *Al respecto, la propuesta contenida en este artículo no considera a las Municipalidades Provinciales, entidades que también son competentes para formalizar posesiones informales, en virtud de las facultades conferidas por la Ley N° 28687 y normas reglamentarias; por lo que, se considera que esta omisión restringe el acceso de las posesiones informales que podrían ser atendidas directamente por las municipalidades.*

(...)

3.6 *El artículo 2 del proyecto de ley, referida a la finalidad, en su primer párrafo, hace referencia a la “adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda”, que resulta similar a la denominación empleada para el Programa de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda regulado por el Decreto Legislativo N° 1202, generando confusión, pues dichos programas de adjudicación no aplican a los centros urbanos informales, urbanizaciones populares ni asentamientos humanos, los cuales se encuentran sujetos al marco contemplado en el Título I de la Ley N° 28687, normas reglamentarias.*

Asimismo, el primer párrafo del artículo 2, establece que las intervenciones sobre Propiedad Estatal, se inician de oficio, pero hace referencia a los Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares que constituyen terrenos de propiedad privada, cuyos procedimientos se encuentran regulados por el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, y en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 031-99-MTC, los cuales además se inician a pedido de parte; por lo que, debe señalarse que el contenido de dicho artículo no se ajusta al marco normativa vigente.

3.7 *Del mismo modo, este primer párrafo emplea la expresión “titulación automática y prioritaria”, cuando el marco vigente requiere que en los procesos de formalización se realice la evaluación previa y exhaustiva, en su etapa de formalización integral, para identificar y descartar la existencia de derechos de terceros, o de situaciones que impidan la formalización del pueblos por encontrarse en zonas de riesgo, zonas arqueológicas y demás situaciones contempladas en el artículo 3 de la Ley N° 28687 y artículo 8 de la Ley N° 31056, siendo así que de no superarse dichas limitaciones será inviable la formalización y titulación del pueblo; asimismo, en su etapa de formalización individual se requerirá a cada poseionario que cumpla con acreditar los derechos de posesión o propiedad que tengan sobre el lote individual para poder acceder a la titulación y/o regularización de su derecho.*



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

Además, lo expuesto no se configura en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 34 de la Ley N° 27444, sujetos a los procedimientos de aprobación automática; siendo así, las acciones que se ejecutan en el proceso de formalización no admite la aplicación de un régimen de "titulación automática"; por lo que, la propuesta contraviene disposiciones del marco normativo vigente que exige el cumplimiento de determinados requisitos para que los poseionarios puedan acceder a su formalización.

- 3.8 *Con relación a las condiciones que según el artículo 3 del proyecto de ley, deben verificarse para "priorizar" la formalización de las posesiones informales, tenemos los siguientes:*

(...)

- 3.10 *El artículo 3 del proyecto de Ley, prevé la imposición de una carga de prohibición de transferencia por 5 años, como también se regula en la Ley N° 31056, pero no establece sanción alguna ante su incumplimiento; por lo que, sería recomendable proponer una modificación al respecto.*

- 3.11 *El artículo 4 del proyecto de Ley, establece un régimen de exoneración de pago de tributos a favor del beneficiario, no obstante que el artículo 2 del proyecto de Ley ya establece el beneficio de gratuidad a favor del administrado, por lo que, resulta redundante esta redacción. Además, el marco vigente constituido por el artículo 6 de la Ley N° 31056, ya contempla la titulación gratuita de los lotes de vivienda, con las excepciones para los supuestos establecidos en el marco normativo tales como la formalización de lotes comerciales, entre otros, que se realizan de manera onerosa.*

(...)

- 3.13 *El artículo 5 del proyecto de Ley, contiene la misma regulación contemplada en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31056; por lo que, se estaría sobrerregulando la misma materia.*

- 3.14 *Del mismo modo, el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, contempla dos disposiciones complementarias finales. La Primera Disposición Complementaria Final, contiene una regla de tránsito de los procesos de formalización en curso, a fin de poder ser adecuados al régimen contemplado en el proyecto de ley; por lo que, técnicamente se trataría de una Disposición Complementaria Transitoria. Sin embargo, propone una regla que no es clara para la toma de decisiones, que deben ser de carácter de predecible para los administrados.*

- 3.15 *La Segunda Disposición Complementaria Final propone un plazo de 45 días hábiles para su desarrollo reglamentario; pero de las observaciones sustanciales advertidas al contenido del proyecto de ley, esta disposición complementaria no tendría razón de ser.*

- 3.16 *De otro lado, de la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, se advierte que su propósito sería priorizar la intervención de COFOPRI con fines de formalización y titulación de aquellas posesiones informales que cuenten con las características descritas en el artículo 2 del*



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

citado proyecto, es decir, sobre pueblos que cuenten con un importante grado de consolidación, donde se hayan ejecutados proyectos de inversión pública relativos a servicios públicos, parques, pistas, veredas, etc.

(...)

3.18 *Por lo expuesto, la Dirección a mi cargo opina que no resulta viable el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR.*

(...)

IV. CONCLUSIONES:

4.1. *El Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados", no resulta viable, en consideración de las observaciones desarrolladas en el presente informe.*

(...)"

4. PROYECTO DE LEY N° 580/2021-CR

El proyecto de Ley está conformado por cinco artículos y dos Disposiciones Complementarias Finales, asimismo, se sustenta en su Exposición de Motivos.

El proyecto de Ley tiene por objeto otorgar criterios de atención prioritaria para que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (en adelante COFOPRI), proceda con el saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos con la finalidad de permitir a la población en situación vulnerable y de escasos recursos económicos a que acceda al derecho constitucional a la vivienda sobre inmuebles de propiedad estatal con fines de vivienda.

El artículo 2 del Proyecto de Ley señala que su finalidad es la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda, a título gratuito y de oficio; asimismo, propone una relación de supuestos que serán objeto de la atención prioritaria señalada, entre ellos tenemos, los poseedores informales de predios deben acreditar su condición de pobreza o extrema pobreza o tener la condición de población vulnerable; ejercer la posesión directa, continua, pacífica y pública, por un periodo mínimo de 10 años computados hasta el 31 de diciembre del año 2015; los poseedores beneficiados no deben ser propietarios con derecho registrado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) de otro predio; salvo anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que se establezca el reglamento; entre otros.

El artículo 3 plantea la prohibición de la transferencia del predio adjudicado por un periodo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el registro respectivo, dicha carga estará inscrita en la respectiva partida expedida por la SUNARP.

El artículo 4 propone a exonerar al beneficiario del pago de tasas registrales, aranceles y derechos por servicios de transferencia de los terrenos ocupados que serán adjudicados, así como cualquier otro cobro a cargo de instituciones públicas para la ejecución de la formalización de la propiedad.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

El artículo 5 formula que la condición de imprescriptible o inalienable de los bienes inmuebles de dominio privado estatal, no resulta aplicable para los efectos de la presente norma.

La Primera Disposición Complementaria Final plantea que los programas de vivienda de adjudicación de lotes o de saneamiento de áreas urbanas que se encuentren en trámite, continúan su ejecución, pudiendo COFOPRI asumir competencia de oficio, y también puede adecuar en cuanto les favorezca a los procesos en trámite las normas de la presente Ley o su reglamento.

La Segunda Disposición Complementaria Final emplaza al MVCS que un plazo de 45 días elabore y publique las normas reglamentarias necesarias para la implementación y ejecución del saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos.

La Exposición de Motivos, entre otros aspectos, señala que, ante la creciente demanda de la población y la necesidad urgente de acceso a la formalización de gran parte de la población, así como el escaso resultado de la entrega de títulos de propiedad por parte de COFOPRI, es necesario dictar criterios de intervención inmediata y obligatoria a fin de impulsar la formalización y la atención a la población que cumpla con determinados criterios para que puedan ser beneficiados con la adjudicación y titulación de sus viviendas.

En particular, sobre el artículo 1, se advierte que no toma en cuenta la competencia de las Municipalidades Provinciales para formalizar posesiones informales dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, conforme se aprecia a continuación: *“Las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972 (...)”*. Lo cual, generaría restringir el acceso de las posesiones informales a la formalidad por medio de las municipalidades.

En relación al artículo 2, este señala que la su finalidad es la “adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda”; sin embargo, dicha función ya se encuentra regulada en la Ley N° 28687, la cual en su artículo 2 dispone: *“Declarar de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, 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”*. Asimismo, se tiene 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, con el fin de implementar la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a través de los Programas de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda, lo cual podría generar una sobre regulación, es decir, se estaría regulando aspectos ya normados por otro marco legal, lo que generaría confusiones en contra de los beneficiados y problemas para los operadores legales en la aplicación de las mismas.

Sobre las condiciones para acceder a la formalización propuesta, respecto al inciso b), se advierte la dificultad de acreditar los diez (10) años de posesión al 31 de diciembre de 2015, debido a la dificultad que tienen las familias de menores recursos en acreditar los pagos de tributos, tener servicios públicos y tener constancia de posesión. Asimismo, es importante mencionar que la normativa vigente establece requisitos flexibles y acorde con



BICENTENARIO
PERU 2021



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

la realidad del poblador; precisamente, respecto a los requisitos para que los poseedores sean calificados y reciban la adjudicación a título gratuito del derecho de propiedad del lote en posesión con fines de vivienda, el artículo 38 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC, dispone los requisitos para acreditar el ejercicio de la posesión, en el cual se establece que para acreditar la posesión se podrá presentar uno o más de los documentos descritos, entre los cuales se encuentra la declaración jurada suscrita por los vecinos del lugar declarando que el poblador ejerce la posesión por más de un año en dicho predio; sin embargo en la presente propuesta no se incluye la opción de presentar alguna declaración jurada, lo cual podría impedir que aquellos poseedores que no cuenten con los documentos exigidos no puedan acceder a la adjudicación a título gratuito.

Asimismo, en relación al inciso d), la cual impone que dichas posesiones informales sean objeto de inversión pública de servicios públicos (agua y saneamiento, electricidad, etc.), así como escuelas, centros de salud, pistas, etc. Sin embargo, la mayor parte de población informal se encuentra en zonas que no presentan dichos servicios, lo que significa excluir a muchos ciudadanos que no cuentan con dichos servicios.

El artículo 3 del proyecto de Ley, señala la prohibición de transferencia por 5 años; sin embargo, esta disposición no se encuentra con un respaldo que persuada su cumplimiento, como es la inclusión de una sanción; por lo que, sería recomendable proponer una modificación que incluya lo señalado a fin que dicha prohibición sea efectiva durante la implementación normativa.

El artículo 4 propone un régimen de exoneración de pago de tributos a favor del beneficiario; sin embargo, el artículo 2 de dicha propuesta normativa dispone el beneficio de gratuidad a favor del administrado, por lo que, resulta redundante esta redacción.

Respecto al artículo 5 del Proyecto de Ley, referido a que la condición de imprescriptible o inalienable a los bienes inmuebles de dominio privado estatal no resulta aplicable para los efectos de la citada norma. Al respecto, es importante señalar, que los bienes de dominio privado estatal no tienen la condición de inalienables, pero si tienen la condición de imprescriptibles, conforme a lo señalado en el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, y 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.

Sin embargo, existe normativa especial que dispone la inaplicabilidad de la presunción de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal con la finalidad de facilitar los procesos de titulación y formalización de posesiones informales, como sucede con la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización; la cual dispone que la presunción de imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal señalado en la Ley N° 29618, no resulta aplicable a los procesos previstos en la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para implementar programas municipales de vivienda y la presente ley.

En ese sentido, conforme a los argumentos esgrimidos, el proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, contiene observaciones, dado que algunas de



BICENTENARIO
PERÚ 2021

MVCS
Por: HUAPAYA ARIAS Jorge Antonio
FAU 20504743307 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/11/26 19:16:50-0500

MVCS
Por: CACERES GARBO Karem Janeth FAU
20504743307 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/11/26 18:58:26-0500



PERÚ
Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Vivienda
y Urbanismo

Dirección General
de Políticas y Regulación
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de
Vivienda

sus disposiciones ya se encuentran reguladas por la normatividad vigente y en muchos casos no cumplirían su propósito.

III. CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo expuesto y considerando las opiniones de esta Dirección de Vivienda, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y COFOPRI, se concluye indicando que el proyecto de Ley N° 580/2021-CR, Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, contiene observaciones.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por:
HUAPAYA ARIAS Jorge Antonio
FAU 20504743307 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2021/11/26 19:20:22-0500

VIVIENDA

JORGE HUAPAYA ARIAS
Arquitecto

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por: CACERES
GARBO Karem Janeth FAU 20504743307
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2021/11/26 18:59:55-0500

VIVIENDA

KAREM CÁCERES GARBO
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.

VISTO BUENO



Firmado digitalmente por: CERRON
VALDIVIA Jose Antonio FAU
20504743307 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 2021/11/29 09:38:40-0500

VIVIENDA

Documento firmado digitalmente
Abog. JOSE ANTONIO CERRÓN VALDIVIA
Director
Dirección de Vivienda



BICENTENARIO
PERU 2021

Lima, 09 de noviembre del 2021.

OFICIO N° 142 -2021/2022/JDEV-CVC- CR

Señor
GEINER ALVARADO LÓPEZ
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Presente.-

Es grato dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, en mi condición de Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicitarle a su despacho tenga a bien emitir opinión técnico-legal de su institución sobre el Proyecto de Ley 580/2021-GR, mediante el cual propone la Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados.

La iniciativa legislativa podrá ser consultada en el portal del Congreso de la República del Perú, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/580>

El presente pedido de opinión se realiza de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2021 18:02:39-0500

**JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
PRESIDENTE
COMISION DE VIVIENDA Y CONSTRUCCION**



"Decenia de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

"LEY QUE ESTABLECE CRITERIOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA PARA LA TITULACIÓN AUTOMÁTICA DE POSESIONES INFORMALES EN CENTROS URBANOS INFORMALES, URBANIZACIONES POPULARES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS NO FORMALIZADOS"

Los congresistas de la República, integrantes del grupo parlamentario RENOVIACIÓN POPULAR, por iniciativa de la congresista NOELIA ROSSVITH HERRERA MEDINA, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

"LEY QUE ESTABLECE CRITERIOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA PARA LA TITULACIÓN AUTOMÁTICA DE POSESIONES INFORMALES EN CENTROS URBANOS INFORMALES, URBANIZACIONES POPULARES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS NO FORMALIZADOS"

Artículo 1. Objeto.

Otorgar criterios de atención prioritaria al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), institución que debe de oficio evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, a fin de proceder al saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos con el objetivo de permitir a la población en situación vulnerable y de escasos recursos económicos a que acceda al derecho constitucional a la vivienda sobre inmuebles de propiedad estatal con fines de vivienda.

Artículo 2. Finalidad.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) mediante la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda y a título gratuito realiza acciones a nivel nacional y de oficio procede al saneamiento, titulación prioritaria y automática de terrenos ocupados en Centro Urbano Informal, Urbanización Popular, Asentamiento Humano no formalizado cuando concurren los siguientes supuestos:

- a. Los poseedores informales de predios deben acreditar su condición de pobreza o extrema pobreza o tener la condición de población vulnerable.
- b. Ejercer la posesión directa, continua, pacífica y pública, por un período mínimo de 10 años computados hasta el 31 de diciembre del año 2015. Para evaluar la posesión se considera el haber realizado pago de tributos como el autoevaluó o arbitrios al gobierno local o regional, o tener servicios públicos de energía eléctrica o agua potable individual o colectiva, o tener constancia de posesión u otros similares.
- c. Los poseedores beneficiados no deben ser propietarios con derecho registrado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) de otro predio; salvo anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que se establezca el reglamento. Y el área de cada terreno ocupado por cada poseedor no debe superar los 220 metros cuadrados.



BANCADA RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

- d. El Centro Urbano Informal, Urbanización Popular, Asentamiento Humano no formalizado ha debido ser objeto de inversión pública; como la construcción de servicios públicos, centros de salud, escuelas, pistas, parques o áreas verdes o contar con servicios públicos de redes de agua o electricidad individual o comunal u otros similares.

Artículo 3. Prohibición de transferencia.

El beneficiario no puede transferir el predio adjudicado por un periodo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el registro respectivo, dicha carga estará inscrita en la respectiva partida expedida por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

Artículo 4. Exoneración de tributos.

Exonérase al beneficiario del pago de tasas registrales, aranceles y derechos por servicios de transferencia de los terrenos ocupados que serán adjudicados, así como cualquier otro cobro a cargo de instituciones públicas para la ejecución de la formalización de la propiedad.

Artículo 5. Condición de imprescriptible o inalienable de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

La condición de imprescriptible o inalienable de los bienes inmuebles de dominio privado estatal, no resulta aplicable para los efectos de la presente norma.

mm

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: Los programas de vivienda de adjudicación de lotes o de saneamiento de áreas urbanas que se encuentren en trámite continúan su ejecución, pudiendo el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI asumir competencia de oficio, y también puede adecuar en cuanto le favorezca a los procesos en trámite las normas de la presente Ley o su reglamento.

SEGUNDA: Dispónese que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en un plazo no mayor de 45 días hábiles elabora y publica las normas reglamentarias necesarias para la implementación y ejecución del saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos

Lima, octubre 2021

[Signature]

JORGE CARLOS MONTAÑA MANRIQUE
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Renovación Popular
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

[Signature]

JORGE CARLOS MONTAÑA MANRIQUE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Signature]
Estelita Medina Miñaya

[Signature]
NOELIA R. HERRERA MEDINA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Signature]
MIGUEL ÁNGEL CICCIA VÁSQUEZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Signature]
Alejandro Muñoz Barrantes

[Signature]
Hilogeno Aguayo

[Signature]
Jorge Zúñiga

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En el Perú la situación económica y la escasez de vivienda han generado que la población tenga viviendas precarias sin servicios básicos para vivir junto a su grupo familiar y ha impulsado la ocupación de terrenos por posesiones informales.

Esta explosión demográfica no ha sido planificada y ha generado que abunden las ocupaciones precarias, centros urbanos informales, urbanizaciones populares o asentamientos humanos informales. Estas ocupaciones para efectos de la presente Ley se definen como aquella agrupación de familias establecidas sin título legal y que carecen de alguno de los servicios básicos (agua, desagüe, electrificación, pistas, veredas, etcétera). Antiguamente se les denominaba «barriadas», «barrios marginales», «pueblos jóvenes» o «asentamientos humanos marginales»¹.

La Encuesta Nacional de Programas Presupuestales investiga el problema del déficit habitacional, definido como la carencia del conjunto de requerimientos que tiene la población para contar con una vivienda digna. Estos requerimientos pueden ser la estructura material o espacial adecuada, así como también viviendas que no tengan acceso a los servicios básicos; según este estudio² se tiene que el año 2017, el 9,3% de hogares a nivel nacional presentan déficit habitacional cualitativo. Esta característica se presenta en mayor porcentaje en el área rural del país con 19,2%, mientras que en el área urbana alcanza el 6,3%. Los hogares con déficit cualitativo de vivienda, son aquellos que presentan material irrecuperable, se encuentran en estado de hacinamiento, o tienen servicios básicos deficitarios.

Este déficit de vivienda tiene una larga data, pues en el Censo del año 1993, se consideraba que en el país había 2,998 asentamientos humanos para una población de 4 473 675 y solo 914,101 viviendas.

El Estado dentro de las funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establecen que este Ministerio tiene competencia en las materias de vivienda, construcción, saneamiento y es el órgano rector de las políticas nacionales. Mediante Decreto Legislativo N° 803, Ley de promoción del acceso a la propiedad formal, se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, cuya denominación fue modificada a "Organismo de Formalización de la Propiedad Informal".

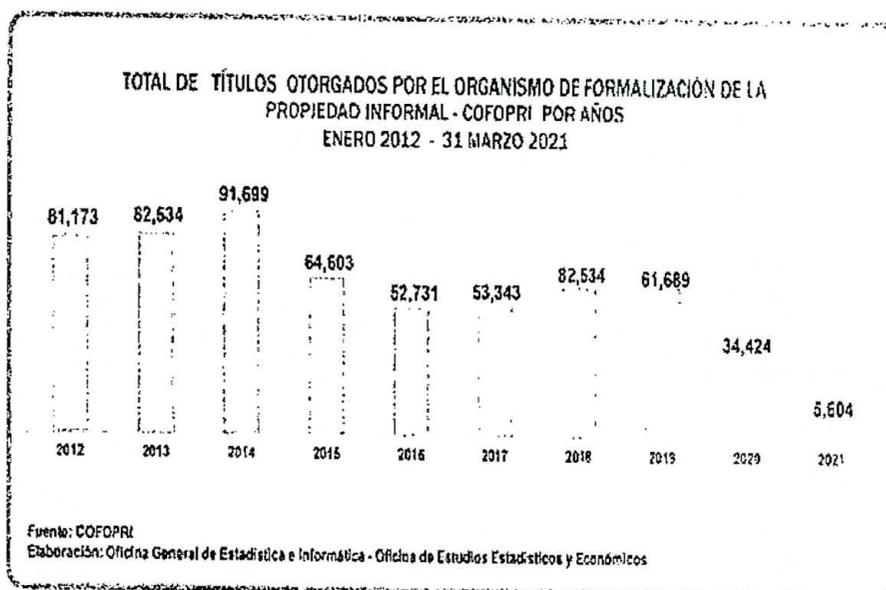
Sin embargo, desde el año 2019 hasta la actualidad la cantidad de títulos de propiedad que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI ha entregado ha decaído enormemente con lo que también no cumple la finalidad con la que fue creada pues no da a la población la seguridad legal requerida, es decir no esta formalizando sus viviendas.

¹ [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con1_ufbd.nsf/035B89C6D8A9AF49A05287DC56091492E/\\$FILE/40_ufbcom_720150WP05PAN0501_ima01Metropolitana.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con1_ufbd.nsf/035B89C6D8A9AF49A05287DC56091492E/$FILE/40_ufbcom_720150WP05PAN0501_ima01Metropolitana.pdf)

² https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digiales/Est/ib1520/cap13.pdf

Esta titulación es necesaria para que puedan acreditar la ocupación hecha en los Centros Urbanos Informales, Urbanizaciones Populares y Asentamientos Humanos no formalizados. La población más necesitada en el país son la gran masa que esta ubicada en estos lugares y que desde hace muchos años necesitan tener la ocupación formal de un terreno; sin embargo el Estado a través de sus organismos públicos no ha respondido adecuadamente a esta necesidad.

La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, en el año 2019 y en comparación del año anterior disminuyo en 20, 845 la cantidad de títulos entregados. Y en relación al año 2020 ha entregado en total la mitad de entregado en el año anterior, es decir solo 34,424 títulos. Y durante el año 2021 solo han entregado 5,604 títulos, esta cifra no ha representado ni el 10% de títulos entregados en el 2012. Esta estadística se aprecia en el siguiente cuadro:



Fuente: <https://www.congreso.gob.pe/Didp/ies/vivienda>

Entonces pese a la creciente demanda de la población y la necesidad urgente de acceso a la formalización la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI no se tiene los resultados necesarios que la población necesita.

Teniendo un análisis de la cantidad de títulos de propiedad entregados desde el año 2016 hasta el 2021, la cantidad de títulos es en algunos casos baja; por citar como ejemplo, solo en el Callao se han entregado 683 títulos de propiedad en 5 años. Véase el siguiente cuadro:

Otro requisito, que es acorde según la realidad nacional, es que muchos de los habitantes de estas posesiones informales frecuentemente han realizado pago de tributos como autoevaluó o arbitrios al gobierno local o regional. También suelen tener servicios públicos de energía eléctrica o agua potable, y además haber sido objeto de inversión pública como la construcción de servicios públicos, como centros de salud, escuelas, parques o áreas verdes y pistas.

Entonces es necesario que el Estado sea coherente con su propio actuar pues, así como exige el pago de impuestos y han generado inversión pública a favor de los poseedores informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares o asentamientos humanos informales debe del mismo modo el Estado formalizar la propiedad y proceder a la adjudicación de los terrenos.

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

Sobre la propuesta normativa no se contrapone a la normativa legal vigente; el presente proyecto de ley se encuentra dentro del marco legal de la constitución.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta normativa tendrá un impacto positivo para la población, pues les brindará seguridad jurídica de sus viviendas y mejorará la calidad de vida de sus hogares, pues la necesidad de una casa ya estaría asegurada y reconocida ante la sociedad, pues tendrán un título inscrito en Registros Públicos.

También conlleva un beneficio para el desarrollo económico pues teniendo un título de propiedad los dueños pueden ser sujetos de créditos por la banca pública y privada, dinamizando la economía, pues se impulsaría la construcción de viviendas, entre otros sectores.

Para el gobierno se amplía la cantidad de contribuyentes formales y se mejora la calidad de vida a la población.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO APROBADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de estado sobre la competitividad del país:

En su política 21° con respecto a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, haciendo el país más competitivo y permitiendo el desarrollo sostenible, con el fin de mejorar la calidad de vida de cada familia. En específico con el compromiso del literal (k), fomentar el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas a favor de los sectores con menores recursos económicos