



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

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

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

Periodo anual de Sesiones 2023 – 2024

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el Proyecto de Ley **600/2021-CR**, Ley que impide la titulación de lotes en abandono en los procesos de formalización.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA, en la undécima sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 05 de marzo de 2024, con 14 votos a favor de los congresistas: CAVERO ALVA, Alejandro; OBANDO MORGAN, Auristela; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ALCARRÁZ AGÜERO, Yorel; BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUETO ASERVI, José; DOROTEO CARBAJO, Raúl; GUTIÉRREZ TICONA, Paul; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JULÓN IRIGOÍN, Elva; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; PAREDES GONZÁLES, Alex y REVILLA VILLANUEVA, César.

Votaron en abstención los congresistas ECHEVARRÍA RODRÍGUEZ, Hamlet; PARIONA SINCHÉ, Alfredo; TAIPE CORONADO, María y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos.

Votó en contra la congresista YARROW LUMBRERAS, Norma.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley **600/2021-CR**, Ley que impide la titulación de lotes en abandono en los procesos de formalización, fue presentado por el congresista ESPINOZA VARGAS, Jhaec Darwin; del grupo parlamentario Acción Popular ante Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 27 de octubre de 2021, y fue decretado el 03 de noviembre de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Vivienda y Construcción. El Proyecto de Ley pasó a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora, con fecha 28 de abril de 2022.



«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, se resume el contenido principal del proyecto de ley que origina el presente dictamen:

El Proyecto de Ley 600/2021-CR propone establecer medidas para impedir la titulación de terrenos con fines especulativos, llámese, el tráfico de terrenos con fines de lucro. Esta especulación vulneraría el objetivo del proceso de formalización de la propiedad informal, el cual es promover el acceso a vivienda.

En primer lugar, se propone establecer límites sobre la extensión de las áreas de lotes urbanos ocupados con fines de titulación para vivienda. Se argumenta que instaurar límites a estos lotes impediría la titulación de terrenos con fines especulativos. Los terrenos que excedan los límites propuestos ser inscribirían a favor del Estado.

Luego, se propone realizar modificaciones a la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. Primero, se propone incrementar el periodo por el cual el beneficiario del proceso de formalización bajo la Ley 31056 está impedido de transferir el dominio de su predio, de cinco años a diez años desde la fecha de inscripción a su favor en el Registro de Predios. Asimismo, se precisa que ante el incumplimiento de esta disposición el predio revierte al dominio del Estado.

Adicionalmente, se propone incorporar disposiciones a la Ley 31056 respecto de las áreas no comprendidas en los procesos de formalización y los lotes de vivienda abandonados dentro de posesiones informales. En el primer caso, se establecería que las áreas que no sean lotes para vivienda y no estén ocupadas dentro de posesiones informales, no sean incluidas en los planos de lotización. En el segundo, se establecería que los lotes abandonados, mayores a 150 m² y que se encuentren cercados, sean destinados para la adjudicación y formalización en favor de las familias posesionarias de terrenos en zonas de riesgo, en secciones de vías y en servidumbres de líneas de alta tensión.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En función de los problemas reseñados en los proyectos de ley acumulados en este dictamen, se revisarán antecedentes legislativos vinculados con titulación de predios urbanos o proceso de formalización de la propiedad informal.

3.1. Marco normativo reciente vinculado con el proceso de formalización de la propiedad informal

El Cuadro 1 presenta las principales normas con rango de ley que componen el marco normativo del proceso de formalización de la propiedad informal en las últimas décadas. Estas inician con el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, que representó un hito al crear la entonces Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – Cofopri (ahora denominada Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) y establecer un proceso único y simplificado para el acceso a la propiedad predial de terrenos del Estado.

Cuadro 1

Principales leyes que dictan el proceso de formalización de la propiedad informal

NORMA	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	FECHA DE PUBLICACIÓN
Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal	- Creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – Cofopri¹ y determinación de sus funciones. - Se establece un proceso único y simplificado para el acceso a la propiedad predial de terrenos del Estado para los sectores de menores recursos. - Se establece que los poseedores beneficiados por Cofopri son aquellos con posesiones informales destinadas a vivienda constituidas hasta el 22 de marzo de 1996.	22 de marzo de 1996

¹ La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, dispone que esta entidad será referida como Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, sin perder el acrónimo por el que se conoce.



«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Ley 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal	• Modifica el Decreto Legislativo 803 para precisar las funciones y acciones de Cofopri.	5 de enero de 1999
Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal, aprobado por el Decreto Supremo 099-99-MTC	• Ordena lo dispuesto en el Decreto Legislativo 803 y la Ley 27046	11 de abril de 1999
Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos	• Se otorga a las municipalidades provinciales la competencia exclusiva y excluyente correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades. • Se establece que el ámbito de aplicación de la Ley comprende las posesiones informales que se hubiesen constituido hasta el 31 de diciembre de 2004.	17 de marzo de 2006
Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos	• Se crea un régimen temporal de titulación por un periodo de 3 años. • Durante la vigencia de este régimen, Cofopri asume las funciones de ejecución de procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos a los que se refiere el Título I de la Ley 28687 – Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares. Las acciones de formalización por parte de Cofopri se realizarán de oficio.	8 de diciembre de 2006
Ley 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos	• Se prorroga el plazo de vigencia del régimen temporal extraordinario por dos años adicionales.	11 de febrero de 2009

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007	- Se prorroga el plazo de vigencia del régimen temporal extraordinario por cinco años adicionales. - Se otorgan facultades excepcionales a Cofopri para realizar acciones de saneamiento físico legal de las posesiones informales afectadas por los sismos ocurridos el 15 de agosto de 2007.	1 de noviembre de 2011
Ley 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública y dicta otras medidas prioritarias	Se prorroga el plazo de vigencia del régimen temporal extraordinario hasta el 31 de diciembre de 2017.	4 de noviembre de 2016
Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal	- Se prorroga el plazo de vigencia del régimen temporal extraordinario hasta el 31 de diciembre de 2021. - Se otorgan a Cofopri facultades excepcionales y acceso a información de entidades del Estado con el propósito de ejecutar las actividades catastrales de levantamiento y/o actualización catastral urbana.	29 de diciembre de 2017
Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización	- Se prorroga el plazo de vigencia del régimen temporal extraordinario hasta el 31 de diciembre de 2026. - Se modifica el ámbito de aplicación de la Ley 28687 y se establece que éste ámbito comprende las posesiones informales que se hubiesen constituido hasta el 31 de diciembre de 2015. - Se realizan precisiones respecto a las condiciones para ser beneficiario del proceso de formalización de las posesiones informales realizadas por Cofopri. - Se precisan las áreas no comprendidas en el proceso de formalización. Asimismo, se	21 de octubre de 2020

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

	establece que los lotes de vivienda abandonados son destinados para reubicación de familias en zonas de riesgo.	
Ley 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal	- Se modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con el objeto de otorgar competencias compartidas a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal. - La Primera Disposición Complementaria Final establece que las competencias de la municipalidad provincial referidas en el Título I de la Ley 28687 deben entenderse también referidas a las competencias de la municipalidad distrital para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial en su respectiva jurisdicción distrital.	13 de agosto de 2022

3.2. Proyectos de ley vinculados con titulación de predios urbanos

El Cuadro 2 presenta un recuento de los proyectos de ley en materia de titulación de predios urbanos durante los periodos 2016-2021 y 2021-2026:

Cuadro 2
Proyectos de ley ingresados que tengan por objeto declarar de interés nacional o necesidad pública proyectos de inversión para el desarrollo de la agricultura
Periodos 2016-2021 y 2021-2026

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
19/2016-CR	Ley que amplía el plazo de vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de la propiedad en predios urbanos y rurales ubicados en las	Propone modificar el primer párrafo del artículo 1 de la Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del régimen extraordinario del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), previstas en la Ley 28923, referido a la exoneración de tasas u otros cobros y que otorga facultades excepcionales en materia de	Publicado en El Peruano Ley 30711

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

	zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto 2007	formalización de la propiedad en las zonas afectadas por el sismo del 15 de agosto 2007.	
386/2016-CR	Ley que amplía la vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos	Propone ampliar el plazo establecido en el artículo 1 de la Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del régimen extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasa u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007, por 5 años, con la finalidad de beneficiar a miles de ciudadanos que no cuentan con título de propiedad a nivel nacional.	Publicado en El Peruano Ley 30711
587/2016-CR	Ley que prorroga la vigencia del régimen extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) prevista en la Ley 29802	Propone prorrogar el plazo a que se refiere el artículo 1 de la Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del régimen extraordinario al organismo de formalización de la propiedad informal (COFOPRI)	Publicado en El Peruano Ley 30711
816/2016-CR	Ley de medidas complementarias de la promoción del acceso a la propiedad informal	Propone facultar al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, en adelante COFOPRI, para realizar de forma temporal y excepcional, procedimientos especiales, para desarrollar y culminar el proceso de formalización predial urbana, en toda forma de posesión informal, programas de vivienda del Estado y urbanizaciones populares con el objeto de otorgar el título de propiedad respectivo.	Publicado en El Peruano Ley 30711
1919/2017-CR	Ley que fortalece la promoción y acceso a la propiedad informal	Propone el fortalecimiento para la promoción y acceso a la propiedad informal, tomando como consideración la Ley 27046, Ley Complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal, con el fin de promover los procedimientos de saneamiento físico-legal de la propiedad en estado informal.	Publicado en El Peruano Ley 30711
4458/2018-CR	Ley que modifica la Ley 28687, ampliando el ámbito de aplicación de formalización de la propiedad informal con su	Propone ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 28687, con la finalidad de lograr la formalización, adjudicación y de la propiedad informal con su inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones	Publicado en El Peruano Ley 31056



«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY
QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y
COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS
BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA
OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS**

	inscripción registral, hasta el 31 de diciembre de 2015	informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015	
4870/2020-CR	Ley que propone se extienda plazo de inicio de la posesión de predios para la formalización de propiedad informal	Propone modificar diversos artículos de la Ley 28687, Ley de la Formalización de Propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.	Publicado en El Peruano Ley 31056
4922/2020-CR	Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión constituida sobre terrenos del estado hasta el 31 de diciembre de 2016	Propone extender el ámbito de aplicación de la Ley N°28687.	Publicado en El Peruano Ley 31056
5010/2020-CR	Ley que formaliza en registros públicos los predios de vivienda en asentamientos humanos informales en todo el Perú	Propone formalizar los predios de vivienda en posesión en Asentamientos Humanos informales.	Publicado en El Peruano Ley 31056
5218/2020-CR	Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 28687, ampliando el plazo hasta el 31 de diciembre del 2016 para que puedan acceder al derecho a una vivienda digna, las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal	Propone modificar el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 28787, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, a efecto de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre del 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efecto hasta la fecha señalada.	Publicado en El Peruano Ley 31056
5262/2020-CR	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1202 que modifica el Decreto Legislativo 803, Ley de	Proyecto de Ley que Modifica el Decreto Legislativo 1202, que modifica el Decreto Legislativo 803, Ley de promoción del acceso a la propiedad formal y que dicta medidas	Publicado en El Peruano Ley 31056

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

	promoción de acceso a la propiedad formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal	complementarias en materia de acceso a la propiedad formal.	
5563/2020-CR	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ampliación de plazo de la formalización y acceso a la propiedad inmueble	Proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ampliación de plazo de la formalización y acceso a la propiedad inmueble.	Publicado en El Peruano Ley 31056
5687/2020-CR	Ley que fomenta el acceso a la propiedad y su inscripción registral dentro del marco de la reactivación económica para superar las consecuencias del COVID-19	Propone otorgar facultades especiales en materia de saneamiento urbano al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), permitiendo a la población en situación vulnerable y de escasos recursos económicos a que acceda a la propiedad formal y registral en marco a las políticas de reactivación económica para superar las consecuencias del COVID-19.	Publicado en El Peruano Ley 31056
5869/2020-CR	Ley de formalización de predios rurales y titulación de la propiedad agraria	Propone la formalización de predios rurales y titulación de la propiedad agraria.	Publicado en El Peruano Ley 31056
580/2021-CR	Ley que establece criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados	Propone establecer criterios de atención prioritaria para la titulación automática de posesiones informales, urbanizaciones populares y asentamientos humanos no formalizados.	Orden del Día
2368/2021-CR	Ley que modifica los artículos 5 y 8 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, a fin de incorporar reglas respecto de la extensión máxima de los lotes	Propone modificar los artículos 5 y 8 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, a fin de incorporar reglas respecto de la extensión máxima de los lotes individuales y de la condición socioeconómica de los beneficiarios.	En Comisión



«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY
QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y
COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS
BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA
OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS**

	individuales y de la condición socioeconómica de los beneficiarios		
2500/2021-CR	Ley que faculta al organismo de formalización de la propiedad informal (Cofopri) a otorgar títulos en forma automática	Propone facultar al organismo de formalización de la propiedad informal (Cofopri) a otorgar títulos en forma automática.	En Comisión
2554/2021-CR	Ley que establece medidas para la continuidad de las acciones de la formalización de la propiedad informal realizada en el marco de la Ley 31056	Propone establecer medidas para la continuidad de las acciones de la formalización de la propiedad informal realizada en el marco de la Ley 31056.	Dictamen
3351/2022-CR	Ley que modifica diversas disposiciones de la Ley 31056, ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, para optimizar el acceso al derecho a la vivienda digna y la vida en armonía con las áreas naturales de las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal.	Propone modificar diversas disposiciones de la Ley 31056, ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, para optimizar el acceso al derecho a la vivienda digna y la vida en armonía con las áreas naturales de las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal.	En Comisión
4510/2022-CR	Ley de ampliación de plazos para la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, Ley 31056	Propone prorrogar el plazo para la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización de los mismos, con el fin de planificar y promover el crecimiento de nuevos centros poblados, asentamientos humanos en los distritos, conformando áreas urbanas de manera ordenada en terrenos del estado, garantizando acciones para una adecuada y eficaz formalización.	En Comisión

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

3.3. Opiniones solicitadas y recibidas

a. Opiniones solicitadas por escrito

Mediante los Oficios 1652, 1653 y 1654, con fecha 03 de mayo de 2022, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

Cuadro 3

Opiniones solicitadas respecto del proyecto de ley 600/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD	FECHA DE ENVÍO
1652-2021-2022/CDRGLMGE-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	03/05/2022
1653-2021-2022/CDRGLMGE-CR	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	03/05/2022
1654-2021-2022/CDRGLMGE-CR	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal	03/05/2022

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

b. Opiniones recibidas

Cuadro 4

Opiniones recibidas del proyecto de ley 600/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD	FECHA DE ENVÍO
750-2022-VIVIENDA-SG	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	09/05/2022
D001080-2022-PCM-SG	Presidencia del Consejo de Ministros	11/05/2022

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

- La Secretaría General del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) remite la Nota 031-2022-VIVIENDA/OGAJ a través de la cual adjunta el Oficio 161-2021-VIVIENDA/DM, en el cual se remitió la opinión del MVCS sobre el proyecto de ley a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República. El Oficio 161-2021-VIVIENDA/DM adjunta los informes técnicos de la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del MVCS, así como de la Superintendencia Nacional

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

de Bienes Estatales (SBN) y del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

La Superintendencia de Bienes Estatales (SBN) señala que el proyecto de ley atribuye funciones a esta entidad que no son parte de sus competencias. El artículo 3 del proyecto establece que el exceso de área en terrenos ocupados por posesiones informales mayores a los 150 m² se inscribe a favor del Estado representado por la SBN para fines de reubicación. En tanto, el artículo 4 del proyecto establece que en caso de incumplimiento de la prohibición de transferencia de predios por periodo de diez años, la reversión del predio al dominio del Estado está a cargo de la SBN.

De acuerdo con el literal i del numeral 14.1 del artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y el literal d del inciso 6 del numeral 10.3 del artículo 10 del Reglamento de la Ley 29151, aprobado con el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, *“la SBN no es competente respecto de los predios comprendidos en procesos de formalización y titulación urbana rural”*. De esta manera, resulta incongruente que se disponga que las áreas adicionales al límite propuesto de 150 m² sean reubicadas por la SBN, como se propone en el artículo 3 del proyecto de ley. Asimismo, esta entidad señala que el ámbito de formalización es competencia de Cofopri y de las Municipalidades Provinciales, por lo que sería técnicamente ineficiente que el área excedente se encuentre bajo competencia de dos entidades al mismo tiempo.

En tanto, se señala que el numeral 16.4 del artículo 16 del Reglamento de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, aprobado por Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA, *“contempla que la reversión del predio como consecuencia del incumplimiento del plazo para su transferencia es a favor del Estado, representado para fines operativos por Cofopri”*. Por lo tanto, lo propuesto en el artículo 4 del proyecto de ley no está en concordancia con las competencias de la SBN y que debe reformularse.

En consideración de lo expuesto, **la SBN concluye que no resultan viables los extremos señalados del artículo 3 y 4.**

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) señala que el proyecto de ley incide en sus competencias y funciones, por lo que corresponde a la entidad emitir opinión sobre el proyecto.

Primero, **señala que el artículo 1 y el título del proyecto de ley no guardan coherencia.** Este artículo menciona que el objeto de la Ley propuesta es *“dictar medidas para establecer las áreas máximas de posesión a efectos de la formalización de la propiedad informal”*. Por su parte, el título se refiere a impedir *“la titulación de corralones y lotes en abandono en los procesos de formalización”*. Se advierte, por tanto, una incongruencia entre título y objeto del proyecto de ley.

Segundo, **Cofopri señala una redacción inadecuada del artículo 2 del proyecto, el cual establece la finalidad de la Ley propuesta.** Este artículo señala que esta finalidad es *“ordenar la ocupación informal del suelo, evitando las especulaciones y uso indiscriminado del mismo”*. Cofopri advierte que esta redacción podría dar a entender que se quisiera ordenar la forma como se procede con la ocupación informal del suelo. Sin embargo, el proyecto de ley buscaría lo contrario, esto es, establecer criterios para poner límites a la especulación y apropiación informal de los terrenos. En este sentido, se propone mejorar la redacción de este artículo.

Tercero, respecto al artículo 3 del proyecto de ley, Cofopri opina, en concordancia con la SBN, **que no corresponde que aquellos terrenos ocupados que excedan el límite propuesto sean inscritos a favor del Estado a través de la SBN debido a que no es parte de sus competencias.** Por el contrario, para fines de reubicación de familias, esta función correspondería ser asumida por las entidades formalizadoras —Cofopri y Municipalidades provinciales—. Ello se sustenta en el artículo 18 del Reglamento de la Ley 31056, que señala que la adjudicación de terrenos para fines de reubicación la efectúa la entidad formalizadora.

Adicionalmente, respecto de las áreas máximas de terrenos establecidas en el artículo 3, Cofopri señala que **la división de terrenos propuesta podría llevar a situaciones poco deseables en términos operativos.** Se da el

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

ejemplo de un lote de 160 m² de extensión, que de aplicarse el límite de 150 m², resultaría en un área restante de 10 m² que deban ser destinadas para fines de reubicación, a pesar de que dicha extensión es insuficiente para ser destinada a un lote de vivienda para una familia con necesidad de ser reubicada.

Asimismo, Cofopri indica que el marco legal de la formalización ya prevé un área máxima para los lotes de posesión informal destinados a vivienda, la cual a la fecha está establecida en 300 m². Esta área límite está establecida en el artículo 4, literal d) del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la Cofopri, aprobado por el Decreto Supremo 013-99-MTC, el cual señala que una característica de la propiedad informal debe ser *“tratándose de lotes destinados a vivienda, ejercer la posesión en una extensión no mayor a trescientos (300) metros cuadrados cada uno”*. Más aún, los artículos 4 y 5 de este Reglamento establecen que en caso se formalicen lotes con áreas mayores a este límite, el área en exceso será transferida a título oneroso, a un valor arancelario urbano del terreno, más los costos de formalización y registro, que pierden su gratuidad para el área en exceso; *“salvo que los ocupantes acepten la división del lote y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los demás requisitos dispuestos en este reglamento”*.

Cofopri también señala que por la naturaleza de una medida como la recuperación de áreas en exceso para fines de reubicación, la ejecución de dicha medida podría ser competencia del Operador Público del Suelo, figura creada en el artículo 76 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, y que, de acuerdo con la Disposición Complementaria Final Séptima de esta Ley, ejerce el Fondo MIVIVIENDA. Este Operador tiene potestades para ejecutar Operaciones Urbanísticas de Vivienda Social, que pueden incluir proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social.

En consideración de su análisis del artículo 3 del proyecto de Ley, Cofopri propone un texto sustitutorio. Este texto mantiene la propuesta del legislador de un área máxima de 150 m². Sin embargo, propone que, en caso el área del posesionario sea mayor al límite, el primer criterio para la titulación sea la subdivisión del predio, asumiendo el posesionario los costos que ello

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

demande, siempre que la extensión del área resultante —el área no correspondiente al lote en proceso de formalización— no sea inferior a los 150 m². Si el área resultante es menor, el segundo criterio establece que la entidad formalizadora evalúa la adjudicación onerosa por exceso, siendo este exceso correspondiente al área resultante. En caso el área resultante no sea adjudicada por exceso, Cofopri propone que el área se adjudique en favor del Operador Público del Suelo, a fines de reubicación. Asimismo, se propone que en caso no se apliquen las medidas señaladas, la entidad formalizadora *“se encuentra habilitada para titular toda la extensión del predio en favor del Operador Público del Suelo, el cual ejecuta la Recuperación Extrajudicial de la Propiedad Estatal”*.

Cuarto, respecto al artículo 4 del proyecto de ley, Cofopri considera coherente la propuesta de ampliación a 10 años de la prohibición de transferir el predio con el objeto de evitar la especulación de terrenos. Sin embargo, ante el incumplimiento de esta prohibición, señala que la SBN no tiene las competencias para que estos predios sean revertidos a su cargo y propone que sea el Operador Público del Suelo el encargado.

Quinto, respecto al artículo 5, se proponen precisiones a la redacción. En el caso de la incorporación del numeral 9 al artículo 8 de la Ley 31056, se considera que la redacción es amplia y que se debe excluir de las áreas desocupadas dentro de posesiones informales a aquellas reservadas para fines de equipamiento urbano, por ejemplo parques. Asimismo, se precisa que la propiedad del Estado se ejerce en favor del Operador Público del Suelo. En tanto, en el caso de la incorporación del inciso 9.3 al artículo 9 de la Ley 31056, propone que las áreas cercadas y abandonadas sean tituladas en favor del Operador Público del Suelo, quien las destinará para la adjudicación y formalización con fines de reubicación de familias en zonas de riesgo. Más aún, considera que al establecer un límite máximo de las áreas abandonadas, se generarían procesos de división de predios, por lo que recomienda que el Reglamento de la Ley precise las reglas que hagan menos onerosa esta división.

Cofopri concluye que el proyecto de ley contiene observaciones y que se debe reformular para darle viabilidad.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

La Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo concuerda con las opiniones de Cofopri y la SBN y **concluye que el proyecto de ley contiene observaciones.**

Finalmente, la Oficina General de Asesoría Jurídica advierte sobre el último artículo del proyecto de ley, el cual señala *“Deróguense toda norma que se oponga a la presente ley”*. La Oficina advierte que, según el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, **se evita la derogación tácita, imprecisa o la genérica indeterminada y que corresponde indicar la norma que se deroga.**

- La Oficina General de Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la PCM señala que por competencia no corresponde a este sector emitir opinión acerca del proyecto de ley en estudio.

c. Opiniones tomadas de otras comisiones dictaminadoras

Debido a la falta de respuesta a los pedidos de opinión enviados por esta Comisión, se ha decidido reseñar las respuestas de opinión acerca de este proyecto de ley enviadas a la primera comisión dictaminadora, la Comisión de Vivienda y Construcción.

Cuadro 5

Opiniones recibidas por la Comisión de Vivienda y Construcción respecto del proyecto de ley 600/2021-CR

Tipo de documento y N°2	ENTIDAD	FECHA DE ENVÍO
Informe 341-2021-SUNARP/SNR-DTR	Superintendencia Nacional de Registros Públicos	29/11/2021

² Las opiniones revisadas en esta sección son tomadas de los documentos encontrados en la sección de Estudio en comisiones del Portal de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hallado en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/600>. Los documentos de los informes de opinión de la Municipalidad Metropolitana de Lima y SUNARP no presentan número de oficio, por lo que en este cuadro se presentan los números de los informes emitidos por las entidades correspondientes. En la sección de Estudio en comisiones del PL 600 correspondiente a la Comisión de Vivienda y Construcción también se presentan informes de opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). Dichos informes fueron remitidos a esta Comisión con el Oficio 750-2022-VIVIENDA-SG, por lo que están considerados dentro de las opiniones recibidas en el literal b de la sección 3.3 de este dictamen.



«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Informe D000005-2022-
MML-GAJ

Municipalidad de Lima

05/01/2022

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

- La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) emite opinión por medio de su Dirección Técnica Registral.

Se señala que **la finalidad del proyecto normativo es compatible con las políticas en materia de vivienda halladas en el Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo**, aprobado por Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA, el cual prevé que el Estado debe garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país, a fin de desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo.

Respecto a inscribir el área excedente del límite de 150 m² propuesto en favor de la SBN, **Sunarp señala que se estaría produciendo una superposición de funciones entre Cofopri y la SBN** al estar ambas entidades ostentando competencias sobre lo que Sunarp llama “predios de vivienda inmersos en el ámbito de posesiones informales”.

Más aún, **Sunarp advierte sobre dificultades operativas de la propuesta normativa**. Por ejemplo, durante el proceso de subdivisión de predios, varían la numeración, ubicación y nomenclatura de los lotes. Además, pueden existir construcciones consolidadas sobre las áreas excedentes, cuya división podría ser impracticable y pudiese generar problemas sociales con determinadas poblaciones. Sunarp recomienda abrir la posibilidad de que los poseedores adquieran las áreas excedentes a título oneroso, tal como se señala en el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la Cofopri, aprobado por Decreto Supremo 013-99-MTC. Asimismo, señala que otra opción viable sería la modificación del Reglamento de la Ley 31056, con el objetivo de fortalecer las funciones de Cofopri, permitiendo un replanteamiento integral del Plano de Trazado y Lotización.

Respecto a la ampliación de la prohibición de transferencia de predios de 5 a 10 años desde la inscripción del predio, **Sunarp señala que no encuentra razonabilidad para el incremento de este período de restricción**. Explica

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

que se deben balancear los argumentos a favor de este incremento —evitar la especulación y tráfico de terrenos— con el principio de la libre circulación de los bienes, el cual maximiza la utilidad de los diferentes bienes y logra un efecto dinamizador de las transacciones y de la economía.

Asimismo, considera que la reversión del predio en caso de incumplimiento de esta restricción no debe tener el carácter de *“automática”* que le es dado en la fórmula legal del proyecto de ley. Sunarp señala que debe resguardarse y cautelarse el debido proceso administrativo, por lo que es *“aconsejable implementar un procedimiento tuitivo del debido procedimiento y que los administrados tengan la posibilidad de ejercer su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva”*.

En cuanto a la incorporación del numeral 9 al artículo 8 de la Ley 31056, Sunarp recomienda reformular la redacción de esta propuesta. Ello con el objetivo de evitar de que, en la interpretación de este numeral, se desconozca la importancia, el resguardo y el uso de las áreas de equipamiento urbano —como parques o centros de salud— en posesiones informales.

- La Municipalidad de Lima (MML) emite opinión mediante informe técnico de su Gerencia de Asuntos Jurídicos.

La MML señala que de la lectura de la Exposición de motivos del proyecto de ley no se observa información estadística que sustente de manera suficiente por qué el área máxima propuesta para los lotes de vivienda a formalizar es de 150 m². Se indica que se requiere cuantificar la cantidad de posesionarios que estarían ocupando lotes de vivienda con un metraje no inferior a los 150 m², de manera que se pueda estimar el impacto que podría tener esta norma en el proceso de formalización de la propiedad informal. Más aún, se argumenta que la falta de sustento técnico estaría vulnerando el criterio de análisis de la situación fáctica que pretende regular y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta.

Se concluye que **el proyecto de ley no resulta legalmente viable.**

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

3.4. Opiniones ciudadanas

A la fecha de elaboración de este dictamen, la web del Congreso de la República consta de una opinión ciudadana sobre el proyecto de ley en el que recae este dictamen.

Esta opinión fue emitida por el ciudadano Luis Burga Morales, el 28 de octubre de 2021, en los siguientes términos:

“Con este Proyecto de Ley estarían perjudicando a miles de personas que habitamos en lotes mayores a 150 metros cuadrados por las siguientes razones: Implicaría modificar manzanas completas, modificación de pistas y veredas, el trazado de planos para instalaciones de agua y desagüe quedarían obsoletos, lotes que están contruidos de material noble implicaría que sean derrumbados en su totalidad o en parte, entre muchas razones más que perjudica grandemente a miles de familias. Por lo tanto, este Proyecto de Ley debe ser rechazado y archivado de plano. Señores congresistas, el pueblo los hemos elegido para luchar por el bienestar de la población, no para causarnos más daños de esta envergadura”.

IV. MARCO JURÍDICO

- Constitución Política del Perú
- Ley 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal
- Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dictan medidas para la formalización
- Ley 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública y dicta otras medidas prioritarias
- Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

- Ley 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos
- Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario y Titulación de Predios Urbanos
- Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos
- Ley 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal
- Decreto Legislativo 803, Ley de promoción del acceso a la propiedad formal
- Reglamento de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, aprobado por el Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA
- Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales
- Reglamento de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario y Titulación de Predios Urbanos
- Reglamento del Título I de la Ley 28687, referido a “Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares”, aprobado por Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA
- Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la Cofopri, aprobado por el Decreto Supremo 013-99-MTC
- Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado por el Decreto Supremo 009-99-MTC

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

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 y en lo pertinente del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta a la formalidad de la exigencia del cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas:

- El Proyecto de Ley 600/2021-CR reseña una exposición de motivos que describe el problema que se pretende resolver; incluye los efectos de la vigencia de la norma en la legislación nacional y el análisis costo-beneficio

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

de la iniciativa legislativa; y su relación con las políticas de Estado en el Acuerdo Nacional. Asimismo, cuenta con las firmas correspondientes de no menos de seis de los miembros del grupo parlamentario Acción Popular, incluido el portavoz del grupo parlamentario.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

A. Planteamiento del problema

El proyecto de ley en estudio tiene como finalidad combatir el tráfico y la especulación de terrenos en las zonas urbanas del país. En las últimas décadas, el tráfico de terrenos ha ganado relevancia como problema de políticas públicas. Ante las dificultades de acceder a vivienda formal y segura —según Apoyo Consultoría existe un déficit de vivienda de 1.7 millones de familias³— un sector de la población opta por establecerse en terrenos sin el debido registro de propiedad y manejados por organizaciones criminales, las cuales extorsionan a los ocupantes con la amenaza de ser desalojados.

El proceso de formalización de las posesiones informales —a cargo de tanto Cofopri como de los gobiernos locales— no ha detenido la expansión de esta actividad ilegal. Más bien, el marco normativo de este proceso ofrece oportunidades para lucrar y especular con la ocupación informal de terrenos. En este dictamen se evalúan modificaciones legislativas que restringirían la oportunidad de lucrar a través de la formalización de las posesiones informales. Estas modificaciones están asociadas con el área máxima que se permite formalizar a título gratuito y con el número de veces que un individuo puede titular ocupaciones informales. Con ello, se busca reducir los incentivos a las ocupaciones informales.

Primero, el conjunto de leyes que dictan el proceso de formalización no establece un área máxima de los lotes de vivienda por formalizar; esta área sí se establece en los reglamentos de estas leyes. Debido a que la formalización tiene como propósito permitir el acceso a vivienda para personas de menores recursos y no la titulación de grandes lotes, esta Comisión argumenta que debería estar establecido en Ley

³ Apoyo Consultoría (2013) En: <https://elcomercio.pe/economia/peru/alrededor-de-17-millones-de-familias-peruanas-sin-poder-acceder-a-una-vivienda-digna-en-busca-de-soluciones-mivivienda-ministerio-de-vivienda-construccion-y-saneamiento-familias-casa-propia-noticia/>

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

un área máxima razonable para la titulación de ocupaciones informales. Segundo, este conjunto de leyes no establece un número máximo de veces que un individuo puede titular ocupaciones informales; la titulación es gratuita solo por única vez y onerosa en siguientes. Esta Comisión considera que la falta de límites a la adjudicación onerosa crea un incentivo perverso para que individuos reciban la titulación de posesiones informales con fines de lucro y no con fines de acceso a vivienda.

La manipulación del proceso de formalización para fines de lucro contraviene el propósito de este proceso, el cual debería promover el acceso a vivienda entre la población de menores recursos. De esta manera, al limitar las oportunidades para el tráfico de terrenos, el texto sustitutorio contribuiría a los esfuerzos de planificación urbana de los gobiernos locales⁴.

B. Sobre establecer límites a las áreas de los lotes de vivienda en el proceso de formalización

Se analizará primero la propuesta de establecer un área máxima a la titulación de lotes de vivienda en posesiones informales. Se revisará evidencia respecto al área aproximada necesaria para proyectos de vivienda social. Luego, se revisará lo mencionado en el marco normativo respecto del área permitida para titulación de lotes de vivienda. Sobre la base de ello, se evaluará la potencial necesidad de establecer los límites de área propuestos.

B.1. Investigaciones acerca del área necesaria para vivienda

Es función de los gobiernos locales, con apoyo del gobierno nacional, la promoción de vivienda social formal. Dadas las restricciones presupuestales y de espacio que enfrentan las municipalidades, éstas tienen el reto de diseñar proyectos que, evitando el hacinamiento y respetando la dignidad humana, logren beneficiar a la mayor cantidad de familias. En ese sentido, las políticas públicas en materia de vivienda deben evaluar **qué área de vivienda es suficiente** para que una familia pueda vivir de una manera razonable.

⁴ Cabe mencionar que dada la complejidad del reto de vivienda, esta iniciativa legislativa debe ser enmarcada dentro de un conjunto de acciones para promover la vivienda social y la expansión urbana ordenada en el Perú.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

De manera similar, cabe preguntarse **cuál sería el área adecuada a titular para una familia que ocupa una posesión informal**. Ello se hace más evidente al considerar que la titulación de posesiones informales se realiza sobre terrenos de dominio estatal y por única vez a título gratuito. En otras palabras, dada la realidad socioeconómica del país, donde millones de personas viven en pobreza y en déficit de vivienda, el Estado decide otorgar este beneficio excepcional a pesar de que familias han ocupado terrenos estatales de manera informal. Sin embargo, **justamente debido a su carácter excepcional, este beneficio no puede implicar la titulación de grandes extensiones de terrenos**, lo que desvirtuaría el propósito del proceso de formalización.

La revisión de informes de entidades comerciales y de instituciones del Estado permite observar el área promedio de los proyectos de vivienda formal en el Perú. De acuerdo con información provista por Cofopri a esta Comisión, el área promedio de lotes con fines de vivienda titulados por esta entidad de manera gratuita a nivel nacional entre 2021 y 2023 fue de 301 metros cuadrados. Como se observa en la Tabla 1, el área promedio por departamento oscila entre 160 y 590 metros cuadrados, correspondientes a Áncash y Ucayali, respectivamente.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Tabla 1. Área promedio de los lotes de vivienda titulados a título gratuito por Cofopri, 2021-2023

Departamento	2021	2022	2023	Total
Amazonas	439.4	625.6	476.8	527.7
Áncash	280.4	176.1	142.3	160.3
Apurímac	413.5	390.3	485.4	429.4
Arequipa	302.2	281.9	251.4	273.0
Ayacucho	290.6	318.8	336.5	321.0
Cajamarca	276.8	281.2	248.8	268.7
Cusco	301.5	360.7	535.8	432.1
Huancavelica	360.9	325.5	404.7	355.0
Huánuco	402.1	483.2	451.3	465.6
Ica	245.2	178.4	179.3	183.0
Junín	402.9	342.8	405.0	368.1
La Libertad	219.1	190.7	158.8	188.6
Lambayeque	204.7	231.8	248.7	236.4
Lima	225.6	173.7	162.8	180.2
Loreto	266.9	354.4	383.3	356.1
Madre de Dios	553.1	452.9	350.7	408.3
Moquegua	184.4	203.8	196.5	200.9
Pasco	279.9	289.1	286.5	285.3
Piura	298.0	218.3	409.1	308.4
Puno	305.8	357.5	341.1	348.2
San Martín	485.9	452.8	388.2	437.4
Tacna	237.3	232.6	176.3	207.6
Tumbes	258.2	235.4	179.6	203.1
Ucayali	640.0	462.5	609.6	589.6
Total	328.33	293.41	299.55	300.96

Fuente: Base de datos provista por Cofopri para la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Por otra parte, según Cámara Peruana de Construcción, al 2021 el área promedio de departamentos en Lima Metropolitana fue de 72 metros cuadrados⁵. Si bien este tamaño representó una caída respecto a la situación diez años antes —en 2011, el tamaño promedio fue de 95 metros cuadrados— esta área es superior al promedio en otras capitales del continente como Santiago de Chile (62 m²) o Bogotá (67 m²)⁶. En tanto, de acuerdo con el Reglamento Nacional de Edificaciones, el tamaño mínimo de las viviendas de interés social en el Perú se encuentra entre 25 y 40 metros cuadrados, inferior al promedio de Chile, Colombia y Bogotá, donde el área mínima fluctúa entre 42 y 60 metros cuadrados⁷. Por otra parte, según el estudio de demanda habitacional elaborado por el Fondo MiVivienda al 2018, las familias demandan viviendas de un área promedio de 107 metros cuadrados, con un 66% de familias que desean viviendas menores a dicho tamaño promedio⁸.

Esta información contribuye a evaluar si el área límite de 150 metros cuadrados para las ocupaciones informales propuesta por el proyecto de ley es factible considerando la realidad peruana. En la medida en que el tamaño mínimo de las viviendas de interés social está entre 25 y 40 metros cuadrados y las familias que demandan vivienda formal desean un tamaño promedio de 107 metros cuadrados, se podría argumentar que un límite de formalización de hasta 150 metros cuadrados es razonable para una familia promedio en áreas de expansión urbana. Sin embargo, dado que el área promedio de titulación en los últimos años ha sido de 301 metros cuadrados, el establecer como límite la mitad de esta área —150 metros cuadrados— **podría representar un cambio muy rápido y significativo a la situación actual**. En este sentido, es opinión de esta Comisión seguir el área promedio de los últimos años y establecer un límite de formalización de hasta 300 metros cuadrados para ocupaciones informales con fines de vivienda social.

⁵ Diario El Comercio (2022). En: <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/departamentos-en-venta-en-lima-por-que-son-cada-vez-mas-chicos-miraflores-san-miguel-jesus-maria-san-isidro-oferta-inmobiliaria-noticia/>.

⁶ Diario Gestión (2016). En: <https://gestion.pe/tu-dinero/inmobiliarias/disminuye-tamano-departamentos-lima-son-ofertados-149339-noticia/?ref=gesr>.

⁷ Diario La República (2021). En: <https://larepublica.pe/economia/2021/04/12/tamano-minimo-de-vivienda-social-bordearia-los-50-m2>.

⁸ MVCS (2018). En: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/16980-163-mil-familias-peruanas-estan-en-condiciones-de-adquirir-una-vivienda>.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

B.2. Revisión del marco normativo

Al revisar el marco legal del proceso de formalización, se advierte que **ninguna de las leyes** que desarrollan este proceso **establece un área máxima de formalización de la ocupación informal**. No obstante, este límite sí se establece en ciertos reglamentos, aprobados por Decreto Supremo, dentro del marco legal; en particular el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la Cofopri, aprobado por el Decreto Supremo 013-99-MTC, y el Reglamento del Título I de la Ley 28687, referido a “Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares”, aprobado por el Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA. Más aún, estos reglamentos establecen excepciones a estas áreas máximas y procedimientos para la adjudicación de áreas que exceden el límite.

El primer reglamento mencionado, en el literal d del artículo 4, define que una característica de una posesión informal es “tratándose de lotes destinados a vivienda, ejercer la posesión en una extensión no mayor a trescientos (300) metros cuadrados cada uno”. Esta característica se desarrolla inmediatamente en el reglamento, al indicarse que “en las Posesiones Informales donde existan lotes destinados a vivienda con áreas mayores a trescientos (300) metros cuadrados, **el área en exceso será transferido a título oneroso, a valor arancelario urbano (...), salvo que los ocupantes acepten la división del lote** y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los demás requisitos dispuestos en este reglamento” (Énfasis agregado).

En cuanto al Reglamento del Título I de la Ley 28687, en el literal b, inciso 8.2, de su artículo 8, se establece que la transferencia de lotes en posesiones informales se efectuará a título oneroso, mediante venta directa, en el caso de “lotes que siendo destinados para vivienda, cuenten con un área mayor a trescientos (300) metros cuadrados. En estos casos, la formalización será onerosa, únicamente respecto del área que exceda el límite establecido, salvo los supuestos del Artículo 4 del Decreto Supremo 013-99-MTC”.

Si bien los decretos supremos que aprueban los dos reglamentos reseñados no presentan exposición de motivos, se infiere que el Poder Ejecutivo consideró necesario establecer un límite máximo al área de ocupaciones informales que se pueden formalizar a título gratuito. Es opinión de esta Comisión que dicha consideración debería ser elevada a Ley. Ello fortalecería el propósito detrás de

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

estos límites: esto es, que la formalización de ocupaciones informales tenga fines de vivienda y no se titulen lotes de extensión excesiva con potenciales fines de lucro.

B.3. Potencial necesidad de establecer límites al área de los lotes de vivienda

En síntesis, la evidencia recabada y la revisión del marco normativo sugieren que existe un consenso implícito respecto a que el acceso a vivienda formal no requiere el otorgamiento de grandes lotes de terreno, sino de vivienda de un tamaño razonable. Ello es consistente con la opinión previamente expresada por esta Comisión de que para optimizar el acceso a vivienda formal se debe encontrar un balance entre las restricciones de espacio en términos de terrenos aptos para vivienda y el respeto a la dignidad humana al evitar el hacinamiento de familias.

De esta manera, es opinión de esta Comisión que establecer un área máxima para la formalización de las ocupaciones informales contribuye a optimizar el uso de terrenos del Estado para reducir la brecha de déficit de vivienda formal. Adicionalmente, como ha sido previamente expresado, la formalización de posesiones informales sobre terrenos de dominio estatal es un beneficio de carácter excepcional, el cual no puede implicar la titulación de grandes extensiones de terrenos debido a que ello desvirtuaría el propósito del proceso de formalización.

El proyecto de ley propone que el establecimiento de límites se realice en una nueva ley que dicte medidas sobre la formalización de predios. Asimismo, se hace referencia a disposiciones establecidas en la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dictan medidas para la formalización. Sin embargo, es opinión de esta Comisión que debido al elevado número de leyes acerca del proceso de formalización, la creación de una nueva ley contravendría aún más los requisitos de completitud y unidad establecidos por el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁹.

Por lo tanto, lo adecuado es que las modificaciones legislativas necesarias se realicen en una ley más comprehensiva del proceso de formalización de la propiedad informal, tal como la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Esta Ley no establece límites al área de los terrenos de vivienda por

⁹ Completitud: El contenido regula en su totalidad el objeto de la ley, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente y en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación. Unidad: Forma un todo único e independiente.

Definiciones tomadas de: Congreso de la República (2021). Manual de Técnica Legislativa, Tercera edición.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

formalizar, así como tampoco otras disposiciones acerca de las obligaciones que tienen los beneficiarios de la formalización de ocupaciones informales. En este sentido, en el texto sustitutorio de este predictamen se propone modificar el artículo 3 de la Ley 28687, incorporando los párrafos 3.3 y 3.4 los cuales establecerían el área máxima de los terrenos con fines de vivienda por formalizar y sus excepciones.

C. Sobre la formalización por múltiples veces de ocupaciones informales

Como se desarrollará a continuación, el marco normativo del proceso de formalización no permite la adjudicación gratuita de propiedades informales en caso el potencial beneficiario sea propietario de otros inmuebles. Sin embargo, en caso no se cumpla este requisito se permite la adjudicación onerosa de estas ocupaciones informales. Es opinión de esta Comisión que se requiere establecer un límite al número de veces que se pueden adjudicar ocupaciones informales a un individuo. La falta de límites representa un incentivo perverso a la ocupación informal de múltiples terrenos, en detrimento de otras modalidades de acceso a vivienda formal, y con potencialmente fines de lucro y no solo de vivienda.

C.1. Propósito del proceso de formalización de la ocupación informal

En primer lugar, se analizará cuál ha sido el propósito de los procesos de formalización de la posesión informal. El marco normativo de este proceso establece que éste tiene como objetivo permitir el acceso a vivienda entre los sectores de la población con menores recursos. Ello se observa en el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado por Decreto Supremo 009-99-MTC y en la Ley 28687, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dictan medidas para la formalización.

El Decreto Legislativo 803, en su parte considerativa, señala que “la propiedad predial constituye la mayor parte de los activos de los peruanos de *menores recursos*” (énfasis agregado), así como que un sistema único de formalización de la propiedad “generará el incremento del valor de los predios de los peruanos de *menores recursos*” (énfasis agregado). En tanto, en el artículo 19 —que concuerda con el artículo 28 del TUO del Decreto Legislativo 803— se declara “de interés nacional el establecimiento de un proceso único y simplificado para el acceso a la

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY
QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y
COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS
BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA
OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

propiedad predial de terrenos del Estado para los sectores de *menores recursos*”
(énfasis agregado).

En tanto, el artículo 5 de la Ley 28687 ofrece una definición de ‘posesiones informales’ que contribuye a caracterizar el perfil de los beneficiarios esperados por el proceso de formalización. Esta definición establece como 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 (...)”. Si bien no hace una referencia explícita a los sectores de menores recursos de la población —como sí se observa en el Decreto Legislativo 803— los términos empleados sugieren que se está haciendo referencia a grupos vulnerables o en situación de pobreza de la sociedad. Términos como ‘asentamientos humanos’, ‘pueblos jóvenes’, ‘barrios marginales’ o ‘barriadas’ son naturalmente asociados con los sectores de la población con menores recursos.

En virtud de ello, es opinión de esta Comisión que el marco normativo no debería conducir a que sectores de la población distintos a los de menores recursos sean beneficiados por el proceso de formalización de la ocupación informal. En las siguientes secciones se revisará cómo este marco normativo podría estar dando oportunidades para que otros sectores de la población se beneficien de este proceso, con fines de lucro y no de vivienda.

C.2. Sobre la falta de propiedades como requisito para la formalización gratuita

En el marco normativo se establece que la formalización de posesiones informales a título gratuito se realiza cuando el poseedor no es propietario de otro inmueble. También se establece que en caso no se cumpla dicho requisito, los poseedores pueden acceder a la titulación onerosa de sus ocupaciones informales. En esta sección se reseñarán los pasajes que presentan estas disposiciones.

El artículo 20 del Decreto Legislativo 803 —en concordancia con el artículo 19 del TUO del Decreto Legislativo 803— señala que “sólo podrán recibir la adjudicación mencionada a título gratuito **los poseedores que no sean propietarios de otro inmueble** destinado a vivienda dentro de la misma provincia¹⁰ y que cumplan los

¹⁰ Como se revisará más adelante, leyes y reglamentos posteriores establecen que no se puede tener propiedad en todo el territorio nacional.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

requisitos de posesión que COFOPRI establezca mediante Directiva. (...) En el caso que el poseedor sea propietario de otro inmueble, la adjudicación de la propiedad del lote que se encuentre poseyendo se realizará a **título oneroso**” (Énfasis agregado).

Por su parte, el artículo 5 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la Cofopri (Decreto Supremo 013-99-MTC), se establece que las acciones de involucradas en la formalización de la propiedad se realizan a título gratuito, excepto cuando se formalizan lotes que exceden una extensión de trescientos metros cuadrados (literal d del artículo 4) o cuando por errores propios el poseedor ha sido excluido del procedimiento de titulación (literal c del artículo 37). Asimismo, en el literal b del artículo 37, se señala que un requisito para la titulación gratuita es “no tener derecho de propiedad sobre otro lote destinado a vivienda ubicado dentro de la misma provincia donde se encuentra el lote que es objeto de la formalización”.

Una disposición similar se establece en el Reglamento del Título I de la Ley 28687 (Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA). En el literal d, inciso 8.2, de esta norma se dispone que la transferencia de lotes en posesiones informales se efectuará a título oneroso cuando se trate de “lotes de vivienda, cuyos poseedores sean propietarios o copropietarios de otro inmueble, en el territorio de la República”. Cabe indicar que en este reglamento se hace más restrictivo dicho requisito: mientras que en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 013-99-MTC no se permite ser propietario de otro inmueble **en la misma provincia**, en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, no se permite ser propietario **en el territorio nacional**.

En tanto, el Reglamento de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario y Titulación de Predios Urbanos, en su artículo 7, establece que para la ejecución de las acciones de formalización de posesiones informales, Cofopri aplicará, entre otros, los Decretos Supremos 013-99-MTC y 006-2006-VIVIENDA.

C.3. Sobre la posibilidad de acogerse al proceso de formalización de la ocupación informal en múltiples veces

De la reseña del marco normativo en la sección previa, se observa que éste determina en qué casos las posesiones informales se adjudican a título gratuito y en cuáles a título oneroso. Sin embargo, las disposiciones reseñadas no determinan explícitamente si un individuo anteriormente beneficiado por el proceso de

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

formalización puede ser beneficiado más de una vez. Ello cambia con la introducción de la Ley 31056 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA.

La Ley 31056, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal, es consistente con lo establecido en las normas reseñadas. En el inciso 5.1 del artículo 5 se señala que, para ser beneficiario de la titulación de posesiones informales bajo el ámbito del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos a cargo de Cofopri, se debe “acreditar ante COFOPRI, que a la fecha de la formalización no es propietario o copropietario de otro inmueble destinado a vivienda, uso comercial o industrial, dentro del territorio nacional, que se encuentre registrado en los Registros Públicos o fuera de registro en minuta notarial”.

En tanto, el Reglamento de la Ley 31056 asume que un individuo anteriormente beneficiado por el proceso de formalización pueda formalizar otra ocupación informal. En el inciso 6.3 del artículo 6 se establece que si “se determina que los poseedores declarados aptos **fueron anteriormente beneficiados o titulados con un predio por la entidad**¹¹ y a la fecha de empadronamiento lo transfirieron, dichos poseedores no pueden ser beneficiarios de la adjudicación gratuita, siendo de aplicación, para dichos casos, el tratamiento de adjudicación onerosa”. De la revisión del marco normativo, se observa que por primera vez que se menciona la posibilidad de que un poseedor informal pueda ser beneficiado más de una vez.

Es opinión de esta Comisión que lo establecido en este inciso podría permitir, a través de la adjudicación onerosa, la ocupación y transferencia de posesiones informales múltiples veces. Esta posibilidad alienta la ocupación informal, la cual, en conjunto con la limitada gestión municipal para proyectos de vivienda social, lleva a un crecimiento desordenado de las áreas urbanas. Asimismo, se perdería el propósito del proceso de formalización, al pasar de uno enfocado en acceso a vivienda por uno con fines de lucro.

La formalización se originó como una política que buscaba poner en valor predios informales para que sean instrumentos de cambio en la economía de mercado, otorgando acceso a crédito a las personas de menores recursos. Sin embargo, se puede argumentar que la formalización reincidente de posesiones informales

¹¹ En este contexto, se hace referencia a Cofopri como entidad formalizadora.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

desvirtúa este propósito y potencialmente establece a la ocupación como una modalidad *de-facto* para acceder a vivienda formal sin pasar por los procedimientos de mercados formales, aún en sectores de la población que tienen los recursos suficientes para cumplirlos.

De esta manera, en el texto sustitutorio de este predictamen se propone establecer un tope al número de veces que un individuo puede titular posesiones informales. Un individuo puede titular un lote de vivienda de una ocupación informal mediante adjudicación gratuita por única vez. En caso un poseionario declarado apto haya sido anteriormente beneficiado por el proceso de formalización y haya transferido este predio, el poseionario puede ser beneficiado por única vez mediante adjudicación onerosa. Luego de esta instancia de adjudicación onerosa, no proceden posteriores beneficios para el mismo individuo en el marco del proceso de formalización de las posesiones informales, tanto de manera gratuita u onerosa.

Asimismo, es opinión de esta Comisión que esta disposición sea incorporada a la Ley 28687. Como se mencionó anteriormente, la Ley 28687 constituye una ley más comprehensiva del proceso de formalización de la propiedad informal, al establecer disposiciones generales para el proceso de formalización ejecutado tanto por las municipalidades provinciales y distritales, como por Cofopri. En tanto, la Ley 31056 dicta medidas de formalización principalmente vinculadas con el Régimen Temporal Extraordinario creado en la Ley 28923, régimen ejecutado por Cofopri y que está subordinado a los lineamientos de la Ley 28687. En la medida en que, por su propia creación, dicho régimen es temporal, no sería adecuado incorporar en la Ley 31056 el tope al número de veces que se pueden titular posesiones informales.

De esta manera, en el texto sustitutorio de este predictamen se propone que esta disposición sea incorporada en un nuevo artículo 3-A en la Ley 28687. Se propone también que, por claridad, esta medida sea acompañada de un párrafo que precise que los beneficiarios del proceso de formalización no son propietarios o copropietarios de otro inmueble, de manera similar a lo establecido en el párrafo 5.1 del artículo 5 de la Ley 31056.

D. Incorporaciones y modificatorias adicionales

Los asuntos principales a analizar en este predictamen han sido el establecer un área máxima para la titulación de posesiones informales y establecer un número

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

máximo de veces que un individuo puede titular posesiones informales. No obstante, del análisis del proyecto de ley y del marco normativo, se advierten dos potenciales vacíos en el marco legal. Primero, la escasa mención a la gratuidad de la titulación en las leyes que dictan el proceso de formalización. Segundo, una potencial imprecisión respecto al estado legal de los terrenos con cercos alrededor. En esta parte del análisis técnico se evaluarán estos dos asuntos.

D.1. Sobre la adjudicación gratuita

La Ley 28687 —la ley de mayor desarrollo dentro del proceso de formalización de la propiedad informal, junto con el Decreto Legislativo 803— **no expresa explícitamente la gratuidad de la titulación de posesiones informales.**

Esta gratuidad sí está expresada en el Reglamento del Título I de esta Ley, el cual, en su inciso 8.1 del artículo 8, establece que “la formalización de posesiones informales en terrenos de propiedad estatal se efectuará a título gratuito”. Asimismo, en el inciso 8.2 se señalan los casos en los que la adjudicación es onerosa. Sin embargo, debido a que un reglamento de ley es aprobado por decreto supremo y por lo tanto puede ser modificado unilateralmente por el Poder Ejecutivo, **se necesita evaluar la necesidad de consignar esta gratuidad a nivel de Ley¹².**

Por otra parte, el Decreto Legislativo 803 establece la adjudicación a título gratuito **por parte de Cofopri** de los lotes de vivienda a favor de poseedores informales. Ello se consigna en el literal a.3.1) del artículo 3, acerca de las funciones de Cofopri: “adjudicará a título gratuito el derecho de propiedad de lotes ubicados en terrenos del Estado, a favor de sus poseedores o de los solicitantes de lotes en los casos de los programas de adjudicación de lotes de vivienda que desarrolle COFOPRI, conforme a los requisitos establecidos en la Directiva respectiva”. La adjudicación a título gratuito también se señala en el artículo 20 transcrito anteriormente. No obstante, los alcances de este Decreto **solo comprenden las acciones de Cofopri y no las acciones de las municipalidades provinciales y distritales** en materia de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, éstas últimas dictadas por el artículo 4 de la Ley 28687.

¹² Cabe señalar que, como se observa en el texto sustitutorio propuesto líneas abajo, establecer la adjudicación a título gratuito en la Ley 28687 no invalida lo propuesto en la parte C del Análisis Técnico de este predictamen respecto al número de veces en el que un individuo puede ser beneficiario del proceso de formalización.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

En tanto, la Disposición Complementaria Transitoria Única de la Ley 31056 indica que “los procedimientos de formalización en trámite de posesiones informales ocupadas al 31 de diciembre de 2004, bajo los alcances de la Ley 28687 (...) se efectúan a título gratuito exceptuando aquellos predios cuya formalización se efectúa a título oneroso según los supuestos establecidos en el reglamento de la citada ley”. Sin embargo, la Ley 31056 no es precisa respecto a la formalización de posesiones informales ocupadas al 31 de diciembre de 2015, fecha que constituye el extremo final del ámbito de aplicación de la Ley 28687 de acuerdo con su artículo 3.

En consideración de lo expuesto, en este predictamen se propone incorporar el artículo 8-A a la Ley 28687. Este artículo dispondría que la formalización de los lotes con fines de vivienda en posesiones informales constituidas en inmuebles de propiedad estatal **se efectuaría a título gratuito**, considerando además que existiría un número máximo de veces en las que un individuo puede ser beneficiario del proceso de formalización, como se propone en la parte C del Análisis Técnico de este predictamen.

D.2. Sobre la situación de los terrenos informales cercados

El artículo 5 del proyecto de ley propone la incorporación del párrafo 9.3 al artículo 9 de la Ley 31056 con el siguiente texto:

“9.3 Los lotes a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma sean mayores a 150 m² se encuentran cercados y se encuentren abandonados verificando que no ejerzan ocupación sobre el lote, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que se refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley 28687”.

Se observa que este párrafo tiene una redacción similar al vigente párrafo 9.1 del artículo 9:

“9.1. Los lotes de terrenos de propiedad informal a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren sin documento de posesión y estén abandonados, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que se refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley 28687, Ley de

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos”.

Asimismo, al analizar la redacción del texto propuesto, se advierte que **este párrafo estaría excluyendo de esta disposición a los lotes cercados, abandonados y sin ocupación menores de 150 metros cuadrados**. En otros términos, aquellos lotes cercados y abandonados menores de 150 metros cuadrados no serían destinados para la adjudicación en favor de familias en zonas de riesgo como refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley 28687. **Esta disposición no sería consistente con lo expresado en la exposición de motivos del proyecto de ley**, en la cual se menciona que la intención del proyecto es que los terrenos cercados y abandonados, de cualquier tamaño, sean utilizados para la adjudicación en favor de familias que necesitan ser reubicadas.

En función de estos motivos, en este dictamen se opta por modificar el párrafo 9.1 del artículo 9 de la Ley 31056 con el objeto de precisar que los lotes referidos sin documentos de posesión y abandonados **pueden ser cercados o no**.

D.3. Sobre el incremento del periodo de prohibición de transferencia del predio

El proyecto de ley propone la modificatoria del párrafo 5.2 del artículo 5 de la Ley 31056. Esta modificatoria tiene por objeto incrementar el periodo de prohibición de transferencia de dominio del predio de un lote formalizado de cinco a diez años.

Es opinión de esta Comisión que, en línea con la opinión vertida por Sunarp, esta propuesta podría atentar contra el principio de la libre circulación de los bienes; es decir, estaría impidiendo el derecho de un individuo de intercambiar bienes en el mercado.

Además, esta modificatoria afectaría la posibilidad de que familias se beneficien de las oportunidades que un predio formal otorga para movilizar créditos e inversiones en su favor. Como se menciona en el párrafo 5.2 y en el artículo 7 del Reglamento de la Ley 31056, la prohibición de transferencia por cinco años constituye una carga que se inscribe en la partida registral correspondiente del predio. Estas cargas representan barreras de acceso al crédito, dado que las entidades financieras perciben que los propietarios de predios con prohibición de transferencia presentan un mayor riesgo crediticio.



«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Por lo tanto, esta Comisión ha decidido no acoger esta propuesta de modificatoria. Sin embargo, se considera que la prohibición de transferencia establecida en el párrafo 5.2 debe ser incorporada en una norma más comprehensiva acerca del proceso de formalización. De esta manera, en el texto sustitutorio se propone que el párrafo 5.2 sea incorporado como inciso en un nuevo artículo 3-A en la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

VII. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La aprobación de la ley para establecer un área máxima de titulación de posesiones informales y un número máximo de veces para ser beneficiado por el proceso de formalización de la propiedad informal modifica el artículo 3 —incorporando los párrafos 3.3 y 3.4— e incorpora los artículos 3-A y 8-A a la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. El Poder Ejecutivo debe adecuar el Reglamento del Título I de la Ley, aprobado por el Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, mientras que Cofopri debe emitir normas adicionales que se relacionen con los procedimientos establecidos en la presente ley durante el periodo de vigor del Régimen Temporal Extraordinario creado en la Ley 28923. En tanto, las municipalidades provinciales y distritales deben emitir normas adicionales referidas a la titulación, subdivisión y otros procedimientos que se refieran a la implementación de la presente ley, en concordancia con las normas de nivel reglamentario.

Asimismo, en función de lo expuesto en la parte D.2 del análisis técnico, se propone la modificación del párrafo 9.1 del artículo 1 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, para incluir la precisión respecto a si los terrenos a los que refiere dicho párrafo son cercados o no. Se propone que esta modificación se realice en una disposición complementaria modificatoria al no ser estrictamente parte de la modificación legislativa principal de este predictamen. El siguiente cuadro recoge la propuesta de la parte referida a dicha ley:

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

LEY 31056, LEY QUE AMPLÍA LOS PLAZOS DE LA TITULACIÓN DE TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES Y DICTA MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN	TEXTO SUSTITUTORIO DEL DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR
Artículo 9. Lotes de vivienda abandonados dentro de posesiones informales 9.1. Los lotes de terrenos de propiedad informal a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren sin documentos de posesión y estén abandonados, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que se refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. [...]	Artículo 9. Lotes de vivienda abandonados dentro de posesiones informales 9.1. Los lotes de terrenos de propiedad informal a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren sin documentos de posesión y estén abandonados, se encuentren cercados o no, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que se refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. [...]

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	BENEFICIOS
Municipalidades provinciales y distritales	La prohibición de formalizar ocupaciones informales por una tercera vez reduce los incentivos para la toma de estas posesiones. De esta manera, los gobiernos locales se benefician de la reducción de poseedores aptos para la formalización de la ocupación informal (Título I de la Ley 28687). En tanto, se preservan terrenos que pueden ser destinados a proyectos de vivienda social en terrenos de libre disponibilidad (literal b del artículo 16, artículo 18, inciso 19.1 del artículo 19 y artículo 20 del Título II de la Ley 28687). Dichos tipos de proyectos proveen vivienda social junto con un planeamiento urbano de los gobiernos locales, contribuyendo a un crecimiento ordenado de las ciudades.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

	Al establecer un límite de veces que se puede formalizar la posesión informal, se reduce la carga procesal futura en materia de saneamiento físico legal de las entidades formalizadoras.
Población con déficit de vivienda	Como beneficiados indirectos, la población con déficit de vivienda podría acceder a vivienda formal y segura bajo proyectos de vivienda social de municipalidades.
Ciudadanía en general	La prohibición de formalizar ocupaciones informales más de dos veces podría permitir mayor espacio para programas de vivienda social con planificación urbana. Esta planificación contribuiría a mayor orden en áreas urbanas, beneficiando indirectamente a la ciudadanía en general.
Gobiernos locales y Cofopri	Al establecer un límite de veces que se puede formalizar la posesión informal, se reduce la carga procesal futura en materia de saneamiento físico legal de las entidades formalizadoras.

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

Entre los costos de la propuesta de ley se puede mencionar los siguientes elementos:

SUJETOS	COSTOS O DESVENTAJAS
Anteriores beneficiarios del proceso de formalización	Pierden la posibilidad de formalizar ocupaciones informales por una segunda vez a título oneroso. Así, pierden la posibilidad de lucrar de la toma de ocupaciones informales.
Potenciales beneficiarios del proceso de formalización	- Los poseedores que reúnen los requisitos para la formalización, pero aún no inician el procedimiento no podrán formalizar de manera gratuita ocupaciones informales con un área mayor a los trescientos metros cuadrados desde la entrada en vigor de esta Ley. - En caso de necesitar subdividir su posesión para cumplir con el límite establecido, los poseedores informales asumen el costo de esta subdivisión. - En caso se desee adquirir el área en exceso a título oneroso, los poseedores informales asumirán este costo.
Municipalidades provinciales y distritales, y Cofopri	Las entidades formalizadoras deberán adecuar sus directivas o normativas, así como sus planes de trazado y lotización al área máxima establecida.

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

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

IX. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado recomienda la aprobación del proyecto de ley 600/2021-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Artículo 1. Modificación del artículo 3 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Se modifica el artículo 3 de la Ley 28687 —Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos—, incorporándose los párrafos 3.3 y 3.4 con la siguiente redacción:

“Artículo 3. Ámbito de aplicación

[...]

3.3. La presente ley también comprende los terrenos ocupados por posesiones informales, con fines de vivienda, constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal que tengan un área máxima de trescientos metros cuadrados.

3.4. En el caso de terrenos ocupados con áreas superiores al límite establecido en el párrafo 3.3, únicamente es transferida a título oneroso el área en exceso, a valor arancelario urbano, salvo que los ocupantes acepten la subdivisión del terreno y estos predios resultantes cumplan con las disposiciones de la presente ley y su reglamento”.

Artículo 2. Incorporación de los artículos 3-A y 8-A en la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

Se incorporan los artículos 3-A y 8-A en la Ley 28687 —Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos— con la siguiente redacción:

Artículo 3-A. Beneficiarios del proceso de formalización

3-A.1. Es beneficiario el poseionario y su cónyuge o conviviente, en caso lo tenga, que acredite ante la municipalidad provincial que, a la fecha de formalización, no es propietario o copropietario de otro predio destinado a vivienda o a uso comercial o industrial dentro del territorio nacional que se encuentre registrado en los registros públicos o fuera de registro en minuta notarial. Quedan exceptuados los predios obtenidos por anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que establezca el reglamento.

3-A.2. El poseionario declarado apto que fue anteriormente beneficiado de forma gratuita con un predio dentro del territorio nacional por un gobierno local o por el COFOPRI y que, a la fecha de acreditación, transfirió dicho predio no puede ser beneficiario de una adjudicación gratuita por segunda vez. Para dichos casos, se aplica la adjudicación onerosa. Se prohíbe ser beneficiario del proceso de formalización por más de dos veces.

3-A.3. El beneficiario de esta ley queda prohibido de transferir el dominio del predio por un periodo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el registro de predios. Dicha carga se inscribe en la partida registral correspondiente. El incumplimiento de esta disposición lo excluye de ser beneficiario de otro predio.

Artículo 8-A. Gratuidad de la adjudicación

La formalización de los predios con fines de vivienda en posesiones informales constituidas en inmuebles de propiedad estatal se efectúa a título gratuito, con las excepciones previstas en los párrafos 3.3 y 3.4 del artículo 3 y en el párrafo 3-A.2 del artículo 3-A y en aquellas establecidas en el reglamento de la presente ley”.

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento del Título I de la Ley 28687 —Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos—, aprobado por el Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, y demás normas adicionales, a las modificaciones previstas en la presente ley en el plazo máximo de sesenta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Emisión de normas adicionales a nivel de gobiernos locales

Las municipalidades provinciales, mediante directivas, aprobarán las normas adicionales referidas a la titulación, subdivisión y otros procedimientos que se refieran a la implementación de la presente ley en los procesos de formalización, en concordancia con las normas de nivel reglamentario.

TERCERA. Emisión de normas adicionales por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), mediante directivas, aprueba las normas adicionales referidas a la titulación, subdivisión y otros procedimientos que se relacionen a la implementación de la presente ley por el tiempo que continúe en vigor el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos creado en el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 9 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización

Se modifica el párrafo 9.1 del artículo 9 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, en los siguientes términos:

“Artículo 9. Lotes de vivienda abandonados dentro de posesiones informales

9.1. Los lotes de terrenos de propiedad informal a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 28687, que a la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren sin documentos de posesión y estén abandonados, **se encuentren cercados o no**, serán destinados para la adjudicación y formalización a favor de las familias a las que se refiere el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS—, A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA OCUPACIÓN INFORMAL DE PREDIOS

complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

[...].

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Procedimientos de formalización en trámite

El área máxima establecida en el párrafo 3.3, incorporado por la presente ley, no es de aplicación para los procedimientos de formalización en trámite.

Sala de Sesiones
Martes, 05 de marzo de 20



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 10:55:39-0500

ALEJANDRO ENRIQUE CAVERO ALVA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 13:21:33-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 13:40:33-0500

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

«Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho»

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 600/2021-CR, LEY
QUE MODIFICA LA LEY 28687 —LEY DE DESARROLLO Y
COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS
BÁSICOS— A FIN DE EVITAR LA ESPECULACIÓN EN LA
OCUPACIÓN DE TIERRAS DE PREDIOS



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 12:56:21-0500



Firmado digitalmente por:
MUNANTE BARRIOS Alejandro
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2024 14:19:27-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2024 11:18:44-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 16:23:10-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 13:27:47-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 16:32:51-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 17:24:04-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 15:30:58-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 18:09:42-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 18:16:54-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 15:46:49-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2024 18:33:37-0500

MP interno

De: mesadepartesvirtual@congreso.pe
Enviado el: jueves, 14 de marzo de 2024 17:55
Para: Marita Emperatriz Espinoza Márquez
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: d228d91ff5c1ae2972c2260c464717d9.pdf;
35b470cbff7319abd61fa55002536c44.pdf;
87578bb182a5247470cb3dcd04c12fc9.pdf; fe7d8869cf5e12e78f316f9e125346f4.pdf

[Solicitante]: mespinozam@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: REMITO 4 DICTAMENES CORRESPONDIENTES A LOS PROYECTOS DE LEY: * 1)* 5210/2022-CR; *2)* 3038-2022-CR; *3)* 600/2021-CR y*4)* 6022/2023-CR. CABE INDICAR QUE LOS DICTAMENES ENVIADOS, SE APROBARON CON DISPENSA DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS ADOPTADOS.

[Fecha]: 2024-03-14 17:55:04

[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.