



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES ZONAS DE RIESGO

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO 2023-2024**

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el **Proyecto de Ley 3374/2022-CR**, propuesto por el Grupo Parlamentario Acción Popular a iniciativa de la congresista María del Carmen Alva Prieto, mediante el cual propone *establecer medidas sobre el tratamiento del riesgo por desastre en los en los procesos de formalización*.

El presente dictamen ha sido aprobado por MAYORIA, con 20 votos a favor de los congresistas CAVERO ALVA, Alejandro; OBANDO MORGAN, Auristela; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ALCARRÁZ AGÜERO, Yorel; ARRIOLA TUEROS, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CAMONES SORIANO, Lady; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CORDERO JON TAY, María del Pilar; CUETO ASERVI, José; DOROTEO CARBAJO, Raúl; ESPINOZA VARGAS, Darwin; GUTIÉRREZ TICONA, Paul; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; JULÓN IRIGOÍN, Elva; PAREDES GONZÁLES, Alex; PAZO NUNURA, José; TAPE CORONADO, María; YARROW LUMBRERAS, Norma y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos.

Votaron en abstención los congresistas ECHEVARRIA RODRÍGUEZ, Hamlet y PARIONA SINCHE, Alfredo.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 3374/2022-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 20 de octubre de 2022, siendo decretado a las comisiones de Vivienda y Construcción, y Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con fecha 21 de octubre de 2023, como como primera y segunda comisión, respectivamente.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el periodo parlamentario anterior —2016-2021— no se han presentado propuestas de ley que versen sobre los procesos de formalización de la propiedad informal ubicadas en posibles zonas de riesgo de desastre.

Los antecedentes sobre formalización de propiedades informales han estado referidas a predios rurales, agrarios, o ubicados en zonas de frontera.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

a) Opiniones e informaciones solicitadas

Respecto de la viabilidad de la iniciativa en estudio, se solicitó opinión técnica a:

- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, con Oficio 420-2022-2023/CDRGLMGE-CR del 02 de noviembre del 2022.
- **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal -Cofopri-**, con Oficio 421-2022-2023/CDRGLMGE-CR del 02 de noviembre del 2022.
- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – Cenepred-**, con Oficio 106-2023-2024/CDRGLMGE-CR del 02 de noviembre del 2022.

b) Opiniones recibidas

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento MVCS:

En respuesta al oficio 0420-2022-2023/CDRGLMGE-CR de la Comisión, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento —en adelante, MVCS—, remitió el Oficio 038-2023.VIVIENDA/DM presentando: i) el Informe Técnico Legal 003-2023-VIVIENDA/VMDU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH de la Dirección de Vivienda; ii) el Informe 008-2023&SG&OSDN-clujan, de la Oficina de Seguridad y Defensa Nacional; y iii) el Informe 078-2023-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina Jurídica de dicho ministerio, con los que se da respuesta al requerimiento de la Comisión.

- i) El Informe Técnico Legal 003-2023-VIVIENDA/VMDU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH de la Dirección de Vivienda, señala que el proyecto de ley no cuenta con información estadística u otro dato que evidencie la demora en la emisión de informes de análisis de riesgo, a la que hace referencia el proyecto de ley como problema a resolver.

Además, indica que el plazo de 20 días útiles para que los gobiernos locales emitan el informe de análisis de riesgos no coincide con el plazo establecido en el artículo 18 del *Reglamento de Formalización de la Propiedad* a cargo de Cofopri, el mismo que indica que el plazo no debe ser mayor a 7 días hábiles.

También advierte que el proyecto de ley, cuando señala que los informes de análisis de riesgo pueden ser solicitados al MVCS, dicha solicitud no es compatible con las funciones del ministerio, y que estos informes deben ser

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

emitidos por los gobiernos locales, tal como lo indica la Ley 29664, *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres* —Sinagerd—.

Con relación a la propuesta que el MVCS a través del Programa Mejoramiento Integral de Barrios —PMIB— implemente medidas de mitigación de riesgos y, que la ejecución de las recomendaciones contenidas en los informes de análisis de riesgo se realicen mediante núcleos ejecutores; señala el informe que la Ley 31015, *Ley que autoriza intervenciones en infraestructura social básica productiva y natural*, establece que los núcleos ejecutores, conformados por agrupaciones de particulares, vecinos o pobladores que residen en un mismo ámbito territorial, solo pueden ejecutar obras pequeñas, las mismas que podrían estar vinculadas a infraestructura de centros educativos, puestos de salud, agua potable, letrinas, minipresas, reparación o apertura de trochas carrozables, entre otros. Por lo que habría un limitante para ejecutar medidas de mitigación de riesgo, ya que se trata de grupo de personas que no cuentan con la capacitación y especialización para obras de infraestructura que implique medidas de prevención o reducción de riesgos.

Asimismo, hace referencia a la opinión del PMIB —Informe 001-2023-VIVIENDA-VMVU-PMIB-UAL-jmirandar— en el que se señala que, para que una ocupación sea segura es necesario implementar medidas de prevención y reducción de riesgo de desastres y, que la comunicación de los municipios sobre ello no garantiza su implementación. Así también, las competencias del PMIB son muy limitadas para implementar medidas estructurales de reducción o mitigación de riesgo de desastres.

- ii) El Informe 008-2023&SG&OSDN-clujan, de la Oficina de Seguridad y Defensa Nacional, señala que el proyecto de ley se enmarca en lo que sería la estimación del riesgo, a que hace referencia el artículo 24 del reglamento de la Ley del Sinagerd. Esto debido a que se proponen mecanismos para la identificación de los niveles de riesgo y la reducción de estos, actividades desarrolladas en los procesos de formalización de la propiedad informal.

Igualmente indica que, según los *Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres*, aprobado por Resolución Ministerial 334-2012-PCM, en el punto 6.1.3.4 señala que los gobiernos locales son los que elaboran los estudios e informes de análisis de riesgo de desastres, mientras que al MVCS le compete elaborar los procedimientos técnicos y administrativos para la elaboración de dichos estudios e informes. Señala como ejemplo que el MVCS aprobó el procedimiento técnico justamente para que los gobiernos locales realicen los análisis de riesgo, haciendo referencia

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

al documento denominado "Procedimiento Técnico Análisis de Riesgo (ADR) con fines de formalización".

Concluye que no es posible asignar competencias permanentes al MVCS como lo plantea el proyecto de ley, ya que ello impacta en las disposiciones que organizan el Sistema Nacional de Riesgo de Desastres.

Finalmente precisa que no puede omitir opinión sobre la propuesta de formulación de inversión para ejecución de medidas estructurales que mitiguen el riesgo que señalen los informes de análisis de riesgo; no obstante, advierten que el proyecto de ley no precisa el universo de estas medidas estructurales involucradas en la mitigación del riesgo a las que se refiere el proyecto que podrían ser de competencia del MVCS, siendo necesaria una revisión de la tipología de estas para poder identificar qué sectores podrían involucrarse con la ejecución de tales medidas.

- iii) El Informe 078-2023-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina Jurídica de dicho ministerio, refiere el contenido del informe Técnico Legal 003-2023-VIVIENDA/VMDU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH, del Informe 008-2023&SG&OSDN-clujan, y luego de describir el contenido del proyecto de ley señala que los gobiernos locales forman parte del Sinagerd, y que tiene por función la formulación y aprobación de planes, entre otros, y ejecutan los procesos de gestión de riesgo de desastres —GRD— en el ámbito de su competencia, por tanto son ellos los principales ejecutores de las acciones de GRD.

Igualmente, precisa que son ellos —haciendo referencia a los gobiernos locales— los encargados de aprobar los planes de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, conforme lo señala su ley orgánica, la Ley 27783, *Ley de Bases de la Descentralización* y la Ley 31313, *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*.

Asimismo, señala que de acuerdo con los lineamientos técnicos del proceso de estimación del riesgo de desastres, aprobado por Resolución Ministerial 334-2012-PCM, los gobiernos locales elaboran los estudios e informes de análisis de riesgos de desastres en sus ámbitos respectivos y, que los ministerios y otro organismos consideran estos estudios para la toma de decisiones de inversión pública sectorial o elaboración de procedimientos técnicos y administrativos para la revisión de los informes de análisis de riesgo conforme a sus competencias.

Finalmente indica que al MVCS le corresponde formular políticas, normas lineamientos, y especificaciones técnicas relacionadas con la formalización

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

de predios urbanos en el marco del sistema nacional de catastro, por lo que considera que los que deben elaborar los análisis de riesgo son los gobiernos locales, en el ámbito de sus competencias. El Programa Mejoramiento Integral de Barrios —PMIB— no tiene funciones para implementar medidas estructurales de reducción de riesgo de desastres; esta precisión se da en consideración a que el artículo 5 del proyecto de ley plantea que el PMIB implemente las medidas de mitigación a través de formulación y ejecución de proyectos de inversión pública.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – Cofopri

Mediante Oficio D000029-2023-COFOPRI-DE Cofopri dio respuesta a la consulta, adjuntando el Informe D000096-2022-COFOPRI/DND, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo en la que concluyen que resulta viable el proyecto de ley en estudio.

Del análisis realizado se puede destacar que:

Afirman que Cofopri afronta dificultades en la ejecución de los procesos de formalización de la propiedad de las posesiones informales ubicadas en zonas de riesgo.

Especifican que, para este proceso, Cofopri solicita a los gobiernos locales la emisión de los informes de análisis de riesgo, ello debido a que son estos los que tienen como función identificar el nivel de riesgo existente en las áreas bajo su jurisdicción y establecer un plan de gestión del riesgo, conforme a la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Señalan que los gobiernos locales demoran en la emisión de dichos informes y por tanto, se atrasa el proceso de formalización ya que sin esos informes no es posible proseguir con las acciones para otorgar títulos de propiedad; por ello consideran que el proyecto se justifica al buscar soluciones a la problemática expuesta.

Indican estar de acuerdo en establecer que la gestión de riesgo de desastres comprende el análisis de riesgo sobre los terrenos en los que se asientan las posesiones informales, toda vez que con ello se evitará que los emisores de los informes —es decir gobiernos locales— se excedan en el contenido de sus documentos como viene sucediendo actualmente. En dichos documentos se ha observado que en vez de referirse a determinar si un terreno o suelo ocupado por una posesión informal constituye zona de riesgo, realizan evaluación de existencia de riesgo en edificaciones o viviendas o determinan la existencia de riesgo por falta de organización de la población frente a sismos o incendios, entre otros, y exigen que previamente se

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

ejecuten las medidas correctivas antes de emitir el informe. Advierten que estos aspectos no deben impedir el proceso de formalización de las posesiones informales.

Afirman que es entendible que el proyecto de ley disponga que el MVCS pueda emitir informes cuando los gobiernos locales no lo hagan, porque dicho ministerio tiene a su cargo el Programa Nuestras Ciudades que cuenta con una unidad de Gestión de Riesgo de Desastres que se encarga de desarrollar acciones de estimación, prevención y reducción de estos riesgos; y que por ello su apoyo sería valioso para dar celeridad a los procesos de formalización.

Igualmente consideran que guarda consonancia con el objetivo del proyecto de ley —que es darle celeridad a los procesos de formalización que realiza Cofopri en zonas de riesgo de desastres— el otorgar al MVCS la posibilidad de implementar medidas para mitigar los riesgos de orden estructural.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa, con el fin de dotar de mayor celeridad a los procesos de formalización de la propiedad informal ubicada en posibles zonas de riesgo de desastres, a cargo de Cofopri, establece un procedimiento para la emisión del *análisis de riesgo*. Este procedimiento sería considerado como parte de la gestión del riesgo de desastres, de conformidad al proceso de estimación del riesgo a que se refiere el artículo 6 de la Ley 29664 – *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*.

Específicamente propone que las municipalidades informen al ente a cargo de la formalización, si los terrenos donde se asientan posesiones informales cuentan con información sobre riesgos detectados, siendo que, a falta de información, deben emitir informes de análisis de riesgo en el plazo que no supere los 20 días útiles.

Señala que a falta de informes de las municipalidades —en los casos de procesos de formalización a cargo de Cofopri—, estos informes pueden ser emitidos por el MVCS, en el plazo máximo de 15 días hábiles, informando a la municipalidad de la jurisdicción.

Establece, además, que la emisión de estos informes tiene carácter prioritario de atención bajo responsabilidad de la máxima autoridad del municipio.

Asimismo, establece los efectos que genera dicho informe en el proceso de formalización de la propiedad informal, indicando que:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

- En caso de que el informe determine que el terreno representa posible riesgo muy alto que requiera un informe de *evaluación de riesgo*, no se continuará el proceso de formalización y que la municipalidad deberá coordinar la realización del informe de *evaluación del riesgo*.
- En caso de que el informe señale que existen riesgos mitigables y emita recomendaciones para la mitigación de estos, se podrá continuar con el proceso de formalización, pero las recomendaciones deben ser efectuadas de forma prioritaria por la municipalidad. Si las recomendaciones están referidas a la ejecución de medidas estructurales para mitigar el riesgo, estas se deberán ejecutar por el municipio competente en un plazo que no exceda el año fiscal siguiente a la emisión del informe. Las recomendaciones de orden no estructural se deberán ejecutar en un plazo no mayor a 30 días calendario desde la emisión del informe.

Igualmente señala que en los casos de los informes sean emitidos por el MVCS, la formulación del proyecto y ejecución de las recomendaciones son atendidas por el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios u otro, en similar plazo, es decir 15 días hábiles.

Otra medida que propone la iniciativa legislativa es que las entidades a cargo de la ejecución de las recomendaciones contenidas en los informes de análisis de riesgo estarán facultadas para ejecutar las recomendaciones mediante el mecanismo de núcleos ejecutores y pueden constituir una modalidad de intervención para el Programa de Empleo Temporal "Lurawi Perú".

Finalmente, propone algunas disposiciones complementarias para la implementación de la ley, entra las que se destaca el establecimiento de las reglas de priorización para ejecución de recomendaciones contenidas en los análisis de riesgo o evaluaciones de riesgo que hayan sido emitidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley pero, que aún no se han ejecutado son de aplicación siempre que no hayan transcurrido 5 años desde la emisión del informe, no requiriéndose uno nuevo, siendo que la entidad que debe ejecutar las recomendaciones puede emitir informe complementario sin necesidad que Cofopri lo solicite.

IV. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú
- b) Reglamento del Congreso de la República
- c) Ley 20556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambios

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

- d) Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 048-2011-PCM.
- e) Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- f) Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- g) Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.
- h) Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- i) Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y su TUO, aprobado por Decreto Supremo 009-99-MTC.
- j) Decreto Supremo 013-99-MTC, Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI.
- k) Resolución Ministerial 020-2020.VIVIENDA, que aprueba el Procedimiento Técnico Análisis de Riesgo (ADR) con fines de formalización.
- l) Resolución Ministerial 334-2012-PCM, que aprueba los Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres.
- m) Texto Único Ordenado de la Ley 30556, declara prioritaria, de interés nacional y necesidad pública la implementación de un Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios.

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Igualmente cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1 Problema que busca resolver la propuesta legislativa en estudio

La exposición de motivos de la iniciativa legislativa señala que los informes de análisis de riesgo —en adelante, IAR— que elaboran los gobiernos locales —requeridos por Cofopri como parte del procedimiento para la formalización de la propiedad— exceden lo que deben contemplar respecto a la seguridad del suelo,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

orientándose a la seguridad de las edificaciones existentes o a la organización de la población frente a sismos o incendios, entre otros; aspectos que no son relevantes para la formalización de los predios.

No obstante, indica la propuesta de ley, se exige que las recomendaciones se ejecuten de forma previa a proseguir las acciones de formalización de la propiedad. Ello conlleva a una demora en las acciones de formalización y genera en la población —que requiere de sus títulos de propiedad—, una espera prolongada injustificada que afecta directamente en la mejora de la calidad de vida, puesto que anula la posibilidad de acceder a subsidios del Estado o en la inclusión de proyectos de mejora de sus viviendas y de las áreas públicas, ya que todas estas acciones positivas solo se otorgan o consideran para poblaciones con título de propiedad.

Explica la iniciativa que, este retraso se debe a que los equipos técnicos de los gobiernos locales que elaboran estos IAR no conocen la norma técnica aplicable para la identificación del nivel y reducción de riesgo en posesiones informales sujetas a procesos de formalización de la propiedad predial urbana.

Otra causa es la falta de capacidad operativa o de limitaciones presupuestales para la atención de los requerimientos de Cofopri, entre otros; siendo que esto representa situaciones desfavorables para los fines de formalización y cuya solución demanda acciones de largo plazo para ser revertidas.

Por tanto, plantea como solución del problema:

- 1) Precisar que, en el proceso de formalización de la propiedad informal, el análisis de riesgo sobre terrenos donde se asientan posesiones informales forma parte de la gestión de riesgo de desastres.
- 2) Establecer plazos para que los gobiernos locales emitan los IAR, considerándose ello como información sobre la existencia o no de riesgos respecto de los terrenos donde se asientan posesiones informales, conforme a sus mecanismos de planificación.
- 3) Autorizar al MVCS a que pueda emitir los IAR cuando los gobiernos competentes no lo emitan, siempre y cuando los procesos de formalización están a cargo de Cofopri.
- 4) Establecer como prioridad la emisión de los IAR, bajo responsabilidad.
- 5) Desarrollar los efectos de los IAR. En caso este indique posibilidad de un riesgo muy alto que requiera un informe de evaluación de riesgo — EVAR— no se podrá continuar con el proceso de formalización. Si el IAR señalase que hay riesgos que son mitigables y presenta recomendaciones, se continuará con el proceso de formalización, debiendo la autoridad municipal priorizar la ejecución de las recomendaciones, ejecutándolas en el plazo de 30 días

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

calendario, de tratarse de medidas no estructurales, o que no exceda el año fiscal siguiente de la emisión del informe, si las recomendaciones están referidas a la ejecución de medidas estructurales.

- 6) Disponer que, en caso de los IAR que emita el MVCS, la ejecución de las recomendaciones pueden ser atendidas por el Programa Integral Mejoramiento de Barrios u otros, siendo que las medidas de mitigación implican la participación de la población beneficiaria, y los gobiernos locales competentes.
- 7) Autorizar a que la ejecución de las recomendaciones que contengan los IAR puedan ser realizadas a través de núcleos ejecutores.
- 8) Señalar que la ejecución de recomendaciones de los IAR constituye modalidad de intervención para el Programa de Empleo Temporal "Lurawi Perú".

Considerando la problemática que advierte la propuesta de ley, el presente informe analizará en primer lugar el proceso de formalización de la propiedad en zonas de riesgo a cargo de Cofopri, a efecto de identificar las causas del retraso en la emisión de títulos de propiedad, a partir del cual se podrá analizar si las propuestas de solución que plantea la iniciativa de ley son las idóneas y razonables para resolver el problema.

5.2 Proceso de formalización de la propiedad en zonas de riesgo

A. Antecedentes

En un inicio, el proceso de formalización de la propiedad informal estuvo a cargo de los municipios provinciales (eran engorrosos y lentos, tenían una duración de 3 años y costaban aproximadamente U\$ 2000, dólares americanos).

En 1996 pasó a ser competencia de la entonces Comisión de Formalización de la Propiedad Informal -Cofopri- hoy Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (se hicieron procesos más céleres y con menos gasto, duraban no más de 2 meses a un costo aproximado de U\$ 60, dólares americanos).

No obstante, debido a la presión social generada por el acelerado y desordenado crecimiento de las ciudades a causa de la migración y desplazamiento por el terrorismo, en el año 2004, con el fin de acelerar los títulos de propiedad, la competencia sobre la formalización de los predios informales pasó nuevamente a los gobiernos municipales provinciales.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Desde ese entonces, luego de diversas modificaciones legales, existe una alianza entre Cofopri y las municipalidades provinciales en lo que respecta a formalización de propiedad¹. A partir de agosto de 2022, los municipios distritales también asumen estas funciones².

B. Proceso de formalización de la propiedad informal a cargo de Cofopri

El proceso de formalización de la propiedad informal, que se realiza sobre terrenos de propiedad del Estado o particulares, se rige por la *Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal*, Decreto Legislativo 803; su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo 009-99-MTC y el *Reglamento de Formalización de la Propiedad* a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-Cofopri-, aprobado por el Decreto Supremo 013-99-MTC.

Estas normas desarrollan las etapas de la formalización de la propiedad de posesiones informales, las que se pueden desarrollar en dos procesos³. El siguiente cuadro describe la finalidad y etapas de estos procesos.

Cuadro 1
Procesos y etapas de la Formalización de la Propiedad de posesiones informales⁴

Proceso 0 Diagnóstico de la informalidad	● Constituido por recopilación de información de los derechos de propiedad y organización del acervo documental, que permite identificar el número y la ubicación territorial de las posesiones informales existentes en un área geográfica determinada. ● La finalidad es determinar que cumplan con el marco legal vigente; así como definir los derechos y limitaciones que pudieran existir sobre ellas, a efecto de considerar su incorporación o no al proceso de formalización⁵.
---	--

¹ Tomado de la publicación "La formalización de la propiedad predial en el Perú", de Carlos Yamamoto Suga. *RevisTa Lucerna Iuris Et Investigatio* 3, 2022.

² Ley 31560: Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal

Cabe precisar que dicha ley exceptuó de la competencia compartida a las municipalidades distritales ubicadas en las capitales de departamento y a los distritos ubicados en el ámbito de Lima Metropolitana, así como aquellas en las que la delimitación territorial se encuentre en conflicto.

³ Artículo 6 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

⁴ Algunos datos fueron tomados de la publicación "El procedimiento de formalización de la propiedad informal" (<https://lpderecho.pe/procedimiento-formalizacion-propiedad-informal/>) y otros del Reglamento de Formalización de la Propiedad.

⁵ Lineamiento N 0001-2022-COFOPRI/DFINT "Procedimiento del Diagnóstico de la Informalidad"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
 LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
 MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
 ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
 FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
 ZONAS DE RIESGO**

Proceso 1 Formalización Integral ⁶	- Se realizan estudios de títulos y los estudios físicos con la finalidad de elegir y ejecutar las acciones de saneamiento sobre el terreno en función de qué tipo de informalidad se presenta, de qué tipo de propiedad se trata para sanear la titularidad, y qué acciones de saneamiento se van a realizar. Implica las siguientes etapas: - Estudio e Informe Físico y Legal del terreno ocupado por la Posesión Informal. - Acciones de Saneamiento Físico. - Acciones de Saneamiento Legal. - Solicitud de la inscripción registral de la titularidad del derecho de propiedad a favor de COFOPRI.
Proceso 2 Formalización Individual ⁷	- Se busca sanear la propiedad y otorgar el derecho de sobre el lote individual a favor de las personas o familia en particular. Para ello se realiza el empadronamiento del lote de vivienda. Implica las siguientes etapas. - Evaluación de la documentación otorgada por otras entidades. - Difusión de la Formalización Individual. - Empadronamiento y verificación de los poseedores de lotes. - Calificación individual de los poseedores e impugnación. - Titulación y solicitud de inscripción registral.

Fuente: Decreto Supremo 013-99-MTC, Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI. LPDerecho. (2021). “El procedimiento de formalización de la propiedad informal”.

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

**C. Situaciones especiales en la formalización de predios urbanos:
 ubicación de predio en posible zona de riesgo**

En la etapa de estudio e informe físico legal del terreno —que abarca el análisis y definición de la situación y ubicación física de los predios. —, se advierten situaciones especiales que pudieran presentarse en el proceso, como sería la existencia de posibles zonas riesgosas o carentes de las condiciones de higiene y salubridad, o ubicadas en zonas arqueológicas, o sobre vías, entre otras; que requieren de acciones específicas de saneamiento, toda vez que para la ley no permite. Por ejemplo, formalizar predios ubicados zonas riesgosas por tanto, ante estas situaciones

⁶ Cofopri realiza los estudios físicos y legales de los terrenos ocupados, con el fin de:

- Identificar los derechos que pudieran existir sobre ellos.
- Las características físicas de la ocupación.
- Ejecutar las acciones de saneamiento físico y legal.

Solicitar la inscripción de la titularidad del derecho de propiedad a su favor.

⁷ Se inicia una vez que culmina el Proceso 1 y tiene por objeto identificar, mediante el empadronamiento, calificar a los poseedores, o, verificar a los propietarios de los lotes del terreno formalizado.

La calificación tiene por objeto evaluar si el poseedor cumple con los requisitos de posesión para recibir la adjudicación del derecho de propiedad del lote ocupado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

especiales, el proceso de formalización se suspende, hasta que se realicen ciertas acciones de saneamiento⁸.

Específicamente, ante casos de posesiones informales ubicadas en posibles zonas riesgosas por las características del suelo, la cercanía a ríos u otros acuíferos, la cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otros similares, el Área de Formalización de Cofopri envía el expediente de formalización al Área de Zonas de Riesgo, a efectos de iniciar las acciones de saneamiento factibles.

Cofopri envía el pedido del IAR a los gobiernos locales para que, a través de sus oficinas de defensa civil informen sobre la situación advertida y, de ser el caso, formule las observaciones y recomendaciones correspondientes de acuerdo con sus competencias⁹.

Los gobiernos locales, de tener la información solicitada, cuentan con un plazo que no debe exceder los 7 días hábiles para remitirla. De no tenerla, debe emitir el informe de análisis de riesgo en un plazo que no exceda los treinta (30) días hábiles, así lo dispone en Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de Cofopri – Decreto Supremo 013-99-MTC.

C.1. Informe de Análisis de Riesgo

De acuerdo con el procedimiento técnico Análisis de Riesgo con fines de Formalización, aprobado por Resolución Ministerial 020-2020-VIVIENDA, el análisis de riesgo es un procedimiento técnico que permite identificar y caracterizar los peligros, analizar las vulnerabilidades, calcular, controlar, manejar y comunicar los riesgos para lograr un desarrollo sostenido mediante una adecuada toma de decisiones en la gestión del riesgo de desastres¹⁰. Implica 4 etapas que inician con la identificación del peligro, seguido del análisis de la vulnerabilidad, cálculo del riesgo y comunicación del riesgo.

A efectos de determinar si efectivamente, como lo señala Cofopri, los IAR contienen información que no corresponde a lo que se necesita para determinar la continuación o no del proceso de formalización, de forma aleatoria se revisaron 8 informes de análisis de riesgo elaborados por

⁸ Numeral 5 del artículo 17 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de Cofopri, Decreto Supremo 013-99-MTC

⁹ Mayor información en: proceso de diagnóstico y saneamiento integral, visto el día 15 de octubre a las 6.45 am en https://ftp.cofopri.gob.pe/web/webv3/form_dsi.htm

¹⁰ Definición recogida del procedimiento técnico Análisis de Riesgo con fines de Formalización

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

municipios en los últimos 3 años. Para fines ilustrativos se presentan 2 de ellos¹¹.

- El Informe de Análisis de Riesgo con fines de formalización Sector San José, elaborado por la Municipalidad Distrital La Cruz, del Departamento de Tumbes¹² presenta, entre otras, las siguientes conclusiones y recomendaciones:

"7.1 Conclusiones

1. *El sector San José, se encuentra en zona de peligro medio ante la ocurrencia de inundación y movimientos en masa originados por precipitaciones pluviales.*
2. *El nivel de vulnerabilidad del sector San José es alta, debido al tipo de elemento expuesto, material estructural predominante pared, estado de conservación de la vivienda, nivel de capacitación en GRD y cumplimiento de la norma técnica de construcción y edificación.*

(...)

7.2. Recomendaciones

1. *Conformar brigadas comunitarias y asegurar su participación en simulacros, reuniones de plataforma de defensa civil, mesas de trabajo y demás acciones vinculadas a la GRD.*
2. *Los límites de las viviendas deben cumplir las medidas establecidas en el plano de lotización, alineamientos de vías públicas, fajas de servidumbre de líneas eléctricas, fajas marginales y otros".*

- El Informe de Análisis de Riesgo con fines de formalización en el Asentamiento Humano Integración 7 de Junio (sector San Pedro I) del Distrito de San Juan de Lurigancho, provincia de Lima, Departamento de Lima, elaborado en el año 2020¹³, recomienda lo siguiente:

5.3. Recomendaciones para mitigación del riesgo

5.3.1. De orden Estructural:

- A la Población:

- *Las futuras construcciones de las viviendas deberá ceñirse estrictamente a las disposiciones de seguridad estipuladas en la Norma Técnica E.030 "Diseño Sismoresistente" del Reglamento Nacional de*

¹¹ En el siguiente enlace es posible encontrar los IAR.

<https://www.gob.pe/institucion/munipiura/colecciones/4494-informes-de-analisis-de-riesgo>

¹² Ver todo el informe en <https://www.gob.pe/institucion/munilacruz/noticias/681993-informe-de-analisis-de-riesgo-con-fines-de-formalizacion-sector-san-jose>

¹³ Ver:

<https://sit.icl.gob.pe/LIMA%20CERCADO/Documentos/GDCGRD/A.H%20INTEGRACI%C3%93N%20DE%20JUNIO%20SECTOR%20SAN%20PEDRO.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Edificaciones -RNE, de acuerdo a la filosofía y principios del diseño Sismoresistente y la Ley del SINAGERD dado que el ámbito de estudio está expuesto a sismo con la finalidad de evitar pérdidas de vidas humanas, asegurar la continuidad de los servicios básicos y minimizar los daños a la propiedad.

- *Las futuras construcciones de las viviendas deberán mantener la distancia reglamentaria hacia los postes de luz como indica el Código Nacional de Electricidad, si bien es cierto en la Inspección de campo no se han identificado riesgos por este tipo la recomendación radica en evitar estos riesgos a futuro.*
- *Reforzar y dar mantenimiento a los techos existentes de madera, calamina, eternit debido a su estado de conservación, con asesoría de un profesional calificado, teniendo en consideración la normatividad del Reglamento Nacional de Edificaciones. Norma E.010, (Madera), E.020, (Cargas), E. 030, (Diseño Sismoresistente)*
- *Las viviendas de material de construcción de madera, prefabricado y/o Drywall deberá instalar interruptores termomagnéticos para cada circuito, así como el cableado eléctrico en instalaciones deberá ser por cables sólidos y proteger por canaleta o tubería de PVC adosado a la pared, de acuerdo a lo normado con el Código Nacional de Electricidad (CNE)".*

Como se puede verificar, efectivamente ocurre lo que señala Cofopri: los IAR contienen información relativa a los materiales con que fueron o deben ser construidas las viviendas o sobre cómo deben organizarse las personas para las acciones de defensa civil; aspectos que no tiene relevancia específica para el proceso de formalización de posesión informal y distraen recursos y tiempo, pues lo que necesita para formalizar el terreno es conocer las características del suelo sobre el que se asientan estas posesiones, su cercanía a ríos u otros acuíferos, su cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otros similares.

Por ello, la propuesta legislativa plantea que se especifique que, en el proceso de formalización de la posesión informal, la gestión del riesgo de desastres comprende en análisis de riesgo sobre los terrenos donde se asientan posesiones informales; propuesta que esta comisión, al igual que las entidades consultadas, respalda.

C.2. Efectos de los Informes de Evaluación de Análisis de Riesgo

Cofopri, en su opinión sobre la viabilidad de la propuesta legislativa en estudio, señala que los gobiernos locales a los que les corresponde realizar el IAR, demoran en remitirlo, lo que impacta en las expectativas y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

necesidades de la población beneficiaria, así como en la oportunidad de obtener apoyo del gobierno para la mejora de su calidad de vida.

El contenido de este IAR es central en el proceso de formalización de la propiedad, ya que a partir de lo que se informe, se podrá conocer si el proceso se archiva o puede proseguir. El siguiente cuadro muestra los efectos del IAR en los procesos de formalización de la propiedad de posesiones informales:

Cuadro 2
Efectos de los informes de Análisis de Riesgo en los procesos de formalización

Contenido del IAR	Efectos
IAR determina que el área ocupada no requiere acciones de mitigación	Cofopri continua con las acciones de formalización que correspondan
IAR determina que existe algún nivel de riesgo que requiere acciones de mitigación (incluyen recomendaciones para superar el riesgo encontrado).	Cofopri comunica a la población involucrada, la necesidad de implementar las recomendaciones.
IAR determina que el área no tiene posibilidad de ejecutar o implementar recomendaciones que mitiguen el riesgo.	no procede la formalización del terreno, disponiéndose el archivo definitivo del expediente.

Fuente: Decreto Supremo 013-99-MTC, Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

Como se observa, Cofopri para continuar o no con el proceso de formalización depende, de forma determinante, de lo que puedan informar los gobiernos locales y, por tanto, es necesario que estos informes, además de que sean enviados de forma oportuna, no generen dilaciones innecesarias con contenidos que no son de relevancia para este proceso.

C.3. Perfil de los que elaboran los Informes de Análisis de Riesgo

El procedimiento técnico para elaborar los análisis de riesgo señala que el responsable funcional del IAR es el que se encarga de emitir estos informes en los municipios, debiendo ser diseñados y conducidos por profesionales formados y acreditados como evaluadores de riesgo, pudiendo considerarse a los profesionales de áreas de ciencias e ingeniería en la participación de este trabajo. Inclusive presenta un cuadro de los perfiles que deben tener los responsables de elaborar los IAR, que es el que se muestra a continuación.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Cuadro 3
Profesiones vinculadas al análisis de riesgo

Conocimiento Requerido	Profesiones Vinculadas
Componentes físico, social, ambiental y económico.	Arquitectura, geofísica, geografía, geología, ingeniería agrícola, ingeniería agronómica, ingeniería ambiental, ingeniería civil, ingeniería forestal, ingeniería geofísica, ingeniería geográfica, ingeniería geológica, ingeniería meteorológica, y profesiones afines que determine el ente rector.
Infraestructura urbana y rural, actividades económicas y productivas, análisis y comportamiento de la población, etc.	

Fuente: Decreto Supremo 013-99-MTC, Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

Como se puede observar, los IAR deben ser emitidos por personal calificado y acreditado en evaluación de riesgo, por tanto, si los gobiernos locales no consideran estos requisitos del personal que debe trabajar en las gerencias de gestión de riesgos de desastres o de defensa civil, la elaboración de estos informes puede demorar o, como advierte Cofopri en su opinión técnica, incluir evaluaciones innecesarias a las que realmente se requiere para continuar con sus procesos de formalización de la propiedad informal.

5.3 Análisis de las propuestas planteadas en el Proyecto de Ley

a) Sobre la precisión de los IAR como parte de la gestión de riesgo de desastres

El proyecto plantea que se precise que, en el proceso de formalización de la propiedad informal, la gestión de riesgo de desastres comprende el análisis de riesgo sobre los terrenos donde se asientan las posesiones informales, con el fin de identificar y reducir los riesgos sobre los terrenos que ocupan.

Como se ha observado en el punto anterior, actualmente, a pesar de los cambios hechos en el procedimiento técnico de análisis de riesgo con fines de formalización (reemplazo del Informe de Evaluación de Riesgo por un Informe de Análisis de Riesgo), los gobiernos locales dispersan recursos y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

tiempo en hacer informes con mayores contenidos a los requeridos por Cofopri.

En consecuencia, aunque ya el procedimiento técnico para análisis de riesgo con fines de formalización señala que no es posible formalizar posesiones que se encuentren zonas de riesgo por las características del suelo, la cercanía a ríos u otros acuíferos, la cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otros similares; esta comisión considera necesario precisar en la ley que estos informes deben referirse a un análisis de riesgo sobre los terrenos y no sobre los materiales o forma de construcción de las viviendas o la ausencia o no de una organización vecinal sobre aspectos de defensa civil.

b) Sobre el titular de la emisión de los informes de Análisis de Riesgo

Cofopri, en su opinión técnica, así como el Informe D000146-2021-COFOPRI-DND, del 2021¹⁴, señala que existe demora en la remisión de los IAR, a causa del desconocimiento y falta de capacidad operativa y de recursos humanos para elaborar los IAR, entre otras.

Por ello, ante la propuesta legislativa que plantea el proyecto de ley en estudio, para que en los casos en que los gobiernos locales no presenten el IAR, sea el MVCS el que los realice; consideran que resulta ello viable ya que dicho ministerio tiene a su cargo el Programa Nuestras Ciudades que cuenta con una unidad de Gestión de Riesgo de Desastres que se encarga de desarrollar acciones de estimación, prevención y reducción de estos riesgos; y que por ello su apoyo sería valioso para dar celeridad a los procesos de formalización.

No obstante, es importante mencionar que en su opinión respecto de otro proyecto de ley -Informe D000146-2021-COFOPRI-DND-, plantearon, como una medida para dar celeridad a la identificación y mitigación de riesgo, que los IAR puedan ser elaborados el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – Cenepred¹⁵.

¹⁴ Emitido a propósito de la consulta que le hiciera la Congresista de la República Carmen Patricia Juárez Gallegos, así como el presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción, Congresista de la República Jhaec Espinoza Vargas, respecto de los Proyectos de Ley N° 580/2021-CR y 600/2021-CR. Ver el informe completo en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Vivienda/files/cofopri_580.pdf

¹⁵ Siguiendo el antecedente contemplado en la Octava Disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Ley 30556 - Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, en donde se facultó al Cenepred para que emita los estudios de evaluación

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Al contrario del criterio de Cofopri, el MVCS considera que endosarle esa función vulnera las funciones constitucionales de los gobiernos locales, además de la legislación vigente sobre la organización y funciones del Sistema Nacional de Riesgo de Desastres y de Desarrollo Urbano.

Al respecto, debemos señalar que el artículo 195 de la Constitución Política define como competencia de los gobiernos locales la planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

Asimismo, la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley 31313 señala que los gobiernos locales se encargan de:

Formular, aprobar, aplicar y mantener "actualizados los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, respecto de los cuales sean competentes y responsables".

Además, precisa en su artículo 92 que:

"En los procesos de formulación de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en forma complementaria a las normas aplicables en materia de Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático, es obligatoria la incorporación del análisis de riesgos con el objetivo de su mitigación, siguiendo las directrices establecidas por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED y por el ente rector respecto a la Adaptación al Cambio Climático".

Por su parte, la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -Sinagerd- en su artículo 14 dispone que los gobiernos locales:

"formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia (...)."

Son además, los "responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del

de riesgo que se requerían para la declaración de zonas de riesgo no mitigable. Mayor información consultan el Informe D000146-2021-COFOPRI-DND

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

*desarrollo, en el ámbito de su competencia político administrativa,
(...) ponen especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en
la gestión correctiva".*

En atención a estas disposiciones legales, esta omisión coincide por lo expresado por el MVCS, y por tanto, los llamados a elaborar los IAR son los gobiernos locales.

Además, es importante considerar que el artículo 22 del Decreto Legislativo 803, de Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal señala que los municipios provinciales deben definir su área de expansión urbana, precisando a Cofopri:

"Los terrenos no aptos para fines de vivienda por constituir zonas riesgosas; carentes de las condiciones de higiene y salubridad, zonas con valor histórico; zonas de explotación minera, y, zonas reservadas para la defensa nacional, determinados en coordinación con las entidades públicas encargadas".

Como se observa, las estimaciones de riesgo de suelos corresponde a los municipios, por ello, no obstante que esta comisión concuerda con la opinión del MVCS respecto a que no le correspondería elaborar los IAR; y, si bien se coincide cuando señalan en su informe que la lentitud en la emisión de estos informes o la falta de ejecución de las medidas recomendadas no es razón suficiente para que el gobierno central asuma la responsabilidad de los gobiernos locales, lo cierto es que existe un problema que debe ser resuelto.

Una primera acción para evitar demora en la elaboración de los IAR sería que los responsables de su emisión sean personas especializadas y certificadas en gestión de riesgo de desastres.

Al respecto, es importante señalar que el Poder Ejecutivo, mediante el Proyecto de Ley 5632/2023-PE solicitó delegación de facultades para materias relativas a la gestión de riesgo de desastres, entre otras. Específicamente solicitó autorización para mejorar la gobernanza en gestión de riesgo de desastres, que implicaba incluir:

[L]a "certificación de competencias en materia de gestión del riesgo de desastres; como procedimiento que corrobore las competencias técnicas de los profesionales que laboren en dicho ámbito de la materia; máxime si la toma de decisiones, la emisión de opiniones en dicha función, implica la protección de la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

población y su medio de vida, en tanto en dichas circunstancias se encuentran expuestas a muchos peligros por las características geográficas y ubicación de nuestro país, aunado a las condiciones de vulnerabilidad de dicha población".

El Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a legislar en dicha materia, a través de la Ley 31880, no obstante, por la importancia y efectos que generan los IAR es necesario establecer que estos informes deben ser realizados por personal especializado en gestión de riesgos.

Otra medida para reducir el problema sería aprovechar las capacidades del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres -Cenepred- para apoyar el trabajo de los gobiernos locales en la emisión de los IAR, en consideración a que tiene entre sus funciones:

- *Asesorar en el desarrollo de las acciones y procedimientos que permitan identificar los peligros de origen natural o los inducidos por el hombre, analizar las vulnerabilidades y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la Gestión del Riesgo de Desastres.*
- *Establecer los lineamientos para la elaboración de planes de prevención y reducción del riesgo, lo que implica adoptar acciones que se orienten a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad y a reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.*
- *Supervisar la implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en lo referido a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres.*
- *Promover que las entidades públicas desarrollen e implementen políticas, instrumentos y normativas relacionadas con la estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres.*

Asimismo, esta comisión considera que la propuesta de darle prioridad a la emisión de IAR, bajo responsabilidad, es atendible y justificado en consideración no solo a que ayudaría a resolver el problema de la demora en su elaboración, sino sobre todo en atención a que el contenido del informe es de suma relevancia no solo para fomentar la formalización de la propiedad que permitirá a los beneficiarios acceder a los programas de apoyo al gobierno, así como mejorar sus oportunidades de crecimiento familiar, así también, agilizará las gestiones de riesgo de desastres para prevenir daños a la vida, la salud y propiedad de la ciudadanía.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

No obstante, es necesario señalar que la Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad, en su artículo 5, señala lo siguiente:

Las entidades de la administración pública están obligadas a brindar información física y digital que requiera el COFOPRI para la ejecución de los procedimientos de saneamiento de la propiedad a su cargo. El plazo para atender la solicitud de información es no mayor a 7 días hábiles, dejando a salvo las consideraciones por el término de la distancia, bajo responsabilidad del titular de la entidad.

Por tanto, de esta norma se desprende que el pedido de remisión del IAR, por parte de Cofopri a los gobiernos locales, tiene un plazo máximo de 7 días hábiles para su atención.

c) Sobre los plazos y efectos de los Informes de Análisis de Riesgo

La propuesta de ley establece que los gobiernos locales informen al ente a cargo de la formalización, si los terrenos donde se asientan posesiones informales cuentan con información sobre riesgos detectados. Siendo que, a falta de información, deben emitir informes de análisis de riesgo en el plazo que no supere los 20 días útiles.

Los plazos para emisión de los IAR se encuentran ya establecidos en el artículo 18 del *Reglamento para la Formalización de la Propiedad*, que específicamente señala que, si en el diagnóstico se advierte que la posesión informal se encuentra en posibles zonas de riesgo por las características del suelo, la cercanía a ríos u otros acuíferos, la cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otros similares, se:

- a. *Solicita a la entidad competente el informe de análisis de riesgo con el que cuente, respecto del área ocupada por la posesión informal materia de consulta, el mismo que debe remitirse en el plazo previsto por el artículo 5 de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.*
- b. *En los casos que la entidad competente no cuente con dicha información, debe emitir el informe de análisis de riesgo en un plazo que no exceda los treinta (30) días hábiles.*

El problema de la demora en la emisión de los IAR, como se ha demostrado a lo largo de este dictamen, no es a causa de la ausencia de una norma que

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

regule los plazos para la emisión de los IAR, sino factores competenciales y de capacidades operativa de los órganos encargados de ello; por tanto, esta parte de la propuesta no resuelve el problema, sino por el contrario, podría generar mayor distorsión en el conocimiento de los nuevos plazos que se pretenden establecer.

Ahora bien, respecto a los efectos de los IAR, la propuesta plantea que:

- En caso de que el informe determine que el terreno representa posible riesgo muy alto que requiera un informe de *evaluación de riesgo*, no se continuará el proceso de formalización y que la municipalidad deberá coordinar la realización del informe de *evaluación del riesgo*.
- En caso de que el informe señale que existen riesgos mitigables y emita recomendaciones para la mitigación de estos, se podrá continuar con el proceso de formalización, pero las recomendaciones deben ser efectuadas de forma prioritaria por la municipalidad. Si las recomendaciones están referidas a la ejecución de medidas estructurales para mitigar el riesgo, estas se deberán ejecutar por el municipio competente en un plazo que no exceda el año fiscal siguiente a la emisión del informe. Las recomendaciones de orden no estructural se deberán ejecutar en un plazo no mayor a 30 días calendario desde la emisión del informe.

Estos efectos que se proponen distan de los que actualmente señala el Reglamento de la Formalización de la Propiedad, que indica que:

- Si el IAR determina que el área ocupada no requiere acciones de mitigación, Cofopri continua con las acciones de formalización que correspondan.
- Si el IAR determina que existe algún nivel de riesgo que requiere acciones de mitigación (incluyen recomendaciones para superar el riesgo encontrado), Cofopri comunica a la población involucrada, la necesidad de implementar las recomendaciones.
- Si el IAR determina que el área no tiene posibilidad de ejecutar o implementar recomendaciones que mitiguen el riesgo, no procede la formalización del terreno, disponiéndose el archivo definitivo del expediente.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Al respecto, es necesario advertir que diversas notas periodísticas¹⁶ informaron que Cofopri estuvo elaborando un proyecto de norma que, con el fin de impulsar la titulación de lotes en zonas que presenten un nivel de riesgo mitigable, ya no se exigiría la implementación de las recomendaciones contenidas en los IAR de forma previa para continuar con el proceso de formalización, sino que bastaría con informar a los beneficiarios de la situación y el poseedor asumiría el riesgo mediante un acta de compromiso de cumplimiento de estas acciones de implementación.

El Colegio de Arquitectos, así como un representante de Grade, mostraron su oposición, señalando que no debe trasladarse las responsabilidades del gobierno a los beneficiarios a quienes, una vez que tengan títulos de propiedad, no se les podrá exigir, en caso de incumplimiento, que se retiren de su propiedad.

Coincide con esta posición¹⁷ Miguel Estrada, investigador del Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres (Cismid), quien además enfatizó que se estaría trasladando la responsabilidad de reducir el riesgo a los pobladores sobre aspectos de alto costo como la construcción de muros de contención, y que también se estaría promoviendo la informalidad y el tráfico de terrenos.

Igualmente, el Colegio de Arquitectos Regional Lima y el Colegio de Ingenieros del Perú expresaron que esta propuesta planteada por Cofopri en el año 2022, *va en contra de las políticas de gestión de riesgo de desastre y flexibiliza irresponsablemente el proceso de formalización poniendo en riesgo a las familias más vulnerables*¹⁸.

De lo analizado sobre esta parte de la propuesta de ley, esta comisión considera que sí es necesario resolver el problema de la lentitud y contenido de los IAR, pero con acciones que realmente resuelvan el problema y no, por el contrario, que lo agudicen poniendo en riesgo a las poblaciones.

¹⁶ [Cofopri | Colegio de Arquitectos desestima ley para dar títulos de propiedad a viviendas construidas en zonas de riesgo | VIDEO Colegio de Ingenieros del Perú Ministerio de Vivienda rmmn | LIMA | EL COMERCIO PERÚ](#)

¹⁷ Según la publicaciones del año 2022 que puede verse en [Nuevo programa de titulación de Cofopri alentaría el tráfico de terrenos | Organismo de Formalización de la Propiedad Informal | Sociedad | La República \(larepublica.pe\)](#)

¹⁸ [Cofopri | Colegio de Arquitectos desestima ley para dar títulos de propiedad a viviendas construidas en zonas de riesgo | VIDEO Colegio de Ingenieros del Perú Ministerio de Vivienda rmmn | LIMA | EL COMERCIO PERÚ](#)

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Es necesario tener en claro que sólo a partir de la formalización de los predios informales, los pobladores podrán ser considerados para el acceso de apoyos del gobierno o incluidos en proyectos de mejora de sus viviendas, de sus áreas públicas y servicios básicos, además de que podrán acceder a financiamientos para mejorar su calidad de vida y de sus familias; pero ello no puede desplazar la prioridad de cuidar su vida y salud, y la de sus familias.

Permitir que los pobladores puedan acceder a títulos de propiedad de zonas riesgo mitigables sin que previamente se realicen estas acciones, sino que simplemente se planifique de forma prioritaria por el municipio, como lo plantea el proyecto de ley, establecimiento que si son estructurales se ejecuten hasta el año fiscal siguiente, o, si no de orden estructural, se realicen en el plazo no mayor de 30 días calendario desde la emisión del informe, conlleva el mismo riesgo de lo que planteó Cofopri en el año 2022, al proponer que el compromiso de las acciones de mitigación quede registrado en un acta como requisito suficiente para continuar con el proceso de formalización.

Solo la ejecución de las recomendaciones de mitigación de riesgo asegura que estas se cumplan. Colocar en la ley un plazo para que se realicen las acciones de mitigación de riesgos no asegura su cumplimiento ya que las recomendaciones de estas acciones pueden ser estructurales y no estructurales, siendo las primeras acciones que implican trabajos especializados con una alta inversión que debe ser, necesariamente, realizado por especialistas y sobre la base de un presupuesto planificado y aprobado; y no por los beneficiarios o núcleos ejecutores, como lo plantea la propuesta, ya que estos últimos no cuentan con la especialización que se requiere para la construcción de muros de contención o bordas de protección para reducir la vulnerabilidad o amenazas de riesgo de desastres.

Por tanto, esta comisión recoge la regulación establecida en el artículo 18 del Reglamento de la Formalización de la Propiedad, que es la que ha sido recientemente modificada y establece criterios ágiles, pero responsables sobre los efectos de los IAR.

d) Consideraciones finales

Respecto a la propuesta de emitir de una nueva ley para regular acciones que agilicen la emisión de los IAR, esta comisión considera que debe evitarse la proliferación de leyes independientes cuando existen opciones

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

menos riesgosas de generar diseminaciones normativas; por tanto, considerando que ya existe una ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, la Ley 30711; se propone incluir en esta norma, algunos artículos para regular los aspectos positivos que propone el proyecto de ley.

Finalmente, es necesario advertir que existen otras situaciones especiales en el proceso de formalización de la propiedad, como es que el terreno se encuentre en zonas arqueológicas o vías, por tanto, es necesario que se evalúen también estas circunstancias para lograr una ley que consolide todos estos supuestos especiales y no únicamente el que motiva este dictamen.

**VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA
LEGISLACION NACIONAL**

El presente dictamen propone la incorporación de los artículos 9 y 10 a la Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, a fin de agilizar la formalización de la propiedad informal en posibles zonas de riesgo.

El cuadro que se recoge a continuación contiene la propuesta del presente dictamen en la parte referida a dichas leyes:

Cuadro 4

Comparativo de la Ley N 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, con el Texto Sustitutorio del proyecto de ley

Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal	Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley 3374/2022-CR
Artículo nuevo.	Artículo 9.- Informe de análisis de riesgo 9.1 En el proceso de formalización de la propiedad informal, la gestión del riesgo de desastres comprende el análisis de riesgo sobre los terrenos donde se asientan las posesiones informales. 9.2 Si durante el proceso de formalización de la propiedad informal, se advierte que la posesión informal se encuentra en posibles zonas de riesgo por las características del suelo, la cercanía a ríos u otros cuerpos acuíferos, la cercanía a elementos de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
 LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
 MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
 ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
 FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
 ZONAS DE RIESGO**

	transmisión eléctrica u otros similares, o que se trate de terrenos carentes de las condiciones de higiene y salubridad necesarias, Cofopri solicita a la entidad competente el informe de análisis de riesgo con el que cuente, respecto del área ocupada por la posesión informal materia de consulta, el mismo que debe remitirse en el plazo previsto por el artículo 5. 9.3 En los casos que la entidad competente no cuente con dicha información, debe emitir el informe de análisis de riesgo en un plazo que no exceda los treinta (30) días hábiles, bajo responsabilidad. 9.4 De no emitirse el informe en el plazo previsto, Cofopri reitera el pedido. El plazo para remitir el informe no debe exceder de 5 días hábiles. De no recibir respuesta, Cofopri informa de esta omisión a la oficina de control institucional de la municipalidad respectiva, sin perjuicio del proceso administrativo disciplinario que se pudiera iniciar contra los funcionarios responsables, por incumplimiento de sus funciones.
Artículo nuevo.	Artículo 10.- Efectos de los informes de análisis de riesgo 10.1 Cofopri ejecuta las acciones de formalización correspondientes, siempre que el informe de análisis de riesgo determine que el área ocupada no requiere acciones de mitigación. 10.2 Si el informe de análisis de riesgo concluye que existe algún nivel de riesgo que requiere acciones de mitigación, este debe contener las recomendaciones para superar el riesgo encontrado, bajo responsabilidad. Cofopri comunica a la población involucrada la necesidad de implementar las recomendaciones, sin perjuicio de las acciones que el gobierno nacional, regional o local ejecuten en el marco de sus competencias. 10.3 Si el informe de análisis de riesgo determina que el área no tiene posibilidad de ejecutar o implementar recomendaciones que mitiguen el riesgo, no procede la formalización de dicho terreno, disponiéndose el archivo definitivo del respectivo expediente. 10.4 En los casos de afectación parcial, Cofopri determina la procedencia de la formalización solo del área no afectada; en tanto que sobre las áreas afectadas no se ejecuta acción alguna de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

	formalización. 10.5 El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – Cenepred asesora a los órganos competentes en la elaboración de los análisis de riesgo, y supervisa la implementación de las acciones de mitigación.
--	--

Fuente: Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

Es importante precisar que, en tanto el texto del proyecto de ley materia de dictamen impacta en la Ley 30711, *Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal*, tanto el Poder Ejecutivo como los gobiernos locales deberán actualizar sus respectivas normativas, incluido el Decreto Supremo 005-2019-VIVIENDA, *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal*, a efectos de que guarden conformidad con lo dispuesto por este dictamen, debiendo realizar las acciones que para tales efectos sean necesarias.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Si bien el proyecto de ley se encuentra alineado tanto al mandato constitucional como al reglamento del Congreso, del análisis costo beneficio del mismo, se evidencia que:

En primer lugar, como propone el texto sustitutorio del proyecto materia de dictamen, Cofopri, de advertir que la posesión informal evaluada se encuentra en posibles zonas de riesgo por las características del suelo, la cercanía a ríos u otros cuerpos acuíferos, la cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otros similares, o que se trate de terrenos carentes de las condiciones de higiene y salubridad necesarias, debe solicitar a la entidad competente -es decir, al gobierno local- el IAR que haya elaborado para autorizar la ocupación de la posesión informal materia de formalización.

Eventualmente, de no contar con respuesta por parte de los gobiernos locales, Cofopri debe reiterar el pedido y, de ser el caso, de remitir un informe a la Oficina de Control Institucional del gobierno local respectivo, a efectos de dar inicio a las acciones de control interno a las que hubiere lugar, generando un costo de oportunidad.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Además, el gobierno central, a través de Cofopri, adquiere la nueva carga de ejecutar las acciones de formalización correspondientes, siempre que el IAR determine que el área ocupada no requiere acciones de mitigación. De requerirla, con base en las recomendaciones para superar dicho riesgo por parte del gobierno local competente, Cofopri debe comunicar a la población involucrada la necesidad de implementar dichas recomendaciones. De no existir la posibilidad de ejecutar o implementar recomendaciones que mitiguen el riesgo, Cofopri debe proceder con el archivo del expediente respectivo. Asimismo, en los casos de afectación parcial, Cofopri tiene también la carga de determinar la procedencia de la formalización únicamente del área no afectada. Cofopri tiene la obligación de evaluar los informes referidos.

El Cenepred debe asesorar a los órganos competentes en la elaboración de los análisis de riesgo y supervisar la implementación de dichas acciones.

En segundo lugar, son los gobiernos locales los que, en el marco de sus competencias, los encargados de planificar el desarrollo urbano, para lo cual definen los parámetros de planificación urbana con base en el IAR y el Plan de Gestión de Riesgo de Desastres que realicen en el marco de sus jurisdicciones.

Según el texto recomendado por la Comisión, estos cargan con la obligación, no solo de advertir situaciones de riesgo, sino también de formular recomendaciones certeras y viables que tengan por objeto la mitigación de dicho riesgo. Como es evidente, dicha labor exige de una inversión de recursos económicos y humanos, además de una curva de aprendizaje importante para la satisfactoria implementación de la medida. Son responsables de remitir la información a Cofopri.

El impacto en las actividades realizadas por traficantes de terrenos tendría menores espacios en dichas jurisdicciones para poder realizar su actividad, así como un impedimento producto de la propia intervención del Estado. Si bien la medida no extinguiría su operación, es prudente indicar que la desplazaría a sectores en los que aún no exista dicha demarcación urbana formal.

Como correlato, los propietarios de los predios informales asumirán también una carga, traducida en acudir el Estado para efectos de la formalización de su propiedad.

Ahora bien, lo anterior implica también un cúmulo de beneficios para la población afectada.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

El beneficio de la sociedad, en general, es que como consecuencia de que el Estado tenga más información sobre el territorio y su uso y por ende, más herramientas para poder exigir el cumplimiento de la ley, en términos regulatorios, administrativos, y fiscales.

En particular, la extensión de la jurisdicción conocida -y fiscalizable- de los gobiernos locales, consecuencia de la formalización de los predios, acarrea también un importante beneficio, materializado en la ampliación del ámbito de poder del Estado para la protección de la propiedad privada, reconocida en virtud de lo propuesto. Dicha protección, en el manto de la legalidad, dota al propietario de seguridad jurídica, imprescindible para habilitarlo a realizar un mayor número de actividades.

En efecto, la oponibilidad de los predios y claridad en su titularidad¹⁹, producto de su reconocimiento, les devuelve el valor del cual carecen, consecuencia del limitado derecho de propiedad que se ejerce sobre estos. Así las cosas, un segundo beneficio, gatillado por el anterior, es la posibilidad de ejercer la totalidad de los atributos de la propiedad sobre dicho predio. Como correlato, el riesgo en la identificación y disposición del bien disminuye significativamente. De ello, se observa un tercer beneficio: la revalorización económica de los predios, producto de su transabilidad en el mercado, al incrementar su valor de intercambio y contar con las seguridades necesarias para lograr su transferencia efectiva.

Así las cosas, esta no solo cobra valor para ser transada en el mercado, sino que también se convierte en una herramienta de acceso al sistema financiero y, por tanto, a herramientas de crecimiento y desarrollo, tanto para las familias como para los negocios que utilicen dichos predios como activo. En particular, los predios formalizados, investidos de la protección de la legalidad, se convierten en herramientas para acceder al financiamiento por parte de las distintas entidades del sistema financiero, al poderse utilizar como garantía de crédito y lograr un apalancamiento financiero.

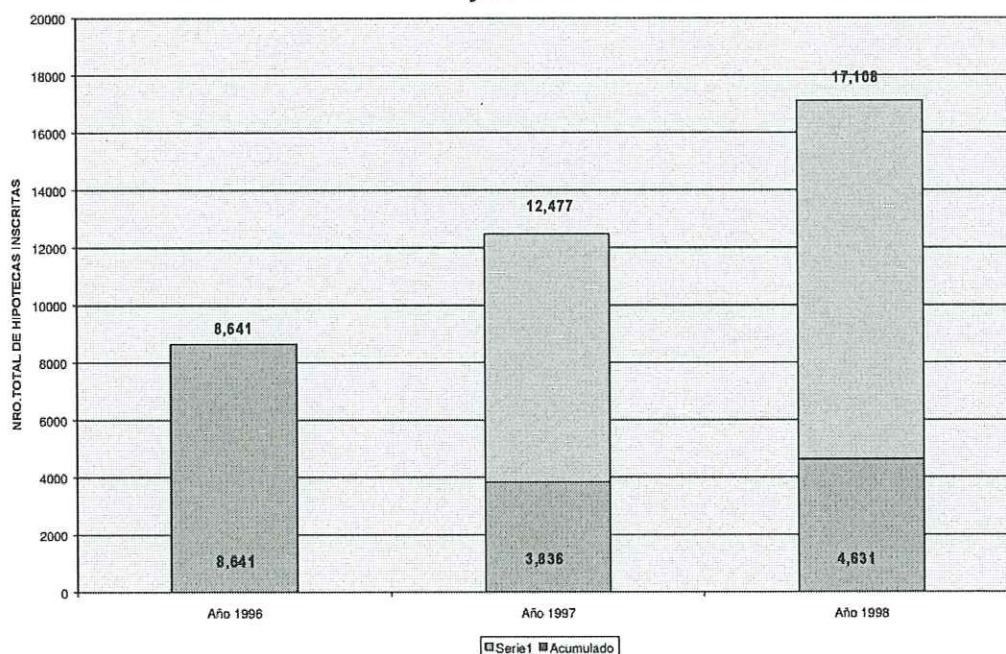
Al respecto, como menciona el Instituto Peruano de Economía en dicho informe, existe una correlación positiva entre la formalización de la propiedad y la inscripción de hipotecas. Como indica, *"en 1995, antes de la creación de COFOPRI, se inscribieron en el Registro Predial 2,199 hipotecas. En los años 1996, 1997 y 1998, con COFOPRI operando, se inscribieron 8,641, 3,836 y 4,631 hipotecas,*

¹⁹ Mosquera, Edgardo. (1999) Las Reformas Institucionales para la Creación de un Sistema de Derechos de la Propiedad. Instituto Peruano de Economía. P. 37-39 <https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2018/01/1999-Las-Reformas-Institucionales-para-la-Creaci%C3%B3n-de-un-Sistema-de-Derechos-de-la-Propiedad.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

respectivamente, sobre títulos de propiedad otorgados e inscritos por COFOPRI".²⁰
Ello se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1
**Hipotecas inscritas en el Registro Predial Urbano sobre Lotes de Asentamientos
Humanos y Urbanizaciones Populares formalizados por COFOPRI en los años 96, 97
y 98**



Fuente y elaboración: Instituto Peruano de Economía.

Además, es necesario mencionar que la propia formalización de los predios, aún en zonas de riesgo, da lugar también a la posibilidad de generar patrimonio sujeto a la institución de la herencia, permitiendo su acumulación y crecimiento del patrimonio, mejorando la posición económica inter-generacional. Por supuesto, la formalización de la propiedad y la generación de patrimonio tiene un efecto directo en la estructuración de prioridades de gasto de las familias. Ello, aunado a la posibilidad de acceder tanto a financiamiento formal como a los subsidios planteados por el proyecto, tendría una repercusión significativamente positiva en las posibilidades de desarrollo y crecimiento de la economía familiar local.

²⁰ Ibidem.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

Es necesario mencionar también que la formalización de predios informales faculta un cúmulo de usos, dentro de los cuales se comprende no solo el domiciliario, sino también el comercial.

Ahora bien, la sola formalización supone un claro beneficio de cara a los gobiernos locales y al gobierno nacional, tanto de cara a la generación y recopilación de información para la generación de políticas públicas en materia de zonificación, agua, saneamiento y despliegue de infraestructura y servicios públicos, así como a la tributación, en sus distintos niveles y categorías. Naturalmente, los tributos recolectados incrementan los fondos públicos disponibles por las autoridades, beneficiando últimamente a la sociedad en general.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 3374/2022-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS
COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA PROPIEDAD
FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL
EN POSIBLES ZONAS DE RIESGO**

Artículo 1.- Incorporación de los artículos 9 y 10 a la Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal

Se incorporan los artículos 9 y 10 a la Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, conforme al siguiente texto:

"Artículo 9.- Informe de análisis de riesgo

9.1 En el proceso de formalización de la propiedad informal, la gestión del riesgo de desastres comprende el análisis de riesgo sobre los terrenos donde se asientan las posesiones informales.

9.2 Si durante el proceso de formalización de la propiedad informal, se advierte que la posesión informal se encuentra en posibles zonas de riesgo por las características del suelo, la cercanía a ríos u otros cuerpos acuíferos, la cercanía

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO**

a elementos de transmisión eléctrica u otros similares, o que se trate de terrenos carentes de las condiciones de higiene y salubridad necesarias, Cofopri solicita a la entidad competente el informe de análisis de riesgo con el que cuente, respecto del área ocupada por la posesión informal materia de consulta, el mismo que debe remitirse en el plazo previsto por el artículo 5.

9.3 En los casos que la entidad competente no cuente con dicha información, debe emitir el informe de análisis de riesgo en un plazo que no exceda los treinta (30) días hábiles, bajo responsabilidad.

9.4 De no emitirse el informe en el plazo previsto, Cofopri reitera el pedido. El plazo para remitir el informe no debe exceder de 5 días hábiles.

Artículo 10.- Efectos de los informes de análisis de riesgo

10.1 Cofopri ejecuta las acciones de formalización correspondientes, siempre que el informe de análisis de riesgo determine que el área ocupada no requiere acciones de mitigación.

10.2 Si el informe de análisis de riesgo concluye que existe algún nivel de riesgo que requiere acciones de mitigación, este debe contener las recomendaciones para superar el riesgo encontrado, bajo responsabilidad. Cofopri comunica a la población involucrada la necesidad de implementar las recomendaciones, sin perjuicio de las acciones que el gobierno nacional, regional o local ejecuten en el marco de sus competencias.

10.3 Si el informe de análisis de riesgo determina que el área no tiene posibilidad de ejecutar o implementar recomendaciones que mitiguen el riesgo, no procede la formalización de dicho terreno, disponiéndose el archivo definitivo del respectivo expediente.

10.4 En los casos de afectación parcial, Cofopri determina la procedencia de la formalización solo del área no afectada; en tanto que sobre las áreas afectadas no se ejecuta acción alguna de formalización.

10.5 El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – Cenepred asesora a los órganos competentes en la elaboración de los análisis de riesgo, y supervisa la implementación de las acciones de mitigación”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación a la presente ley

El Poder Ejecutivo adecúa, en el plazo máximo de 60 días calendario, el Decreto Supremo 005-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, así como los demás cuerpos normativos de la materia, a lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Aplicación de la ley en los procesos de formalización en trámite

La presente Ley se aplica a todos los procesos de formalización de la propiedad que se encuentren en trámite.



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA, Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/10/2023 12:26:12-0500

Dese cuenta,
Sala de sesiones
Lima, 17 de octubre de 2023

Alejandro Caveró Alva
Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2023 16:12:30-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/10/2023 12:19:11-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 17:10:22-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
3° Párrafo del artículo Víctor Raúl Ha
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2023 17:34:00-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 16:16:44-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Vanessa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 16:36:10-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA José Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 13:18:59-0500

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 15:52:45-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3374/2022-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 30711, LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL
ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL, A FIN DE AGILIZAR LA
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN POSIBLES
ZONAS DE RIESGO



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 11:08:45-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 17:07:15-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 10:00:29-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 17:52:51-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 18:46:31-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 19:32:06-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 12:23:48-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 19:16:18-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 12:07:29-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
VIRGINIA FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/10/2023 12:47:13-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Estela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 12:58:34-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Rafael FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2023 12:51:31-0500

MP Dictámenes

De: mesadeparteesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: martes, 24 de octubre de 2023 12:36
Para: Marita Emperatriz Espinoza Márquez
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 329274a9c94a0de0294b3e3ea8d4317f.pdf;
7ff2e0372aeef8cad5bdc838aad710a1.pdf

[Solicitante]: mespinozam@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: REMITO DOS DICTÁMENES: 1) PROYECTO DE LEY 3374; Y 2) PROYECTOS DE LEY 2554, 5895, 5847 Y 6063. CABE INDICAR QUE LOS DICTÁMENES APROBADOS EN LA SEPTIMA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN, FUERON APROBADOS CON LA DISPENSA DE APROBACIÓN DEL ACTA CORRESPONDIENTE, PARA TRAMITAR LOS ACUERDOS TOMADOS EN DICHA SESIÓN

[Fecha]: 2023-10-24 12:35:44

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

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