

Proyecto Ley N°/2023-CR



**LEY QUE AMPLÍA LAS FACULTADES DE LAS
MUNICIPALIDADES EN EL PROCESO DE
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, ASÍ
COMO LA EXTENSIÓN MÁXIMA DE LOS
LOTES DESTINADOS A VIVIENDA PARA LA
TRANSFERENCIA A TÍTULO GRATUITO**

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Avanza País**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE AMPLÍA LAS FACULTADES DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL
PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, ASÍ COMO LA
EXTENSIÓN MÁXIMA DE LOS LOTES DESTINADOS A VIVIENDA PARA LA
TRANSFERENCIA A TÍTULO GRATUITO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley modifica la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal; y, la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, con el objeto de ampliar las facultades de las municipalidades distritales en el proceso de formalización, así como ampliar la extensión máxima prevista para la formalización a título gratuito de los lotes destinados a vivienda.

Artículo 2. Alcance de la Ley

La presente ley es de aplicación a los procedimientos que se inicien a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 3. Modificación de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal

Se modifica la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal, en los siguientes términos:

"TERCERA. Excepciones

Se exceptúa de la competencia compartida en materia de formalización de propiedad predial a que se refiere la presente ley, a las municipalidades de los distritos ubicados en el ámbito de Lima Metropolitana.

Asimismo, se exceptúa de lo dispuesto en la presente ley la intervención de las municipalidades distritales, en aquellas localidades cuya delimitación territorial se encuentre en conflicto".

Artículo 4. Modificación del artículo 5 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Se modifica el artículo 5 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, en los siguientes términos:

"Artículo 5.- Definiciones

A los efectos de lo dispuesto por la presente Ley, entiéndese por:

1. **POSESIONES INFORMALES:** A los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC.

En el caso de lotes destinados a vivienda, la posesión debe ejercerse en una extensión no mayor a quinientos (500) metros cuadrados cada uno para la transferencia a título gratuito. En extensiones mayores, el área en exceso será transferido a título oneroso".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación de la reglamentación

El Poder Ejecutivo, dentro de los sesenta días contados desde la vigencia de la presente ley, adecúa las normas reglamentarias que sean necesarias para su implementación.

SEGUNDA. Plazo otorgado a los gobiernos regionales para brindar información a los gobiernos municipales en materia de formalización de la propiedad informal

El plazo para que los gobiernos regionales brinden información solicitada a los gobiernos locales en materia de saneamiento físico legal para la formalización de la propiedad informal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y normas conexas, es de treinta (30) días. Transcurrido dicho plazo, sin que se haya brindado la información requerida, las municipalidades proceden de acuerdo a sus atribuciones.

Lima, marzo de 2024



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 17:37:32-0500

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 16:46:32-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/03/2024 17:05:39-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 14:17:06-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2024 14:43:00-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2024 13:44:17-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2024 16:26:51-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7257/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Normativa actual de los procesos de formalización de la propiedad

El artículo 73 de la Ley N° 27872, Ley Orgánica de Municipalidades establece que, los gobiernos locales (provinciales o distritales) tienen competencia y ejercen funciones específicas, ya sea de manera exclusiva o compartida, entre otros, en materia de organización del espacio físico y el uso del suelo (numeral 1), el cual comprende varios procedimientos, uno de los cuales es el saneamiento físico legal de las posesiones informales (sub numeral 1.4), que es el tema que nos atañe en esta oportunidad.

Esto quiere decir que, no sólo el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI está encargado de realizar el trámite correspondiente para la formalización del derecho de propiedad, sino también lo están las municipalidades provinciales y distritales.

Así es, las municipalidades en general, en sus dos tipos, provinciales y distritales, se encuentran investidas de la función de realizar las acciones necesarias para el saneamiento físico legal de las posesiones informales, es decir, de la inscripción de la realidad jurídica actual de los lotes que son objeto de posesión informal en el registro de predios.

En esta materia, es el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, la norma que precisa qué funciones son exclusivas y cuáles otras son compartidas entre los gobiernos locales de alcance provincial y los de alcance distrital, disposición normativa que ha sido objeto de modificación a través de la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal, la misma que establece que, en temas de saneamiento de la propiedad predial, el COFOPRI actúa como órgano técnico de asesoramiento.

De esta manera, por ejemplo, el numeral 1 especifica que, entre las funciones exclusivas de las municipalidades provinciales se encuentra, entre otros, aprobar la regulación provincial respecto al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de las posesiones informales (sub numeral 1.4.3). En tanto, el numeral 2 detalla las **funciones compartidas** de este gobierno local como es el promover la ejecución del reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal a cargo de

las municipalidades distritales y, en forma subsidiaria, de las municipalidades provinciales (sub numeral 2.3).

No obstante, para los fines de la presente iniciativa legislativa nos centraremos sustancialmente en las competencias compartidas que se encuentran establecidas en el numeral 2.3 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, toda vez que, mediante la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31560 se exceptúa de estas a las municipalidades distritales ubicadas en las capitales de departamento.

Sin embargo, la precitada exclusión no tendría fundamento alguno, toda vez que, no resulta coherente que, se reconozca funciones compartidas en materia de saneamiento físico legal de posesiones informales a todas las municipalidades distritales con excepción de aquellas que se encuentren situadas en las capitales de departamento, pues indistintamente donde estas se ubiquen, cumplen las mismas funciones y prerrogativas de ley. No existe norma alguna que haga distinción entre una u otras, todas se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Aunado a lo expuesto, resulta necesario mencionar que, ni el proyecto de ley (869/2021-CR) ni el dictamen encargado de analizarla, contienen una disposición igual o similar a la establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31560, esta fue incluida posteriormente por el presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, a solicitud de la congresista proponente de la iniciativa legislativa, bajo el argumento de evitar que municipios distritales y provinciales actúen en forma paralela saneando inmuebles en capitales de departamento y distritos de Lima Metropolitana.

2. De la extensión máxima de las posesiones informales

El artículo 4 del Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC, define a la posesión informal y establece las características que esta debe reunir, una de ellas para la transferencia gratuita de la misma. Así, el literal d) dispone que, la posesión informal de lotes destinados a vivienda debe ejercerse en una extensión máxima no mayor a trescientos (300) metros cuadrados, pues de sobrepasar dicho límite, la transferencia se realizará a título oneroso.

Como se puede apreciar, la normativa vigente establece que, para la formalización de las posesiones informales de manera gratuita, es necesario que se observe la extensión máxima que deben cumplir las mismas; en este caso, la medida no debe sobrepasar los trescientos metros cuadrados. Esto en la práctica constituye una barrera burocrática que condiciona que la transferencia se realice mediando o no un desembolso económico; asimismo, obstaculiza el acceso a la formalización para aquellas familias de recursos económicos limitados que anhelan acceder a la propiedad.

Además, se debe tener en cuenta que, el Decreto Supremo N° 013-99-MTC, regula el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de **COFOPRI**, esto quiere decir que, en principio, las normas contenidas en esta norma sólo se aplicarían a los procesos de formalización llevados a cabo ante esta entidad estatal.

No obstante, el artículo 4 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, en concordancia con el numeral 1.4.3 del artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidad, reconoce a las municipalidades provinciales como competentes para ejecutar el proceso de formalización, el cual, según la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, debe entenderse también referida a las municipalidades distritales.

En ese orden de ideas, los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, en los procesos de formalización que lleven a cabo, deben tener en consideración la definición de posesión informal establecida en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 28687, la cual, hace referencia que, las características que dichas posesiones deben cumplir son las mismas a las previstas en el Decreto Supremo N° 013-99-MTC antes mencionado.

Por lo tanto, para los procesos de formalización iniciados ante las municipalidades, se debe tener en cuenta la extensión máxima de los predios posesionados informalmente, ello con la finalidad de establecer si la transferencia de los mismos será a título gratuito u oneroso, según corresponda.

Por consiguiente, los trescientos metros cuadrados fijados como límite, constituye una barrera burocrática que afecta tanto a los procesos de formalización conocidos tanto por el COFOPRI como por los gobiernos locales.

3. Propuesta normativa

La problemática expuesta en los párrafos anteriores, conlleva a la necesidad de plantear básicamente dos modificaciones en la normativa vigente que regula los procesos de formalización de las posesiones informales.

- La primera reforma es a la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal, con la finalidad de excluir de las excepciones allí establecidas a las municipalidades distritales ubicadas en las capitales de departamento, conforme se observa en el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES [...] TERCERA. Excepciones Se exceptúa de la competencia compartida en materia de formalización de propiedad predial a que se refiere la presente ley, a las municipalidades distritales ubicadas en las capitales de departamento y a los distritos ubicados en el ámbito de Lima Metropolitana. Asimismo, se exceptúa de lo dispuesto en la presente ley la intervención de las municipalidades distritales, en aquellas localidades cuya delimitación territorial se encuentre en conflicto.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES [...] TERCERA. Excepciones Se exceptúa de la competencia compartida en materia de formalización de propiedad predial a que se refiere la presente ley, a las municipalidades de distritos ubicados en el ámbito de Lima Metropolitana. Asimismo, se exceptúa de lo dispuesto en la presente ley la intervención de las municipalidades distritales, en aquellas localidades cuya delimitación territorial se encuentre en conflicto.

Lo que se busca con la modificación propuesta es que, todas las municipalidades distritales, independientemente de su ubicación, cuenten con las mismas funciones compartidas en materia de formalización de la propiedad informal, pues no existe fundamento para excluir de la función establecida en el numeral 2.3 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades a los gobiernos locales distritales situados en las capitales de departamento.

Partamos por mencionar que, no existe una única disposición normativa que enumere y precise cuáles son las capitales de los departamentos del Perú, tampoco que establezca los criterios para su determinación; en consecuencia, los distritos que actualmente son reconocidos como

capitales de departamento no necesariamente tienen las mismas características que sus similares, por ejemplo, en algunos casos, el volumen poblacional o la extensión territorial de estas, es menor que el resto de distritos pertenecientes a un departamento.

Además, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, establece la posibilidad de acciones técnicas de creación de distritos, de la fusión de ellos, así como del traslado de capital. El reconocimiento de estas acciones permite sostener que, al no existir criterios definidos para determinar a las capitales de departamentos, la denominación de un distrito como tal, podría quedar a la libre discrecionalidad de quien tiene la facultad para ello.

Todas las municipalidades distritales, tengan o no la condición de capitales de departamento, deben contar con las funciones compartidas establecidas para los procesos de formalización de la propiedad, pues son las que se encuentran en mayor contacto con la población de las circunscripciones territoriales donde están ubicadas.

Consideramos que, el fundamento sostenido para la inclusión de esta disposición dentro de la Ley 31560 no es del todo coherente, pues como se ha señalado en los párrafos anteriores, tanto las municipalidades provinciales como distritales cumplen funciones exclusivas y compartidas, siendo que, en materia de formalización de la propiedad predial su competencia es compartida; por lo tanto, no se puede sostener que, en los distritos de capitales de departamento, las municipalidades distritales y provinciales vayan actuar de manera paralela.

- La segunda modificación que se propone es al numeral 1 del artículo 5 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, con la finalidad de incorporar un segundo párrafo que establezca que aquellas posesiones informales de lotes destinados a vivienda no mayor a quinientos metros cuadrados serán transferidos de manera gratuita; mientras que, aquellas que sobrepasen dicha extensión serán transferidas a título oneroso, respecto del área en exceso.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra
Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de
Junín y Ayacucho"

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 5.- Definiciones A los efectos de lo dispuesto por la presente Ley, entiéndese por: 1. POSESIONES INFORMALES: A los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC.]	Artículo 5.- Definiciones A los efectos de lo dispuesto por la presente Ley, entiéndese por: 1. POSESIONES INFORMALES: A los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC. En el caso de lotes destinados a vivienda, la posesión debe ejercerse en una extensión no mayor a quinientos (500) metros cuadrados cada uno para la transferencia a título gratuito. En extensiones mayores, el área en exceso será transferido a título oneroso".

El objeto de la ley que se propone modificar, Ley N° 28687 es, no solo regular el proceso de formalización de la propiedad informal, sino también el acceso al suelo para uso de vivienda de los sectores con menores recursos económicos. Esto se debe a que, en nuestro país, existe un gran número de personas que no cuenta con una vivienda o la que posee por años no se encuentra inscrita a su nombre.

La gran mayoría de estos predios se encuentran en zonas rurales, donde las familias se dedican a la ganadería o agricultura y cuentan con muy limitados recursos económicos. La extensión de estos terrenos, que suelen estar en el campo, en algunas ocasiones son superiores a los trescientos metros cuadrados que prevé la norma para su formalización y transferencia a título gratuito.

En estas situaciones, las familias se ven limitadas a formalizar la posesión informal que ejercen sobre áreas superiores a los trescientos metros, toda vez que, por el excedente deben realizar un pago que por lo general no se encuentran en la posibilidad de costear, dado su nivel económico.

Es por ello que, considerando la realidad de nuestro país, así como la recesión económica que la afecta actualmente, se propone que la extensión máxima para la transferencia a título gratuito sea de no más de quinientos metros cuadrados, superado dicho límite, la transferencia sería a título oneroso.

4. Relación con el Acuerdo Nacional

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, que contiene la política 8: **"Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú"**, que establece lo siguiente:

"Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado: (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales..."

5. Análisis Costo - Beneficio

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos vinculados al mismo:

a. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Municipalidades distritales ubicados en capitales de departamento	Cumplirán iguales funciones compartidas en materia de formalización de la propiedad informal que el resto de municipalidades.	La Ley Orgánica de Municipalidades reconoce dos tipos de gobiernos locales, las provinciales y distritales, no clasifica a estas últimas en virtud del territorio donde se encuentran ubicadas; por lo tanto, no es un criterio razonable exceptuar a las municipalidades de capitales de departamento, de cumplir funciones compartidas en materia de formalización de posesiones informales, máxime si, todas las demás funciones establecidas en la precitada ley, las ejercen al igual que el resto de gobiernos locales del mismo tipo.
Sociedad	Los lotes destinados a vivienda que no exceda los 500 m ² serán transferidos a título gratuito	En la definición que brinda el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI sobre las posesiones informales, establece como una de las características de las mismas, que la extensión de los lotes destinados a vivienda no excedan 300 m ² , pues de sobrepasar dicha medida la transferencia se realizará a título oneroso. Por lo tanto, con la modificación propuesta, aquellas personas que posean lotes que no superen los 500 m ² serán beneficiados con la norma.

b. Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Municipalidades provinciales	Compartirán funciones específicas en materia de formalización de la propiedad informal con las municipalidades distritales ubicadas en las capitales de departamento.	La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560 exceptúa a los gobiernos locales distritales situados en capitales de departamento de cumplir funciones compartidas en asuntos de formalización de la propiedad informal; por ende, excluyendo a estas municipalidades de esta excepción, podrán ejercer la referida competencia al igual que las demás municipalidades distritales.
Estado	Deberán transferir a título gratuito los lotes destinados a vivienda que no superen los 500 m2.	Según la regulación actual, el Estado debe transferir a título oneroso aquellos predios destinados a vivienda que superen los 300 m2; sin embargo, con la propuesta de incrementar este límite a 500 m2, el Estado sólo percibirá un monto económico de superarse esta nueva medida.

6. Impacto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa propone modificar la legislación vigente, básicamente aquella en materia de formalización de las posesiones informales.

Así, en primer lugar, se propone la reforma de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal, a efecto de que todas las municipalidades distritales a nivel nacional tengan las mismas funciones compartidas en cuanto a la

formalización de la propiedad informal, ello en mérito a que, indistintamente de su ubicación, cumplen otras competencias en igualdad de condiciones.

En segundo lugar, se propone la modificación del numeral 1 del artículo 5 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, con la finalidad de fijar como límite para las transferencias a título gratuito una extensión del lote destinado a vivienda no superior a los quinientos metros cuadrados, superado dicha extensión, el exceso sería transferido onerosamente.

Para la eventual aplicación de estas disposiciones, se propone que el Poder Ejecutivo adecúe los reglamentos pertinentes sobre la materia.