



LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA AMPLIACIÓN DE PLAZO DE LA FORMALIZACIÓN Y ACCESO A LA PROPIEDAD INMUEBLE

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa de los Congresistas de la República, **EDUARDO GEOVANNI ACATE CORONEL, MARIO JAVIER QUISPE SUAREZ**, en uso de las facultades establecidas en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA AMPLIACIÓN DE PLAZO DE LA FORMALIZACIÓN Y ACCESO A LA PROPIEDAD INMUEBLE

Artículo 1.- Declaratoria de Necesidad Pública e Interés Nacional

Declárase de necesidad pública e interés nacional la ampliación de los plazos de formalización y titulación de predios urbanos y rurales informal, así como el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social, a través del fortalecimiento del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 28687

Modifícase los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, 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 del 2012**. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.*

(...).

Artículo 16.- Aplicación

(...)

*a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre del 2012** sobre los que habrá que efectuar*

previamente, el respectivo saneamiento físico legal conforme lo establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley.

(...).

Artículo 21.- De la Expropiación de los Terrenos

*Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre del 2012**. El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones:*

(...).

21.3 Restricciones

*El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización. En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad **al 31 de diciembre del 2012**.*

(...)."

Artículo 3.- Modificación de la Ley N° 28923

Modifícase el artículo 2° de la Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación

*Créase un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios, el cual tendrá vigencia **hasta el 31 de diciembre de 2026**.*

Este plazo de vigencia comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial que permite el reforzamiento de la formalidad y la seguridad jurídica en el país."

Artículo 4.- Exoneración del pago de tasas y costos a COFOPRI

Exonerase 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.

El plazo de vigencia de las exoneraciones previstas es **hasta el 31 de diciembre de 2026**. Dicho plazo comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Los procedimientos de formalización, titulación y registro predial, urbano y rural, que se encuentren en trámite en el ámbito de las funciones y competencias asumidas por los gobiernos regionales y gobiernos locales, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, continuarán con su proceso correspondiente de acuerdo a las normas en las cuales se iniciaron.

SEGUNDA. - Modificase, derogase o dejase sin efectos las normas que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

TERCERA. - La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, 14 de junio de 2020.



Firmado digitalmente por:
QUISPE SUAREZ Mario
Javier FIR 02881152 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2020 16:25:12-0500



Firmado digitalmente por:
ACATE CORONEL EDUARDO
GEOVANNI FIR 18151793 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2020 14:56:58-0500



Firmado digitalmente por:
PEREZ ESPIRITU Lusmila
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/06/2020 16:46:27-0500



Firmado digitalmente por:
BENAVIDES GAVDIA Walter
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/06/2020 15:10:50-0500



Firmado digitalmente por:
MERINO LOPEZ Omar FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/06/2020 16:04:13-0500



Firmado digitalmente por:
SANTILLANA PAREDES
ROBERTINA FIR 01115525 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/06/2020 15:43:24-0500




Firmado digitalmente por:
CONZALEZ CRUZ Moises FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2020 13:55:29-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 25 de JUNIO del 20 20.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5563 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad modificar la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básico, con el objeto a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial que permite el reforzamiento de la formalidad y la seguridad jurídica en el país.

1. Importancia de la formalización predial.

De acuerdo con el artículo 923 del Código Civil, "*La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien*", lo cual, "*debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley*". En el caso de la propiedad de predios¹, el mismo cuerpo normativo establece que este derecho está compuesto por el suelo, el subsuelo y los aires, hasta donde pueda obtener una utilidad económica o moral, actual o futura, con la excepción constitucional de que la propiedad sobre el subsuelo no involucra los recursos naturales renovables o no renovables (minerales, hidrocarburos, agua, recursos eólicos, solares, geotérmicos, el espectro radioeléctrico, etc.), que pudieran encontrarse, dado que de acuerdo al artículo 66 de la Constitución estos constituyen patrimonio de la Nación.

Sin embargo, para el ejercicio pleno del derecho de propiedad predial, se requiere que dicho bien se encuentre incorporado en el sistema registral, mediante procesos de formalización dirigidos a dotar de mayor valor y seguridad jurídica a los predios cuya posesión se ejerce de forma pacífica, continua y pública. Esta formalidad va permitir distinguir a los predios frente a otros derechos de propiedad.

En nuestro país existe un alto porcentaje de predios no registrados o registrados incorrectamente, los cuales convierten a sus poseedores en "propietarios informales" y al derecho que ostentan como "propiedad informal". Dado que tienen dificultades para probar que ejercen su derecho de propiedad, la creciente demanda de vivienda, el aumento del poder adquisitivo informal y la escasez de terrenos habilitados para edificar, esta omisión registral de ser una excepción, se ha convertido en una regla general y fenómeno social.

Mantener una propiedad predial informal ocasiona que la misma sólo tenga un valor de uso o disfrute, mas no de intercambio, la principal atribución del derecho de propiedad de cualquier bien, por lo que no puede ser incorporada en la economía.

Así, por ejemplo, en el caso de predios agrícolas, ante la inseguridad de los derechos de propiedad sobre el terreno, su ocupante solo podría realizar cultivos temporales, sin alcanzar una planificación para cultivos permanentes o reiterados que le van a generar

¹ TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. Propiedad Predial. Artículo publicado en Revista Jurídica "Docencia et Investigatio", Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM. Vol. 16 - N° 2, 31-47, Lima 2014. Define como: *El predio (del lat. Praedium: finca o fundo), denominado también finca, fundo, heredad, hacienda, propiedad territorial, es una extensión delimitada de terreno rústico o urbano, con edificación o sin ella. El predio es el bien inmueble por excelencia. Tiene gran relevancia económica. En épocas previas a la industrialización fue el símbolo de riqueza y prosperidad. La propiedad predial es el poder jurídico que permite gozar, disponer y reivindicar un predio, poder que está acordado y tutelado por el ordenamiento jurídico.*

una mayor rentabilidad. Asimismo, es un desincentivo para realizar inversiones que permitan mejorar las tierras y las condiciones de cultivo lo que darían mayor productividad y rentabilidad. Finalmente, la carencia de una propiedad predial registrada, lo excluye del acceso al crédito por carecer de garantías inmobiliarias, de los beneficios del sistema legal y del mercado.

2. Relación entre la formalización predial y la pobreza.

El economista Hernando De Soto en su obra *El Otro Sendero*, sustenta que la informalidad es el resultado de la promulgación de injustas regulaciones dada por gobiernos locales y nacionales. "El gobierno estimula la informalidad imponiendo regulaciones excesivas e inapropiadas y aplicando políticas excluyentes destinadas a limitar las empresas". Si consideramos que esta regulación transversal de arriba hacia abajo, tenemos que mientras más bajo es el sector económico al que hagamos referencia, la propiedad predial se constituye en uno de los activos más importantes para sus titulares, si no el único. En este sentido, mantener la propiedad predial al margen de las regulaciones y del mercado, es crear un sistema excluyente que no contribuye al bienestar común².

Sobre el particular, el constitucionalista y profesor Enrique Bernalles Ballesteros³, refiere que, si bien la propiedad privada es un derecho individual y esencial para la persona, no es un derecho cuyo ejercicio quede a la absoluta discreción del propietario. Es decir, la propiedad no es una institución puramente individualista, sino que también tiene un interés social, dado que el Estado al imponer regulaciones al ejercicio del derecho de propiedad busca "quitarle la ociosidad" de los bienes para ponerlos al servicio del interés general de la sociedad. Por lo tanto, la presente propuesta considera que uno de los temas de interés social de mayor preocupación por su extensión, es el fenómeno de la pobreza y la situación de vulnerabilidad de las personas.

Desde fines de la década de los 70' la pobreza se ha convertido en uno de los principales objetivos nacionales, dado que afectaba alrededor del 50% de los peruanos de las zonas urbanas y alrededor del 70% en las zonas rurales, razón por la cual se diseñaron diferentes políticas y estrategias como la creación de subsidios, empleos temporales, programas sociales, etc., los cuales atenuaron la situación precaria de muchas familias, pero han conseguido lentos avances en el objetivo de disminuir la pobreza. Si bien en el periodo 2005 al 2011 la economía peruana creció consistentemente por encima del promedio de la región y se ubicó entre los países de crecimiento más rápido en el mundo, lo cual se ha traducido en una importante reducción de la pobreza pasando de 48.7 % en el 2005 a cerca de 30% en el 2011. Sin embargo, al 2016 esta importante reducción se ha desacelerado llegando a ser negativa el año 2017.

² BROMLEY, Ray. Informalidad y desarrollo: interpretando a Hernando de Soto. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Revista Sociológica, año 13, número 37, mayo-agosto de 1998. Analizando la obra *El Otro Sendero* de Hernando De Soto, desarrolla el concepto de un sistema de normas extralegales, para mostrar cómo surgen reglas y procedimientos en las actividades económicas informales.

³ BERNALLES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1933 - Análisis comparado. Quinta edición. Caribe: RAO, p. 381. Lima, 1999.

En el año 2019, el índice de pobreza monetaria afectó al 20,2% de la población del país, con lo cual mantiene prácticamente los mismos niveles del año 2018; así lo dio a conocer el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del año 2019. Asimismo, precisó que se considera población en condición de pobreza aquella cuyo gasto per cápita es inferior al valor de la Línea de Pobreza (LP), que es el equivalente monetario de una canasta básica de consumo alimentario y no alimentario.

En el Perú para medir la pobreza monetaria se considera al gasto como indicador de bienestar, donde el valor de la canasta mínima total (alimentos y no alimentos) fue valorizada para el año 2019 en S/ 352 soles mensuales por persona (para una familia de cuatro miembros el costo de la canasta familiar es de S/ 1 408 soles); las personas cuyo gasto per cápita mensual es menor a S/ 352 soles son considerados pobres.

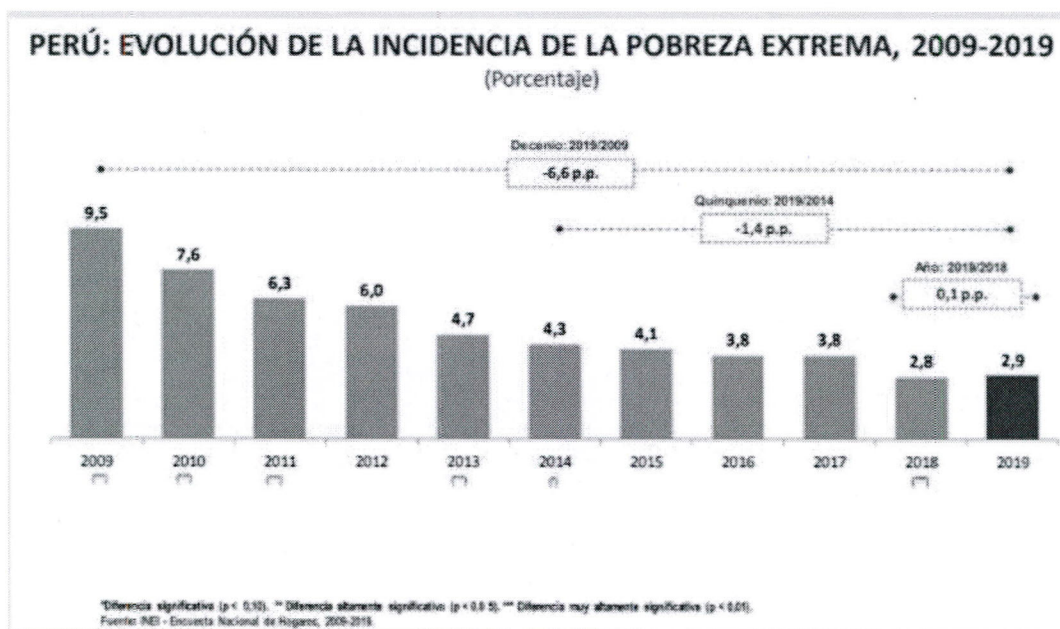
Con relación a la medición de la pobreza extrema, se valoriza la canasta mínima alimentaria (Línea de Pobreza Extrema), que para el año 2019 se calcula en S/ 187 soles mensuales por persona (para una familia de cuatro miembros asciende a S/ 748 soles), por lo que se consideran como pobres extremos a aquellas personas cuyo gasto per cápita no cubre el costo de la canasta mínima alimentaria mensual.

Gasto real promedio mensual por persona aumentó en 1,2% El año 2019, el gasto real promedio per cápita mensual fue S/ 785 soles incrementándose en 1,2%, al compararlo con el nivel de gasto del año 2018. El gasto real per cápita mensual aumentó en todos los estratos de la población, registrando en el primer quintil (20% más pobre de la población) un aumento de 1,2%; seguido del tercer quintil en 1,0%, entre los principales. N° 065 | 20 mayo 2020 Ingreso promedio mensual creció en 1,3% entre los años 2018 y 2019 El ingreso real promedio mensual por persona fue de S/ 1 035 soles, comparado con el año anterior se incrementó en 1,3%. Igualmente, el ingreso real per cápita mensual aumentó en todos los quintiles de ingreso, siendo más alto en el primer y segundo quintil con incrementos de 4,7% y 3,4%, respectivamente.

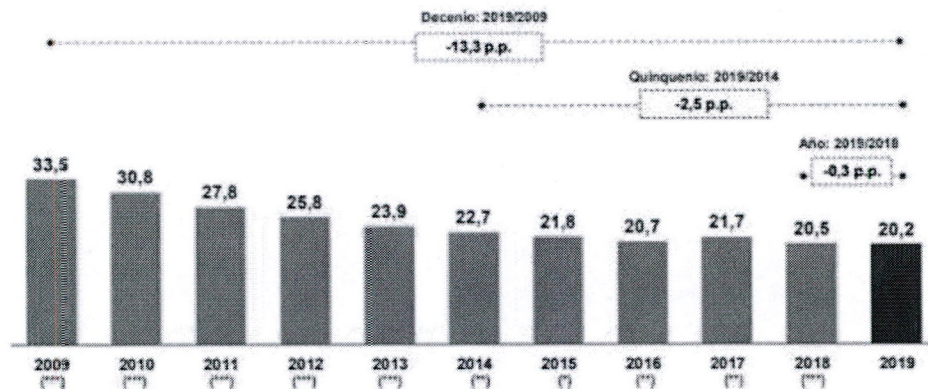
Pobreza por Dominios Geográficos A nivel de dominios geográficos, la pobreza se mantuvo en casi todos los dominios, a excepción de Lima Metropolitana que se incrementó en 1,1 puntos porcentuales y la Costa rural que se redujo en 4,0 puntos porcentuales, siendo esta disminución estadísticamente significativa. Cuatro departamentos presentaron niveles semejantes de pobreza monetaria entre 34,4% y 39,4% Para el año 2019, se conformaron cinco grupos de departamentos con niveles de pobreza estadísticamente semejantes. En el primer grupo se ubicaron los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Puno, con la mayor incidencia de pobreza monetaria del país y cuyos niveles se encontraron en el rango de 34,4% a 39,4%. En el quinto grupo se ubicó el departamento de Ica con menor tasa de pobreza, con una incidencia de pobreza en el rango de 1,3% a 3,9%. Incidencia de la pobreza extrema afectó al 2,9% de la población del país En el año 2019, la pobreza monetaria extrema afectó a 2,9% de la población del país. En el área rural la pobreza extrema se estima en 9,8% y en el área urbana 1,0%. Cabe mencionar que para el análisis se establecieron cuatro grupos de departamentos con niveles de pobreza monetaria extrema estadísticamente semejantes, similar en número al año anterior.

Perfil de la población en situación de pobreza El 78,9% de los hogares en condición de pobreza accedió al servicio de agua mediante red pública La Encuesta Nacional de Hogares dio a conocer que el 78,9% de los hogares en situación de pobreza accedió al agua mediante red pública y el 46,4% al servicio de desagüe mediante red pública. Además, el 11,8% de los hogares pobres se encuentran en viviendas con hacinamiento. También, informó que el 74,7% de los hogares en condición de pobreza contó con cocina a gas, el 65,9% con radio o equipo de sonido, el 60,4% tiene televisor y el 21,9% tiene refrigeradora. Con relación al acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), el 84,4% de los hogares pobres contó con celular, el 13,9% tiene Tv cable y el 7,1% accedió a Internet.

Asimismo, el INEI informó que, del total de la población el 71,7% tiene acceso a 3 servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad); y la población que tiene acceso a 5 servicios representa al 35,6% ellos disponen de los servicios de agua, saneamiento, electricidad, celular e internet. El 77,5% de los niños de 3 a 5 años en condición de pobreza asisten a educación inicial En el año 2019, el 77,5% de los niños de 3 a 5 años asisten a educación inicial, el 92,8% de los niños de 6 a 11 años a educación primaria, y el 75,3% de los adolescentes de 12 a 16 años de edad asisten a educación secundaria. Del total de hogares pobres que tienen entre sus miembros al menos una niña o niño y adolescente de 3 a 16 años de edad, el 68,4% tuvo televisor, el 65,6% radio o equipo de sonido y el 7,5% tiene computadora. Con relación al acceso a las TIC por parte de las niñas o niños y adolescentes, el 28,3%, en cada caso, usó internet y celular de familiar o amigo, y el 14,2% tuvo acceso a las TIC por celular propio.



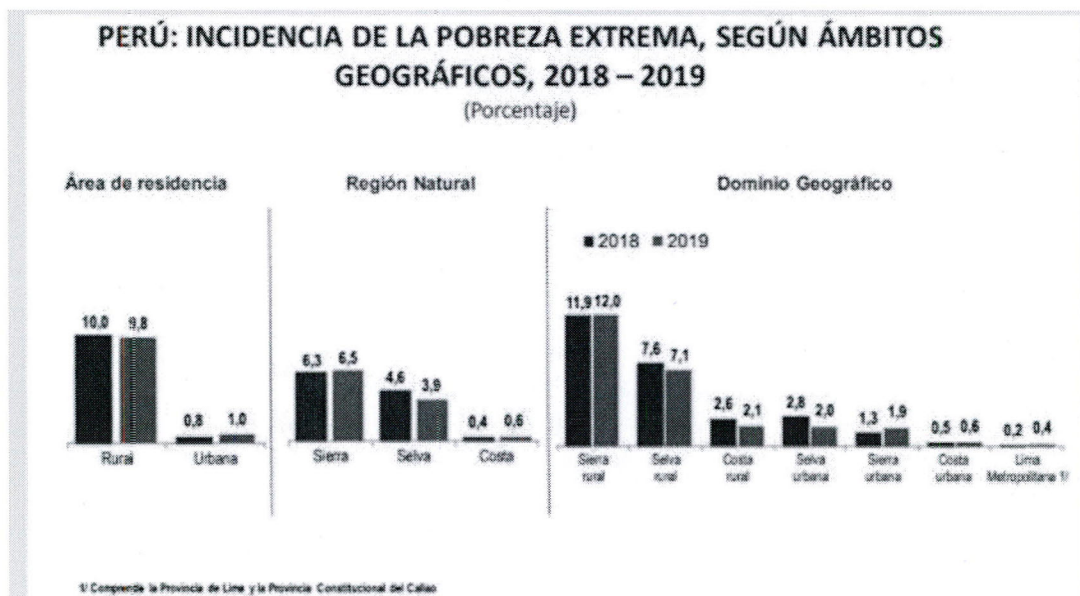
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA, 2009-2019
(Porcentaje)



*Diferencia significativa ($p < 0,10$). **Diferencia altamente significativa ($p < 0,05$). ***Diferencia muy altamente significativa ($p < 0,01$).
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares, 2009-2019.

PERÚ: GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA MONETARIA SEMEJANTES ESTADÍSTICAMENTE, 2018 - 2019

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Inferior	Superior
2018	1	Cajamarca	37,4%	46,3%
	2	Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	32,9%	36,2%
	3	Áncash, Cusco, Junín, La Libertad, Piura, San Martín	21,6%	24,6%
	4	Arequipa, Lambayeque, Moquegua, Tacna, Tumbes, Ucayali, Prov. Const. del Callao, Prov. de Lima, Región Lima	11,3%	13,8%
	5	Ica, Madre de Dios	1,8%	4,4%
2019	1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Puno	34,4%	39,4%
	2	Amazonas, Apurímac, Huánuco, Loreto, Pasco	28,3%	32,7%
	3	Cusco, Junín, La Libertad, Piura, San Martín	21,9%	25,3%
	4	Áncash, Arequipa, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Tumbes, Ucayali, Prov. Const. del Callao, Prov. de Lima, Región Lima	12,0%	14,6%
	5	Ica	1,3%	3,9%



Por ello, desde el punto de vista económico, la sociedad está desaprovechando significativos recursos que, de ser formalizados brinda usos más ventajosos para la sociedad, como son la superación de la pobreza y vulnerabilidad. Y desde el punto de vista jurídico, las normas son discutibles, pues no cumplen los objetivos de hacer predominar el Estado de Derecho. En tal sentido se requiere de un sistema legal donde las normas que lo integran guarden coherencia con la realidad, permitiendo la formalización de la propiedad predial informal como una estrategia para sus fines sociales de superación de la pobreza y vulnerabilidad.

3. Relación entre la formalización predial y la recaudación tributaria.

La presente ley va a permitir la plena identificación del propietario del bien inmueble que ostenta su titularidad a su derecho de propiedad y le otorgará la seguridad jurídica de la propiedad inmueble con la respectiva inscripción en los registros de propiedad inmueble de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Los expuesto anteriormente, permitirá que los Gobiernos Locales Distritales puedan contar con una base de datos respecto a la información de los propietarios formalizados y actualizados a nivel no solo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos; también, en la base de datos de la entidad competente que procederá con la formalización de la propiedad.

En ese contexto, la formalización predial permitirá incrementar de manera correcta la base imponible tributaria de cada gobierno local distrital, autoridad que goza de competencia para administrar, recaudar y fiscalizar en materia de tributación municipal, la misma que se encuentra regulada a través de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776 y su Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF; de tal manera que, se determinará correctamente la recaudación de tributos municipales al contar con la información idónea

de las personas que gozan con una propiedad inmueble formalizada, permitiendo que las municipalidades distritales logren mayor efectividad en la obtención de mayores recursos económicos tributarios recaudados directamente, a efectos de poder invertir en obras y servicios públicos en favor de sus contribuyentes y sus ciudadanos en sus respectivos distritos, trayendo consigo el mejorar los servicios municipales prestados por cada gobierno local en materia de obras públicas, limpieza de vías públicas, mantenimiento de áreas verdes, recojo y disposición final de los residuos sólidos; así como, la mejor implementación del servicio de seguridad ciudadana.

La formalización predial, también coadyuva a la reducción de la evasión tributaria municipal, ya que, al tener propiedades regularizadas, tituladas e inscritas en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, permite a los gobiernos locales identificar correctamente a los sujetos pasivos tributarios (propietario de un bien inmueble en una jurisdicción Distrital) y dirija correctamente su determinación, fiscalización y recaudación tributaria a ejecutar en beneficio de la mejora los ingresos económicos municipales; el cual permite que los gobiernos locales distritales logren cumplir con sus metas de fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial y cumplan idóneamente con el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

4. Avances de la formalización predial.

La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, creada en el año 1996, es el órgano rector encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida el Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional.

Entre los años 1996 a 2015 COFOPRI ha formalizado 2 459 803 predios a nivel nacional, debido principalmente a los instrumentos legislativos que han garantizado la simplificación administrativa de los procesos operativos a su cargo. En tal sentido a fin darle un impulso sostenido al proceso de formalización, el año 2015, mediante Decreto Legislativo N° 1202, se ampliaron las funciones de COFOPRI, para que pueda ejecutar de oficio, de manera progresiva y a título oneroso, la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda, a través de los programas de adjudicación de lotes de vivienda sobre terrenos estatales desocupados u ocupados por poblaciones, cuya posesión se haya iniciado desde el 01.01.2005 hasta el 24.11.2010. Con estas herramientas, es que se establecen los indicadores del Plan Estratégico Institucional 2016 - 2018, el cual prevé acciones que tienen como meta la formalización total de 272 349 predios, alrededor de 90 783 predios anuales.

Posteriormente, durante los primeros meses del año 2017, nuestro país sufrió las inclemencias del fenómeno del niño, que causaron desastres materiales, pérdida de vidas humanas e incremento de los riesgos para la salud de la población afectada, lo que motivó que mediante Decreto de Urgencia N° 004-2017 el gobierno encargara a COFOPRI, el levantamiento de información para el Catastro de Daños, que permitiría conocer in situ, el estado de las moradas en los departamentos afectados por el Niño Costero, bajo la clasificación de viviendas afectadas, colapsadas e inhabitables y el catastro de daños en las zonas declaradas de emergencia, realizando además la

identificación de la ocupación de los titulares y/u ocupantes de las viviendas y demás predios de dichas zonas.

Sin embargo, estas expectativas superaron largamente toda la capacidad de ejecución de actividades previstas en el Plan Estratégico Institucional PEI 2016 - 2018. Observando los resultados del informe de Evaluación del PEI, podemos afirmar que solo se formalizó a 52,701 posesionarios informales durante el año 2016 y 56,376 posesionarios informales durante el año 2017.

METAS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL COFOPRI 2016 - 2018

Objetivo Estratégico Sectorial				Acción Estratégica Sectorial			
Objetivo Estratégico Sectorial	Indicador	Línea de Base	Meta	Acción Estratégica Sectorial	Indicador	Línea de Base	Meta
			2016-2018				2016-2018
Disminuir la informalidad de la propiedad predial urbana	Nivel de Informalidad predial urbana al 31.12.2004	20%	10%	Continuar con el proceso de formalización de los predios informales	Poseiones Informales hasta el 31 de Diciembre 2004, formalizadas		240 000
	Nivel de informalidad predial urbana entre el 01.01.2005 al 24.11.2010	100%	64%		Poseiones informales ocupadas entre el 01 de enero de 2005 al 24 de noviembre 2010 formalizadas		32 349

Fuente: Plan Estratégico Institucional COFOPRI 2016 - 2018.

Si consideramos que el PEI estableció como meta un total de 90,783 predios anuales, y que la formalización el 2017 fue de 56,376 predios formalizados, entonces anualmente se estaría generando un saldo negativo alrededor de 34,407 predios sin formalizar, retrasando los esfuerzos de Estado por alcanzar los objetivos identificados en la formalización predial: la seguridad jurídica y la superación de la pobreza.

LOGROS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL COFOPRI AÑOS 2016 Y 2017

ACTIVIDADES DE FORMALIZACIÓN	AÑOS	
	2016	2017
Titulación Masiva de Predios	48 351	49 104
Programas de Vivienda y Urbanizaciones Populares	2 278	1 632

Lotes Suspendidos	1 475	2 056
Lotes en Litigio	597	551
Lotes urbanos en terrenos del Estado	--	3 033
TOTAL	52 701	56 376

Fuente: Evaluación del Plan Estratégico Institucional COFOPRI

FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL A NIVEL NACIONAL

CUADRO N° 2
TÍTULOS INSCRITOS SEGÚN DEPARTAMENTO, 2018

DEPARTAMENTO	TÍTULOS INSCRITOS
AMAZONAS	1 908
ANCASH	2 401
APURIMAC	1 229
AREQUIPA	3 694
AYACUCHO	3 953
CAJAMARCA	1 974
CUSCO	3 764
HUANCAVELICA	2 018
HUANUCO	2 589
ICA	1 310
JUNIN	3 810
LA LIBERTAD	3 273
LAMBAYEQUE	3 081
LIMA 1/	6 343
LORETO	2 242
MADRE DE DIOS	547
MOQUEGUA	655
PASCO	1 810
PIURA	5 140
PUNO	6 030
SAN MARTIN	777
TACNA	530
TUMBES	962
UCAYALI	814
TOTAL	60 854

1/ Incluye a la Provincia Constitucional del Callao

Fuente: Oficina de Coordinación Descentralizada, al 31.dic.2018

Durante el año 2018, COFOPRI en el marco del Programa Presupuestal 0058 "Acceso de la Población a la Propiedad Predial Formalizada", se logró a través de sus Oficinas Zonales a nivel nacional, formalizar a 60,854 predios urbanos informales, como se muestra en el Grafico N° 1, debidamente inscritos en Registros Públicos, logrando el 101% la meta prevista en el Plan Operativo Institucional Modificado 2018 fue de 60,000 predios urbanos.

5. Contexto de la pandemia del COVID-19

El surgimiento de la pandemia del coronavirus, COVID-19, ha golpeado fuertemente al mundo. La rápida propagación del virus ha llevado a los gobiernos de distintos países a tomar acciones drásticas para reducir el incremento de casos y evitar un colapso de los sistemas de salud y también de la economía. Dado que existe una relación directa entre el

crecimiento de la economía y la reducción de pobreza, cuando la economía reporta resultados negativos, se produce un efecto inverso, es decir, la condición de pobreza aumenta. Si a esto sumamos que, según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, diversas empresas han solicitado suspensión perfecta de labores en este periodo para más de 200 mil trabajadores, tenemos como consecuencia que un segmento de peruanos considerados no pobres pero vulnerables porque salieron de la condición de pobreza en años recientes, se encuentran en riesgo de volver a la pobreza

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), órgano rector del Sistema Estadístico Nacional, ejecutó la "Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza - ENAHO 2018", en el área urbana y rural de los 24 Departamentos del país y la Provincia Constitucional del Callao. La Encuesta Nacional de Hogares, constituye el medio estadístico más importante y oportuno que dispone el país para la obtención de información estadística, social, demográfica y económica, proveniente de los hogares. A partir de la información obtenida de ellas se calculan indicadores para la medición de variados aspectos económicos y sociales. Además, se hace posible conocer y explicar los determinantes o factores causales del comportamiento de dichos aspectos, lo cual es de gran importancia para el diseño, monitoreo y medición de resultados de las políticas públicas.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEI al cierre del 2018, la población "no pobre, pero vulnerable" suman un universo de 1 millón 526 mil 184 hogares y son los que están en riesgo de volver a la pobreza este año, en tanto si se considera a los miembros de cada hogar (tres personas en promedio), la cifra llega a 4.5 millones de personas en riesgo.

En una entrevista al diario Gestión⁴, el docente de la Universidad del Pacífico, Marcel Ramírez, "La mayor proporción (de no pobre, pero vulnerables) son independientes y asalariados informales. Ese conjunto que conocemos como los que se ganan el día al día, que viven del día a día. Si estuvieran realizando su actividad, aunque de manera informal, pero actividad, no son pobres, pero corren el riesgo de serlo, entonces son vulnerables. La vulnerabilidad está asociada a la informalidad y a que no tienen ingresos regulares".

Hasta ahora el incremento del gasto social, ha estado principalmente orientado a gastos en sistema de salud (suministros médicos, equipamiento, materiales sanitarios, medicamentos, otros), bajar las tasas de interés, suspender los cobros de créditos sin intereses (personales e hipotecarios), congelar el pago de servicios básicos sin intereses (agua, luz, teléfono), subsidio a las personas de la tercera edad, subsidios a las empresas para evitar pérdidas de empleo, entre otros.

Sin embargo, aún no se ha visibilizado por parte del Estado una consecuencia intrínseca a "los pobres o vulnerables" y su inevitable incremento en el contexto de la pandemia del coronavirus, y es el correspondiente a la informalidad de su propiedad predial. La economía informal está generalmente compuesta por empresas informales, empleo informal y propiedad informal.

⁴ Página web del diario Gestión. <https://gestion.pe/economia/en-el-peru-hay-mas-de-15-millones-de-hogares-en-riesgo-de-volver-a-la-pobreza-tras-el-coronavirus-noticia/> Publicado el 15 de abril de 2020.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa, contribuye también en el proceso de reactivación, post COVID-19, a partir del aseguramiento de la continuación de procedimientos de formalización de la propiedad predial informal que otorgue a las personas seguridad jurídica y posibilidades de incorporar sus posesiones a los activos con los que puede contar para su recuperación económica.

6. Propuesta normativa.

Por lo expuesto en los puntos anteriores, la propuesta normativa plantea que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, emprenda como estrategia un proceso de titulación masiva de predios de aquellos poseedores cuya condición económica los ubica como personas en situación de pobreza y pobreza extrema que siendo beneficiarios de los diversos programas sociales ya se encuentran registrados y focalizados en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), para lo cual se exonera a COFOPRI del pago de tasas registrales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública le exige por la prestación de sus servicios en los procedimientos de formalización de la propiedad predial.

La norma aprobada tendrá características de auto aplicativa, en la medida que COFOPRI ya cuenta con la competencia para ejecutar procesos de formalización predial y cuenta con convenios con cada una de las instituciones públicas involucradas, siendo lo que se incorpora, la focalización de la población objetivo, quienes dada su condición no tienen los recursos necesarios para llevar adelante por sí mismo los procedimientos de formalización predial.

Con relación a la propuesta de exoneración, se precisa que están referidas única y exclusivamente a aquellas tasas administrativas relacionados al pago por los servicios de transferencia de información y documentación, a través de cualquier medio, se sustenta en el principio de colaboración entre entidades de la administración pública, el cual mereció sustento del tribunal constitucional en la sentencia del expediente N° 004-2004-CC/TC, el cual señala que el principio de colaboración se encuentra implícito en nuestro ordenamiento jurídico como una derivación del equilibrio de poderes reconocido en el modelo constitucional.

En la misma línea el artículo 76 TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula dos aspectos de la colaboración administrativa. El primero, correspondiente a los numerales 76.1 y 76.2, los cuales presentan el principio o criterio de colaboración entre entidades. Y el segundo, correspondiente a los numerales 76.3 y 76.4, los cuales enfocan este principio como una herramienta en el marco del procedimiento administrativo que serviría para resolver de una manera más ágil el procedimiento o para llegar a la verdad material antes de tomar una decisión.

Para efectos de la presente ley la exoneración planteada nos enfocados en lo dispuesto en el artículo 76.2 y sus incisos, según el cual las entidades del Estado pueden proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios

similares, así como prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que COFOPRI pueda necesitar para el cumplimiento de la presente ley.

El único requisito será el estar registrado en el sistema intersectorial e intergubernamental que provee información socioeconómica a las Intervenciones Públicas Focalizadas para la identificación de sus potenciales beneficiarios, denominado Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no deroga ninguna norma constitucional o con rango de Ley, dado que su finalidad es disponer la exoneración del pago de tasas registrales, aranceles u otros cobros de carácter administrativo que las instituciones públicas exigen al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), a fin de promover la formalización de la propiedad predial individual de los beneficiarios de los diversos programas sociales.

En tal sentido para hacer efectiva las exoneraciones propuestas, basta que las diversas instituciones públicas intervinientes en los procedimientos de formalización de propiedad predial, deban adecuar su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 28687

Modifícase los artículos 3°, 16° y 21° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, 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 del 2012. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.

(...).

Artículo 16.- Aplicación

(...)

a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre del 2012 sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico legal conforme lo establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley.

(...).

Artículo 21.- De la Expropiación de los Terrenos

*Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre del 2012**. El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones:*

(...)

21.3 Restricciones

*El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización. En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad **al 31 de diciembre del 2012**.*

(...).”

Artículo 3.- Modificación de la Ley N° 28923

Modifícase el artículo 2° de la Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, en los siguientes términos:

“Artículo 2.- Del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación

*Créase un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios, el cual tendrá vigencia **hasta el 31 de diciembre de 2026**.*

Este plazo de vigencia comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial que permite el reforzamiento de la formalidad y la seguridad jurídica en el país.”

Artículo 4.- Exoneración del pago de tasas y costos a COFOPRI

Exonerase 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.

El plazo de vigencia de las exoneraciones previstas es **hasta el 31 de diciembre de 2026**. Dicho plazo comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente.

IV. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

La presente Ley no genera costo adicional dado que el objetivo de brindar exoneraciones al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se materializan permitiendo la transferencia de información y documentación, a través de cualquier medio, y cualquier otra acción requerida o dispuesta para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, actividades y productos que ya se encuentran disponibles en las

diversas instituciones públicas intervinientes, fortaleciendo el deber de colaboración interinstitucional.

Entre los beneficios podemos señalar que mejora la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promueve el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades. Asimismo, fomenta que la inversión del Estado en programas sociales consiga sus metas redundando en el desarrollo social y económico de este sector de la población.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional que promueve la Décima Política de Estado relacionado con la Reducción de la Pobreza y la Vigésima Primera Política de Estado relacionado con el Desarrollo en Infraestructura y Vivienda.
