

**INFORME N° 340 -2021-SUNARP/SNR-DTR**

**PARA** : **HAROLD TIRADO CHAPOÑAN**  
Superintendente Nacional de los Registros Públicos.

**DE** : **HUGO ESPINOZA RIVERA**  
Director Técnico Registral (e)

**ASUNTO** : Opinión sobre proyecto de Ley N° 580/2021-GR

**REF.** : **(1)** Oficio N° 144-2021/2022/JDEV-CVC-GR.  
**(2)** Memorándum N° 743-2021-SUNARP/GG.

**FECHA** : Lima, 25 de noviembre de 2021.

---

Es grato dirigirme a usted para saludarlo y, a la vez, informar a su despacho en relación con el Proyecto de Ley N° 580/2021-GR, 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. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante oficio (1) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, remite para opinión de esta Superintendencia el Proyecto de Ley N° 580/2021-GR, 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.
- 1.2. Mediante memorándum (2) de la referencia, la señora Gerente General de la SUNARP solicita dar atención a la Hoja de Trámite Interno N° 001626443-2021-USC mediante el cual el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos requiere que nuestra institución emita opinión sobre el referido proyecto de ley.

**II. ANÁLISIS**

- 2.1. Tal como indica el proyecto, se propone en el artículo 1° **“otorgar criterios de atención prioritaria al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)”**, para viabilizar la actuación de oficio de esta institución en el ámbito del saneamiento y la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos con el objetivo de permitir el acceso a

la vivienda a favor de un sector de la población vulnerable y de escasos recursos económicos, siempre que se cumplan con los siguientes supuestos:

- Los poseedores de predios informales deben acreditar su condición de pobreza o tener la condición de población vulnerable.
- Ejercer la posesión directa, continua, pacífica y pública, por un periodo de 10 años computados hasta el 31 de diciembre de 2015. Para evaluar la posesión se considera el haber realizado el pago de tributos como el autoavalúo o arbitrios al gobierno local o regional, o acreditar servicios públicos de energía eléctrica o agua potable individual o colectiva, o alternativamente contar con una constancia de posesión u otros similares.
- Los poseedores no deben ser propietarios con derecho registrado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) de otro predio; salvo los inmuebles adquiridos mediante anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que establezca el reglamento. También dispone que el área ocupada por cada poseedor no debe superar los 220.00 metros cuadrados.
- 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 los servicios públicos de redes de agua o electricidad individual u otros similares.

**2.2.** En el artículo 3° del proyecto se pretende regular en el sentido que el beneficiario de la adjudicación gratuita del predio se encuentre impedido de transferirlo por un periodo de cinco años contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el registro respectivo, siendo que dicha restricción se inscribirá como carga en la respectiva partida registral de la Sunarp.

**2.3.** En el artículo 4° del proyecto se dispone una exoneración 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 las instituciones públicas para la ejecución de la formalización de la propiedad.

**2.4.** Al respecto, como cuestión previa, corresponde señalar que el proyecto de ley materia de análisis no está considerando las disposiciones normativas emitidas durante el último año por el Estado en materia de formalización predial urbana; razón por la cual, a efectos que se pueda obtener una mejor comprensión de las afirmaciones del presente informe, elaboramos a continuación un resumen cronológico de las principales normas emitidas sobre el particular.

- El Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, complementado por la Ley N° 27046, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 009-99-MTC, creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, hoy Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, como ente especializado a cargo de los procedimientos de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad de posesiones informales y de otras formas de ocupación con fines de vivienda.
- La Ley N° 27972, estableció a favor de las Municipalidades las competencias exclusivas en materia de saneamiento físico legal de asentamientos humanos, así también dispuso la actuación de COFOPRI como órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales en el saneamiento de la propiedad predial, previa suscripción de los convenios con éstas.
- La Ley N° 28687, desarrolla y complementa las funciones de las **municipalidades provinciales** en materia de saneamiento físico legal de posesiones informales, disponiendo la implementación de procesos de formalización de la propiedad de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios, que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, **hasta el 31 de diciembre de 2004.**
- La Ley N° 28923 estableció un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos (RTEF), en mérito del cual Cofopri asumió de manera excepcional las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales, los cuales se ejecutan en el marco de la Ley N° 28687. **Dicho régimen concluye el 31 de diciembre de 2026, de acuerdo a lo previsto el artículo 3 de la Ley N° 31056** (publicado el 21-10-2020).
- Asimismo, el artículo 4 la Ley N° 31056<sup>1</sup> **ha ampliado el plazo de formalización en posesiones informales ocupadas en predios de propiedad del Estado hasta el 31 de diciembre de 2015.**

---

1 Artículo 4. Ampliación de los plazos de formalización

Modificanse el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16 y el primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

\*Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015.

- Además, el artículo 10 de la Ley N° 31056<sup>2</sup>, establece la competencia de COFOPRI para formalizar posesiones informales constituidas sobre propiedad privada mediante un procedimiento de prescripción adquisitiva y regularización del tracto sucesivo en sede administrativa, disponiendo que la antigüedad de la ocupación de las posesiones **informales en las que se aplique tales procedimientos se extiende hasta el 31 de diciembre de 2015.**

Como podemos apreciar la normativa vigente permite el reconocimiento de las posesiones informales ubicadas sobre predios del Estado y de propiedad privada, mediante un procedimiento que tutela el debido procedimiento administrativo, siempre que las posesiones se encuentren ocupadas hasta diciembre de 2015, tal como pretende regular el proyecto normativo sub examine.

Por otro lado, es necesario advertir también que las disposiciones reglamentarias de la Ley N° 31056, aprobadas mediante el Decreto Supremo N° 002-2021-Vivienda<sup>3</sup>, publicado el 15 de enero de 2021, también han previsto que las adjudicaciones a título gratuito de predios se inscriban conjuntamente con una carga a favor del Estado.

Dicho marco reglamentario se emitió en un contexto de lucha frontal contra el tráfico de predios que se suscita en el ámbito de posesiones informales. En atención a tal problemática, la nueva normativa reglamentaria ha recogido las siguientes previsiones en materia de saneamiento físico legal:

- a) Inscripción en el Registro de Predios de la adjudicación del predio conjuntamente con una anotación de una carga. Con dicha carga se evita que los beneficiarios de la titulación gratuita puedan transferir la propiedad del predio por un periodo de cinco (05) años, evitando así el tráfico de los lotes.
- b) En el caso los beneficiarios intenten transferir el predio dentro del periodo de 05 años se inicia un proceso de reversión a favor de la entidad formalizadora.

---

<sup>2</sup> Artículo 10. Competencia para la declaración de propiedad

10.1. COFOPRI es competente para declarar la prescripción adquisitiva y regularizar el tracto sucesivo, mediante procedimientos y declaraciones masivos en las áreas a que refiere la presente ley. En tales casos, se encuentra autorizado además a ejecutar el procedimiento especial previsto en el Capítulo II del Título II del Reglamento de la Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007, aprobado por el Decreto Supremo 007-2012-VIVIENDA.

10.2. La antigüedad de la ocupación de las posesiones informales en las que se aplique tales procedimientos se extiende hasta el 31 de diciembre de 2015.

<sup>3</sup> Artículo 7.- Prohibiciones de transferencia

7.1 Los predios adjudicados a título gratuito no pueden ser transferidos por un periodo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Predios. Para dicho efecto, la condición que impide la transferencia del predio es consignada en el instrumento de formalización emitido por COFOPRI, y debe ser inscrita por el Registrador como carga en la partida registral correspondiente. La inscripción de dicha carga impide que se puedan inscribir la transferencia del predio en el plazo antes citado, salvo que fuera ordenada mediante mandato judicial. La inscripción de la carga no limita a sus propietarios de realizar otros actos inherentes a la propiedad.

7.2 La restricción de transferencia se extingue al cumplirse el plazo establecido en el párrafo precedente, o por mandato judicial. En caso de fallecimiento de los titulares registrales antes de cumplirse el periodo de cinco (5) años, sus herederos declarados por sucesión intestada o testamentaria heredan el predio con la carga, en concordancia con lo establecido en el artículo 660 del Código Civil.

- c) Cruce de información con la base de datos de la SUNARP, con la finalidad de identificar si las familias beneficiarias con la titulación cuentan con otra propiedad en el territorio nacional y en este caso solo puedan acceder a la formalización a título oneroso. Con ello se asegura que el Estado solo pueda adjudicar los predios a título gratuito a personas de escasos recursos que no tienen la oportunidad de acceder a otra vivienda.

En efecto, la ausencia del estado en temas de formalización predial puede conllevar a tráfico de tierras donde los poseionarios resultan víctimas de extorsiones por organizaciones criminales, quienes les exigen retribuciones económicas bajo amenazas de desalojos violentos e ilegales. La posibilidad de que el estado formalice los terrenos y adjudique en propiedad los predios, reduce considerablemente dicho tipo de criminalidad.

Con tales disposiciones también se logra la adjudicación de los predios a favor de ciudadanos de escasos recursos económicos y, por consiguiente, se evita la obtención gratuita de propiedades en posesiones informales con el objeto de obtener un beneficio pecuniario sorprendiendo al Estado.

En ese sentido, consideramos que no resulta oportuno establecer requisitos documentales que sirvan para acreditar la posesión en una norma de rango de ley, cuando dichas previsiones pueden ser recogidas en normas reglamentarias (normas de menor rango).

Si se mantuviera dicha disposición en una norma de rango de ley, no permitiría la flexibilidad para adecuar en el transcurso del tiempo los nuevos medios de prueba que permitan acreditar la antigüedad de la posesión de los predios. A título de ejemplo, podemos mencionar que actualmente en el ámbito de la formalización se acepta la **“utilización del Google Earth”**, para acreditar la antigüedad de la posesión, siendo evidente que la tecnología se encuentra en constante evolución, permitiendo en el decurso del tiempo un abanico de posibilidades para facilitar en un marco de seguridad jurídica la formalización de los predios; no siendo recomendable regular las disposiciones probatorias en una norma de rango de ley, que amerite un largo proceso de modificación y actualización, con el evidente perjuicio del dinamismo que requiere la tarea de la formalización de los predios.

- 2.5. Por otro lado, la exposición de motivos justifica la emisión de la norma, por cuanto se ha advertido en los últimos años una reducción progresiva de los predios formalizados, debido a la ausencia de mecanismos normativos que permitan el acceso a la vivienda a un sector de nuestra población, sin considerar que el decaimiento progresivo de dicha formalización se debe a que los predios que quedan por formalizar se encuentran en muchos casos en zonas de riesgo no mitigable.

Resulta oportuno citar a José Quilcate Tirado, ex Director Ejecutivo de Cofopri<sup>4</sup>, quien en su artículo denominado “Formalización de la Propiedad Informal y acceso a la nueva vivienda, ¿qué hacer?” desarrolla la problemática de las viviendas ubicadas en zonas de riesgo no mitigable de la siguiente manera:

***“Predios en zonas de riesgo y otros que no pueden ser formalizados***

*Una tarea nada grata, pero necesaria, es explicar y concientizar a la población que ocupa predios en zonas de riesgo no mitigable o que ocupan lugares históricos o protegidos por ley, **que no pueden ser materia de formalización y titulación y, por tanto, deben abandonar dichos predios, ya sea en forma directa o mediante reubicación con incentivos.** (El resaltado y subrayado es nuestro).*

*El Estado, a través de la Ley N° 30645, Ley que modifica la Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy Alto Riesgo No Mitigable”, dispuso en su artículo 4°: “Declárase como zona intangible e inhabitable aquellas áreas que se encuentren en condición de riesgo no mitigable, por lo que está prohibido el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios públicos”.*

También cabe citar 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, regulando que la posesión debe ejercerse sobre zonas consideradas habitables. **Es ilegal el ejercicio del derecho de posesión en zonas declaradas de riesgo no mitigable.**

Asimismo, podemos citar la Guía metodológica para la elaboración del plan de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable elaborado por el CENEPRED (2014), en el cual conceptúa el inventario de zonas de riesgo no mitigable con el siguiente detalle:

*“Inventario de zonas de muy alto riesgo no mitigable. - Registro ordenado de áreas expuestas a fenómenos de origen natural o inducido por la acción humana, con alta probabilidad de ser impactados por dicho fenómeno.”*

Cabe precisar que la situación producida en nuestro país con el fenómeno del Niño Costero en el año 2017 tuvo como una de sus principales causas la falta de prevención, respecto a la ubicación de los predios donde se asentaban las posesiones informales; encontrándose muchas viviendas en zonas de riesgo no mitigable.

Asimismo, para fines de una mejor comprensión de la problemática, es oportuno citar a Rolando Peña, Registrador de la Zona Registral N° III-Sede Moyobamba<sup>5</sup>, quien describe la problemática que se suscita en los asentamientos informales como consecuencia de los fenómenos naturales:

*“Aproximadamente a las 3.00 am del 1 de marzo de 2018, luego de una intensa lluvia acompañada de truenos y relámpagos, la tierra literalmente se abrió en la comunidad campesina*

<sup>4</sup> Blog de José Quilcate Tirado: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/juilcate/author/juilcate/> Agosto de 2019.

<sup>5</sup> Publicación en el Blog Registral de la Sunarp 01-06-2018.



de Lutto Kututo, en el Distrito de Llusco, Provincia de Chumbivilcas, Región Cusco, tragándose en su paso a decenas de viviendas; felizmente, no hubo pérdidas de vidas que lamentar. Se trataba de un típico fenómeno geológico, deslizamiento de tierra, para cuya ocurrencia intervienen dos factores: 1) Una geología muy inestable, debido a que las montañas cercanas están formadas por material fracturado y rico en arcillas; y 2) Las lluvias.

Como lo señala Patricio Valderrama en un artículo publicado en el Diario El Comercio el domingo 4.3.2018, el Perú es un país de deslizamientos, y son los eventos geológicos que más cuestan, ya que ocurren por decenas al año y generalmente en las mismas zonas, que no se terminan de recuperar y llega ya un nuevo evento. En el año 2017 el país fue testigo de los enormes daños causados por el llamado "Fenómeno del Niño", que afectó casi a toda la costa norte y centro del país; a marzo del 2017, el Indeci estimó que los daños causados por este fenómeno ascendían a US\$ 3,124 millones de dólares, equivalentes al 1.6 % del PBI nacional, y casi el 80 % de la pérdida de infraestructura entonces sufrida por el Perú fueron de carreteras y viviendas. Cabe mencionar al respecto, que ya con anterioridad, el Gobierno promulgó una serie de normas destinadas a evitar que, sobre todo, **se asienten poblaciones enteras en zonas de alto riesgo, como laderas de cerros, bordes de quebradas y ríos (sean incluso cuencas secas)** (el resaltado y subrayado es nuestro). Efectivamente, el 28.5.2012, se promulgó la Ley N° 29869 llamada Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, en cuyo Art. 21 se señala: **Prohibición de ocupar zonas de muy alto riesgo no mitigable. Está prohibido ocupar zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable para fines de vivienda o cualquier otro que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas. Corresponde a la municipalidad distrital ejecutar las acciones administrativas y legales que correspondan para el cumplimiento de la ley y a la municipalidad provincial brindar el apoyo necesario. No se puede dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, bajo responsabilidad.** Resultaba entonces claro que son las Municipalidades Distritales y las Provinciales en el ámbito del Cercado, las que tienen, en principio, la enorme responsabilidad de identificar estas zonas de muy alto riesgo no mitigable. La norma contiene, además, una prohibición importante: **No se puede dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, BAJO RESPONSABILIDAD. La realidad, sin embargo, es otra. Efectivamente, siendo el Perú un país con altos niveles de informalidad, las que se refieren precisamente a la propiedad es una que ha motivado cientos de estudios e investigaciones; así, vemos como terrenos desocupados de propiedad pública o privada, son invadidos y luego de unos años de posesión, estos predios cuentan ya con servicios de electricidad y de agua, tornando así su permanencia en indefinida; seguidamente, se exige su formalización y titulación. Se consume así, un círculo que, más que vicioso, en estos casos hasta podríamos llamarlo "círculos de muertes anunciadas". Muchas de estas invasiones ocupan laderas de cerros de protección, o están cerca de cuencas de quebradas o ríos; o, peor aún, varias terminan asentándose en las cuencas secas de antiguos ríos o quebradas. Así las cosas, el escenario para un desastre se arma delante de todos, teniendo muchas veces a las propias autoridades locales y las empresas que dotan de servicios públicos, de silenciosos cómplices espectadores.**

La ley N° 29869 fue modificada por la Ley N° 30645 publicada el 17.8.2017, y además, precisa una prohibición adicional muy importante. El art. 4 de la Ley 30645 establece con claridad:

**Artículo 4. Declaración de intangibilidad y de inhabilitación**  
**Declárase como zona intangible e inhabitable aquellas áreas que se encuentren en condición de riesgo no mitigable, por lo que está prohibido el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios públicos. De igual modo, queda prohibida la adquisición de la propiedad vía prescripción adquisitiva de dominio respecto de aquellos inmuebles que se encuentren en zonas de riesgo no mitigable y en zona de riesgo recurrente por deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos.**

Como puede apreciarse, en estas zonas no puede titularse a nadie, sea por el propio Estado, o por el Poder Judicial o Notarios mediante procedimientos de prescripción adquisitiva de dominio. Y se reitera que no pueden otorgarse ningún servicio básico (ni luz, agua y desagüe). La prohibición como se lee, es terminante."

El artículo citado de Rolando Peña evidencia la grave problemática existente en nuestro país en el otorgamiento de títulos de propiedad sobre zonas de riesgo no mitigable, lo cual genera graves consecuencias en materia de seguridad de las viviendas.

En tal sentido, podemos concluir que, en muchos casos, las viviendas en el Perú no pueden ser saneadas precisamente por encontrarse ubicadas en zonas de riesgo no mitigables, consecuentemente no constituye una hipótesis acorde con la realidad lo señalado en la exposición de motivos.

- 2.6.** En el proyecto también se ha previsto otorgar a favor de la COFOPRI una exoneración de las tasas registrales. Sin embargo, no se ha tomado en cuenta que la Ley N° 31056 ha previsto en el artículo 7<sup>o6</sup> una exoneración de amplio espectro a favor de COFOPRI.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, corresponde señalar que el artículo 74<sup>o</sup> de nuestra Constitución, en relación con la exoneración del pago de tributos, establece lo siguiente:

*“Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo”.*

De la lectura de la norma glosada, se puede interpretar que la regulación de las tasas mediante Decreto Supremo incluye no sólo su creación, modificación o extinción sino también el establecimiento de exoneraciones, en consecuencia, no resultaría procedente la aprobación de la exoneración con una norma de rango de ley.

En dicha línea, es necesario tener presente que de acuerdo a lo previsto en el Código Tributario<sup>7</sup>, la dación de la norma exoneratoria deberá encontrarse sustentada en una exposición de motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma

---

<sup>6</sup> **Artículo 7 . Exoneraciones**

7.1. Exonérase del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para la ejecución de sus acciones y procedimientos de formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional.

7.2. Las municipalidades provinciales están exoneradas de los pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción.

7.3. El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de 2026. Esta exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente.

<sup>7</sup> TUO Código Tributario D.S. 133-2013-EF

**(4) NORMA VII: REGLAS GENERALES PARA LA DACIÓN DE EXONERACIONES, INCENTIVOS O BENEFICIOS TRIBUTARIOS**

La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:

a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.

El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.

b) Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.

c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.



que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario.

El proyecto propuesto no cumple con los referidos parámetros antes expuestos, por cuanto no se ha sustentado adecuadamente la norma exoneratoria.

- 2.7.** En el inciso c) del artículo 2° del proyecto se establece un límite de 220 metros cuadrados por área adjudicada, 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 consigna 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.
- 2.8.** El inciso d) del artículo 2° del proyecto impone otra exigencia para acceder a la titulación: que las 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.

Consideramos necesario señalar que actualmente el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, regulado por el Decreto Legislativo N° 1252, tiene por finalidad orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de los servicios **y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.**

En dicho marco, las fases del Sistema Nacional de Programación Multianual y de Gestión de Inversiones, desarrolla la ejecución de los proyectos de inversión pública en las siguientes cuatro fases:

1. Programación Multianual
2. Formulación y evaluación del proyecto
3. Ejecución de inversiones
4. Funcionamiento

Por otro lado, es importante tener presente que todo proceso de inversión pública, tiene entre otros objetivos orientar la inversión pública al crecimiento y desarrollo para reducir las brechas económicas y sociales en el país. Tal como podemos advertir el procedimiento de aprobación y ejecución de un proyecto de inversión pública, resulta bastante complejo y extenso, lo cual no se condice con la intención del proyecto normativo de viabilizar el reconocimiento de posesiones informales.

En tal sentido, no se considera oportuno establecer como supuesto la exigencia de inversión pública para la intervención de COFOPRI en el marco del proyecto de ley, ya que justamente son las ocupaciones informales existentes donde se encuentran, en su mayoría, las personas en situación de pobreza y extrema pobreza, quienes –justamente– adolecen de intervención estatal respecto a construcción de servicios públicos, centros de salud, escuelas, entre otros.

### **III. CONCLUSIÓN**

Al respecto, consideramos que el proyecto de Ley en consulta tendría que replantearse en función a los siguientes temas expuestos en el presente informe:

- 3.1.** La existencia de requisitos documentales en el proyecto de ley, cuando tales condiciones pueden ser abordadas a nivel de normas de menor rango, como un Decreto Supremo.
- 3.2.** La incorporación de una medida de exoneración cuya exposición de motivos no se ajusta a los parámetros previstos en el Código Tributario, máxime si a la fecha la Ley N° 31056 ha previsto en el artículo 7 una exoneración de amplio espectro a favor de COFOPRI.
- 3.3.** Los presupuestos contemplados en los incisos c) y d) del artículo 2 del proyecto de ley, conforme a lo señalado en los numerales 2.7 y 2.8 del presente informe.

Atentamente,

*CC. GERENCIA GENERAL*