

Proyecto de Ley N° 4458/2018-CR

**SUMILLA:** Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 28687, ampliando el ámbito de aplicación de formalización de la propiedad informal con su inscripción registral, hasta el 31 de diciembre de 2015.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

12 JUN 2019

RECIBIDO

Firma [Firma] Hora 2:58 pm

## PROYECTO DE LEY

Los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta de la congresista **YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

### **"LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28687, AMPLIANDO EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL CON SU INSCRIPCIÓN REGISTRAL, HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2015."**

#### **Artículo 1. - Objeto de la Ley.**

La presente ley tiene por objeto ampliar el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, con la finalidad de lograr la formalización, adjudicación y titulación de la propiedad informal con su inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015.

#### **Artículo 2. - Modificación de la Ley N° 28687**

Modifíquense 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, los mismos que quedaran 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.** Compréndese 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**

*El presente Título establece los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios, mediante el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos sobre:*

a) *Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales al **31 de diciembre de 2015** 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 al **31 de diciembre de 2015**.

...

### 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 de 2015**.

....

### Artículo 3. - **Modificación de la Ley N° 30731**

Modifíquese el artículo 2° de la Ley N° 30731, el mismo que quedará redactado en los siguientes términos:

"Artículo 2. Formalización y adjudicación de lotes a través del COFOPRI  
La formalización, adjudicación y titulación de los lotes de las posesiones informales **constituidas a partir del 1 de enero de 2016**, que no pudieron ser incorporadas a la formalización en el marco de la Ley 28687, pueden ser formalizadas en el marco de la ejecución de los Programas de Adjudicación de Lotes, dispuesto por el Título III del Decreto Legislativo 803, modificado por la Ley 27046 y el Decreto Legislativo 1202, correspondiendo que la adjudicación de lotes se mantiene a título oneroso y valor arancelario con las excepciones establecidas en dicho marco normativo."

### Artículo 4. - **Derogatoria**

Deróguese toda norma que se oponga a la presente ley.

Lima, junio de 2019



YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS  
Congresista de la República

*Lizbeth Róder*

*Bocchino*

*Estelita Burtos*

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, .....<sup>17</sup> de JUNIO..... del 201<sup>9</sup>.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4458 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN;  
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,  
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

.....  
GIANMARCO PAZ MENDOZA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



.....  
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA  
Congreso de la República

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. MARCO NORMATIVO:

El marco legal que regula el accionar de COFOPRI es el Decreto Legislativo N° 803 – Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal de fecha 15 de marzo de 1996, mediante el cual se crea un sistema único de formalización de la propiedad para otorgar seguridad jurídica a la propiedad y para la incorporación de los activos de los peruanos a una economía social de mercado, lo cual implica que los inmuebles puedan ser claramente identificados, ubicados y representados en instrumentos de aceptación universal, regidos por un marco institucional que facilite su intercambio. En esa óptica, el artículo 1° de la norma aludida, declara “de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, establecidos por el inciso 16) del Artículo 2° y los Artículos 58° y 70° de la Constitución Política”.

El accionar de COFOPRI, en su afán de dar cumplimiento cabal a lo dispuesto en su Ley de creación, y considerando que su marco legal tenía limitaciones para concretar los fines para la cual fue creada, llevó a complementar las funciones asignadas y a perfeccionar las disposiciones legales vigentes, siendo las más importantes las siguientes:

- El **Decreto Legislativo N° 803** de fecha 22 de marzo de 1996, Ley de promoción del acceso a la propiedad formal, que crea el “Organismo de Formalización de la Propiedad Informal” como ente 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.
- El **Decreto Supremo N° 005-2001-JUS** de fecha 3 de marzo del 2001, que crea las comisiones provinciales de formalización de la propiedad informal.
- La **Ley N° 27972**, de fecha 26 de mayo del 2003, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece la competencia de las municipalidades provinciales para el saneamiento físico y legal de los asentamientos humanos.
- La **Ley N° 28391**, del 16 de noviembre del 2004, Ley de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, que establece la competencia de las municipalidades provinciales para la ejecución de las acciones de formalización en las posesiones informales en sus respectivas circunscripciones territoriales.
- El **Decreto Supremo N° 005-2005-JUS**, de fecha 17 de marzo del 2005 que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos y modifican el Reglamento aprobado por el D.S. N° 013-99-MTC del 17 de marzo del 2005.
- El **Decreto Supremo N° 011-2005-JUS**, del 1 de septiembre del 2005, que precisa los objetivos de COFOPRI, en el sentido de promover el acceso y mantenimiento de la propiedad predial formal con el fin de garantizar el derecho de todos los ciudadanos, debe asesorar y capacitar a los gobiernos regionales y locales para cumplir con los objetivos del plan de descentralización en implementación, debe ejecutar el saneamiento físico y legal de los bienes inmuebles del Estado, promover las condiciones para el fomento de la inversión pública y privada en la prestación de servicios complementarios relacionados a la propiedad como el acceso al crédito, provisión de servicios de infraestructura y generación de un mercado inmobiliario.



- La **Ley N° 28687**, del 15 de marzo del 2006, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, que derogó la Ley N° 28391 y reafirmó las competencias de las municipalidades provinciales para la ejecución de las acciones de formalización en las posesiones informales. La Ley N° 28391 derogada comprendía aquellas propiedades informales de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre del 2001, cuyo plazo fue prorrogado por la Ley N° 28687 hasta el 31 de diciembre del 2004.
  - El **Decreto Supremo N° 019-2006-VIVIENDA** del 09 de agosto del 2006, que, disponen la adscripción de COFOPRI al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
  - La **Ley N° 28923** del 07 de diciembre del 2006, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos por un periodo de tres (03) años a cargo de COFOPRI, y dispone el cambio de su denominación de Comisión de Formalización de la Propiedad Informal a Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.
  - El **Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA** del 21 de febrero del 2007, que aprueba la fusión del Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT, con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI.
  - El **Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA** del 20 de abril del 2007, que precisa el ámbito de la fusión por absorción dispuesta mediante D.S. N° 005-2007-VIVIENDA, de COFOPRI con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT.
  - El **Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA** del 27 de julio del 2007, que aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI.
  - La **Ley N° 29320** - Ley que modifica el artículo 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 - del 10 de febrero del 2009, que modifica el artículo 21° declarando de necesidad pública, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre del 2004.
  - La **Ley N° 29802**, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario del Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley N° 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 del 2007, por un período de cinco (5) años adicionales, el cual se computa inmediatamente al vencimiento del plazo vigente.
  - La **Ley N° 29390**, Ley que exonera el Organismo de Formalización de la Propiedad Informar (COFOPRI) del pago de Tasas Registrales, Municipales, Aranceles u otros cobros para la ejecución de la formalización de la propiedad urbana y rural.
- Decreto **Legislativo N° 1202**, que tiene por objeto modificar las disposiciones del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, con el fin de implementar la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda, a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal<sup>1</sup>.



## II. ANTECEDENTES:

Se entiende al asentamiento humano popular, como un conjunto de personas de un mínimo de ocho familias (agrupadas o contiguas), en donde más de la mitad de su población no cuenta con título de propiedad, ni acceso formal a, por lo menos, dos de

<sup>1</sup> Fuente Diario Oficial El Peruano

los servicios básicos (red de agua, energía eléctrica con medidor domiciliario, sistema de desagüe). El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS) cataloga a los asentamientos humanos populares como "Barrios Urbanos Marginales, BUM", que es un concepto más amplio, en donde se dividen aquellos barrios consolidados de los no consolidados. Los no consolidados son aquellos barrios que no tienen acceso a los servicios básicos de manera formal y no tienen por lo general seguridad en la tenencia de la tierra.

Al día de hoy, no existe un registro completo y actualizado de parte del Estado sobre los Asentamientos Populares Humanos que se encuentran asentados en el país, de manera oficial y georeferenciada.

De acuerdo a la data del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI del año 2017<sup>2</sup>, la mayor cantidad de personas que viven por debajo de la línea de pobreza ya no están concentradas en las zonas rurales (3.3 millones), sino en las urbes (3.5 millones), cambiando de esta forma la imagen de la pobreza en el Perú, que ha pasado a ser urbana mayoritariamente. En la actualidad, las mayores concentraciones de pobreza urbana se dan en los distritos de: San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Ventanilla, El Porvenir en Trujillo y Castilla en Piura. Asimismo, de acuerdo al estudio hecho sobre la situación de los barrios urbanos marginales del Perú en el 2012 por el Ministerio de Vivienda y actualizada por el informe de CAPECO (Cámara Peruana de la Construcción), sobre el acceso a la vivienda para el 2016 en el Perú existía alrededor de 8,900 barrios urbanos marginales - BUM. La mayor concentración se encuentra en Lima (4, 453), siguiendo la sierra sur (1,101) y la costa norte del país (1,018).

El crecimiento de la Propiedad Informal, puede ser atribuida a diferentes factores que se han desarrollado a través de décadas: la falta de vivienda popular de los años sesentas (tema vigente hasta hoy), la reforma agraria de los años setenta, la crisis económica de los ochentas, el crecimiento de la violencia interna en los 90 o la burocratización y excesivo costo de los trámites. Estas causas terminaron convirtiéndose en el soporte o razón de ser de las acciones políticas emprendidas por los gobiernos de turno para justificar la existencia de diversas iniciativas y entidades estatales encargadas de la Formalización de la Propiedad Inmueble en Perú, a través de los años, tales como, la Oficina de Barriadas del Ministerio de Gobierno y Policía, el Instituto Nacional de Vivienda, la Junta Nacional de Vivienda, la Corporación Nacional de Vivienda, el Ministerio de Vivienda, la Superintendencia de Bienes Nacionales, ENACE, el Sistema Nacional de Movilización Social, Municipios). Lamentablemente ninguna fue eficiente en su momento.

En los años 90, durante el gobierno del Presidente Alberto Fujimori se otorgaron facultades delegadas al Ejecutivo, mediante Ley N° 26557, para legislar sobre la propiedad informal entre otros temas. En el marco de las facultades delegadas, se dicta el Decreto Legislativo N° 803, norma a través de la cual se crea COFOPRI, permitiéndose que los poseedores informales reciban un título de propiedad que contenga el reconocimiento que el Estado le otorga sobre el lote (no la construcción) que viene ocupando. El valor agregado que recibe el antes mencionado título de propiedad pasa por su inscripción en el Registro de la Propiedad de la ciudad donde se ubica el predio titulado. Antes de la existencia de COFOPRI los títulos eran entregados sin haber sido registrados trasladando el trámite y costo de su registro a los usuarios.

Según el Plan de Nacional de Formalización de (aprobado por Resolución Directoral N° 139-2008-COFOPRI/DE), la finalidad última de COFOPRI es "Promover el

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas e Informática – INEI, Resultados Definitivos del Censo Nacional 2017.  
<http://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>

desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal".

Desde los años 80', el Estado había decidido encargar a los Municipios (a través del Decreto Legislativo N° 51, Ley de Municipalidades), la función de titular la propiedad informal (a través de una Dirección Ejecutiva de Asentamientos Humanos Marginales). En la obra "El Otro Sendero" se hace particular referencia a la limitada capacidad de la municipalidad para entregar títulos de propiedad:

- "Durante la gestión de Eduardo Orrego (1981-1983) la Municipalidad de Lima fue capaz de entregar más de 22,000 títulos, el número record de la historia"<sup>3</sup>.
- "De acuerdo con los cálculos del ILD, a Julio de 1986 la administración municipal marxista (se está refiriendo al gobierno municipal de Alfonso Barrantes) había entregado válidamente menos de 11,000 títulos adicionales"<sup>4</sup>.
- "Este estudio cubrió los 3 únicos casos que, desde 1981 – en que se promulgó la Ley de Municipalidades, Decreto Legislativo 51 – hasta la fecha de las investigaciones del ILD, habían sido resueltos por las autoridades. Cabe advertir que, mientras tanto, se produjeron varios centenares de invasiones"<sup>5</sup>.

Los resultados de la participación municipal fueron muy limitados, dado que se presentaron situación de burocratización, corrupción, desconocimiento del derecho, emisión de títulos sin saneamiento de la tierra. Adicionalmente a ello, teníamos un Registro de Propiedad Inmueble que no estaba preparado para registrar el derecho de propiedad en asentamientos humanos. Ello sin olvidar que el Código Civil de 1936 (vigente hasta el año 1984) no tenía prevista la posibilidad de registrar la posesión (salvo que existiera un procedimiento judicial de prescripción adquisitiva).

En una presentación realizada por el ILD, se señala que antes de la creación de COFOPRI se necesitaban 728 pasos y 20 años para obtener la titulación. El cuadro adjunto, elaborado por el ILD muestra de manera comparativa, los tiempos y costos de la titulación a través del tiempo.

|   | TIEMPO   | COSTO                                   |
|---|--|---|
| Antes del Registro Predial y COFOPRI  | 20 años  | US\$ 230                                |
| Con el Registro Predial y COFOPRI<br>(Durante el primer Gob. de García y los de Fujimori) | 2 meses  | US\$ 35                                 |
| <b>Reducción</b>  | a menos de 1/100 parte del tiempo anterior   | a menos de 1/7 parte del costo anterior |
| Con las contra-reformas<br>(Durante los Gob. de Paniagua y Toledo)                        | 4.8 meses  | US\$ 70                                 |
| <b>Incremento</b>   | 2.2 veces el tiempo anterior   | 2 veces el costo anterior               |
| <b>Impacto de las contra-reformas</b>   | Los interesados deberán pagar US \$ 590.6 millones más para formalizar sus predios |   |



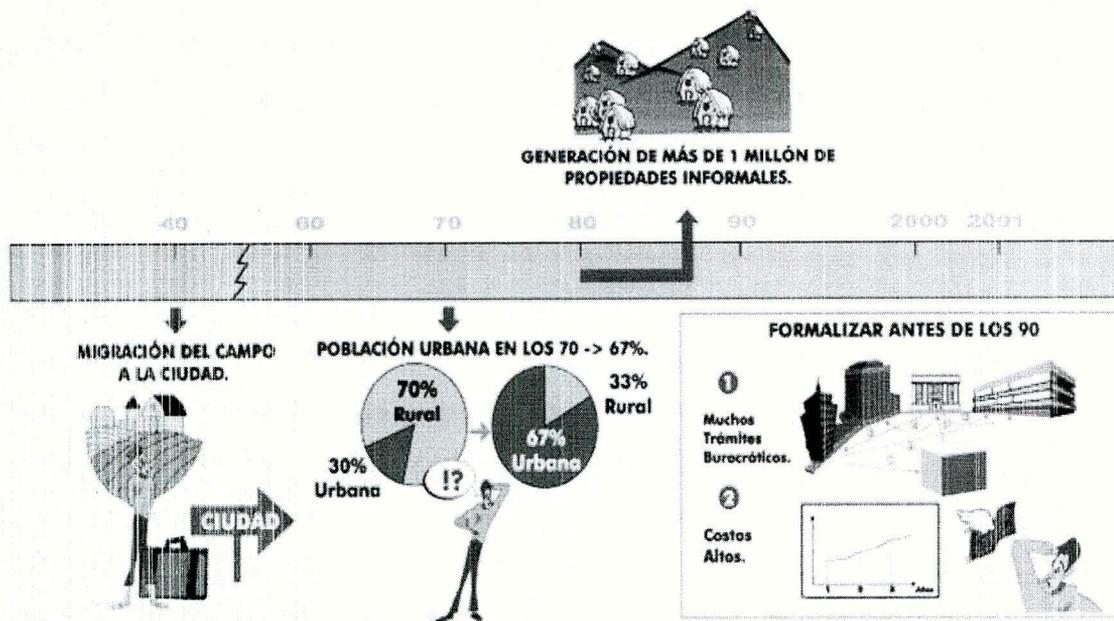
<sup>3</sup> El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, noviembre de 1986, Página 55, Tercer Párrafo.

<sup>4</sup> El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, noviembre de 1986, Página 55, Cuarto Párrafo.

<sup>5</sup> El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, noviembre de 1986, Página 175, Tercer Párrafo.

El crecimiento poblacional explosivo en la costa, sobre todo en la capital, originó un déficit agudo de viviendas, ocasionando el hacinamiento poblacional en la metrópoli que indujo finalmente a la ocupación irregular de tierras principalmente urbanas y en menor medida las rurales, generando más de un (01) millón de propiedades informales, ocasionando a su vez problemas de carencia de infraestructura de agua, desagüe, energía, vías de comunicación, transporte e inseguridad jurídica en la propiedades, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

## Antecedentes de la generación de propiedades informales hasta la década de los 90



**Fuente:** Informe Temático N° 12/2012-2013 - ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DEL ORGANISMO DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – COFOPRI, elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria<sup>6</sup>.

### Fases del proceso de formalización.

El proceso de formalización se lleva a cabo en tres fases que son: el diagnóstico, la formalización integral y la formalización individual, que concluye con la entrega del título emitido por COFOPRI e inscrito en los Registros Públicos.

- **Diagnóstico.**

Esta fase viene a ser el inicio o proceso cero, que consiste en un estudio técnico y legal del área geográfica en intervención, con la finalidad de establecer la factibilidad del predio e incorporar al proceso de formalización nacional. En esta fase se evalúa las condiciones de la propiedad, identificando los problemas que se tienen que resolver para su formalización. De esta



<sup>6</sup> Informe Temático N° 12/2012-2013 - ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DEL ORGANISMO DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – COFOPRI, elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/817088C7844C6F23052580420075275C/\\$FILE/41\\_INFTEM12\\_2015\\_2016\\_legislacion\\_gestion\\_interes\\_lobby.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/817088C7844C6F23052580420075275C/$FILE/41_INFTEM12_2015_2016_legislacion_gestion_interes_lobby.pdf)

manera se identifican si los predios son del Estado o de particulares y si están registrados o no.

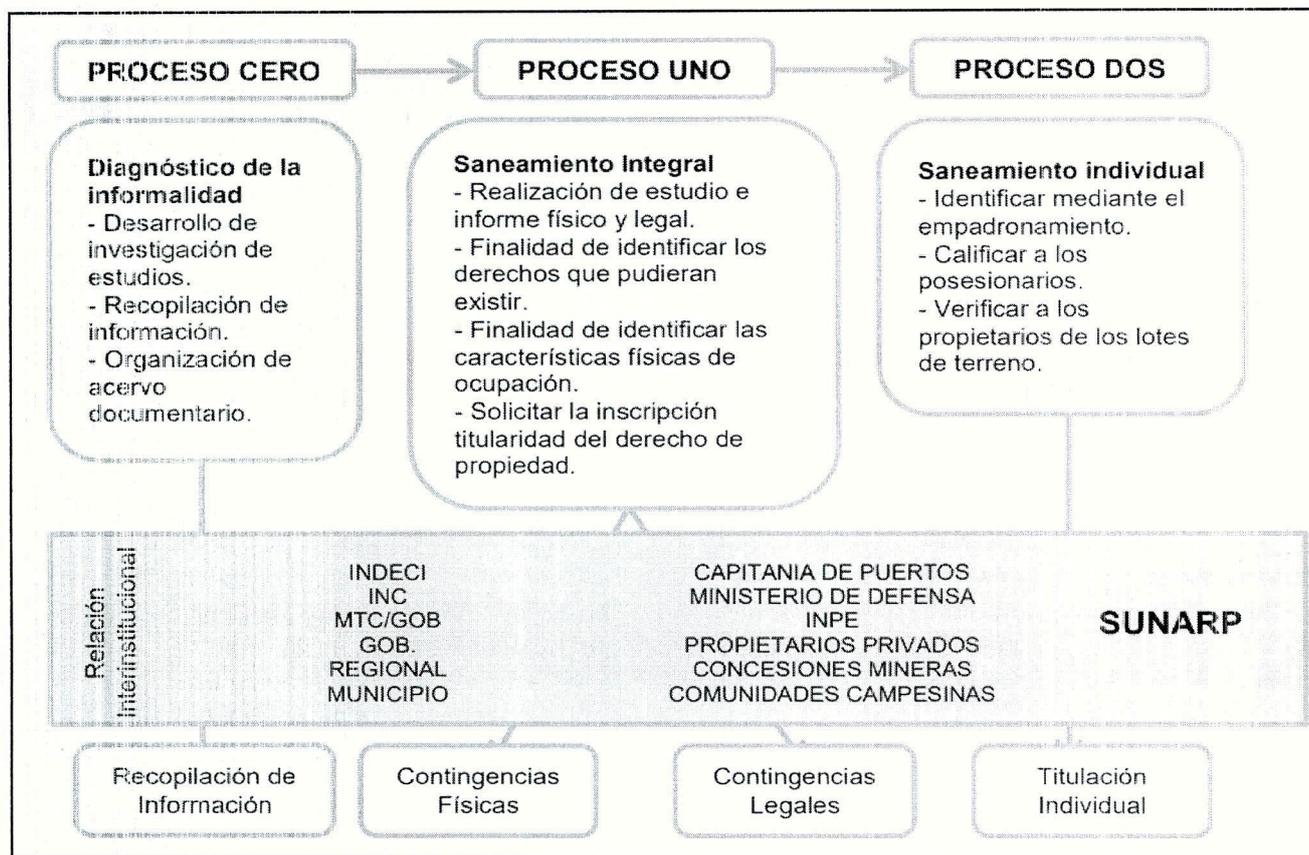
- **Formalización integral.**

Es la segunda fase o proceso uno, y comprende las actividades de levantamiento topográfico, edición de la cartografía y otras de carácter técnico legal, que faciliten registrar el plano perimétrico, de trazado y lotización de todas las propiedades a formalizar.

- **Formalización individual.**

Es la tercera fase o proceso dos que, a través del empadronamiento y calificación del predio, se efectúa la titulación e inscripción de los derechos sobre el bien a cada uno de los beneficiarios. Si durante la formalización se presentan conflictos de intereses sobre la posesión, se han creado las siguientes instancias: las oficinas zonales y el tribunal administrativo de la propiedad. Si se determina superposición con propiedad privada, se puede resolver a través de la conciliación, declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, mediante regularización de tracto sucesivo, expropiación o reversión de la propiedad.

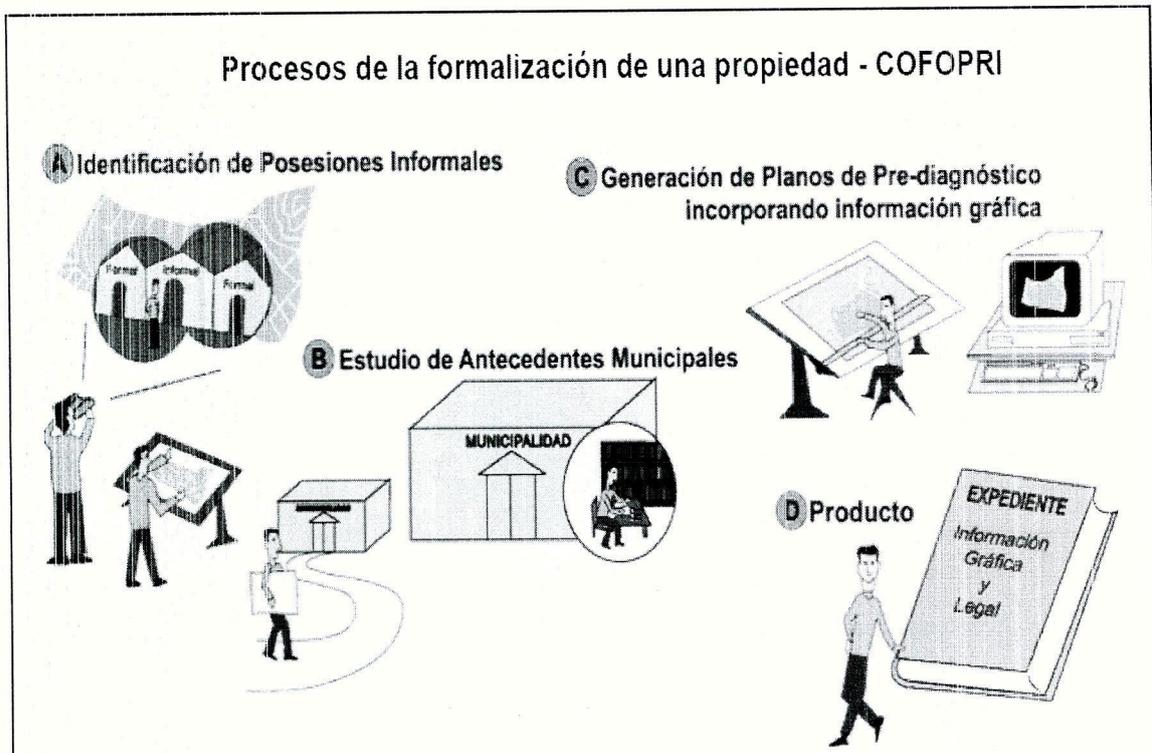
Las fases del proceso de formalización no solo es la revisión o la realización de un estudio físico e identificar al propietario, también es una relación con otras instituciones para poder obtener el producto final, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



**Fuente:** Informe Final del Grupo de Trabajo de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República<sup>7</sup>



Informe Final del Grupo de Trabajo de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República - 2012  
[http://www2.congresc.gob.pe/sicr/comisiones/2012/com2012vivcon.nsf/pubweb/8374985565C1BE0D05257BAC00561757/\\$FILE/INFORME\\_FINAL.PDF](http://www2.congresc.gob.pe/sicr/comisiones/2012/com2012vivcon.nsf/pubweb/8374985565C1BE0D05257BAC00561757/$FILE/INFORME_FINAL.PDF)



**Fuente:** Informe Temático N° 12/2012-2013 - ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DEL ORGANISMO DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – COFOPRI, elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria<sup>8</sup>.

En este orden de ideas, se debería considerar restablecer la vigencia de COFOPRI para realizar acciones gratuitas de formalización en posesiones informales, con la finalidad de lograr la formalización, adjudicación y titulación de la propiedad informal con su inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015 –por lo menos con una base temporal, en razón de lo siguiente:

- El saneamiento y titulación inmobiliario implica la definición de derechos, lo cual constituye una condición necesaria para el desarrollo de los mercados.
- Todavía falta propiedad inmobiliaria por “sanear y titular” en el Perú. A pesar de los masivos esfuerzos realizados por el Estado a través de COFOPRI, existen “bolsones” pendientes, estos bolsones se han originado por contingencias en anteriores procesos de saneamiento y titulación. Las contingencias son casos en donde no se ha podido sanear el territorio por motivos como: seguridad, calidad del suelo, restos arqueológicos, cercanía a ríos, zonas de dominio exclusivo en playas, entre otros.

En año 2001, los gobiernos locales volvieron a participar en el saneamiento y titulación de inmuebles, a través de las “Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal”. En la práctica casi todas las municipalidades delegaron sus



<sup>8</sup> Informe Temático N° 12/2012-2013 - ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DEL ORGANISMO DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – COFOPRI, elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria [http://www2.congresc.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/817088C7844C6F23052580420075275C/\\$FILE/41\\_INFTEM12\\_2015\\_2016\\_legislacion\\_gestion\\_interes\\_lobby.pdf](http://www2.congresc.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/817088C7844C6F23052580420075275C/$FILE/41_INFTEM12_2015_2016_legislacion_gestion_interes_lobby.pdf)

funciones –vía convenio– a COFOPRI. Esto, porque los gobiernos locales conocían de su limitada capacidad en esta materia.

En términos generales existe evidencia para afirmar que los gobiernos locales (particularmente los distritales) son ineficientes en el ejercicio de sus funciones, y que cuando las ejercen, existe una alta probabilidad de que existan situaciones de mala utilización o abuso de sus facultades. Esto se ha señalado en documentos como el Informe de la Defensoría del Pueblo, vinculado al uso y abuso de la autonomía municipal y el estudio empírico realizado por Francke y Herrera, sobre el desempeño y eficiencia de las municipalidades del país<sup>9</sup>.

Según el Informe Final del Grupo de Trabajo de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República<sup>10</sup>, en cargado de evaluar el trabajo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI a nivel nacional, de noviembre del 2012, refiere que COFOPRI mediante Informe N° 015-2013/COFOPRI7OPP, precisa que entre los años 2008 y 2011, no ha realizado ninguna evaluación de impactos de la titulación y registro de predios rurales, acotando que el único estudio de impacto de la titulación de predios rurales, fue realizado entre los años 2005 – 2006 por el Consorcio Grade – Cuanto, por encargo del Programa de Titulación de Tierras, Segunda Etapa – PTRT2 del ex PETT, financiado por el BID; razón por la cual no fue posible dar recopilar información integral sobre los medios de verificación establecidos en el Plan Nacional de Formalización 2008 – 2015.

Se señala también, en el referido informe que para la atención de la información requerida a COFOPRI por el grupo de trabajo de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, se ha tomado como referencia el servicio de Evaluación del Impacto del Proyecto de Consolidación de los Derechos de la Propiedad Inmueble – PCDPI, realizado por la empresa APOYO y cuyo objetivo central fue “conocer los efectos e impactos de PCDPI sobre la población beneficiaria”.

El informe parlamentario, concluye que en realidad COFOPRI desconoce del impacto que ha generado su trabajo, por lo que no se puede generar una evaluación con relación al aumento del valor de la propiedad, sobre la propiedad segura, incentivos de la inversión, acceso al crédito y el acceso a los servicios básicos, entre otros; pero lo que si queda claro es que los Municipios no han logrado igualar los resultados obtenidos por COFOPRI.

Adicionalmente, es importante enfatizar que el presente Proyecto de Ley, tiene como objeto principal modificar el inciso 3.1 del artículo 3°, el inciso a) del artículo 16°, el artículo 21.3 y el artículo 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, ampliando las posesiones informales e inscripción registral de lotes hasta el 31 de diciembre de 2015; a efectos que los beneficiarios mejoren en todo su contexto su calidad y nivel de vida.



### **III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La iniciativa legislativa propuesta, propone modificar el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, con la finalidad de lograr la formalización, adjudicación y

<sup>9</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe/video-informes.php?ar=3378>

HERRERA, Pedro & Pedro FRANCKE. Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/download/1031/997>

<sup>10</sup> Informe Final del Grupo de Trabajo de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República - 2012

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2012/com2012vivcon.nsf/pubweb/8374985565C1BE0D05257BAC00561757/\\$FILE/INFOFORME\\_FINAL.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2012/com2012vivcon.nsf/pubweb/8374985565C1BE0D05257BAC00561757/$FILE/INFOFORME_FINAL.PDF)

titulación de la propiedad informal con su inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015, para lo cual se propone modificar 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

#### **IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no va significar ningún costo para el erario nacional, se orienta hacia la reactivación de la propiedad mediante la formalización, promoviendo eficazmente el acceso a la vivienda y la formalización de la propiedad informa, bajo la perspectiva social de desarrollo.

#### **V. DEL ACUERDO NACIONAL:**

La presente iniciativa legislativa, de acuerdo a las 31 políticas de estado, amparamos en la Vigésima Primera Política de Estado, Desarrollo en infraestructura y vivienda; el Estado se compromete a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado.

El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado<sup>11</sup>.

Lima, junio de 2019



<sup>11</sup> 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.