Proyecto de Ley N° 5830/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 SEP. 2023
RECIBIDO
Hora: 2:32 PM

La Congresista de la República que suscribe, **NORMA YARROW LUMBRERAS**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho que le 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, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE ESTABLECE EL PLAZO PARA LAS TRANSFERENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LOS PREDIOS EN CONTINGENCIA CONFORME A LA LEY N° 30711

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto establecer el plazo para iniciar las transferencias de los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios, por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI a las Municipalidades Provinciales, conforme a lo señalado en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30711, Ley que establece las medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.

Artículo 2.- Modificación.

Incorpórese el segundo y tercer párrafo en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30711, en los siguientes términos:

> SEGUNDA. - Tratamiento de contingencia en el proceso de formalización durante la vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos.
>
> Los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios, serán transferidos a las municipalidades provinciales para que continúen su procedimiento de formalización individual. En tales casos la adjudicación de los predios es onerosa, con excepción de los centros poblados. Las municipalidades provinciales están autorizadas para trasladar los costos que les demande la titulación de dichos predios; a aplicar los procesos de venta directa a quienes hayan acreditado los requisitos de ley; a ejecutar la subasta pública o proceder a la inscripción como dominio privado municipal de dichos predios cuando sea aplicable. Mediante directivas emitidas por el COFOPRI se regula el tratamiento de todas las contingencias como mecanismos de cierre de su intervención.
>
> **La transferencia de los predios individuales, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios, se realiza por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI a las Municipalidades Provinciales a partir del 31 de diciembre de 2024 hasta el 31 de diciembre del 2026, bajo responsabilidad funcional.**

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI tiene la obligación de brindar acompañamiento a las Municipalidades Provinciales, con la finalidad de fortalecer las capacidades técnicas y legales para el proceso de formalización de predios en contingencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario adecuará y dictará las disposiciones reglamentarias a la presente ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/09/2023 12:21:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/09/2023 10:57:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2023 16:37:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2023 16:27:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2023 16:27:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2023 22:09:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/09/2023 17:46:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/09/2023 10:31:10-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **6** de **setiembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5830/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes:

A través del Decreto Legislativo Nº 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, complementada por la Ley Nº 27046, se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, en la actualidad Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI. Asimismo, mediante la Ley Nº 28923, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI asumió, de manera excepcional, las funciones de ejecución del proceso de formalización a que se refiere el Título I de la Ley Nº 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.

Mediante el Decreto Supremo Nº 025-2007-VIVIENDA se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de COFOPRI como instrumento de gestión institucional que organiza la estructura orgánica de la Entidad, conteniendo las funciones generales de ésta y las específicas de cada uno de sus Órganos y Unidades Orgánicas.

Con fecha 29 de diciembre de 2017, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 30711, que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, con la finalidad de permitir que la población de menores recursos económicos acceda a la formalización de sus predios, mediante mecanismos técnicos y legales de carácter simplificado y en menores plazos.

La Segunda Disposición Complementaria Final de la citada Ley, estableció que: *"Los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios, serán transferidos a las municipalidades provinciales para que continúen su procedimiento de formalización individual".*

Asimismo, el último párrafo de la referida Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30711, prevé que, mediante Directiva, emitida por COFOPRI se regula el tratamiento de todas las contingencias como mecanismos de cierre de su intervención.

La citada norma se reglamentó mediante Decreto Supremo N° 005-2019-VIVIENDA publicado en el Diario Oficial El Peruano, con fecha 30 de enero de 2019, la cual se encargó de establecer las normas reglamentarias que regulan los procedimientos y actividades a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, Gobiernos Locales y demás entidades públicas.

Sin embargo, la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30711, no precisó el plazo para el inicio de la transferencia de los predios individuales en contingencias a favor de las municipalidades provinciales, con la finalidad de continuar su procedimiento de formalización individual.

PROBLEMÁTICA

A nivel nacional se ha producido una considerable brecha en el proceso de titulación representado por la existencia de predios individuales que mantienen la condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios, lo cual ha impedido que se cumpla con el plan masivo de titulación y no se concluya con la formalización por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

De acuerdo al glosario de términos del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se precisa que una contingencia es la situación referida al predio que luego de la calificación individual requiere de la subsanación por parte del titular para proceder a su formalización. Cabe precisar que, las contingencias "A" (Titular Ausente) y "B" (falta documentos/datos), para que tengan la condición de contingencia reiterada, deben contar con un mínimo de cuatro (04) visitas efectuadas al predio (incluido el empadronamiento) con la misma contingencia y que se cumpla con la normativa interna considerada en los documentos de gestión. En tal sentido, recién producto de la calificación del expediente individual se verifica el cumplimiento de las condiciones señaladas en el párrafo anterior para considerar que se presenta una contingencia reiterada a fin de aplicar la Ley N° 30711.

En este sentido, la presencia de contingencias en el proceso de formalización y su consecuente no levantamiento, generó que se promulgue la Ley N° 30711, que estableció medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal y dispuso que los predios individuales que presentan la condición de reiteradas contingencias y que forman parte de posesiones informales formalizadas sean transferidos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFROPI a las municipalidades provinciales para que continúen su procedimiento de formalización individual.

Sin embargo, a la fecha, la citada Ley no viene cumpliendo con su objetivo y finalidad, al existir predios que continúan en la condición reiterada de contingencias, además de no haberse establecido un plazo específico para realizar el proceso de transferencia de contingencias a favor de las Municipalidades Provinciales, las cuales debido al rol asumido por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFROPI, desde el año 1996, no cuentan con el presupuesto adecuado y un equipo de profesionales especializados en materia de saneamiento físico legal para la formalización de las posesiones informales, careciendo los gobiernos locales de recursos humanos, logísticos y de infraestructura para cumplir con la función de titulación de predios.

Por lo expuesto, la presente ley tiene por objeto precisar y establecer el plazo de inicio para las transferencias de los predios individuales que mantienen la condición de contingencias por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI - a las Municipalidades Provinciales, con la finalidad de continuar con el procedimiento de formalización individual por parte de los gobiernos locales, quienes previamente deben contar con los recursos humanos, logísticos e infraestructura.

Para tal efecto lo que se busca con la presente iniciativa legislativa es viabilizar y agilizar el proceso de formalización de la propiedad informal de los predios en condición de contingencias, estableciendo para ello el plazo de inicio de la transferencia por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI - a las Municipalidades Provinciales a fin que continúen con el procedimiento de formalización individual, razón por la cual las Municipalidades Provinciales a nivel nacional requieren contar con un equipo potencial de técnicos y profesionales especializados en titulación, asimismo contar con la infraestructura, herramientas administrativas – legales que les permita realizar el diagnóstico y culminar con la formalización individual de los predios en contingencias.

La problemática de la existencia de predios individuales que mantienen la condición reiterada de contingencias, aunado al hecho de no haberse establecido plazo para que Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI transfiera dichos lotes a las Municipalidades Provinciales, evidencian que las Municipalidades Provinciales requieren implementar la creación de la unidad o área especializada en la formalización de predios, asimismo la aprobación de directivas y formatos que regulen el trámite de la formalización de los predios en contingencia, y su respectiva actualización de los instrumentos de gestión al interior de dichas Municipalidades.

PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer el inicio y conclusión del plazo para que los predios en contingencia sean transferidos por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, a las Municipalidades Provinciales a nivel nacional, debido a que la segunda disposición complementaria final de la Ley N° 30711 no contempló ni estableció plazo de inicio y conclusión alguno para materializar dicha transferencia, de esta manera lo que se pretende es llenar un vacío legal para que los titulares de lotes con contingencias no se perjudiquen en el proceso de formalización y titulación.

De esa manera la presente iniciativa legislativa señala el plazo de inicio y de conclusión para que los lotes con contingencias sean transferidos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, a las Municipalidades Provinciales a nivel nacional, en forma ordenada, lo que permitirá asegurar que exista la previsión de recursos para la adecuada continuación de las acciones de formalización por parte de las Municipalidades Provinciales a nivel nacional.

El régimen de tenencia de la vivienda es una variable de interés social, y teniendo en cuenta el mecanismo de formalización de las propiedades permite identificar la situación de los hogares y el estatus de los ocupantes. Cabe destacar que legislar de abajo hacia arriba en el Perú equivale a abordar seriamente el problema de la informalidad e identificar el Derecho vivo, espontáneo o consuetudinario.[1]

Para tal efecto, conforme a la data actualizada según fuente de COFOPRI se tiene que a la fecha existen a nivel nacional un total de ciento ocho mil ciento setenta y cinco (108, 175) predios en contingencias los cuales se encuentran clasificados en

[1] Gago Prialé, Horacio. (2021) Repensar la Propiedad. El camino de la formalización en el siglo XXI. LANCOM Ediciones.

contingencias "A" (Titular ausente) y contingencias "B" (falta documentos/datos). Se adjunta cuadro[2]:

CONTINGENCIAS A Y B

DEPARTAMENTO	A	B	Total
AMAZONAS	1179	542	1721
ANCASH	2434	2558	4992
APURIMAC	1734	1671	3405
AREQUIPA	3833	4057	7890
AYACUCHO	7499	4878	12377
CAJAMARCA	4510	2023	6533
CUSCO	2746	1540	4286
HUANCAVELICA	3646	1976	5622
HUANUCO	1072	768	1840
ICA	574	562	1136
JUNIN	6813	1898	8711
LA LIBERTAD	1989	1563	3552
LAMBAYEQUE	1840	1801	3641
LIMA	2085	3317	5402
LORETO	759	626	1385
MADRE DE DIOS	294	134	428
MOQUEGUA	199	175	374
PASCO	1389	794	2183
PIURA	5157	3375	8532
PUNO	17095	2946	20041
SAN MARTIN	1447	784	2231
TACNA	210	250	460
TUMBES	702	502	1204
UCAYALI	90	139	229
Total	69296	38879	108175

FUENTE: OFICINA DE SISTEMAS
CORTE: 11AGO23

Cabe destacar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha publicado la data sobre tenencia y formalización de la vivienda para el año 2017, en el cual se desprende que el 69,8% de las viviendas son propias; 12,9% son cedidas por otro hogar y 12,5% son alquiladas.[3]

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) dio a conocer, que de acuerdo con los resultados de los Censos Nacionales 2017, del total de viviendas particulares censadas se encontraron[4]:

Viviendas ocupadas	9 millones 218 mil 299	(91,2%)
Viviendas desocupadas	884 mil 550	(8,8%)

Fuente: INEI

En esa línea de exposición y de acuerdo al citado censo nacional del 2017 se ha encontrado, más de siete millones de viviendas ocupadas con personas presentes, y 793 mil 216 con personas ausente. Se adjunta cuadro[5]:

[2] COFOPRI (Agosto 2023) Oficina de Sistemas. Corte: 11 agosto 2023. Dirección de Formalización Individual.
[3] El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Tenencia y Formalización de la Vivienda. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1520/cap05.pdf
[4] El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017) Censo del 2017: En el país existen más de diez millones de viviendas particulares censadas. https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-el-pais-existen-mas-de-diez-millones-de-viviendas-particulares-censadas-10893/
[5] Ibidem

Viviendas ocupadas	7 millones 698 mil 900 con personas presentes	(76,2%)
	793 mil 216 con personas ausentes	(7,8%)
	726 mil 183 viviendas de uso ocasional	(7,2%).

Fuente: INEI

La problemática radica, en resumen, en que muchos predios siguen teniendo contingencias, y las municipalidades no tienen los recursos necesarios para formalizarlos. Por lo tanto, se propone establecer plazos para que COFOPRI transfiera estos predios a las municipalidades, garantizando así los recursos y el proceso de formalización; girando además en torno a la falta de plazos establecidos para la transferencia de predios, lo que ha resultado en un estancamiento en la formalización de propiedades informales y la necesidad de recursos y personal especializado en las municipalidades para continuar con el proceso.

Otro argumento relevante en relación a la problemática planteada es la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y los derechos de los propietarios de predios informales que se encuentran en contingencias, siendo sobre los siguientes puntos:

1. **Derechos de propiedad**: La formalización de la propiedad es esencial para garantizar los derechos de propiedad de los ciudadanos. Sin un título de propiedad formal, los propietarios pueden estar sujetos a amenazas de desalojo, disputas legales y dificultades para acceder a servicios públicos básicos.

2. **Seguridad jurídica**: La falta de formalización genera incertidumbre legal. Los propietarios de predios informales pueden vivir con el temor constante de perder sus hogares debido a la falta de reconocimiento legal de su propiedad. Esto afecta negativamente la calidad de vida de las personas y puede generar conflictos en las comunidades.

3. **Acceso a servicios básicos**: La formalización de la propiedad también es un paso fundamental para garantizar el acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad y saneamiento. Las viviendas informales a menudo carecen de acceso a estos servicios esenciales, lo que afecta la calidad de vida de las personas y su salud.

4. **Desarrollo sostenible**: La formalización de la propiedad es importante para el desarrollo sostenible de las comunidades. Cuando las propiedades se formalizan, es más probable que los propietarios inviertan en mejorar sus viviendas y sus entornos, lo que contribuye al desarrollo económico y social de la región.

5. **Inclusión financiera**: La formalización de la propiedad puede facilitar el acceso a servicios financieros. Con un título de propiedad formal, los propietarios pueden utilizar sus propiedades como garantía para obtener préstamos y créditos, lo que puede ser fundamental para mejorar sus condiciones de vida y desarrollar sus negocios.

6. **Equidad y justicia social**: La formalización de la propiedad también tiene un impacto en la equidad y la justicia social. A menudo, las personas en situación de pobreza son las más afectadas por la falta de formalización. Garantizar que tengan la oportunidad de formalizar sus propiedades es un paso importante hacia la reducción de las desigualdades.

En concreto, la iniciativa legislativa busca llenar este vacío legal, proporcionando fechas para la transferencia de predios con contingencias de COFOPRI a las municipalidades provinciales en todo el país, asegurando los recursos necesarios para la formalización. La formalización de la propiedad es un asunto de interés social, y esta legislación busca abordar el problema de la informalidad en Perú.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa modifica la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal teniendo como objeto establecer el plazo para iniciar las transferencias por parte de COFOPRI a las Municipalidades Provinciales respecto de los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios.

La incorporación del segundo y tercer párrafo en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30711, se encuentra orientada a delimitar bajo responsabilidad funcional de COFOPRI la obligación para transferir los predios individuales en contingencias, además precisa su obligación para brindar acompañamiento y asistencia técnica a las Municipalidades Provinciales durante la transferencia de los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto alguno al erario nacional, y se encuentra dirigida a contribuir en el fortalecimiento del derecho de propiedad en relación a los derechos fundamentales de la persona, delimitando los plazos que tiene COFOPRI para cumplir con las transferencias de los predios en condición de contingencias.

Otro beneficio es que la formalización masiva se orienta a que los ciudadanos cuenten con su título de propiedad lo que permitirá mejorar su vida lo cual concuerda con el reconocimiento del Estado en la economía nacional como sustento en la coexistencia de diversas formas de propiedad (...)

Respecto a las transferencias de los predios individuales que mantienen una condición reiterada de contingencias se postula el sinceramiento en el plazo de inicio para las transferencias por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal a las Municipalidades Provinciales. Cabe destacar el impacto económico y financiero que va generar implementar todo el circuito y procedimiento técnico legal para la

titulación y formalización de los lotes en condición de contingencias al interior de las 196 Municipalidades Provinciales a nivel nacional.

Teniendo en cuenta que se aborda una problemática actual, relacionada con los predios que mantienen reiteradas contingencias, otro beneficio es establecer adecuada protección y priorizar la atención de la población más vulnerable y de menos recursos, a nivel nacional.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa no solo atender a la población más vulnerable, sino brindar acompañamiento y asistencia técnica a las Municipalidades Provinciales durante la transferencia de los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Dentro de la responsabilidad y en aras de alcanzar el bienestar de la persona humana, en forma conjunta los representantes de las organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del Gobierno, han diseñado el Acuerdo Nacional con políticas para salvaguardar el desarrollo humano y solidario del país.

La propuesta legislativa guarda concordancia con la Vigésima Primera política de Estado, referida al: "Desarrollo en infraestructura y vivienda" el cual señala lo siguiente:

> "(...) Nos comprometemos 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 y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado."
>
> Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado: (e) elaborará un plan nacional de vivienda y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad; (g) apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna; (h) fomentará la implantación de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas, conjuntamente con la utilización de sistemas de gestión de la calidad; y (k) buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas. (...)