

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

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN
PERIODO DE SESIONES 2021-2022



Señora presidente:

Ha sido remitido, para dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción el Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Renovación Popular a iniciativa de la señora congresista Noelia Rossvith Herrera Medina, por lo que se propone una "Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados".

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su décima segunda sesión ordinaria realizada el 17 de enero de 2022, después del análisis y debate pertinente acordó por Mayoría de los asistentes la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Jhaec Darwin Espinoza Vargas, María Acuña Peralta, Víctor Flores Ruíz, Segundo Quiroz Barboza, Pasión Dávila Atanacio, Jorge Coayla Juárez, Elías Varas Meléndez, Flavio Cruz Mamani, Luis Arturo Alegría García, José Arriola Tueros, Freddy Díaz Monago, Yéssica Amuruz Dulanto, Noelia Herrera Medina y Digna Calle Lobatón. Votaron en contra las congresistas Sigrid Bazán Narro y Yorel Alcarraz Agüero.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a) Estado procesal del proyecto de ley

El Proyecto de Ley N° 580/2021-CR, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 26 de octubre de 2021. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 03 de noviembre de 2021.

b) Antecedentes legislativos

En el periodo legislativa 2016 -2021, se presentaron los proyectos de ley 4458/2018-CR, 4870/2020-CR, 4922/2020-CR, 5010/2020-CR, 5083/2020-CR, 5218/2020-CR, 5262/2020-CR, 5563/2020-CR, 5687/2020-CR, 5896/2020-CR, iniciativas que fueron acumulados, aprobados y se convirtieron en la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dictan medidas para la formalización.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley N° 580-2021-CR, propone otorgar criterios de atención prioritaria al organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, a fin de proceder con el saneamiento y titulación de terrenos ocupados por posesiones informales, con el objeto de permitir a la población en situación vulnerable y de escasos recursos



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

económicos a que acceda al derecho constitucional a la vivienda sobre inmuebles de propiedad estatal con fines de vivienda, la misma que contiene la siguiente fórmula legal:

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

Artículo 1. Objeto.

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

Artículo 2. Finalidad.

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

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

Artículo 3. Prohibición de transferencia.

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

Artículo 4. Exoneración de tributos.

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

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

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

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

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

III. MARCO NORMATIVO

a) Legislación Nacional

• Constitución Política del Estado

Artículo 70.- Inviolabilidad del derecho de propiedad

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

• Decreto Legislativo N° 295 – Código Civil

Artículo 896.- La Posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad.

Artículo 923.- La Propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la Ley.

• Reglamento del Congreso de la Republica.

Artículo 70. Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio.

(...)

Disposiciones legales aplicados por COFOPRI:

- **Decreto Legislativo N° 803 de fecha 22 de marzo de 1996**, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, que crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y su mantenimiento dentro de la formalidad.

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

- **Decreto Supremo N° 009-99-MTC de fecha 09 de abril de 1999**, mediante el cual aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- **Decreto Supremo N° 013-99-MTC de fecha 05 de mayo de 1999**, mediante el cual aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI.
- **Decreto Supremo N° 005-2001-JUS de fecha 03 de marzo de 2001**, que crea las comisiones provinciales de formalización de la propiedad informal.
- **Ley N° 28391 de fecha 16 de noviembre de 2004**, Ley de Fortalecimiento 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.
- **Decreto Supremo N° 005-2005-JUS de fecha 17 de marzo de 2005**, que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos y Modifica el Reglamento aprobado por el S.S. N° 013-99-MTC.
- **Decreto Supremo N° 011-2005-JUS del 01 de setiembre de 2005**, mediante el cual precisan objetivos y funciones de COFOPRI.
- **Ley N° 28687 de fecha 15 de marzo de 2006**, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- **Decreto Supremo N° 019-2006-VIVIENDA de fecha 09 de agosto de 2006**, mediante el cual dispone la adscripción de COFOPRI al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- **Ley N° 28923 de fecha 07 de diciembre de 2006**, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos y su modificatoria; el COFOPRI, asumió las funciones de ejecución de manera directa respecto a los procedimientos de saneamiento físico legal y la titulación de los predios urbanos a nivel nacional, ubicados en posesiones informales, de manera excepcional. Asimismo, se estableció que el COFOPRI llevaría a cabo, por encargo de las municipalidades provinciales, los procesos de Prescripción Adquisitiva de Dominio y Tracto Sucesivo, a los que hubiera lugar.
- **Mediante Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI**, cuyo objeto es ejecutar del Proceso de Formalización de la Propiedad Predial, a nivel nacional, con el objeto de generar derechos de propiedad seguros jurídicamente y sostenibles en el tiempo, participar en la formulación de Catastro Predial a nivel nacional y contribuir con el proceso de Descentralización, transfiriendo capacidades a los Gobiernos Regionales y Locales

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

- **Ley N° 29320 de fecha 10 de febrero 2009**, 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.
- **Ley N° 29390 de fecha 24 de julio de 2009**, Ley que exonera al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros para la ejecución de la formalización de la propiedad urbana y rural.
- **Ley N° 29802 de fecha 11 de octubre de 2011**, 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. Dispone la vigencia del Régimen Extraordinario del COFOPRI por cinco años adicionales y se le faculta a formalizar y titular posesiones informales a partir del 01/01/2005 hasta el 14/08/2008, en el ámbito de las provincias declaradas en emergencia por los sismos ocurridos el 15/08/2007.
- **Decreto Supremo N° 007-2012-VIVIENDA de fecha 08 de febrero de 2012**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de los artículos 3 y 4 de la Ley N° 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.
- **Decreto Legislativo N° 1202 de fecha 22 de setiembre 2015**, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 803 Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal; dispone que el COFOPRI ejecute de oficio y de manera progresiva 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 hay iniciado desde el 01/01/2005 hasta el 24/11/2010.
- **Decreto Supremo N° 001-2018-VIVIENDA de fecha 12 de enero de 2018**, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de los programas de Adjudicación de lotes con fines de vivienda, a que se refiere el Título III del Decreto Legislativo N° 803, modificado por el Decreto Legislativo N° 1202 y sus medidas complementarias, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2016-VIVIENDA.
- **Ley N° 30513 de fecha 03 de noviembre de 2016**, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta otras medidas prioritarias. El mismo que prorroga la vigencia del artículo 2° de la Ley N° 28923.
- **Ley N° 30711 de fecha 27 de noviembre de 2017**, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, dispone encargar a COFOPRI nuevas facultades, entre ellas, las actividades catastrales de levantamiento y/o actualización catastral urbano a pedido de los Gobiernos Locales

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

y como ejecutor de las medidas necesarias para desarrollar un Catastro urbano Nacional.

- **Mediante, Ley N° 30731, Ley que modifica la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, Para Implementar Programas Municipales de Vivienda;** dispone que en el ámbito de las competencias en los Programas de Adjudicación de Lotes que se desarrolle en las zonas declaradas en emergencia a consecuencia del fenómeno del niño costero, se realice la adjudicación onerosa de lotes, manteniéndose la gratuidad para casos de reubicación.
- **Con Decreto Legislativo N° 1365, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el desarrollo y consolidación del Catastro Urbano Nacional;** se le encarga al COFOPRI implementar, gestionar, actualizar y ejecutar el Catastro Urbano Nacional, para lo cual deberá ejecutar las acciones necesarias para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización de un Catastro Urbano Nacional; promover y establecer mecanismos de intercambio de información proveniente del catastro urbano de las municipalidades y de otras entidades públicas cuya información se requiera, implementando una plataforma informática interoperable única y sostenible para la administración de la información catastral. Así también encarga la capacitación y asistencia técnica dirigida a las municipalidades en la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización de los catastros urbanos locales.
- **Mediante, Decreto Supremo N° 013-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo que reglamenta la Ley N°30852, Ley que aprueba la exoneración de requisitos a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional y con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos constituida por población damnificada con vivienda con daño recuperable;** se encarga al COFOPRI ejecutar el Catastro de Daños de la zona afectada identificando a las viviendas en condición de colapsadas, inhabitables y con daño recuperable, afectación leve o moderada, no afectada; así como, la identificación de ocupante, poseedor o propietario.
- **Decreto Supremo N° 020-2019-VIVIENDA de fecha 26 de julio de 2019, Decreto Supremo que modifica el artículo 18 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC.**
- **Decreto Supremo N° 001-2020-VIVIENDA, Decreto Supremo que declara de necesidad pública y de prioritario interés nacional el desarrollo y consolidación de la Formalización de la Propiedad Predial y del Catastro Urbano Nacional.**
- **Ley N° 31056 de fecha 25 de setiembre de 2020, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dictan medidas para la formalización, dispone medidas para la formalización de la propiedad informal ampliando plazos de ocupación de las posesiones informales para que sean beneficiarias de las acciones de formalización. Asimismo, amplía el periodo de vigencia del COFOPRI, hasta el 31/12/2026.**

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

- **Anexo – Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA de fecha 15 de enero de 2021**, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31056 Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dictan medidas para la formalización.

b) Legislación Comparada¹

Argentina:

Si bien la forma de gobierno de la República Argentina, se basa en el sistema federativo, la normativa subjetiva que rigen a la legislación judicial, es la misma de las que rigen en los países con gobierno de sistema unitario. En tal sentido, en la Constitución de la República de Argentina, están plasmadas todos los derechos y garantías de los ciudadanos como de sus bienes, en los cuales también están incluidos los bienes del Estado como los de los municipios.

• **Constitución Argentina²**

Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos:
(...) de usar y disponer de su propiedad (...)

Artículo 14 bis. - El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador:
(...) la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Artículo 17.- La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

México:

La Constitución Política de la Unión Federal también adopta el sistema de gobierno federal, y también, en cada Distrito Federal existe las leyes de cada municipio que guardan concordancia con la constitución de la Unión Federal. Esta Constitución de la Unión federal al igual que nuestra Constitución ha sufrido un cambio en su normativa derogando el art. 219 y 220 referidos al registro público de la propiedad. Y solo se toma en cuenta de manera muy general, aquellos derechos sobre los bienes inmuebles. Dejando ello a normas más específicas en cada estado. Sometidos a la Constitución.

• **Constitución Mexicana³**

Artículo 1152.- Los bienes inmuebles se prescriben: I. En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente. II. En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión. III. En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en

¹ Universidad Mayor de San Andrés Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Carrera de Derecho Plan Excepcional de Titulación de Antiguos Estudiantes No Graduados.

Postulante: Marco Antonio Ortuste Chávez Tutor: Dr. Arturo Vargas Flores La Paz – Bolivia 2013

² Constitución De La Nación Argentina (22 de agosto de 1994)

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto Vigente al 28 de mayo de 2021)

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

concepto de propietario, pacífica, continua y pública. IV. Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél. De igual forma nos habla de los vicios de la posesión en los siguientes artículos.

Artículo 1154.- Cuando la posesión se adquiere por medio de violencia, aunque ésta cese y la posesión continúe pacíficamente, el plazo para la prescripción será de diez años para los inmuebles y de cinco para los muebles, contados desde que cese la violencia.

Chile:

La Constitución de la República de Chile, considerada unitario y demócrata, señala y garantiza el derecho a la propiedad privada en su art. 19 numeral 24°. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. En la legislación Jurídica de la República de Chile el Código Civil 73, en el Título XLII de la Prescripción, nos habla del modo de adquirir la propiedad, sobre la interrupción de la posesión, de igual forma que en la legislación boliviana, existe dos tipos de prescripción la ordinaria y la extraordinaria. Requisitos necesarios para alegar cualquiera de estas prescripciones, de igual forma los plazos requeridos para cada figura jurídica. Que a continuación se detalla:

• **Código Civil**

Artículo 2502.- La interrupción es natural: 1.º Cuando sin haber pasado la posesión a otras manos, se ha hecho imposible el ejercicio de actos posesorios, como cuando una heredad ha sido permanentemente inundada; 2.º Cuando se ha perdido la posesión por haber entrado en ella otra persona.

c) **Normas convencionales**⁴

• **Declaración Internacional de Derechos Humanos**

Artículo 17.-

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Para Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 25.-

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido, **la vivienda** (...).

⁴ Colección Investigaciones Tratado de derechos reales. Posesión y propiedad. Tomo 2 Primera edición digital: abril, 2019 © Universidad de Lima Fondo Editorial Av. Javier Prado Este 4600 Urb. Fundo Monterrico Chico, Lima 33 Apartado postal 852, Lima 100 Teléfono: 437-6767, anexo 30131 fondoeditorial@ulima.edu.pe www.ulima.edu.pe

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

- **Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial**

Artículo 5.- El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros;
Artículo 16 1., h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

- **Protocolo adicional al convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales**

Artículo 1.- Protección de la propiedad. Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 21.- Derecho a la propiedad privada 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Artículo XXIII: Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

- **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, diciembre del 2000)**

Artículo 17. Derecho a la propiedad. 1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general. 2. Se protege la propiedad intelectual.

- **Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales**

Artículo 11.- Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada para sí y su familia, (...)

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

a). - Análisis Técnico:

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

El proyecto de Ley materia del presente dictamen propone establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados

Al respecto, cabe señalar que la ocupación del suelo urbano en el Perú, está caracterizada por una ocupación ilegal de terrenos de propiedad estatal, así como de particulares, hechos que se han ido suscitando con el transcurso del tiempo, en virtud a la necesidad de sus ocupantes de acceder a una vivienda digna y convertirse en propietarios del suelo que ocupan.

Pero también ha sido materia de abuso por parte de personas inescrupulosas que han logrado promover el tráfico de terrenos con la ocupación de grandes áreas de terrenos con fines de tráfico de terreno.

La ocupación indebida (invasión), viene suscitándose en todo el territorio peruano a espaldas de garantizar, conceder viviendas dignas para personas urgentes de ellas; debiendo el Estado mediante el sistema jurídico, romper con este tipo de ocupaciones de áreas (áreas que no ocupan) y tienen el único fin personal para lucrarse de ellas.

Ahora bien, al respecto tenemos que tener presente la definición de dos figuras jurídicas, como son la Propiedad y la Posesión:

La propiedad es un derecho fundamental y en el artículo 923 del Código Civil (CC), un simple concepto de propiedad es el que lo describe como un poder jurídico con tres atributos o derechos: usar, disfrutar y disponer; reconociéndose la facultad de reivindicación. En este texto no se hace mención alguna a la posesión, y en la parte de derechos reales del CC la posesión es regulada antes de la propiedad, claro está, que ello no significa que esta sea más importante que la propiedad.

En cuanto a la posesión, en el artículo 896 se establece que es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad. Según el marco jurídico, si la propiedad es un derecho fundamental y sus atributos tienen la misma connotación, entonces deberán tener especial tutela estatal; sin embargo, hay cierta diferenciación en los medios de protección, como lo veremos a continuación.

En cuanto a la especial tutela de la propiedad y posesión, el Tribunal Constitucional⁵ señaló que "...si bien el derecho de propiedad tiene reconocimiento y protección constitucional de conformidad con lo establecido en nuestra Constitución Política del Estado, no todos los aspectos de dicho atributo fundamental pueden considerarse de relevancia constitucional. Es esto último lo que sucede precisamente con la posesión que, no obstante configurarse como uno de los elementos que integra la propiedad, no pertenece al núcleo duro o contenido esencial de la misma, careciendo por tanto de protección en sede constitucional limitándose su reconocimiento y eventual tutela a los supuestos y mecanismos que la ley, a través de los procesos ordinarios, establece ...".

En cuanto al Estado, según el artículo 1 de la Ley N° 29618⁶ (24/11/2010), se presume que este es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad; por lo tanto, la SBN, en su representación, como titular del derecho de acceso a la justicia para la protección de

⁵ Expediente N° 3773-2004-AA/TCHuaura del 25/01/2005 (fundamento 2, c)

⁶ Ley N° 29618 - Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal
Artículo 1.- Presunción de la posesión del Estado respecto de los inmuebles de su propiedad

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

sus bienes, puede invocar cualquier norma de naturaleza civil o penal para la defensa posesoria, debiendo buscar el medio que resulte más rápido y eficaz.

Por lo descrito precedentemente se tiene algunos conceptos de la Propiedad y Posesión:

LA PROPIEDAD. - Es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley⁷.

Ahora bien, la "propiedad" es definida como un señorío pleno (jurídico) sobre cualquier objeto externo de valor económico y susceptible de dominación. En buena cuenta, esta institución responde al natural sentimiento humano de apropiación de los objetos de la naturaleza, lo cual conlleva en el propietario un "tener", pero que simultáneamente se manifiesta en un "excluir" a los terceros. Este sentimiento profundamente arraigado del ser humano por apropiarse de las cosas u objetos que lo rodean tiene como propósito satisfacer sus necesidades y lograr el pleno desarrollo de su personalidad. El hombre se sirve de las cosas y de los objetos de la naturaleza para satisfacer sus necesidades y lograr su desarrollo individual⁸.

Asimismo, se tiene que la propiedad es el derecho real más importante porque es el más completo y extendido. Es el principal derecho real, originario y por excelencia; el primero de todos y el más extenso, el *summun ius reale*: prototipo y paradigma dentro del derecho de las cosas. Es amplio, libre e ilimitado. A través de él se consagra una protección perfecta y definitiva; es, básicamente, un derecho real pleno o tipo⁹.

Para González Linares (2012), "es el derecho real por antonomasia que tiene por objeto los bienes de contenido económico y de proyección social, y que confiere al titular los poderes materiales de usar, gozar, los jurídicos de disponer y reivindicar el bien, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución y las leyes"

Avendaño Valdez (2015, p. 282) dice con acierto que "la propiedad puede ser estudiada desde variados puntos de vista: económico, social, sociológico, histórico, político y también jurídico".

A decir de Morales Hervias (2012), la definición de propiedad es compleja: "se refiere a la descripción de conductas permitidas al propietario, las que no puede realizar y las que debe realizar" (p. 93).

Ahora bien, según el marco jurídico, si la propiedad es un derecho fundamental y sus atributos tienen la misma connotación, entonces deberán tener especial tutela estatal; sin embargo, existe una cierta diferencia en los medios de protección.

LA POSESIÓN.- Es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad¹⁰. La posesión es el derecho que surge del propio comportamiento y del impacto de éste sobre los terceros ajenos a la situación posesoria.

⁷ Código Civil. Artículo 923. Definición de Propiedad

⁸ De Los Mozos, José Luis. El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica, pág. 145

⁹ Los Mazeaud (1994, vol. 12, t. II, p. 4)

¹⁰ Código Civil. Artículo 896. Definición de Posesión

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

La posesión es un derecho real perfecto, autónomo e independiente. El poseedor es protegido porque es titular de un hecho, como cualquier otro titular. Nada de apariencia, sino rigurosa realidad. No hay engaño, no hay apariencia de realidad. No es aquel poseedor aparente otra cosa (ej. Propietario, usufructuario, arrendatario, etc.), sino que exhibe un poder propio inherente a la titularidad de su derecho. Que es claudicante el derecho de posesión. Claro; como cualquier otro. Todo derecho se apoya en un título o causa originadora de aquel. Si se demuestra que esa causa no existió o que ha desaparecido, el derecho no habrá llegado a nacer o se habrá extinguido, pero eso sucede con cualquier otro derecho subjetivo¹¹.

Gonzales Barrón (2013) señala que “es el control voluntario y autónomo de un bien, destinado a tenerlo para sí, en beneficio propio, con relativa permanencia o estabilidad, cuya finalidad es el uso y disfrute, aunque sea en modo potencial” (p. 413).

A criterio de Torres Vásquez (2006), es el poder de hecho o señorío, con o sin derecho, que una persona ejerce sobre un bien o derecho, sin importar si el poseedor tiene o no animus domini (voluntad de poseer como dueño) o animus possidendi (voluntad de poseer) (p. 335).

Serrano Alonso y Serrano Gómez (2005) sostienen que es “el poder o señorío efectivo sobre una cosa o un derecho de contenido patrimonial con independencia de que se sea o no titular de algún derecho sobre ella” (p. 168).

Para Rojina Villegas (2014), es una relación de hecho o estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento, animus dominio o como consecuencia de un derecho real o personal, o sin derecho alguno (p. 189).

Ahora bien, por lo descrito de todas y entre todas las instituciones doctrinarias en el mundo jurídico, es la que más controversias ha suscitado. Dice Musto (2007) que, desde su concepto, etimología, origen, elementos constitutivos, naturaleza, fundamentos de protección y hasta sus efectos, todo ha sido materia de discusión entre autores, lo que ha generado una minuciosa lucubración teórica.

La naturaleza y elementos de la posesión, como dice Borda (2008), constituyen una de las clásicas controversias en el derecho civil, que ha llegado, incluso, hasta la esencia misma de su concepto, con implicancias y consecuencias que van más allá de las puramente jurídicas y han abarcado aspectos de naturaleza económica, sociológica y política; se trata, pues, de una materia llena de dificultades para estudiarla doctrinariamente. Estas situaciones determinan su enorme complejidad y el hecho de ser un punto incómodo en los juicios (punctum pruriens iudicii).

La posesión corresponde a la situación que ocurre en el ejercicio fáctico de poderes sobre las cosas, el cual es objeto de protección por parte del derecho, independientemente de la averiguación sobre su titularidad. La exteriorización del derecho sobre la cosa y no su titularidad es lo que busca tutelar la posesión¹².

¹¹ Bustos Pueche, José Enrique. La doctrina de la apariencia jurídica. Pág. 60 Editorial Dykinson. Madrid 1999.

¹² Enrique Varsi Rospigliosi. Tratado de Derecho Reales. Posesión y Propiedad. Universidad de Lima. Primera Edición 2019

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

Estando a lo expuesto, el presente proyectos de Ley, establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados, eliminando así un fenómeno de gran relevancia con efectos sociales y económicos negativos (invasiones de terrenos con fines comerciales, y no de vivienda).

A lo antes referido, se ha demostrado el alto índice de ocupaciones indebidas (invasiones), las cuales tienen una característica única, que la mayoría de posesiones informales, se caracterizan por no presentar un nivel de consolidación.

No obstante, cabe referir que no es una novedad el problema de las denominadas “invasiones”, sufrido no solo por particulares –ya sean personas naturales o jurídicas–, sino inclusive por el Estado. Frente a ello, parecía que este último no tenía reacción y así hemos conocido cómo grandes extensiones de terrenos son apropiados por particulares, muchas veces en forma inescrupulosa para establecer negocios ilícitos, como el “tráfico ilegal de terrenos”, que no es más que otra forma de cometer delitos de estafa, estelionatos y falsificación de documentos, entre otros delitos tipificados por nuestro Código Penal.

Por lo referido precedentemente, es de imperiosa necesidad contar con una Ley que establezca medidas máximas de posesión para fines de vivienda, la misma que conlleve a que miles de familias cuenten con una vivienda digna como es su fin y no estar resegados a las ventas de los traficantes de terrenos.

a.1.- Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

En nuestro país existe grupos de personas inescrupulosas bien estructuradas, que solo busca traficar terrenos, aprovechándose de la necesidad de vivienda, los mismos que comienzan a cercar manzanas enteras para luego lucrarse económicamente, sometiendo a las personas ingenuas (personas engañadas, estafadas) en un círculo de diferentes tipos de delitos.

Es importante resaltar que esta situación ha conllevado a que miles de familias no cuenten con una vivienda digna, marginadas por estos sujetos que solo tienen como fin, sus apetitos personales (el tráfico de terrenos). Es así, que coadyuvados con malos funcionarios de diferentes instituciones (Municipalidades, Policía Nacional, Fiscalía, Poder Judicial, Notarios, entre otros) legalizan dicha posesión mediante emisiones de documentos públicos, como constancia de posesión, constataciones policiales, etc.; por lo que dichos terrenos son tomados por mafias que revisten poder para comercializarlas.

Teniendo presente que el hogar es la agrupación primaria que permite atender las necesidades de supervivencia de sus miembros y; a su vez, es el elemento primario de la organización social. En general, los hogares adoptan diferentes tipos de arreglos, que tienen como núcleo fundamental a la familia.

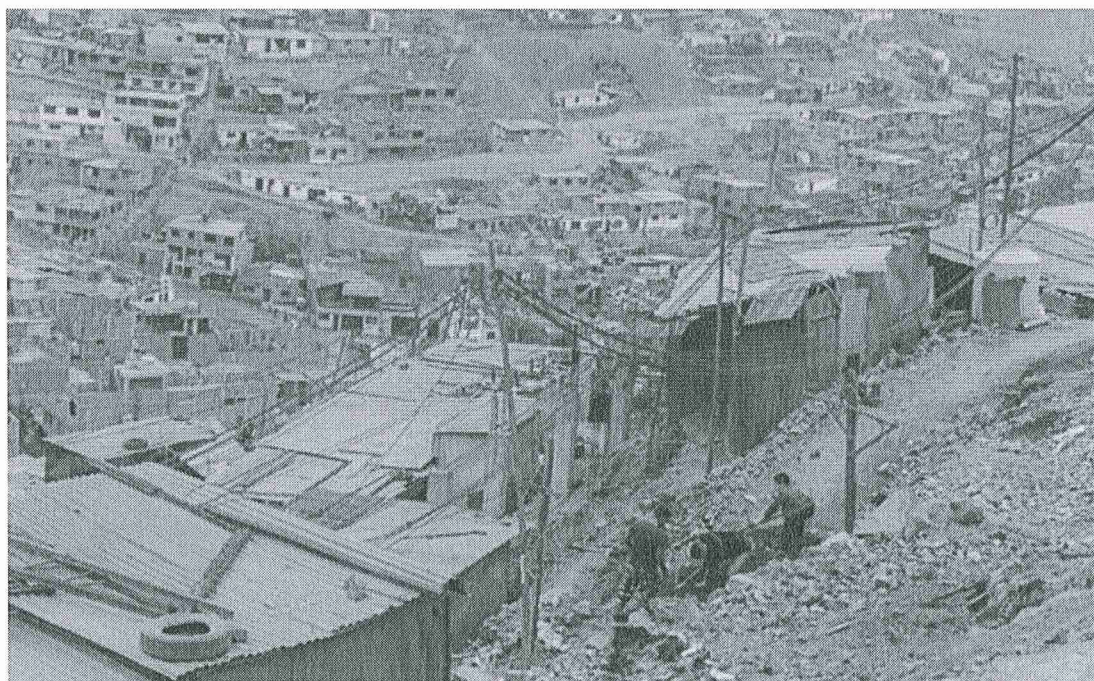
Es así, que los terrenos invadidos, no constituye protección legal alguna que garantice su titulación o tramite del mismo, toda vez que no reúne los presupuestos para ser beneficiarios de la formalización de la propiedad informal (contar con una vivienda digna) que tanto exige esta sociedad peruana.



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

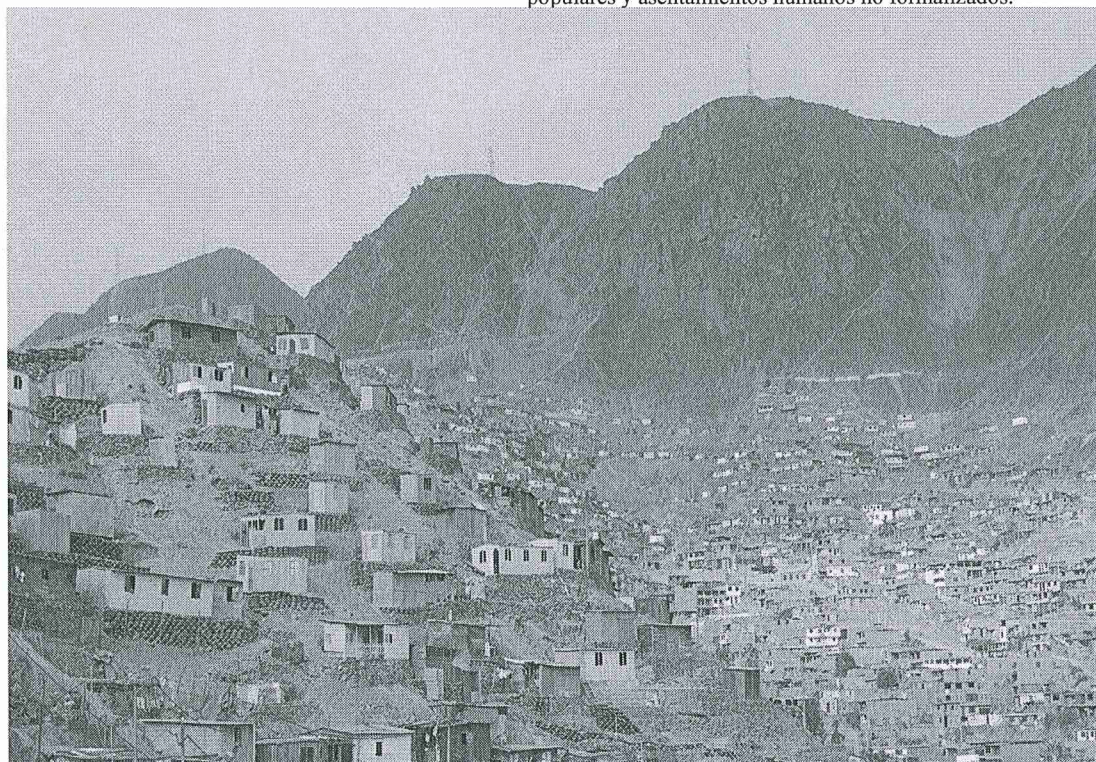


DE ESPECIAL
Tráfico de terrenos en aumento
En Lima 19 distritos sufren constantes invasiones





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



a.2.- Sobre los contenidos de los proyectos de ley

El texto normativo propuesto, establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados:

- Propone otorgar criterios de atención prioritaria al COFOPRI.
- Por otro lado, también proponen que los poseedores informales de predios deben acreditar su condición de pobreza o extrema pobreza o tener la condición de población vulnerable (según el SISFOH - Sistema de Focalización de Hogares).
- De igual forma propone que la posesión sea de 10 años al 31 de diciembre de 2015, así como limita su probanza al pago de tributos municipales.
- dictar medidas para la formalización, siendo que la extensión de los lotes ocupados de forma precaria no exceda los 220 m².
- También propone que, COFOPRI, priorice su intervención con fines de formalización y titulación sobre posesiones informales, que cuenten con importante grado de consolidación.
- De igual forma propone la prohibición de transferencia de dominio del predio por un periodo de cinco (05) años.
- Así como, exoneración de pagos en la adjudicación de los lotes.

La presente iniciativa legislativa tiene como base la orientación del Estado para la ejecución de los procesos de formalización de la propiedad informal en concordancia con las Políticas del Estado aprobados en el Acuerdo Nacional, en su política 21° con respecto a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit,

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

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

De la existencia de una serie de cuerpos normativos, debemos referirnos a los extremos que fija esta iniciativa legislativa, primero es establecer criterios de atención para titulación automática, en Centros Urbanos Informales, Urbanizaciones Populares y Asentamientos Humanos no formalizados que concurren en los siguientes supuestos: a) Los poseedores informales de predios deben acreditar su condición de pobreza o extrema pobreza o tener la condición de población vulnerable, b) Ejercer la posesión directa, continua, pacífica y pública, por un periodo mínimo de 10 años computados hasta el 31 de diciembre del año 2015. Para evaluar la posesión se considera el haber realizado pago de tributos como el autoevaluó o arbitrios al gobierno local o regional, o tener servicios públicos de energía eléctrica o agua potable individual o colectiva, o tener constancia de posesión u otros similares, c) Los poseedores beneficiados no deben ser propietarios con derecho registrado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) de otro predio; salvo anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que se establezca el reglamento. Y el área de cada terreno ocupado por cada poseedor no debe superar los 220 metros cuadrados. d) El Centro Urbano Informal, Urbanización Popular, Asentamiento Humano no formalizado ha debido ser objeto de inversión pública; como la construcción de servicios públicos, centros de salud, escuelas, pistas, parques o áreas verdes o contar con servicios públicos de redes de agua o electricidad individual o comunal u otros similares.

VI.- ANÁLISIS DE LA OPINIONES E INFORMACIÓN RECIBIDAS

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

a. Opiniones solicitadas

Conforme a la materia, para el Proyecto de Ley N° 580-2021-CR, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

DESTINATARIO	DOCUMENTO	FECHA
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 142-2021-2022/JEV-CVC-CR Oficio N° 206-2021-2022/JEV-CVC-CR	25.11.2021
Organismo de Formalización de la propiedad informal	Oficio N° 139-2021-2022/JEV-CVC-CR Oficio N° 204-2021-2022/JEV-CVC-CR	25.11.2021
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	Oficio N° 143-2021-2022/JEV-CVC-CR Oficio N° 209-2021-2022/JEV-CVC-CR	25.11.2021
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Oficio N° 144-2021-2022/JEV-CVC-CR Oficio N° 207-2021-2022/JEV-CVC-CR	25.11.2021
Municipalidad Metropolitana de Lima	Oficio N° 141-2021-2022/JEV-CVC-CR Oficio N° 210-2021-2022/JEV-CVC-CR	25.11.2021

b. Opiniones recibidas

Se recibió los siguientes documentos:

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

REMITENTE	DOCUMENTO	FECHA
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 165-2021-VIVIENDA/DM	16.12.2021
Organismo de Formalización de la propiedad informal	Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE Remitido al MVCS	23.11.2021
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	Oficio N° 01060-2021/SBN Remitido al MVCS	10.12.2021
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	INFORME N° 340 -2021- SUNARP/SNR-DTR	25.11.2021

El **Ministerio De Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS**, emitió opinión mediante Oficio N° 165-2021-VIVIENDA/DM, mediante el cual remite copia del Informe N° 360-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, que contiene el Informe Técnico Legal N° 061-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG de la Dirección de Vivienda de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo; las cuales incorporan las opiniones expresadas por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal y la Oficina General de Asesoría Jurídica del MVCS, las mismas que se adjuntan mediante Oficio N° D001283-2021-COFOPRI-DE que contiene el Informe N° D000146-2021-COFOPRI-DND de la Dirección de Normalización y Desarrollo del COFOPRI; y el Informe N° 858-2021-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del MVCS, concluyendo que el Proyecto de Ley presenta observaciones.

- **De las competencias de la Dirección de Vivienda de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo**, se tiene que no es competente para opinar respecto a temas de formalización, siendo su competencia para opinar sobre leyes relacionados con materia de vivienda, habilitaciones urbanas y edificaciones.
- **Opinión de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales**, la SBN concluye que el PL en mención, no es competencia de esta Superintendencia, en la medida que comprende aspectos regulados por normas especiales de formalización de posesiones informales, los cuales se encuentran fuera de los alcances del Sistema Nacional de Bienes Estatales - SNBE.
- **Opinión del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal**, al respecto COFOPRI, señala que el artículo 1° no considera a las Municipalidades Provinciales por contar también con competencia en virtud de la Ley N° 28687, así también, refiere que el artículo 2 del PL, hace referencia a la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda, el mismo que resulta similar a la del Programa de Adjudicación de Lotes con fines de vivienda regulado por el Decreto Legislativo N° 1202, sumado a eso refiere que el Título I de la Ley N° 28687 y su Reglamento, establece la formalización de la propiedad informal de terrenos ocupados por asentamientos humanos, centros urbanos informales y urbanizaciones informales. Además, el PL prevé la imposición de una carga de prohibición de transferencia de 07 años, como también la exoneración de pagos por conceptos de tasas registrales, aranceles y derechos por servicios de transferencia tal cual lo regula la Ley N° 31056.

El artículo 5 del PL, contiene la misma regulación contemplada en la Primera

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

Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31056; por lo que, se estaría sobrerregulando la misma materia.

Finalmente, el PL contempla dos disposiciones complementarias finales: la primera contiene una regla de tránsito de los procesos de formalización en curso, por lo que, técnicamente se trataría de una Disposición Complementaria Transitoria. Sin embargo, propone una regla que no es clara para la toma de decisiones, que deben ser de carácter de predecible para las administrados y la segunda propone una plaza de 45 días hábiles para su desarrollo reglamentario; pero de las observaciones sustanciales advertidas al contenido del PL, esta disposición complementaria no tendría razón de ser.

La **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – Sunarp**, emitió opinión mediante Informe N°340-2021-SUNARP/SNR-DTR, en la cual señala que, el proyecto de ley materia de análisis no ha considerado las disposiciones normativas emitidas durante los últimos años por el Estado en materia de formalización predial urbana, ya que las normas existentes contemplan lo que el PL propone.

c. Análisis de las opiniones

De las opiniones recibidas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como de sus diferentes entidades adscritas: Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, esta comisión ha acogido dichas opiniones e efectos de emitir el presente dictamen.

Al respecto, resulta importante para la comisión, analizar que no se afecte la jerarquía normativa, correspondiendo ponderar la diversidad de áreas máximas de posesión a efectos de ser beneficiarios con la formalización de los predios.

En la actualidad la posesión no constituye un mecanismo idóneo para publicitar y oponer los derechos de algunos bienes, pues tenemos a los Registros Públicos como el principal medio de publicidad y oponibilidad de derechos de bienes individualizados. Esta institución tiene como finalidad otorgar certeza respecto a la titularidad de los derechos, lo que garantiza la seguridad jurídica en cuanto al tráfico de terrenos.

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

Con el presente proyecto de ley, se pretende una titulación automática de asentamientos humanos en situación vulnerable y de escasos recursos económicos, a que accedan al derecho constitucional a la vivienda sobre inmuebles de propiedad estatal.

En ese contexto, lo que la iniciativa legislativa busca permitir un mayor desarrollo tanto a nivel individual como colectivo, elevando la calidad de vida de los propietarios y de la población en general, generando mayor inversión no solo inmobiliario sino también comercial.

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

Los beneficios del saneamiento de la propiedad se podrían resumir de la siguiente manera:

- Tener la titularidad de dominio, dicha calidad le otorga todas las atribuciones que la ley le confiere a todo propietario, tales como: usar, disfrutar, disponer, reivindicar un bien¹³.
- Tener registrado su derecho de propiedad ante Sunarp, la inscripción de los actos jurídicos en el registro correspondiente supone para aquellos una medida de protección efectiva¹⁴.
- Incentivará la inversión en los bienes inmuebles, no existe temor en invertir en el mejoramiento de su espacio físico ni en sus negocios, porque la titularidad exclusiva sobre su predio lo protege¹⁵.
- Aumenta el valor de los bienes inmuebles, los derechos sobre inmuebles resultan esenciales para el desarrollo económico, pues los inmuebles no solo constituyen un importante recurso en sí mismo, sino que proporcionan la mejor garantía, lo que permite reducir los costos de transacciones del crédito¹⁶.
- Facilita la transferencia de los bienes, la propiedad exclusividad permite su fácil transferencia y circulación en el mercado.

VII. ANALISIS COSTO BENEFICIO

Que, la presente iniciativa legislativa no irroga gastos adicionales al tesoro público. Asimismo, los beneficios de la propuesta normativa tendrán un impacto positivo para la población, toda vez que se les brindará seguridad jurídica de sus viviendas y mejorará la calidad de vida de sus hogares, ya que la necesidad de una casa ya estará asegurada y reconocida ante sociedad, por lo que contará con un título de propiedad inscrito en la Sunarp.

También señala la exposición de motivos de la presente iniciativa legislativa que conlleva un beneficio para el desarrollo económico, toda vez que, con la obtención de su título de propiedad, los propietarios pueden ser sujetos de créditos por la banca pública y privada, dinamizando la economía.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la APROBACIÓN del dictamen recaído en el Proyectos de Ley 580/2021-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE ESTABLECE LA TITULACIÓN AUTOMÁTICA DE POSESIONES INFORMALES EN ASENTAMIENTOS HUMANOS NO FORMALIZADOS

¹³ Guzmán Carrera, Víctor Gerardo; <http://blog.puc.edu.pe/item/116560/beneficios-del-saneamiento-fisico-legal-inmobiliario>

¹⁴ Treace, Catherine; La protección de las transacciones inmobiliarias mediante su inscripción en el registro t.II, ps.535 al 554.

¹⁵ Guzmán Carrera, Víctor Gerardo; <http://blog.puc.edu.pe/item/116560/beneficios-del-saneamiento-fisico-legal-inmobiliario>

¹⁶ Arrañuda, Benito; Sistema de titulación de la propiedad. Un análisis de la realidad organizativa, Palestra Editores – Primera Ed Lima 2004



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

Artículo 1. Objeto

El objeto de la presente Ley es permitir la titulación automática de asentamientos humanos en situación vulnerable y de escasos recursos económicos, exceptuándose lo previsto en el artículo 8 de la Ley N° 31056.

Artículo 2. Finalidad

El Organismo de Formalización de Propiedad Informal (COFOPRI) proceda al saneamiento físico legal y titulación de lotes de forma automática, sobre terrenos ocupados en Asentamiento Humano no formalizado cuando concurran los siguientes supuestos:

- a. El poseionario deberá de encontrarse en situación vulnerable o ser de escasos recursos económicos.
- b. Ejercer la posesión directa, continua, pacífica y pública, hasta el 31 de diciembre del año 2015. Para evaluar la posesión se considera lo establecido en el artículo 38 del Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal.
- c. Los poseedores beneficiados no deben ser propietarios con derecho registrado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)
- d. El área de cada lote ocupado por cada poseedor no debe superar los 220 metros cuadrados.

Artículo 3. Prohibición de transferencia

El beneficiario no puede transferir el predio adjudicado por un periodo de siete años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el registro respectivo, dicha carga se inscribe en la partida registral expedida por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Ante el incumplimiento de dicha carga el predio revierte a favor del Estado.

Artículo 4. Exoneración de pagos

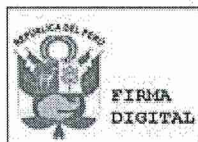
Exonerase a COFOPRI el pago de tasas registrales, así como cualquier otro cobro a cargo de instituciones públicas para la ejecución de la formalización de la propiedad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA: El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, reglamenta la presente Ley, en un plazo no mayor de 45 días, contados a partir de su vigencia.

Dése Cuenta,
Sala Virtual de Comisiones
Lima, 17 de enero de 2022

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



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2022 14:48:12-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 08:40:34-0500

JAHEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
PRESIDENTE

VICTOR FLORES RUIZ
SECRETARIO



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/01/2022 10:50:27-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/01/2022 16:28:25-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 13:51:26-0500

MARIA ACUÑA PERALTA

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO PASION
NEOMIAS FIR 25700579 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/01/2022 19:58:53-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/01/2022 11:41:17-0500

JORGE COAYLA JUÁREZ



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 00:31:12-0500



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

ELIAS VARAS MELÉNDEZ



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 13:22:25-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2022 16:35:22-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI

JOSÉ ARRIOLA TUEROS



Firmado digitalmente por:
DIAZ MONAGO Freddy Ronald
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/01/2022 22:28:43-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 23:55:08-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2022 11:54:04-0500

FREDDY DIAZ MONAGO

YÉSSICA AMURUZ DULANTO

NOELIA HERRERA MEDINA



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2022 15:49:31-0500

DIGNA CALLE LOBATON



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2022 13:43:41-0500



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

mp.interno

De: mesadepartsvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: martes, 25 de enero de 2022 10:01 a.m.
Para: lsanchezh@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: b2a15245958663a12444fcb863f47178.pdf

[Solicitante]: lsanchezh@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Dictamen del Proyecto de Ley 580/2021-CR, aprobado por Mayoría con dispensa del trámite de aprobación del acta, que propone una Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales de centros urbanos informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados

[Fecha]: 2022-01-25 10:00:44

[IP]: 94.188.207.221

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.