



**Sumilla:** Proyecto de ley que propone medidas complementarias de la promoción del acceso a la propiedad informal propuesto por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del señor Congresista **MIGUEL ANTONIO CASTRO GRÁNDEZ**.

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del señor Congresista **MIGUEL ANTONIO CASTRO GRÁNDEZ**, en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente:

## LEY DE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE LA PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA PROPIEDAD INFORMAL

### CAPÍTULO I

#### Disposiciones Generales

##### Artículo 1. Objeto

La presente Ley faculta al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, en adelante COFOPRI, para realizar de forma temporal y excepcional, procedimientos especiales, para desarrollar y culminar el proceso de formalización predial urbana, en toda forma de posesión informal, programas de vivienda del Estado y urbanizaciones populares con el objeto de otorgar el título de propiedad respectivo.

##### Artículo 2. Fines

La presente Ley tiene por finalidad permitir que la población de menores recursos económicos, acceda a la titulación de sus predios mediante mecanismos técnicos, legales simplificados y en menores plazos.

### CAPÍTULO II

#### FACULTADES EXCEPCIONALES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL - COFOPRI

##### Artículo 3. Procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de las posesiones informales ubicadas sobre propiedad privada

COFOPRI, de oficio y en forma progresiva, ejecuta procedimientos especiales de rectificación de áreas de predios inscritos, durante el saneamiento físico legal de las posesiones informales ubicadas sobre propiedad privada, los cuales están regulados por la Ley 30230 Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y su respectivo Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 019-2015-VIVIENDA.

Los costos de ejecución de los referidos procedimientos especiales, serán de acuerdo a las condiciones y plazos que consten en el convenio respectivo que para estos efectos se suscriba.

##### Artículo 4. Diagnóstico y saneamiento de centros urbanos, capitales de provincia y distritos

COFOPRI, de oficio y en forma progresiva, ejecuta los procedimientos de diagnóstico y saneamiento físico legal en centros urbanos, con la finalidad de regularizar el predio matriz y los lotes individuales que se encuentren al interior de un centro urbano.

El personal designado por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos SUNARP, en adelante SUNARP, se integra a los equipos de saneamiento de COFOPRI, con la finalidad de identificar la totalidad de los derechos inscritos al interior del centro urbano que será materia de formalización.

**Artículo 5. Acceso a información de entidades del Estado e implementación de la base gráfica de propiedades**

COFOPRI, está autorizado para acceder en forma directa a la información registral de la SUNARP, quien brinda el acceso a su base de datos y bóvedas de archivos, con la finalidad de implementar la base cartográfica de propiedades inscritas.

**Artículo 6. Prevalencia de información y saneamiento de inscripciones registrales.**

En el caso de superposición de terrenos estatales que implique duplicidad de partidas registrales, prevalecerá la inscripción más antigua.

El registrador del Registro de Predios de la SUNARP, de oficio o a solicitud de COFOPRI, debe cerrar y cancelar la partida menos antigua de conformidad con el respectivo procedimiento administrativo de cierre de partidas.

### **CAPÍTULO III**

#### **DE LA INSTITUCIONALIDAD**

**Artículo 7. Articulación con los gobiernos locales**

COFOPRI establece mecanismos de asistencia técnica mediante un modelo de gestión descentralizada, dirigida a los gobiernos locales provinciales, con la finalidad que asuman progresivamente la ejecución de los procedimientos de formalización de predios urbanos.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**Primera. Reglamentación de la ley**

El Poder Ejecutivo en un plazo de 90 días calendario reglamentará la presente ley.

**Segunda. Adecuación de procedimientos registrales.**

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos SUNARP, adecua los procedimientos registrales respectivos con la finalidad de agilizar las disposiciones y acciones previstas en la presente Ley.

**Tercera. Contingencias generadas durante el proceso de formalización a cargo de COFOPRI**

Los predios que fueron materia del proceso de formalización a cargo de COFOPRI, e incurrieron en estados situacionales y contingencias que impiden su titulación, sea por posesiones informales, programas de vivienda del Estado y urbanizaciones populares y, en toda otra forma de posesión con fines de vivienda, vivienda - comercio, casa huerta o similares, será concluida bajo las siguientes reglas:

- a. En los predios de posesiones informales formalizadas, en los que se ha determinado la existencia de titulares ausentes o documentación incompleta que impiden concluir con su titulación, de manera excepcional, COFOPRI realiza un nuevo empadronamiento. Si los poseedores no cumplen con los requisitos de ley para ser titulados, se considera al lote de libre disponibilidad y se procede a la transferencia de la titularidad a las Municipalidades Provinciales, a favor de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales SBN o a cualquier otra entidad pública a la que corresponda asumir competencia. Entiéndase por "nuevo empadronamiento", a una nueva oportunidad de presentar requisitos, y no a una modificación de la fecha para el cómputo de la antigüedad en el lote.
- b. En los predios de posesiones informales formalizadas, en los que se ha establecido la condición de aptos para la titulación, se procede a la emisión de los instrumentos de formalización individual, que permitan concluir el procedimiento de titulación individual.
- c. Se procede al archivamiento de los expedientes, en los casos de reiteradas observaciones u otras situaciones imputables al administrado o a terceros que impidan su titulación individual.
- d. Se procede a la transferencia de la titularidad de los predios que no puedan ser titulados, a favor de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales SBN, a las Municipalidades Provinciales, o cualquier otra entidad pública a la que corresponda asumir competencia, conforme se establezca en el reglamento de la presente Ley.

#### **Cuarta. Exoneración**

Exonérese a COFOPRI del pago de tasas registrales, derechos, aranceles, servicios de tasación y otros cobros que cualquier institución pública exija, por un plazo de tres (3) años a partir de la vigencia de la presente Ley.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS**

#### **Primera. Incorporación del numeral 11.6 al artículo 11 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos**

Incorpórese el numeral 11.6 al artículo 11 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, en los siguientes términos:

“11.6. Para el ejercicio de la competencia en la formalización de la propiedad predial urbana, en posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares en las que COFOPRI haya asumido competencia y donde las Municipalidades Provinciales no promueven los procedimientos administrativos respectivos, COFOPRI ejecuta a solicitud de parte la regularización del tracto sucesivo y la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, y, en consecuencia emite la resolución respectiva. Los convenios celebrados entre COFOPRI y las Municipalidades Provinciales para la ejecución de procedimientos administrativos de regularización del tracto sucesivo y/o prescripción adquisitiva de dominio de posesiones informales, se adecuan a lo dispuesto en el presente párrafo.”

**Segunda. Ampliación del plazo establecido en el artículo 2 de la Ley 28923, modificado por la Ley 29320 y 29802**

Amplíese el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, modificado por la Ley 29320, Ley que modifica el 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, y ampliado por 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, por un periodo de cinco (5) años adicionales, el cual comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**Única. Derogación**

Deróguese todas las disposiciones contrarias a la presente ley.




  
 ROBERTO URZÚ


  
 Luis F. Galarreta Velarde
   
 Portavoz (T)
   
 Grupo Parlamentario Fuerza Popular


  
 G. MARTORELL


  
 MIGUEL ANTONIO CASTRO GRANDEZ
   
 Congresista de la República


  
 Yorcina Ponte


  
 J. J. REYES M.


  
 Alberto Bocanegra


  
 Betty Anderson


  
 Ananías Coronel

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 21 de Diciembre del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 816 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN;  
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

JOSE F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



MIGUEL ANTONIO CASTRO GRANDES  
Congresista de la República

Luis F. Galaneta Velarde  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

#### 1.A

##### **Formalización de la propiedad**

La formalización de la propiedad es el procedimiento administrativo por cuya virtud el Estado, o alguno de sus órganos, realiza acciones de saneamiento físico y legal con el fin de adjudicar o determinar la propiedad de unidades territoriales en sujetos privados, y que concluye con la emisión de un título de propiedad registrado.

##### **Distinción entre la formalización individual y colectiva**

La formalización individual significa que cada propietario, a su costo y riesgo, subsana las deficiencias técnicas y jurídicas de sus títulos hasta llegar a la inscripción registral; es decir, se lleva a cabo por iniciativa de cada particular, quien evaluando sus necesidades toma una decisión voluntaria de acuerdo con un criterio de conveniencia y oportunidad, sin irrogar gasto al Estado.

La formalización colectiva, por el contrario, implica que el Estado asume la regularización técnica y legal de extensas zonas del territorio, con lo cual logra individualizar físicamente los lotes de terreno o las parcelas rurales, así como la titularidad jurídica, con el fin de emitir títulos de propiedad fehacientes. Esta modalidad de formalización exige cuantiosos esfuerzos humanos y presupuestarios, con la consiguiente subvención estatal, para el cumplimiento de los objetivos de política pública. Sin embargo, en este caso es posible lograr economías de escala que ahorran esfuerzos y capitales, además de la menor posibilidad de conflictos o litigios.<sup>1</sup>

##### **Competencia de COFOPRI**

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) es el ente rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y su mantenimiento dentro de la formalidad, para lo cual se le atribuye competencias muy amplias (art. 3 Texto Ordenado del D. Leg. 803, aprobado por D.S. 009-99-MTC):

- a) Identificar y reconocer las diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos.
- b) Ejecutar el Procedimiento de Formalización Integral, que comprende todas las acciones de saneamiento físico y legal de los terrenos, para lo cual podrá identificar si los terrenos son de propiedad privada o estatal, elaborar o rectificar los planos anteriormente aprobados, determinar o rectificar áreas, medidas perimétricas y linderos; así determinar los terrenos que no pueden ser empleados para fines de vivienda.
- c) Ejecutar el procedimiento de formalización individual, que comprende todos los actos necesarios para la titulación individual de los lotes, para lo cual ejecutará las siguientes

<sup>1</sup>González Barrón Gunther H., Tratado de Derecho Registral Inmobiliario, Editorial Jurista Editores, Tercera Edición, Agosto, 2016, p. 881-882.

funciones: adjudicar a título gratuito, otorgar afectaciones en uso, rectificar los títulos de propiedad individual otorgados por entidades estatales cuando se advierta errores etc.

Como corolario de estas amplísimas facultades, el art. 46 del TUO señala que todas las resoluciones que emita COFOPRI en la ejecución de sus funciones, así como los títulos, contratos u otros documentos que formalice, tienen mérito suficiente para su inscripción en los registros públicos, concordante con el artículo 21 RIRP: "*La inmatriculación solicitada por entidades administrativas con facultades de saneamiento y formalización que se realizará en mérito a los documentos que establezcan las normas especiales pertinentes*". Por tanto, las resoluciones de la entidad también permiten la primera inscripción, sin necesidad de contar con títulos de cinco años de antigüedad o títulos supletorios.

Sin embargo, posteriormente la competencia retornó a las Municipalidades Provinciales, que teóricamente constituye el régimen ordinario del sistema jurídico peruano, previsto así en la Ley Orgánica de Municipalidades, aun cuando éstas pueden delegarlo en COFOPRI, sin perjuicio que esta última entidad mantiene la condición de ente rector.<sup>2</sup>

**Sobre los artículos 1 y 2** del presente proyecto de ley, se puede apreciar que la presente propuesta legislativa tiene por objeto dotar a COFOPRI de las facultades necesarias, para que de manera temporal y excepcional, ejecute los procedimientos especiales para desarrollar y culminar el proceso de formalización predial urbana emprendido en 1996, en toda forma de posesión informal, programas de vivienda del Estado y urbanizaciones populares, y otorgar el título de propiedad correspondiente, ya que a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado en materia de regularización de la propiedad predial urbana, éstos han sido insuficientes para atender la demanda de suelo formal y evitar el incremento de las "invasiones" que si bien, antes tenían una motivación en la necesidad de vivienda, últimamente han degenerado en el tráfico ilegal de terrenos estatales. En ese sentido se permitirá que la población de menores recursos económicos, acceda a la titulación de sus predios, a través de mecanismos técnicos y legales simplificados, y en menores plazos.

Como se puede apreciar en la parte pertinente del Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, vigente desde el 23 de marzo de 1996, se precisó que los procesos de formalización de la propiedad tienen como objetivo, la regularización de los derechos de propiedad predial, pues éstos carecían de un título debidamente registrado que le dé valor de intercambio y además, que "*los procedimientos para titular y registrar los activos de los ciudadanos, constituirían un régimen discriminatorio que los obligaba a perder muchos años en trámites y a realizar un cuantioso gasto*." Bajo ese contexto la presente propuesta legislativa propone medidas complementarias al marco legal de la promoción del acceso a la propiedad formal urbana, a fin de brindar una respuesta del Estado enfocada en regularizar los derechos de propiedad de los terrenos de su propiedad, a la población de menores recursos económicos, a través de mecanismos técnicos y legales simplificados y en menores plazos, conforme se expone a continuación:

<sup>2</sup> Ídem, pp. 885-886.

**El artículo 3** dispone las facultades para que COFOPRI, de manera temporal y excepcional, realice procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de posesiones informales ubicadas sobre propiedad privada. Al respecto si bien COFOPRI cuenta con un marco legal para el desarrollo de sus competencias operativas, constituido por el Decreto Legislativo 803, y sus normas complementarias, las Leyes 27046 y 28687, es igualmente cierto que necesita fortalecer ese rol operativo y los nuevos roles que le asigna la presente ley; mediante esta disposición COFOPRI podrá ejecutar acciones de formalización en propiedad privada sin necesidad de convenio lo que impulsará el saneamiento físico legal de posesiones informales mediante el procedimiento de tracto y prescripción. Se contempla consecuentemente, que COFOPRI podrá ejercer supletoriamente todas las facultades reguladas en la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y sus normas reglamentarias.

Cabe señalar que las facultades referidas por esta Disposición, están previstas en los artículos 36 y 40 de la Ley 30230<sup>3</sup> que disponen la creación de procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada y, que COFOPRI ejecute procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios correspondientes a particulares, incluyendo la rectificación de áreas.

**El artículo 4** establece la facultad de COFOPRI para efectuar el diagnóstico y el saneamiento de Centros Urbanos (Capitales de Provincia y distritos); estas acciones se desarrollarán de oficio y en forma progresiva, con la finalidad de regularizar el predio matriz y los lotes individuales que se encuentren al interior de un Centro Urbano. Actualmente el artículo 13 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, declaró de preferente interés nacional el saneamiento catastral y registral de las áreas geográficas de predios ubicados en las habilitaciones urbanas formales, y en los cercados de las capitales de departamentos inscritos en el Registro de Predios de la SUNARP, y precisa que para dicho efecto, la SUNARP puede contar con el apoyo técnico de COFOPRI, entidad que se encargará del saneamiento catastral vía convenio. Sin embargo la inoperancia de los convenios, y la discrecionalidad en las acciones que deberá adoptar la SUNARP, han originado que la baja incidencia de la aplicación de este artículo, desde que se publicó la norma hasta la fecha.

Con el fin de determinar la cifra real de los predios pendientes de formalización a nivel nacional, en el año 2013 la Dirección de Formalización Integral, órgano de Línea de COFOPRI, encargado de planificar, organizar y conducir las actividades de diagnóstico, saneamiento físico y legal integral de los predios objeto de formalización, realizó un estudio de "La Demanda Remanente de Formalización Urbana". Como resultado, se obtuvieron productos tales como, **la demanda de formalización urbana en posesiones informales fuera de cascos urbanos, y demanda**

<sup>3</sup> Artículo 36: Objeto. Créanse procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.

Artículo 40: Competencia del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. Facúltase al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para que a solicitud de parte, ejecute procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios correspondientes a particulares, incluyendo la rectificación de áreas involucradas en el desarrollo de proyectos comprendidos en el presente subcapítulo.



**remanente de formalización urbana en cascos urbanos**, la que contrastada con los datos el INEI determinó donde existen lotes por diagnosticar y por sanear.

Considerando que la tarea de mayor complejidad para llevar a cabo el diagnóstico y el saneamiento es la identificación de la totalidad de los derechos inscritos al interior del centro (casco) urbano, la norma prevé que el personal designado por la SUNARP, (debería ser la Dirección Técnica Registral) se integre a los equipos de saneamiento de COFOPRI, a fin de identificar la totalidad de los derechos inscritos al interior del centro urbano que será materia de formalización.

La **demanda remanente de posesiones informales en cascos urbanos** es de **807,269 lotes**. Luego del estimado de caídas, producto del comportamiento histórico de los procesos de diagnóstico y saneamiento, se estima que se alcanzarían un total de **242, 181 títulos de propiedad inscritos**.

**Cuadro 1: Estimación de Títulos de la Demanda Remanente en Cascos Urbanos:**

PASO	ORIGEN DE DATOS	LOTES
1	Total de Posesiones Informales en Cascos Urbanos	807,269
2	Caída histórica de Formalización Integral (50%)	-403,634
3	Caída histórica de Formalización Individual (40%)	-161,454
<b>ESTIMACIÓN DE TÍTULOS</b>		<b>242,181</b>

**Cuadro 2: Valor Promedio de un lote titulado:**

Valor Arancelario de Lote titulado en una Posesión Informal		
Precio Promedio Arancelario por m <sup>2</sup>	Área Promedio de Lote m <sup>2</sup>	Valor Promedio de Lote Titulado
20.25	80.00	1 620.00

**Cuadro 3: Valor Promedio de los lotes titulados en cascos urbanos.**

Cuadro Resumen:	En soles
Valor de un lote titulado:	1,620.00
Costo de producción:	- 809.1
<b>Valor real de un lote titulado</b>	<b>810.9</b>
<b>Valor real x Estimación de Títulos: (810.9 x 242,181)</b>	<b>196'384,573</b>

**Por su parte el artículo 5** del texto legislativo establece que con la finalidad de implementar la base cartográfica de propiedades inscritas en la SUNARP, COFOPRI debe contar con autorización expresa para acceder en forma directa a la información registral, a su base de datos, y bóvedas de archivos. *Esta base cartográfica de propiedades constituye un sistema de información estructurada para el almacenamiento, análisis y gestión de información gráfica geo referenciada y alfanumérica que tiene como objetivo identificar la ubicación geo referenciada de cada predio inscrito, siempre que se cuente con los datos técnicos en la respectiva partida registral y sus antecedentes registrales. En esta base se encuentra el perímetro poligonal de todos los predios inscritos en función de la información del Archivo Registral, lo cual implica que se actualice en función de la modificación física inscrita de los predios.*<sup>4</sup>

**El artículo 6** establece que en el caso de superposición de terrenos estatales, que implica duplicidad de partidas registrales, prevalecerá la inscripción más antigua, debiendo el registrador del Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, de oficio o a solicitud de COFOPRI, cerrar y cancelar la partida menos antigua, por el sólo mérito de la presente ley. Por una deficiencia técnica – catastral, el ex Registro de la Propiedad Inmueble, ahora Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos- SUNARP, ha inscrito derechos de propiedad a favor de más de una institución pública, y sobre un mismo predio, ocasionando lo que técnicamente se denomina "duplicidades registrales". A partir de dicha duplicidad se han generado conflictos administrativos – judiciales entre entidades públicas que reclaman para sí el derecho de propiedad sobre el mismo predio. Estas controversias demandan y absorben recursos económicos y humanos del aparato estatal, comprometiendo y acrecentando la carga procesal que tiene que soportar la SUNARP (a nivel administrativo) y el Poder Judicial (a nivel jurisdiccional); lo cual resulta injustificable que el Estado litigue contra si mismo, y más aún cuando - independientemente de quien tenga el mejor derecho a la propiedad, siempre la propiedad será del Estado, representado en cualquiera de las entidades estatales contendientes. Es por eso que, cuando exista duplicidad de partidas respecto a un mismo predio o parte de un predio que sea reclamado en propiedad por más de una entidad pública, prevalecerá la inscripción más antigua, debiendo el registrador del Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, de oficio o a solicitud de COFOPRI cerrar y cancelar la o las partidas más recientes, por el solo mérito de lo dispuesto en la presente ley.

**El artículo 7** establece que COFOPRI establecerá mecanismos de asistencia técnica bajo modelos de gestión descentralizada,<sup>5</sup> a favor de los gobiernos locales provinciales, para que asuman progresivamente la ejecución de todos los procedimientos de formalización de predios urbanos que resulten necesarios. Es indispensable introducir un marco institucional apropiado con mecanismos de coordinación y cooperación tanto de forma horizontal como vertical. Esto implica que se asignen y delimiten con claridad las responsabilidades temporales de COFOPRI, y las responsabilidades de carácter permanente que están a cargo de los Gobiernos Locales a fin que al momento del diseño de las políticas públicas, se les otorgue los atributos legales y económicos que requieren para este propósito.

Para el perfeccionamiento de este marco institucional se requiere de eficiencia, aprovechando al máximo la institucionalidad y las capacidades existentes. La coordinación y cooperación horizontal involucra a

<sup>4</sup> Revista de doctrina y jurisprudencia registral, fuero registral – SUNARP. Artículo: El catastro y su diferenciación con el registro de predios, por Angélica María Portillo Flores.

<sup>5</sup> Directiva 001-2016-PCM-SD: Directiva para el desarrollo de la gestión descentralizada de los Servicios Públicos orientado a resultados.

todas las dependencias del gobierno central, llámese SUNARP y COFOPRI; y la vertical involucra a los distintos niveles de gobierno.

**En cuanto a la tercera disposición complementaria final** referida a las contingencias generadas durante el proceso de formalización a cargo de COFOPRI; en la etapa de formalización individual se evalúan las fichas de empadronamiento y/o verificación con los respectivos documentos probatorios adjuntos, de acuerdo al tipo de posesión informal y conforme al marco legal vigente, a fin de establecer si corresponde declararlo apto o no para la titulación del predio.

En los casos que se detectan causas que imposibilitan continuar con la formalización del predios que requieren ser subsanadas por parte de los poseedores o propietarios del predios, se considerarán como contingencias, denominación que la normatividad de COFOPRI aplica a la ausencia de titular y a la falta de documentos; y en todos los demás casos, en los que por diferentes razones igualmente requieren ser subsanados por parte del ente formalizador, del administrado, o dependen de otras instancias administrativas, son denominados como estados situacionales.

En este contexto, todos aquellos predios que fueron materia del proceso de formalización a cargo de COFOPRI, y que han incurrido en estados situacionales y contingencias que impiden su titulación, ya sea en posesiones informales, programas de vivienda del Estado y urbanizaciones populares, y en toda otra forma de posesión, con fines de vivienda, vivienda - comercio, casa huerta o similares, serán concluidos bajo las siguientes reglas:

- a. En los predios de posesiones informales formalizadas, en los que se ha determinado la existencia de titulares ausentes o documentación incompleta que impiden concluir con su titulación, de manera excepcional COFOPRI realizará un nuevo empadronamiento. Si los poseedores no cumplen con los requisitos de ley para ser titulados, se considerará al lote de libre disponibilidad y se procederá a la transferencia de la titularidad a las Municipalidades Provinciales, o a cualquier otra entidad pública a la que corresponda asumir competencia, entendiéndose por *nuevo empadronamiento*, a una nueva oportunidad de presentar requisitos, y no a una modificación de la fecha para el cómputo de la antigüedad en el lote.
- b. En los predios de posesiones informales formalizadas, en los que se ha establecido la condición de aptos para la titulación, se procederá a la emisión de los instrumentos de formalización individual, que permitan concluir el procedimiento de titulación individual.
- c. Se procederá al archivamiento de los expedientes, en los casos de reiteradas observaciones u otras situaciones imputables al administrado o a terceros que impidan su titulación individual.
- d. Se procederá a la transferencia de la titularidad de los predios que no puedan ser titulados, a favor de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, a las Municipalidades Provinciales, o cualquier otra entidad pública a la que corresponda asumir competencia, conforme se establezca en el reglamento de la presente Ley.

Por otro lado, el presente proyecto de ley prevé que en virtud del principio de integración de las normas, se proceda a la Adecuación y Modificación del Texto Único Ordenado de la Ley de promoción del acceso a la propiedad formal que data del año 1999; en consecuencia se faculta a COFOPRI para que mediante

Decreto Supremo, apruebe la modificación del Texto Único Ordenado de la Ley de promoción al acceso a la propiedad formal, debiendo concordar lo dispuesto en el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del acceso a la propiedad formal, con las Leyes 28687, 28923, 29802 y Decreto Legislativo 1202.

**Mediante la cuarta disposición complementaria final** se exonera a COFOPRI del pago de tasas registrales, municipales, derechos, aranceles, servicios de tasación u otros cobros que cualquier institución pública exija, por un plazo de tres (3) años desde la vigencia de la Ley. El plazo de la exoneración se sustenta, en el Decreto Supremo 133-2013-EF que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario, Norma VII del Título Preliminar, establece que los plazos de exoneración no podrán exceder de tres años y si la exoneración no señala plazo de vigencia, se entenderá que ha sido otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.

A modo de antecedente, la Décimo Segunda Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, estableció la exoneración a favor de COFOPRI respecto de todo pago por concepto de tasas, aranceles y derechos, sean municipales, registrales u otros requeridos por otras entidades públicas, para la ejecución de los procesos de formalización y el cumplimiento de sus objetivos institucionales, especialmente para la obtención de información literal o cartográfica y todo tipo de publicidad e inscripción registral de actos y/o contratos que solicite a cualquiera de los Registros Públicos que formen parte del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

La concesión de la exoneración junto a otros factores, ha contribuido a que COFOPRI pueda cumplir su rol formalizador de la propiedad predial informal en beneficio de los pobladores de posesiones informales a nivel nacional por lo que a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos, y brindar continuidad al proceso integral de regularización de la propiedad predial, que en esencia es un programa de carácter gratuito, se justifica la exoneración a favor de COFOPRI, ya que sus beneficiarios son principalmente personas de los estratos más pobres de nuestra sociedad, con la consiguiente valoración o revaloración de sus activos inmobiliarios.

La exoneración propuesta liberaría a la entidad o a los beneficiarios, del pago por concepto de inscripción del predio (tasa registral) que en conjunto podría ascender a la suma de S/ 49'127,680.00, a razón de S/. 70.00 cada predio.<sup>6</sup>

**Sobre la primera disposición complementaria modificatoria** se tiene que desde la promulgación del Decreto Legislativo 803, el 22 de marzo de 1996, el Estado ha realizado esfuerzos para formalizar la propiedad predial urbana de los asentamientos humanos o posesiones informales, de acuerdo a los plazos límites permitidos para la formalización gratuita. Sin embargo, aun cuando muchos asentamientos humanos o posesiones informales se encuentran dentro del plazo de formalización, estos no han podido ser formalizados por la falta de regularización de los derechos de propiedad del terreno matriz donde se asientan dichas poblaciones.

Es por esa razón que, a fin que las poblaciones incursas en tales problemas logren su formalización, el Proyecto de Ley plantea que COFOPRI de manera excepcional, ejerza la función de regularizar el tracto sucesivo de los terrenos ocupados por posesiones informales y gestione los procedimientos administrativos de prescripción adquisitiva de dominio de aquellas poblaciones que lo soliciten.

<sup>6</sup> Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 002-2010-SUNARP/SN (04ENE2010).

Para ello, la acotada disposición complementaria adiciona un nuevo numeral al artículo 11 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, contemplando que para el pleno ejercicio de la competencia en formalización de la propiedad predial urbana en las posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares que COFOPRI haya asumido competencia y donde las Municipalidades Provinciales no hayan promovido los procedimientos respectivos, COFOPRI ejecutará, a solicitud de parte, la regularización del tracto sucesivo y declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio y, en consecuencia emitirá las resoluciones respectivas. Además se contempla que los convenios que se hayan celebrado entre COFOPRI y las Municipalidades Provinciales para la ejecución de procedimientos de prescripción adquisitiva de dominio y/o regularización del tracto sucesivo de posesiones informales, se adecuarán a lo dispuesto en el presente párrafo.

Además, si bien mediante la Ley 28923, "Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinaria de Formalización y Titulación de Predios Urbanos" y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 008-2007-VIVIENDA, COFOPRI, se podía tramitar los expedientes de declaración de propiedad via prescripción adquisitiva de dominio y regularización del tracto sucesivo a través de convenios de delegación de facultades con las Municipalidades Provinciales, es igualmente cierto que de las 195 municipalidades provinciales existentes<sup>7</sup> sólo se celebraron 22 convenios de delegación de facultades con municipalidades provinciales, lo que revela la baja operatividad que aportan los convenios.

Además es revelador el caso del departamento de Lima, donde existen 10 Municipalidades Provinciales de las cuales según el TUPA de cada Municipalidad, únicamente 3 cuentan con los procedimientos de declaración de propiedad, y sólo 3 han suscritos convenio de delegación de facultades con COFOPRI.

También conviene resaltar, algunos datos muestrales importantes, como el de los expedientes que siguen a la espera de ser atendidos mediante la prescripción adquisitiva de dominio sólo en Lima, y que han sido presentados en mérito del convenio de delegación de facultades con la Municipalidad Metropolitana de Lima, el cual asciende a 590 predios matrices, lo que representa aproximadamente 45,000 lotes; por la vía de la regularización del tracto sucesivo, se estima que hay alrededor de 67 predios matrices que representan aproximadamente 5,360 lotes sin atender por la dependencia operativa de los convenios.

Sobre la segunda disposición complementaria modificatoria se tiene que la ampliación de plazo por un período de cinco (5) años adicionales, está respaldada por las cifras aportadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de COFOPRI, que ha estimado la cantidad de 459,643 lotes urbanos (fuera de cascos urbanos), pendientes de ser formalizados a nivel nacional, cuyas acciones se enmarcan en la Ley N° 28687; en este punto de la exposición conviene advertir que, la paralización de este proceso podría acarrear un impacto negativo o perjuicio a las poblaciones, cuyo proceso de formalización se encuentra en curso y no se ha incluido al momento del vencimiento del Régimen Temporal de Extraordinario y Formalización - RTEF. Se estima consecuentemente que la formalización de estos predios favorecería a un aproximado de 1'838,572 beneficiarios.

#### Cuadro 1: Estimación de Títulos de la Demanda Remanente en Posesiones Informales,

<sup>7</sup> Dato INEI-2013

**Fuera de Cascos Urbanos:**

Nº	Origen de datos	Lotes
<b>Demanda Remanente</b>		<b>1'532 144</b>
1	Caída histórica de Formalización Integral (50%)	766, 072
2	Caída histórica de Formalización Individual (40%)	306, 429
<b>Estimado de Títulos</b>		<b>459, 643</b>

**Cuadro 2: Valor Promedio de un lote titulado:**

<b>Valor Arancelario de Lote titulado en una Posesión Informal</b>		
Precio Promedio Arancelario por m2	Área Promedio de Lote m2	Valor Promedio de Lote Titulado
20.25	80.00	1 620.00

**Cuadro 3: Valor Promedio de los lotes titulados fuera de cascos urbanos.**

<b>Cuadro Resumen:</b>	<b>En soles</b>
Valor de un lote titulado:	1,620.00
Costo de producción:	- 809.1
<b>Valor real de un lote titulado</b>	<b>810.9</b>
<b>Valor real x Estimación de Títulos: (810.9 x 459,643)</b>	<b>372'724,509.</b>

## 2. EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La iniciativa legal propuesta tiene un impacto en la legislación vigente, modificando el artículo 11 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal. Asimismo contiene un mandato de integración de normas en su segunda disposición transitoria, a fin de aplicar adecuadamente sus contenidos.

## 3. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La titulación y el registro en la SUNARP de **242,181 lotes en cascos urbanos**, posibilitará que aproximadamente **196' 384, 573 millones de soles** ingresen al mercado inmobiliario formal; y que **19'374,480 de metros cuadrados** de posesiones informales en centros urbanos puedan incorporarse al ordenamiento territorial; por otro lado, considerando que cada lote es un estimado de 4 personas según la

encuesta ENDES (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar -2014) del INEI; quiere decir que se beneficiarían a **968,724 personas**.

La titulación y el registro en la SUNARP de **459,643** lotes fuera de cascos urbanos, posibilitará que aproximadamente **372'724,509 de soles**, ingresen al mercado inmobiliario formal, y que aproximadamente **36'771,440 de metros cuadrados** de posesiones informales fuera de cascos urbanos que podrán incorporarse al ordenamiento territorial; por otro lado, cada lote es un estimado de 4 personas según la encuesta ENDES (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar -2014) del INEI; quiere decir que se beneficiarían a **1'838, 572 personas**.

Es importante mencionar que la incorporación de estos **701,824** predios una vez formalizados e inscritos, generarán un impacto positivo en la recaudación de los Gobiernos Locales por concepto de impuesto predial, licencias, permisos y alcabala; y por otro lado les permitirá contar con información cartográfica a incorporar a sus planes de desarrollo urbano y generar o actualizar su catastro municipal. Por su parte la SUNARP incrementará sus ingresos al incorporarse a su sistema nuevos predios, los cuales generarán el incremento de recursos por servicios registrales y consecuentemente ingresos directos a dicha entidad.

Consecuentemente, la aprobación del presente proyecto de Ley es beneficiosa para el país, al haberse identificado las principales barreras que impiden el acceso a la propiedad formal, y plantear las soluciones adecuadas para superarlas.