



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Despacho  
Ministerial

MVCS  
Por: CHOQUIMAQUI MEZA Giovanna FAU 20504743307 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 2022/03/25 15:31:39-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

San Isidro, 28 MAR. 2022

OFICIO N° 063 -2022-VIVIENDA/DM

Señor Congresista  
**JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**  
Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción  
Congreso de la República  
Presente. -

- Asunto** : Remisión de Informes conteniendo opinión en relación al proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.
- Referencia** : a) Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC-CR  
b) Oficio N° 490-2021/2022/JDEV-CVC-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicita opinión sobre el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

Al respecto, se remite para conocimiento y fines, copias de la Nota N° 062-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU, que contiene el Informe Técnico-Legal N° 008-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH de la Dirección de Vivienda de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo; y, del Informe N° 199-2022-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, mediante los cuales se brinda respuesta a lo solicitado.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad, para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

  
GEINER ALVARADO LÓPEZ  
Ministro de Vivienda,  
Construcción y Saneamiento

Adj. documentación:  
HT N° 11414-2022

Av. República Panamá 3650, San Isidro - Lima 15047 - Perú  
Telf.: 211 7930  
[www.gob.pe/vivienda](http://www.gob.pe/vivienda)

 **Siempre**  
con el pueblo



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

### **INFORME N° 199-2022-VIVIENDA/OGAJ**

- A :** **JORGE LUIS MANRIQUE CAMPOMANES**  
Secretario General
- Asunto :** Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.
- Ref. :** a) Nota N° 062-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU  
b) Oficio N° 490-2021/2022/JDEV-CVC-CR  
c) Oficio N° D000135-2022-COFOPRI-DE  
d) Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC-CR  
(H.T. N° 11414-2022)
- Fecha :** San Isidro, 25 de marzo de 2022.
- 

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de manifestar lo siguiente:

#### **I. ANTECEDENTES:**

- 1.1. Mediante Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC-CR de fecha 31 de enero de 2022, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita al Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal (en adelante, **Proyecto de Ley**).
- 1.2. Con Oficio N° D000135-2022-COFOPRI-DE de fecha 15 de febrero de 2022, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (en adelante, **COFOPRI**) remite copia del Informe N° D000018-2022-COFOPRI-DND de su Dirección de Normalización y Desarrollo con el que se pronuncia sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Por Oficio N° 490-2021/2022/JDEV-CVC-CR de fecha 21 de febrero de 2022, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República reitera al Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento el pedido de opinión respecto del Proyecto de Ley.
- 1.4. A través de la Nota N° 062-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 18 de marzo de 2022, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (en adelante, **DGPRVU**) otorga conformidad al Informe Técnico-Legal N° 008-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH de la Dirección de Vivienda, con el cual consolida la opinión del COFOPRI y de la citada Dirección con relación al Proyecto de Ley.
- 1.5. Mediante el proveído de fecha 18 de marzo de 2022, el Despacho Viceministerial de Vivienda y Urbanismo (en adelante, **VMVU**) remite a esta



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, **OGAJ**) la Nota N° 062-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de la DGPRVU, señalando que dicha opinión cuenta “con la conformidad del Viceministerio”.

## II. BASE LEGAL:

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.3. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.
- 2.4. Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA, que aprueba la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM, Disposiciones para la Atención de Solicitudes de Opinión de Proyectos y Autógrafas de Ley y Pedidos de Información formulados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a sus Organismos Públicos y Entidades Adscritas.

## SOBRE LA SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.5. Según el Portal Institucional del Congreso de la República<sup>1</sup>, con fecha 27 de enero de 2022, la señora congresista de la República Digna Calle Lobatón y otros, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú concordante con el Reglamento del Congreso de la República, presentan el Proyecto de Ley por intermedio del Grupo Parlamentario Podemos Perú.
- 2.6. Con fecha 28 de enero de 2022, el Proyecto de Ley fue decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República para su estudio y dictamen correspondiente.
- 2.7. En la fecha de emisión del presente informe, el Proyecto de Ley se encuentra en estudio en la citada Comisión.

## SOBRE LO SEÑALADO EN EL INFORME TÉCNICO

- 2.8. La DGPRVU a través de la Nota N° 062-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU otorga conformidad al Informe Técnico-Legal N° 008-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH de la Dirección de Vivienda en el que señala lo siguiente:

“(...)

### **III. ANÁLISIS**

(...)

#### **3.4. Opinión de la Dirección de Vivienda:**

(...)

(...) el texto del proyecto de Ley no contiene su finalidad respectiva, infiriéndose la misma en la Exposición de Motivos, que es incorporar al proceso de formalización

<sup>1</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1210> consultado el 14.03.2022.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

*a las familias que formen parte de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015. En consecuencia, respecto a este punto, el proyecto normativo no se encuentra en concordancia con el párrafo b) de la parte II del Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, el cual dispone que la finalidad es el propósito que se busca lograr con la aprobación de la ley.*

*Es importante señalar, para mejor comprensión, que el plazo de 31 de diciembre de 2003 establecido en la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, y que es materia de la presente propuesta de modificación, modificó la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845, la cual modificó el plazo de 31 de octubre de 1993 señalado en el inciso b) del Artículo 2 de la Ley N° 24657, el cual reguló no considerar como tierra de propiedad comunal las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993.*

*Sobre el objeto del proyecto de Ley, si bien se pretende modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046; se recomienda concordar dicha propuesta de modificación con la norma primigenia, el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, y demás modificatorias, como se ha indicado líneas arriba, para una mejor comprensión del texto normativo y coadyuvar a la coherencia del sistema normativo, dado que al final la modificación afectará esta última normativa.*

*La Exposición de Motivos señala que el proyecto de Ley pretende beneficiar a las posesiones informales que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015; sin embargo, la norma primigenia, el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, no hace distinción entre comunidades campesinas de la costa, sierra o selva. En consecuencia, se recomienda concordar la modificación propuesta y su Exposición de Motivos con la referida disposición normativa.*

*Es importante mencionar, que las tierras de las Comunidades Campesinas son consideradas inembargables, imprescriptibles e inalienables, pudiendo ser enajenadas previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, conforme lo dispone el artículo 7 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas. En ese sentido, es válido que las Comunidades Campesinas puedan oponerse a través de los medios legales correspondientes cuando consideren que sus tierras hayan sido ocupadas sin su consentimiento y de forma ilegal.*

*Sin perjuicio a lo señalado, la intención del proyecto de Ley, el ampliar el plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas las tierras ocupadas hasta el 31 de diciembre de 2015 por posesiones informales, va a permitir que muchas familias que ocupen de manera informal tierras de propiedad comunal sean formalizadas, logrando con ello afianzar con plenitud el derecho humano a la vivienda digna y a mejorar las condiciones de vida de la población.*

*Por otro lado, es importante señalar, que **antes de la aprobación del proyecto de Ley, al afectar tierras de comunidades campesinas, se debe de realizar la consulta previa a las comunidades campesinas que sean identificados como pueblos indígenas u originarios, conforme lo dispone el artículo 2 de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo (OIT), el cual dispone que “Es el derecho de los pueblos Indígenas u***



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

*originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia, física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”.*

*Al respecto, Tribunal Constitucional mediante los fundamentos 102, 103 y 104 de la Sentencia recaída en los expedientes N° 00003-2015-PI/TC y 00012-2015-PI/TC (acumulados), sobre demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos de la Ley 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país<sup>2</sup>; corrobora lo establecido en la Ley N° 29785, al señalar:*

*“102. “Tal como este Tribunal ya lo indicó en el Sentencia 0022-2009-PI/TC (fundamentos 37 y 38), el derecho a la consulta previa se activa cuando se prevea que alguna medida legislativa o administrativa sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas. Es decir, no se requiere la detección de una afectación, sino que basta con que tal afectación directa sea potencial. (...)*

*103. Queda por determinar, entonces, si es que el artículo 37 puede ser susceptible de afectar directamente derechos de los pueblos indígenas. El artículo bajo análisis establece el ámbito de aplicación del procedimiento especial para el saneamiento físico legal de predios. Dicho ámbito es de alcance general por lo que no se excluye ningún tipo de predio, siendo factible interpretar que su aplicación incluya a los territorios de los pueblos indígenas.*

*104. Se aprecia, por consiguiente, que el artículo bajo cuestionamiento implica una potencial afectación al derecho al territorio de los pueblos indígenas, ya que una serie de mecanismos legales podrían modificar la situación jurídica del derecho de propiedad de las tierras de los pueblos indígenas”.*

*En ese sentido, se advierte que el **Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, presenta observaciones, dado a que algunos aspectos del texto normativo propuesto y su Exposición de Motivos deben ser precisados para que estén acorde con la normatividad vigente.***

### **3.5. Opinión de COFOPRI:**

*El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), a través del Oficio N° D000135-2022-COFOPRI-DE, remite el Anexo N° 01, Ficha de Opinión Técnica, y el Informe N° D0000018-2022-COFOPRI/DND, emitido por la Dirección de Normalización y Desarrollo, en el que concluye lo siguiente:*

### **III. ANÁLISIS**

*(...)*

*3.13 Como se puede apreciar, la propuesta de incorporar al proceso de formalización a las familias que formen parte de posesiones*

<sup>2</sup> <https://f.datasrvr.com/fr1/320/43935/00003-2015-AI.pdf?cbcachex=991494>



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

*informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015; que implica la ampliación del plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas las tierras ocupadas hasta el 31 de diciembre de 2015 por posesiones informales, se orienta a homologar al plazo contenido en la Ley N° 28687, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056; lo cual permitiría la formalización y, consiguientemente, el saneamiento físico legal y la titulación de los lotes que conforman (...) estas posesiones informales.*

3.14 No obstante, se debe señalar que el título del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, y sus artículos 1 y 2, proponen la modificación de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, cuando dicha disposición fue modificada por el artículo 1 de la Ley N° 28685, y la norma primigenia es el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, y demás modificatorias, como se ha indicado líneas arriba; siendo ello así **corresponde reformular y precisar el texto del título y el contenido normativo del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR.**

3.15 En cuanto a la exposición de motivos, se advierten algunas imprecisiones en formalización sobre propiedad estatal y privada. De lo expuesto, se colige que **COFOPRI podría intervenir para formalizar una posesión informal constituida sobre un área de terreno que no se considera tierras de la comunidad, siempre que se amplíe el plazo de posesión previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657**, establece una presunción legal a través de la cual no se consideran tierras de las comunidades campesinas de la costa y de la sierra, las que estuviesen ocupadas por posesiones informales, como asentamientos humanos, centros poblados, entre otras, hasta el 31.12.2003. En consecuencia, esta disposición legal no sólo aplica para las comunidades campesinas de la costa sino también de la sierra.

(...)

3.24 En esa línea, resulta de vital importancia que el proyecto de Ley bajo análisis, considere la realidad física detectada sobre el territorio comunal y reconozca la fragilidad e inseguridad jurídica en la que se encuentran las posesiones informales que ocupan tierras comunales que no pueden acceder a una vivienda digna, siempre que se hayan constituido con dicho fin, entre el 01.01.2004 y el 31.12.2015; por cuanto entendemos que el plazo de posesión que habilita su formalización debe ser el mismo al previsto para la formalización sobre propiedad estatal y privada. De lo expuesto, se colige que **COFOPRI podría intervenir para formalizar una posesión informal constituida sobre un área de terreno que no se considera tierras de la comunidad, siempre que se amplíe el plazo de posesión previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657.** Ello considerando que se correspondería a un área de terreno que no forma parte de la comunidad, donde la posesión informal no tiene vinculación con la comunidad; pudiendo ser desmembrada e inscrita en una partida registral independiente.

(...)

3.28 Como se aprecia de la problemática advertida, resulta imperioso el que a través de la presente propuesta normativa, se regule ampliar



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

*el plazo de formalización de las posesiones informales asentadas sobre territorio comunal hasta el 31.12.2015, equiparándolo con el plazo de formalización previsto para posesiones informales constituidas sobre propiedad privada y estatal, máxime si el plazo para acceder al suelo - vía saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos- sobre terrenos de dominio privado del Estado, de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales ha sido ampliado hasta el 31 de diciembre de 2015, conforme lo establece la Ley N° 28687.  
(...)*

3.31 En ese sentido, realizado el análisis del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR y estando a las observaciones señaladas, (...)

#### **IV. CONCLUSIONES**

**4.1 Conforme a lo expuesto, en el marco de sus competencias, COFOPRI ejecuta el proceso de formalización de asentamientos humanos, centros poblados, posesiones informales, entre otros, asentados sobre propiedad estatal, privada o comunal; de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 803, Ley N° 28687 y Ley N° 28923, y demás normas complementarias, así como del inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades, modificado sucesivamente por las Leyes N° 26845, N° 27046 y N° 28685.**

4.2 En cuanto al Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, la Dirección a mi cargo, es de opinión que la fórmula normativa propuesta, resulta viable con observaciones; (...)  
(...)

#### **IV. CONCLUSIÓN**

*De acuerdo a lo expuesto y considerando las opiniones de esta Dirección de Vivienda y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se concluye indicando que **el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, contiene observaciones.** (...)*. (El resaltado es nuestro.)

### **SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO**

- 2.9. El artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS establece que el citado Ministerio tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional; facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- 2.10. Los artículos 5 y 6 de la citada Ley N° 30156 disponen que el MVCS tiene competencias en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana; y, es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.
- 2.11. El artículo 65 del Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establece que la DGPRVU es el órgano de línea del MVCS, responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano; entre otras funciones.

Asimismo, los literales a) y e) del artículo 68 del citado Reglamento señalan que la Dirección de Vivienda de la DGPRVU tiene como funciones elaborar la política nacional y sectorial en habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno, en coordinación con los órganos, programas del MVCS, sus organismos públicos y entidades adscritas, y cuando corresponda con aquellas entidades vinculadas a las materias de su competencia; y, opinar sobre iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia.

- 2.12. En ese contexto, considerando el objeto del Proyecto de Ley y la normativa antes señalada, se advierte que el MVCS es competente para emitir opinión sobre la iniciativa legislativa materia del presente informe.

## **SOBRE LA OPINIÓN LEGAL**

- 2.13. El Proyecto de Ley está compuesto por dos (2) artículos, en los cuales se señala lo siguiente:

### **“Artículo 1.- Objeto**

*La presente norma tiene por objeto modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.*

### **Artículo 2.- Modificación de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.**

*Se modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, en los siguientes términos:*

**“NOVENA.-** El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el **31 de diciembre de 2015**. Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.  
(...)”





2.14. Al respecto, es preciso mencionar el marco normativo vigente sobre la formalización de posesiones informales:

- El numeral 1.4 del artículo 73 y el numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades señalan que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas, con carácter exclusivo o compartido, en la materia de saneamiento físico legal de asentamientos humanos; y, establece como una función específica exclusiva de las municipalidades provinciales, el reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
- La Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificada por la Ley N° 31056 señala en el párrafo 3.1 de su artículo 3<sup>3</sup> como ámbito de aplicación, a las posesiones informales que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015.

El artículo 4 de la citada Ley dispone que las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, el artículo 7 de la Ley N° 28687 prescribe que para efectos del saneamiento de la propiedad predial, el COFOPRI puede actuar como órgano técnico de asesoramiento, previo convenio suscrito con la municipalidad provincial respectiva.

- La Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos dispone que COFOPRI es competente para ejecutar la formalización de la propiedad informal de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal y privada hasta el 31 de diciembre de 2026, conforme a lo dispuesto en el artículo 3<sup>4</sup> de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la

**<sup>3</sup> Artículo 4. Ampliación de los plazos de formalización**

Modifícanse el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16 y el primer párrafo y el numeral 21.3 del 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, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

**“Artículo 3.- Ámbito de aplicación**

3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.  
(...)”.

**<sup>4</sup> Artículo 3. Vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos**

Modifícase el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, en los siguientes términos:



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

2.15. En cuanto a la formalización de las posesiones informales comprendidas en comunidades campesinas, tenemos las siguientes normas:

- El literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, Declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, modificado por la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa dispone:

*“Artículo 2.- El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden: las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. En caso de controversia sobre esos títulos, el Juez competente calificará dichos de instrumentos.*

*No se consideran tierras de la Comunidad:  
(...)*

*“b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes.*

*Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad”.*

*Adiciónese al artículo mencionado, los incisos siguientes:*

*“f) Las que la Comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros.*

*g) Las que sean declaradas en abandono”.*  
(El resaltado es nuestro.)

- La Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, modificada por el artículo 1 de la Ley N° 28685, Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales establece lo siguiente:

---

**“Artículo 2.- Del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación**

Créase un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.

Este plazo de vigencia comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial que permite el reforzamiento de la formalidad y la seguridad jurídica en el país”.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

**“NOVENA.-** El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el 31 de diciembre de 2003. Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.

*Corresponde a las municipalidades provinciales, la formalización y titulación de las tierras a que se refiere la Ley N° 26845, ocupadas por asentamientos humanos, centros poblados, programas estatales y municipales de vivienda y otras posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos de propiedad”.*

- 2.16. De acuerdo al marco legal expuesto, las posesiones informales constituidas hasta el 31 de diciembre del 2003 en tierras de las comunidades campesinas, no se consideran como tales, estando su formalización a cargo de las municipalidades provinciales o de COFOPRI, durante la vigencia del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización establecido por la Ley N° 28923; asimismo, en la actualidad el saneamiento físico legal y titulación de dichas posesiones informales a cargo de COFOPRI, se realiza en el marco de la Ley N° 28687 y la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

En este sentido, con el Proyecto de Ley se pretende ampliar el plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas a las posesiones informales constituidas sobre estas en el periodo indicado anteriormente hasta el 31 de diciembre de 2015, a efectos de concordarlo con el plazo de formalización para posesiones informales constituidas sobre propiedad estatal y privada previsto en el artículo 3 de la Ley N° 28687, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056.

- 2.17. El Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR del Congreso de la República (en adelante, **Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República**), en relación a los proyectos de ley define a la “Ley Modificatoria” como aquella que tiene por objeto modificar la ley vigente; puede ser una modificación parcial o total. La ley modificatoria debe modificar una sola ley, evitando la modificación múltiple o de varias leyes porque dificultan su localización y conocimiento real y completo.

En esa línea, **corresponde que el Proyecto de Ley modifique la norma primigenia, es decir el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las comunidades campesina**; y no una de sus modificatorias, como es la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.

- 2.18. El literal b) del numeral II. Contenido de la Ley, previsto en el referido Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República señala que la “finalidad de la Ley” es el propósito que se busca lograr con la aprobación de la ley; en este sentido, se infiere de la Exposición de Motivos que la finalidad del Proyecto de Ley consiste en incorporar al proceso de formalización a las familias que formen parte de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

el 31 de diciembre de 2015, por lo que corresponde que se regule en el Proyecto de Ley.

- 2.19. Finalmente, sin perjuicio de lo expuesto, corresponde precisar que la denominación oficial de la Ley N° 27046 es “Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal”.
- 2.20. De otro lado, la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), regula el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo, estableciéndose en su artículo 7 los criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios; además, señala, entre otros, que las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios que se hayan previsto en el referido artículo.
- 2.21. En atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 29785, las comunidades campesinas y nativas pueden ser identificadas como pueblos indígenas u originarios, siempre que cumplan con los siguientes criterios: Si la comunidad campesina o nativa tiene descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional; lleva estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan; cuenta con instituciones sociales y costumbres propias; ejercen patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional; y, el grupo colectivo tiene la conciencia de poseer una identidad indígena u originaria; en estos casos, las comunidades campesinas o nativas serán identificadas como pueblos indígenas u originarios.
- 2.22. El fundamento 102 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 003-2015-PI/TC señala: “Tal como este Tribunal ya lo indicó en el Sentencia 0022-2009-PI/TC (fundamentos 37 y 38), el derecho a la consulta previa se activa cuando se prevea que alguna medida legislativa o administrativa sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas. Es decir, no se requiere la detección de una afectación, sino que basta con que tal afectación directa sea potencial”.
- 2.23. En consecuencia, considerando que el Proyecto de Ley involucra directamente a las tierras comunales que se encuentran ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas, **corresponde que el Proyecto de Ley se someta a una consulta previa.**



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- 2.24. El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República<sup>5</sup> dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.
- 2.25. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República, en relación a los proyectos de ley, señala que su exposición de motivos incluye:
- Fundamentos de la propuesta. Contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
  - El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
  - El análisis costo beneficio.
  - La incidencia ambiental, cuando corresponda.
  - La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
- 2.26. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señala, entre otros, lo siguiente:
- En nuestro país, existe el reconocimiento al derecho a la vivienda con carácter fundamental y constitucional; sin embargo, el desarrollo urbano y las oportunidades para que las personas de escasos recursos puedan obtener una vivienda digna son mínimos, razón por la cual la población se ha visto forzada a satisfacer esta necesidad mediante la ocupación de espacios abandonados, sin conocer la condición o naturaleza jurídica del predio, entre ellos, los que se ubican en terrenos que son de dominio de las comunidades campesinas.
  - Con relación al “Costo Beneficio” se menciona que la aprobación de la iniciativa legislativa, no ocasionará gasto alguno al erario nacional, debido a que la propuesta propone modificar la Novena Disposición Complementaria,

<sup>5</sup> **Artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República:**

“Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en libros, secciones, títulos, capítulos, subcapítulos y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

(...) Las proposiciones de ley y de resolución legislativa deben ceñirse a criterios de técnica legislativa.”



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, que no tiene incidencia en el gasto público. Asimismo, la implementación de la presente iniciativa legislativa beneficiará a todas las familia que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa que fueron poseídas por estar improductivas o abandonadas en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2003 al 31 de diciembre del año 2015.

- c) Respecto a los “Efectos de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional”, se señala que la iniciativa legislativa propone modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, con lo que se ampliaría el plazo que excluye del dominio de las comunidades campesinas, aquellos terrenos ocupados por asentamientos humanos o centros poblados con fines de vivienda.
- d) Finalmente, respecto a la “Relación de la iniciativa con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional” se indica que el Proyecto de Ley guarda relación con el quincuagésimo quinto tema de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período 2021-2022, el cual, a su vez se encuentra contenido dentro del tercer objetivo del Acuerdo Nacional "Competitividad del País" y la vigésima primera política de Estado "Desarrollo en Infraestructura y Vivienda", en la que se prioriza e tema Inversión en vivienda y saneamiento.

Además, señala que guarda relación estricta con la Vigésima Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con el desarrollo en infraestructura y vivienda, para cuyo objetivo, se contempla -entre otros-, en apoyar a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna y fomentar el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal.

- 2.27. Revisada la Exposición de Motivos se advierte que el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, no hace distinción entre las comunidades campesinas de la costa o sierra; así como, tampoco sus modificatorias, las cuales si bien estuvieron contenidas en normas cuyo ámbito de aplicación es solo para la costa, dichas modificaciones están reguladas en Disposiciones Complementarias, razón por la cual **es necesario modificar la Exposición de Motivos en la que se señala que el Proyecto de Ley propone beneficiar solo a las familias que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa.**
- 2.28. Se advierte además que el artículo 10-A de la Ley N° 26845, incorporado por el artículo 2 de la Ley N° 28685, señala que procede declarar el abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de conformidad con los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, cuando los poseedores precarios de los terrenos de propiedad comunal ubicados dentro del área urbana y de expansión urbana, acrediten única posesión permanente y residencia habitual del inmueble con fines de vivienda, por un plazo no menor de cinco años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

abandono, siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, ésta no se hubiera concertado con la Comunidad Campesina.

Por tanto, en la Exposición de Motivos corresponde **diferenciar los dos supuestos en los que no se consideran “tierras de las comunidades campesinas”, y que se desarrollan en la Exposición de Motivos**, como son:  
i) **Aquellas que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2003, salvo en las que las comunidades campesinas hayan interpuesto acciones de reivindicación antes de dicha fecha, conforme a lo previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657 y modificatorias; y, ii) Las que sean declaradas en abandono**, de acuerdo a lo regulado en el literal g) del artículo 2 de la citada Ley, en concordancia con el artículo 10-A de la Ley N° 26845.

2.29. Conforme a lo indicado en los numerales que anteceden, esta OG AJ opina que el Proyecto de Ley **contiene observaciones**.

### III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General concluye señalando que el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal **contiene observaciones**.

### IV. RECOMENDACIÓN:

Se recomienda dar respuesta a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República adjuntando el presente Informe, así como el Informe de la DGPRVU, por contener este último la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL



VIVIENDA

Firmado digitalmente por: CORNEJO GUTIERREZ  
DE DONGÓ Maria Ines FAU 20504743307 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 2022/03/25 15:21:31-0500

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

FIRMA DIGITAL



VIVIENDA

Firmado digitalmente por: CHOQUIMAQUI MEZA  
Giovanna FAU 20504743307 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 2022/03/25 15:34:18-0500



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Viceministerio  
de Vivienda  
y Urbanismo

Dirección General  
de Políticas y Regulación  
en Vivienda y Urbanismo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

## NOTA N° 062-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

**A** : **CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ**  
Viceministra  
Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

**ASUNTO** : Opinión Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal

**REFERENCIA** : a) Oficio N° Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC- CR  
b) Oficio N° D000135-2022-COFOPRI-DE  
c) Informe N° D000018-2022-COFOPRI/DND  
d) Oficio N° 490-2021/2022/JDEV-CVC- CR  
(HT. 11414-2022)

**FECHA** : San Isidro, 18 de marzo de 2022

Nos dirigimos a usted, con la finalidad de hacer de su conocimiento que mediante el documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita se emita opinión sobre el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

Al respecto, le remito el Informe Técnico Legal N°008-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH, de la Dirección de Vivienda, el cual hago mío al encontrarlo conforme, concluyendo que: *"De acuerdo a lo expuesto y considerando las opiniones de esta Dirección de Vivienda y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se concluye indicando que el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, contiene observaciones"*.

Atentamente,

**FIRMA DIGITAL**



Firmado digitalmente por: CERRON VALDIVIA  
José Antonio FAU 20504743307 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 2022/03/18 12:55:49-0500

**VIVIENDA**

Firmado digitalmente  
**Abog. JOSE ANTONIO CERRON VALDIVIA**  
**DIRECTOR GENERAL**  
Dirección General de Políticas y  
Regulación en Vivienda y Urbanismo







PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Viceministerio  
de Vivienda  
y Urbanismo

Dirección General  
de Políticas y Regulación  
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de  
Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

## **INFORME TECNICO-LEGAL N° 008-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH**

- A** : **JOSÉ ANTONIO CERRÓN VALDIVIA**  
Director General  
Dirección General de Políticas y Regulación en  
Vivienda y Urbanismo
- ASUNTO** : Opinión Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal
- REFERENCIA** : a) Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC- CR  
b) Oficio N° D000135-2022-COFOPRI-DE  
c) Informe N° D000018-2022-COFOPRI/DND  
d) Oficio N° 490-2021/2022/JDEV-CVC- CR  
(HT. 11414-2022)
- FECHA** : Lima, 17 de marzo de 2022

Por medio del presente nos dirigimos a usted, con la finalidad de hacer de su conocimiento que mediante el documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita se emita opinión sobre el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

En atención a lo solicitado se emite el presente Informe Técnico Legal cumpliendo con lo dispuesto en la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM, denominada "Disposiciones para la atención de Solicitudes de Opinión de Proyectos y Autógrafas de Ley y Pedidos de información formulados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a sus Organismos Públicos y Entidades Adscritas", aprobada por la Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA.

Al respecto, se informa lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTES:**

- Mediante Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC- CR, de fecha 31 de enero de 2022, el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, el congresista Jhaec Darwin Espinoza Vargas, solicita se emita opinión sobre el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR.
- Asimismo, mediante Oficio N° D000135-2022-COFOPRI-DE, de fecha 15 de febrero de 2022, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) remite el Anexo N° 01, Ficha de Opinión Técnica, y el Informe N° D000018-2022-COFOPRI/DND, de fecha 14 de febrero de 2022, con el cual la Dirección de Normalización y Desarrollo de COFOPRI emite opinión sobre el referido proyecto de Ley.
- Finalmente, a través del Oficio N° Oficio N° 490-2021/2022/JDEV-CVC- CR, de fecha 21 de febrero de 2022, el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

Dirección de Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Congreso de la República, reitera lo solicitado en el Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC-CR.

**II. BASE LEGAL:**

- Ley N° 24657, Declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.
- Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.
- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA.

**III. ANÁLISIS**

**3.1. Contenido de la propuesta normativa:**

La propuesta normativa consta de dos (02) artículos, asimismo, presenta su correspondiente Exposición de Motivos.

El artículo 1, propone como objeto modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal. Asimismo, el artículo 2 señala el referido texto de modificación en los siguientes términos:

**Ley 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal**

Norma Vigente	Propuesta de modificación
NOVENA.- El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el <del>31 de diciembre de 2003</del> . Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.  (...)	NOVENA.- El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el <b>31 de diciembre de 2015</b> . Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.  (...)

De la Exposición de Motivos, entre otros aspectos, se desprende que el objeto del proyecto de Ley es la ampliación del plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas





PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Viceministerio  
de Vivienda  
y Urbanismo

Dirección General  
de Políticas y Regulación  
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de  
Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

las tierras ocupadas hasta el 31 de diciembre de 2015 por posesiones informales; con la finalidad de incorporar al proceso de formalización a las familias que formen parte de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015, permitiendo afianzar con plenitud el derecho humano al desarrollo de las personas que residen dichas las tierras.

Asimismo, respecto a la problemática, indica que las familias que tengan posesiones de terrenos de las comunidades campesinas de la costa con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015, no podrán contar con la debida formalización de la propiedad, toda vez que, solo podrán excluirse del dominio de las comunidades campesinas de la costa aquellas tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2003, conforme lo establece la normativa vigente.

Finalmente, la referida Exposición de Motivos señala que la propuesta de modificación permitirá homologar o concordar la normativa vigente con el plazo contenido en el numeral a) del artículo 16 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, lo que permitirá el saneamiento físico legal y la titulación de los lotes que conforman posesiones informales ubicadas en terrenos de dominio de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015.

### **3.2. Situación del Proyecto de Ley:**

El Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, se encuentra en la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, en la etapa de recepción de opiniones.

### **3.3. Análisis competencial:**

Respecto a la competencia del MVCS, se debe indicar que, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, se dispone que el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro del ámbito de su competencia, entre otros, en las materias de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional y tiene, entre otras competencias exclusivas, el dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales así como la gestión de los recursos del sector. Asimismo, el proyecto de Ley es competencia del sector, en concordancia con los numerales 5) y 6) del citado artículo, que establece que este Ministerio tiene competencia en materia de bienes estatales y propiedad urbana.

Los literales a) y e) del artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establecen que la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, cuenta dentro de su estructura con la Dirección de Vivienda, la misma que tiene entre sus funciones, elaborar la política nacional y sectorial en materia de habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, de cumplimiento obligatorio para todas las



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

Dirección de Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, así como opinar sobre iniciativas legislativas, en las materias de su competencia.

En consecuencia, la Dirección de Vivienda es el órgano de línea competente del MVCS para opinar sobre el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, debido a que se encuentra relacionado a la materia de vivienda.

### 3.4. Opinión de la Dirección de Vivienda:

Del proyecto de Ley y de su Exposición de Motivos, se advierte que este tiene el objeto modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, al ampliar el plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas las tierras ocupadas hasta el 31 de diciembre de 2015 por posesiones informales, permitiendo la formalización a las familias que formen parte de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015, logrando con ello, afianzar con plenitud el derecho humano al desarrollo de las personas que residen dichas las tierras.

Al respecto, el texto del proyecto de Ley no contiene su finalidad respectiva, infiriéndose la misma en la Exposición de Motivos, que es incorporar al proceso de formalización a las familias que formen parte de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015. En consecuencia, respecto a este punto, el proyecto normativo no se encuentra en concordancia con el párrafo b) de la parte II del Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, el cual dispone que la finalidad es el propósito que se busca lograr con la aprobación de la ley.

Es importante señalar, para mejor comprensión, que el plazo de 31 de diciembre de 2003 establecido en la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, y que es materia de la presente propuesta de modificación, modificó la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845, la cual modificó el plazo de 31 de octubre de 1993 señalado en el inciso b) del Artículo 2 de la Ley N° 24657, el cual reguló no considerar como tierra de propiedad comunal las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993<sup>1</sup>.

Sobre el objeto del proyecto de Ley, si bien se pretende modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046; se recomienda concordar dicha propuesta de modificación con la norma primigenia, el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, y demás modificatorias, como se ha indicado líneas arriba, para una mejor

<sup>1</sup> Ley N°26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa

#### "Capítulo IV

#### Disposiciones Complementarias y Finales

(...)

**Cuarta.-** Modifícase el inciso b) del Artículo 2 de la Ley N° 24657, con el texto siguiente:

"...No se consideran tierras de la Comunidad:..."

"b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes. (...)"



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Viceministerio  
de Vivienda  
y Urbanismo

Dirección General  
de Políticas y Regulación  
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de  
Vivienda

“Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

comprensión del texto normativo y coadyuvar a la coherencia del sistema normativo, dado que al final la modificación afectará esta última normativa.

La Exposición de Motivos señala que el proyecto de Ley pretende beneficiar a las posesiones informales que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015; sin embargo, la norma primigenia, el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, no hace distinción entre comunidades campesinas de la costa, sierra o selva. En consecuencia, se recomienda concordar la modificación propuesta y su Exposición de Motivos con la referida disposición normativa.

Es importante mencionar, que las tierras de las Comunidades Campesinas son consideradas inembargables, imprescriptibles e inalienables, pudiendo ser enajenadas previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, conforme lo dispone el artículo 7 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas<sup>2</sup>. En ese sentido, es válido que las Comunidades Campesinas puedan oponerse a través de los medios legales correspondientes cuando consideren que sus tierras hayan sido ocupadas sin su consentimiento y de forma ilegal.

Sin perjuicio a lo señalado, la intención del proyecto de Ley, el ampliar el plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas las tierras ocupadas hasta el 31 de diciembre de 2015 por posesiones informales, va a permitir que muchas familias que ocupen de manera informal tierras de propiedad comunal sean formalizadas, logrando con ello afianzar con plenitud el derecho humano a la vivienda digna y a mejorar las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, es importante señalar, que antes de la aprobación del proyecto de Ley, al afectar tierras de comunidades campesinas, se debe de realizar la consulta previa a las comunidades campesinas que sean identificados como pueblos indígenas u originarios, conforme lo dispone el artículo 2 de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo (OIT), el cual dispone que *“Es el derecho de los pueblos Indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia, física, Identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”*.

Al respecto, Tribunal Constitucional mediante los fundamentos 102, 103 y 104 de la Sentencia recaída en los expedientes N° 00003-2015-PI/TC y 00012-2015-PI/TC (acumulados), sobre demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos de la Ley 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país<sup>3</sup>; corrobora lo establecido en la Ley N° 29785, al señalar:

<sup>2</sup> LEY N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas

“Artículo 7.- Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado. (...)”

<sup>3</sup> <https://f.datasrvr.com/fr1/320/43935/00003-2015-AI.pdf?cbcachex=991494>



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Viceministerio  
de Vivienda  
y Urbanismo

Dirección General  
de Políticas y Regulación  
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de  
Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

*"102. Tal como este Tribunal ya lo indicó en el Sentencia 0022-2009-PI/TC (fundamentos 37 y 38), el derecho a la consulta previa se activa cuando se prevea que alguna medida legislativa o administrativa sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas. Es decir, no se requiere la detección de una afectación, sino que basta con que tal afectación directa sea potencial. (...)*

*103. Queda por determinar, entonces, si es que el artículo 37 puede ser susceptible de afectar directamente derechos de los pueblos indígenas. El artículo bajo análisis establece el ámbito de aplicación del procedimiento especial para el saneamiento físico legal de predios. Dicho ámbito es de alcance general por lo que no se excluye ningún tipo de predio, siendo factible interpretar que su aplicación incluya a los territorios de los pueblos indígenas.*

*104. Se aprecia, por consiguiente, que el artículo bajo cuestionamiento implica una potencial afectación al derecho al territorio de los pueblos indígenas, ya que una serie de mecanismos legales podrían modificar la situación jurídica del derecho de propiedad de las tierras de los pueblos indígenas".*

En ese sentido, se advierte que el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, presenta observaciones, dado a que algunos aspectos del texto normativo propuesto y su Exposición de Motivos deben ser precisados para que estén acorde con la normatividad vigente.

### **3.5. Opinión de COFOPRI:**

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), a través del Oficio N° D000135-2022-COFOPRI-DE, remite el Anexo N° 01, Ficha de Opinión Técnica, y el Informe N° D0000018-2022-COFOPRI/DND, emitido por la Dirección de Normalización y Desarrollo, en el que concluye lo siguiente:

#### **III. ANÁLISIS**

(...)

*3.13 Como se puede apreciar, la propuesta de incorporar al proceso de formalización a las familias que formen parte de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015; que implica la ampliación del plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas las tierras ocupadas hasta el 31 de diciembre de 2015 por posesiones informales, se orienta a homologar al plazo contenido en la Ley N° 28687, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056; lo cual permitiría la formalización y, consiguientemente, el saneamiento físico legal y la titulación de los lotes que conforman a estas posesiones informales.*

*3.14 No obstante, se debe señalar que el título del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, y sus artículos 1 y 2, proponen la modificación de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, cuando dicha disposición fue modificada por el artículo 1 de la Ley N° 28685, y la norma primigenia es el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, y demás modificatorias, como se ha indicado líneas arriba; siendo ello así*



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Viceministerio  
de Vivienda  
y Urbanismo

Dirección General  
de Políticas y Regulación  
en Vivienda y Urbanismo

Dirección de  
Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

*corresponde reformular y precisar el texto del título y el contenido normativo del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR.*

- 3.15 *En cuanto a la exposición de motivos, se advierten algunas imprecisiones en relación a la implementación de la presente iniciativa legislativa, en el sentido que se presume beneficiar a todas las familias que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa que fueron poseídas por estar improductivas o "abandonadas" en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2003 al 31 de diciembre del año 2015, debiendo aclararse que el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, establece una presunción legal a través de la cual no se consideran tierras de las comunidades campesinas de la costa y de la sierra, las que estuviesen ocupadas por posesiones informales, como asentamientos humanos, centros poblados, entre otras, hasta el 31.12.2003. En consecuencia, esta disposición legal no sólo aplica para las comunidades campesinas de la costa sino también de la sierra.*

(...)

- 3.24 *En esa línea, resulta de vital importancia que el proyecto de Ley bajo análisis, considere la realidad física detectada sobre el territorio comunal y reconozca la fragilidad e inseguridad jurídica en la que se encuentran las posesiones informales que ocupan tierras comunales que no pueden acceder a una vivienda digna, siempre que se hayan constituido con dicho fin, entre el 01.01.2004 y el 31.12.2015; por cuanto entendemos que el plazo de posesión que habilita su formalización debe ser el mismo al previsto para la formalización sobre propiedad estatal y privada. De lo expuesto, se colige que COFOPRI podría intervenir para formalizar una posesión informal constituida sobre un área de terreno que no se considera tierras de la comunidad, siempre que se amplíe el plazo de posesión previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657. Ello considerando que se correspondería a un área de terreno que no forma parte de la comunidad, donde la posesión informal no tiene vinculación con la comunidad; pudiendo ser desmembrada e inscrita en una partida registral independiente.*

(...)

- 3.28 *Como se aprecia de la problemática advertida, resulta imperioso el que a través de la presente propuesta normativa, se regule ampliar el plazo de formalización de las posesiones informales asentadas sobre territorio comunal hasta el 31.12.2015, equiparándolo con el plazo de formalización previsto para posesiones informales constituidas sobre propiedad privada y estatal, máxime si el plazo para acceder al suelo - vía saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos- sobre terrenos de dominio privado del Estado, de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales ha sido ampliado hasta el 31 de diciembre de 2015, conforme lo establece la Ley N° 28687.*

(...)

- 3.31 *En ese sentido, realizado el análisis del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR y estando a las observaciones señaladas, (...)"*

#### **IV. CONCLUSIONES**



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

Dirección de Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 4.1 *Conforme a lo expuesto, en el marco de sus competencias, COFOPRI ejecuta el proceso de formalización de asentamientos humanos, centros poblados, posesiones informales, entre otros, asentados sobre propiedad estatal, privada o comunal; de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 803, Ley N° 28687 y Ley N° 28923, y demás normas complementarias, así como del inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades, modificado sucesivamente por las Leyes N° 26845, N° 27046 y N° 28685.*
- 4.2 *En cuanto al Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, la Dirección a mi cargo, es de opinión que la fórmula normativa propuesta, resulta viable con observaciones (...)*

### Anexo N° 01 Ficha de Opinión Técnica

(...)

<p><b>Análisis sobre el proyecto normativo en atención a su competencia</b></p>	<p>Al respecto, se advierte que dicha disposición fue modificada por el artículo 1 de la Ley N° 28685, <i>Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales, y la norma primigenia es el inciso b) del art.2 de la Ley N° 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades y demás modificatorias; siendo ello así corresponde reformular y precisar el texto del título y contenido normativo de la propuesta.</i></p> <p>(...)"</p>
---	--

(...)

## IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto y considerando las opiniones de esta Dirección de Vivienda y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se concluye indicando que el proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, contiene observaciones.

Se deja constancia, que con la presente se deja sin efecto el Informe Técnico-Legal N° 018-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-JLFH, de fecha 10 de marzo de 2022, emitida anteriormente por esta Dirección.





PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo

Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

Dirección de Vivienda

"Decenio de la Igualdad y oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

## V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, a fin de que realice la evaluación de la misma, en concordancia con lo dispuesto en la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por: JIMENEZ LLANOS  
Jose Arnaldo FAU 20504743307 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 2022/03/17 16:09:53-0500

VIVIENDA

**JOSÉ A. JIMENEZ LLANOS**  
Arquitecto

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por: FIGUEROA HUAMAN Jorge Luis FAU 20504743307 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 2022/03/17 15:59:24-0500

VIVIENDA

**JORGE LUIS FIGUEROA HUAMÁN**  
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.

VISTO BUENO



Firmado digitalmente por: HUAPAYA ARIAS Jorge Antonio FAU 20504743307 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 2022/03/17 18:18:26-0500

VIVIENDA

Documento firmado digitalmente  
**Arq. JORGE ANTONIO HUAPAYA ARIAS**  
Director (e)  
Dirección de Vivienda



PERÚ

Ministerio  
de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento

Organismo de Formalización  
de la Propiedad Informal  
COFOPRI

Dirección Ejecutiva



Firmado digitalmente por QUEVEDO  
MERA Jorge Luis FAU 20306484479  
soft  
Director Ejecutivo  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 15.02.2022 17:31:25 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

San Isidro, 15 de Febrero del 2022

**OFICIO N° D000135-2022-COFOPRI-DE**

Señor:

**RODOLFO RAFAEL SANTA MARÍA RAZZETO**

Viceministro de Vivienda y Urbanismo

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Av. República de Panamá 3650

**San Isidro.-**

Asunto : Opinión técnico-legal sobre Proyecto de Ley N° 1210-2021-CR

Referencia: Hoja de Trámite N° 00011414-2022-MVCS  
SGD: 2022-0004654 SIAE: 2022004808

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual su despacho nos traslada el pedido del Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción, quien solicita emitir opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

Al respecto, se remite copia del Informe N°D0000018-2022-COFOPRI/DND, elaborado por la Dirección de Normalización y Desarrollo, mediante el cual se brinda respuesta a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad, para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE  
**JORGE LUIS QUEVEDO MERA**  
DIRECTOR EJECUTIVO – COFOPRI



Firmado digitalmente por GIL  
MAHUANCA Wilder Alejandro FAU  
20306484479 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 15.02.2022 17:27:50 -05:00

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://interoperabilidad.cofopri.gob.pe/validadorDocumental> e ingresando la siguiente clave: **XQGNAD9**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

San Isidro, 14 de Febrero del 2022

**INFORME N° D00018-2022-COFOPRI-DND**

A : **JORGE LUIS QUEVEDO MERA**  
DIRECTOR EJECUTIVO  
DIRECCION EJECUTIVA

De : **WILDER ALEJANDRO GIL MAHUANCA**  
DIRECTOR (e)  
DIRECCION DE NORMALIZACION Y DESARROLLO

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Proyecto de Ley que la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

Referencia : a) Proveído N° D000202-2022-COFOPRI-DE  
b) Oficio N° 377-2021-2022/JDEV-CVC-CR – SIAE:2022004668  
c) Proveído N° D000218-2022-COFOPRI/DE  
d) Hoja de Trámite N° 00011414-2022 - SIAE: 2022004808  
e) Oficio N° 373-2021/2022/JDEV-CVC-CR

---

Tengo a bien dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, para cumplir con informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Con el Oficio N° 377-2021-2022/JDEV-CVC-CR, ingresado a COFOPRI como Exp. 2022-0004654 y con registro SIAE N° 2022004668, el señor Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita a COFOPRI emitir opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR mediante el cual propone la Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.
- 1.2 Con la Hoja de Trámite N° 00011414-2022, ingresada a COFOPRI como Exp. 2022-0004793 y con registro SIAE N° 2022004808, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), traslada a COFOPRI el Oficio N° 373-2021-2022/JDEV-CVC-CR, a través del cual el señor Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, emitir opinión técnico-legal sobre el señalado Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR. Cabe señalar que en la citada hoja de trámite se precisa como indicación preparar informe de acuerdo a nuestra competencia, según la Directiva N° 007-2020-VIVIENDA-DM.

- 1.3 Mediante Proveídos N° D000202 y N° D000218-2022-COFOPRI/DE, la Dirección Ejecutiva de COFOPRI solicita a esta Dirección elaborar el informe y proyecto de oficio de respuesta, en atención a lo solicitado en los documentos que anteceden.

## II. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Estado
- Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.
- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT
- Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley N° 24657, Declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.
- Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.
- Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.
- Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28685, Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Decreto Supremo N° 009-99-MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.

## III. ANALISIS:

### **Competencia en formalización de la propiedad de posesiones informales a cargo de COFOPRI**

- 3.1 En mérito de la Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, COFOPRI es competente para ejecutar la formalización de la propiedad informal de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal y privada hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>1</sup>. La ejecución del saneamiento físico legal y

<sup>1</sup> Artículo 3 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificado por la Ley N° 31056

#### **“Artículo 3.- Ámbito de aplicación**

3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del

titulación de las referidas posesiones informales, a cargo de COFOPRI, se realiza en el marco de la Ley N° 28687. Cabe señalar que el mencionado régimen concluye el 31 de diciembre de 2026, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 31056.

- 3.2 Asimismo, en relación a aquellas posesiones informales que podrían estar comprendidas en territorios de comunidades campesinas, se debe señalar que conforme al marco legal vigente, no se consideran tierras de las comunidades campesinas, las ocupadas por centros poblados, asentamientos humanos, programas estatales y municipales de vivienda entre otras posesiones informales constituidas hasta el 31 de diciembre del 2003, correspondiendo ejecutar su formalización a las Municipalidades Provinciales o a COFOPRI, durante la vigencia del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización establecido por la Ley N° 28923.
- 3.3 Es el caso que, dentro del marco normativo que posibilitó la formalización de las posesiones informales comprendidas en territorios comunales, se encuentra el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, *Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades*, conforme al cual no se consideran tierras de la comunidad, entre otras, las tierras que, al **06 de marzo de 1987**, se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos, salvo aquellas sobre las que se hayan planteado acciones de reivindicación.
- 3.4 Del mismo modo, mediante la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, se modificó el precitado artículo 2, inciso b) de la Ley N° 24657, estableciéndose que no se consideran tierras de la comunidad: **“b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes. ...”**
- 3.5 Posteriormente, en el año 1999, la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad Formal, amplió el citado plazo hasta el **22 de marzo de 1996**, al establecer que el plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el contemplado en el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 803, Ley de promoción del acceso a la propiedad formal.
- 3.6 A su vez, la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, fue modificada por el artículo 1 de la Ley N° 28685, *Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales*, publicada el 14 de marzo de 2006, que dispuso:

---

Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.

[...]

**“Artículo 1.- Modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046**

*Modifícase la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046 por el siguiente texto:*

**“NOVENA.** - *El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el 31 de diciembre de 2003. Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda.*

*Corresponde a las municipalidades provinciales, la formalización y titulación de las tierras a que se refiere la Ley N° 26845, ocupadas por asentamientos humanos, centros poblados, programas estatales y municipales de vivienda y otras posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos de propiedad.”*

- 3.7 En ese sentido, bajo los alcances del marco normativo señalado y conforme se refirió anteriormente, respecto de aquellas posesiones informales con posesión al 31 de diciembre de 2003 que podrían estar comprendidos en territorios de comunidades campesinas, al considerarse que los terrenos que ocupan estas posesiones informales no forman parte de los territorios comunales, resulta procedente su formalización y, consiguientemente, su saneamiento físico legal y la titulación de los lotes que los conforman en favor de sus poseedores.

**Del pedido de opinión al Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR**

- 3.8 El Viceministerio de Vivienda y Urbanismo del MVCS, a través de la Hoja de Trámite N° 00011414-2022, solicita a COFOPRI emitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal; el cual al involucrar competencias y/o funciones que tiene a cargo COFOPRI, corresponde emitir opinión sobre el mismo.

**Del contenido del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR**

- 3.9 El Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR se encuentra conformado por dos (02) artículos. El artículo 1 del proyecto normativo, tiene por objeto modificar la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal; en tanto que, el artículo 2 materializa la propuesta, estableciendo la modificación de la referida disposición conforme se detalla a continuación:

**Artículo 2.- Modificación de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.**

*Se modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, en los siguientes términos:*

**“NOVENA.** - *El plazo a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845 es el 31 de diciembre de 2015. Extiéndese la aplicación de dicha Disposición a los programas estatales y municipales de vivienda. (...).”*

- 3.10 En la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, entre otros, se señala que si bien existe el reconocimiento del derecho a la vivienda con carácter fundamental y constitucional, en nuestro país, el desarrollo urbano y las

oportunidades para que las personas de escasos recursos puedan obtener una vivienda digna, brilla por su ausencia y ante esa ausencia, la población se ha visto forzada a satisfacer esta necesidad mediante la ocupación de espacios "abandonados", sin conocer la condición o naturaleza jurídica del predio, entre ellos, los que se ubican en terrenos que se reputan de las comunidades campesinas.

- 3.11 Asimismo, la exposición de motivos señala que el Estado Peruano, con la finalidad de formalizar el derecho de propiedad que subyace sobre las posesiones con fines de vivienda de los terrenos considerados de las comunidades campesinas, adoptó como mecanismo de solución que las tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos no se considerarían dentro de los terrenos de la comunidad, bajo una temporalidad de procedencia, que en la actualidad no permite viabilizar soluciones a la problemática y las necesidades de la población que ya habita en dichos terrenos.
- 3.12 Del mismo modo, en la exposición de motivos, como un fundamento de la misma, se señala que, sobre las comunidades campesinas de la costa, subyace, particularmente en Lima, un fenómeno que distorsiona el propósito de las mismas, tal como precisa el jurista Gunther Hernán González Barrón, *en su artículo "El pueblo peruano debe recuperar las tierras de las "comunidades fantasma"*, en el que refiere que, existen algunas comunidades que de tal solo tienen el nombre, cuyo único fin es vender las tierras, como si fuesen una empresa inmobiliaria capitalista, con lo que han dejado de ser campesinas, ya que no producen alimentos para los peruanos, y son comunidades fantasmas que limitan el crecimiento urbano.
- 3.13 Como se puede apreciar, la propuesta de incorporar al proceso de formalización a las familias que formen parte de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal con fines de vivienda desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015; que implica la ampliación del plazo para excluir del dominio de las comunidades campesinas las tierras ocupadas hasta el 31 de diciembre de 2015 por posesiones informales, se orienta a homologar al plazo contenido en la Ley N° 28687, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056; lo cual permitiría la formalización y, consiguientemente, el saneamiento físico legal y la titulación de los lotes que conforman a estas posesiones informales.
- 3.14 No obstante, se debe señalar que el título del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, y sus artículos 1 y 2, proponen la modificación de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27046, cuando dicha disposición fue modificada por el artículo 1 de la Ley N° 28685, y la norma primigenia es el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, y demás modificatorias, como se ha indicado líneas arriba; siendo ello así corresponde reformular y precisar el texto del título y el contenido normativo del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR.
- 3.15 En cuanto a la exposición de motivos, se advierten algunas imprecisiones en relación a la implementación de la presente iniciativa legislativa, en el sentido que se presume beneficiar a todas las familias que residen en las tierras de las comunidades campesinas de la costa que fueron poseídas por estar improductivas o "abandonadas" en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2003 al 31 de diciembre del año 2015, debiendo aclararse que el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, establece una presunción legal a través de la cual no se consideran tierras de las comunidades campesinas de la costa y de la sierra, las

que estuviesen ocupadas por posesiones informales, como asentamientos humanos, centros poblados, entre otras, hasta el 31.12.2003. En consecuencia, esta disposición legal no sólo aplica para las comunidades campesinas de la costa sino también de la sierra.

- 3.16 Asimismo, se debe precisar que la disposición legal prevista en inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657 es distinta a la figura jurídica del abandono<sup>2</sup> que prevé el artículo 10-A de la Ley N° 26845, que fue incorporado por el artículo 2 de la Ley N° 28685, conforme al cual para que el abandono se declare, se requiere que los terceros poseedores no deban tener relación contractual con la Comunidad Campesina de la Costa.

### **Posesiones Informales en territorios comunales y problemática advertida por COFOPRI**

- 3.17 Como hemos referido anteriormente, en el marco de sus competencias, COFOPRI viene realizando la formalización de posesiones informales asentadas, sobre propiedad estatal y privada, con anterioridad al 31 de diciembre del 2015; en tanto que, cuenta con información de posesiones informales constituidas sobre propiedad comunal después del 31 de diciembre de 2003, que requieren la formalización y titulación de los terrenos que ocupan.

- 3.18 Por ello, corresponde informar a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, la problemática advertida respecto de la propiedad informal urbana, específicamente en el territorio de las comunidades campesinas de la costa y sierra, precisándose que existen 586 posesiones informales (asentamientos humanos, centros poblados, etc.), que se han constituido sobre propiedad comunal en el periodo del 01.01.2004 al 31.12.2015, significando una cantidad de 65,564 lotes que requieren su formalización y titulación; los mismos que se detallan en el siguiente cuadro:

#### **POSESIÓN HASTA EL 31.12.2015**

N°	OFICINA ZONAL	N° PUEBLOS	LOTES ESTIMADOS
1	AREQUIPA	12	2.060
2	APURIMAC	71	5.254
3	AYACUCHO	119	8.806
4	CAJAMARCA	79	3.432
5	CUSCO	5	529
6	HUANCAVELICA	3	180
7	HUANUCO	2	162
8	JUNIN	222	39.546
9	LA LIBERTAD	5	371
10	LIMA-CALLAO	13	1.475
11	MOQUEGUA	1	74
12	PIURA	19	1.406
13	PUNO	18	2.010
14	TACNA	17	259
<b>TOTAL</b>		<b>586</b>	<b>65.564</b>

Fuente: Dirección de formalización Integral de COFOPRI

<sup>2</sup> Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa

“Artículo 10-A.- Procede declarar el abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de conformidad con los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, cuando los poseedores precarios de los terrenos de propiedad comunal ubicados dentro del área urbana y de expansión urbana, acrediten única posesión permanente y residencia habitual del inmueble con fines de vivienda, por un plazo no menor de cinco años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de abandono, siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, ésta no se hubiera concertado con la comunidad.”



- 3.19 La cifra de posesiones informales afectadas en su formalización por haberse constituido con posterioridad al 31.12.2003, se da sobre los terrenos de comunidades campesinas que cuentan con el reconocimiento de pueblo indígena y originario, así como sobre terrenos de comunidades campesinas que no se identifican como tales<sup>3</sup>.
- 3.20 Ahora bien, respecto al origen de la ocupación de los territorios comunales, se advierten diversas causas como la falta de acceso a la vivienda de las poblaciones aledañas, el desplazamiento de las poblaciones, debido a situaciones de violencia, pobreza y pobreza extrema en la que viven y la falta de oportunidades. Cabe indicar que dicha ocupación se ha realizado con o sin acuerdo previo con la comunidad campesina, con fines de vivienda.
- 3.21 Asimismo, se advierte también que las comunidades campesinas de la costa, y las que tienen cercanía a las ciudades, a nivel nacional, han desarrollado acciones como lotizaciones, convirtiéndose en "Habilitadores informales", que han propiciado la ocupación de su territorio con fines de vivienda, mediante ventas o algún mecanismo contractual; e inclusive han realizado actos de disposición otorgando escrituras públicas de compra venta de acciones y derechos a favor de terceros que representan áreas de lotes de vivienda de: 90 m<sup>2</sup>, 120 m<sup>2</sup>, etc., sin que se hayan desarrollado las habilitaciones urbanas correspondientes.
- 3.22 Conforme a lo indicado, ante la existencia de poblaciones de carácter urbano que se han asentado sobre territorio comunal en el periodo comprendido entre el 01.01.2004 y el 31.12.2015, se requiere la ampliación del plazo previsto en el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, a fin que esta disposición legal incorpore a las posesiones informales constituidas en dicho periodo, al no considerarse tierras de la comunidad. Así, la modificación del plazo de formalización de posesiones informales asentadas en propiedad comunal guardaría concordancia con la ampliación de los plazos de formalización de posesiones informales constituidas sobre propiedad estatal y propiedad privada, previstos en la Ley N° 28687, modificada por la Ley N° 31056.
- 3.23 Del mismo modo, es de indicar que también en una comunidad campesina, podemos encontrar áreas de terreno donde se han asentado posesiones informales, entre el 01.01.2004 y el 31.12.2015, que no tienen vinculación con estas comunidades y que éstas entendieron que estas áreas no se consideran tierras de la comunidad, por haber sido ocupadas por asentamientos humanos y centros poblados, cuyas familias no tenían acceso a una vivienda que les permitiera vivir dignamente. Esto porque si no las comunidades habrían iniciado acciones legales a fin de salvaguardar sus territorios, por tanto, conviene que COFOPRI, intervenga y ejecute la formalización de las 586 posesiones informales mencionadas en el punto 3.15 del presente informe.
- 3.24 En esa línea, resulta de vital importancia que el proyecto de Ley bajo análisis, considere la realidad física detectada sobre el territorio comunal y reconozca la fragilidad e inseguridad jurídica en la que se encuentran las posesiones informales

---

<sup>3</sup> Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Artículo 7. Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios**

(...)

Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.

Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos."

que ocupan tierras comunales que no pueden acceder a una vivienda digna, siempre que se hayan constituido con dicho fin, entre el 01.01.2004 y el 31.12.2015; por cuanto entendemos que el plazo de posesión que habilita su formalización debe ser el mismo al previsto para la formalización sobre propiedad estatal y privada. De lo expuesto, se colige que COFOPRI podría intervenir para formalizar una posesión informal constituida sobre un área de terreno que no se considera tierras de la comunidad, siempre que se amplíe el plazo de posesión previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 24657. Ello considerando que se correspondería a un área de terreno que no forma parte de la comunidad, donde la posesión informal no tiene vinculación con la comunidad; pudiendo ser desmembrada e inscrita en una partida registral independiente.

- 3.25 De otro lado, se debe advertir otro supuesto de ocupación con fines de vivienda, que encontramos sobre territorio comunal como es el caso de las posesiones informales constituidas desde el 01.01.2004 al 31.12.2015, que cuentan con vínculo contractual de adjudicación o transferencia suscrita con la comunidad y autorización para su ocupación destinada a vivienda, que se formalizarían por los procedimientos de regularización a cargo de COFOPRI, siempre que a la fecha de vigencia de la presente propuesta normativa, la Comunidad Campesina no haya demandado judicialmente la recuperación de aquellas áreas ocupadas por la posesión informal. Siendo así, COFOPRI contribuiría a regularizar la situación de las posesiones informales que tengan vínculo contractual con la comunidad, en lo que refiere a las acciones de saneamiento físico legal del área ocupada, de manera que se logre desmembrar del territorio comunal en sede registral.
- 3.26 Para tal efecto, deberán entenderse transferidas las áreas que son de uso público como vías, áreas de recreación, educación, salud, entre otras y que forman parte de la extensión ocupada por la posesión informal. Así, COFOPRI podría formalizar estas posesiones informales asumiendo la titularidad operativa del área integral en su conjunto, conforme al procedimiento que se establezca mediante reglamento.
- 3.27 Otro punto a considerar respecto de estas poblaciones es que las condiciones de habitabilidad y consolidación de los pueblos antes referidos, son categóricas y visibles, aunque con graves limitaciones en cuanto al desarrollo de equipamientos urbanos y espacios públicos, justamente por la ausencia del Estado en sus diferentes niveles de gobierno que no priorizan su formalización y titulación.
- 3.28 Como se aprecia de la problemática advertida, resulta imperioso el que a través de la presente propuesta normativa, se regule ampliar el plazo de formalización de las posesiones informales asentadas sobre territorio comunal hasta el 31.12.2015, equiparándolo con el plazo de formalización previsto para posesiones informales constituidas sobre propiedad privada y estatal, máxime si el plazo para acceder al suelo - vía saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos- sobre terrenos de dominio privado del Estado, de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales ha sido ampliado hasta el 31 de diciembre de 2015, conforme lo establece la Ley N° 28687.
- 3.29 Además, debe tenerse presente que la disposición prevista en el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, que refiere a que no se consideran tierras de la comunidad, las tierras ocupadas por posesiones informales constituidas, primero al 06.03.1987, luego al 31.10.1993, posteriormente al 22.03.1996 y, finalmente, al 31.12.2003, en mérito a las sucesivas modificaciones realizadas mediante las Leyes N° 26845, 27046 y 28685, se reguló considerando la situación de hecho existente, pues era evidente hasta ese momento la presencia de posesiones

informales clamando acceder a una vivienda digna. A ello debemos añadir que la última modificación se efectuó antes de la vigencia de la Ley N° 28687, a través de la cual se amplió el plazo de posesión de las posesiones informales hasta el 31.12.2004, es decir, si la citada norma se hubiera expedido con antelación, es un hecho el que se hubiese homologado a dicho plazo la formalización sobre propiedad comunal.

- 3.30 Respecto de lo señalado en el punto precedente, cabe precisar que la disposición contenida en el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, precisó una excepción para no formalizar las posesiones informales constituidas sobre territorio comunal, en el que la propia comunidad haya iniciado acciones de reivindicación sobre las áreas ocupadas, considerando la obligación de la comunidad campesina de velar por su integridad territorial, conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la Constitución Política del Estado.
- 3.31 En ese sentido, realizado el análisis del Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR y estando a las observaciones señaladas, nuestra Dirección propone un texto alternativo a dicho proyecto que, como anexo se adjunta al presente informe, a fin de dar viabilidad al mismo. Cabe indicar que la fórmula legal que plantea COFOPRI radica en ampliar el plazo de posesión de las posesiones informales asentadas sobre propiedad comunal hasta el 31.12.2015, así como también regularizar la situación de las posesiones informales con vínculo contractual constituidas sobre tierras comunales desde el 01.01.2004 al 31.12.2015, siempre que a la fecha de vigencia de la Ley, la Comunidad Campesina no haya demandado judicialmente la recuperación de aquellas áreas ocupadas por la posesión informal.
- 3.32 En tal virtud, corresponde señalar que los supuestos a que se ha hecho referencia en el precedente punto 3.31, no limitan el ejercicio de la autonomía de las comunidades involucradas ni afecta sus derechos colectivos; siendo así, y habiéndose efectuado el análisis de la propuesta normativa objeto de solicitud, a fin de solucionar un problema público, al que se refiere el Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, consideramos que resulta imprescindible que legislador acoja el texto alternativo propuesto por nuestra entidad, que establece disposiciones para promover la formalización de posesiones informales en áreas que formaron parte de las comunidades campesinas.
- 3.33 Finalmente, de acuerdo a la realidad concreta de las 586 posesiones informales pendientes de formalización, resulta necesario señalar que se requiere la acción urgente del Estado, a fin que más peruanos no vivan en la precariedad y tengan acceso a la formalización de sus predios, que les permita obtener alguna solución habitacional que promueve el Sector para contar con una vivienda adecuada y digna para los mismos.

#### **IV. CONCLUSIONES:**

- 4.1 Conforme a lo expuesto, en el marco de sus competencias, COFOPRI ejecuta el proceso de formalización de asentamientos humanos, centros poblados, posesiones informales, entre otros, asentados sobre propiedad estatal, privada o comunal; de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 803, Ley N° 28687 y Ley N° 28923, y demás normas complementarias, así como del inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades, modificado sucesivamente por las Leyes N° 26845, N° 27046 y N° 28685.

4.2 En cuanto al Proyecto de Ley N° 1210/2021-CR, la Dirección a mi cargo, es de opinión que la fórmula normativa propuesta, resulta viable con observaciones; proponiendo con el presente un texto alternativo que se sugiere se acoja para su viabilidad.

Atentamente,

**DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE**  
**WILDER ALEJANDRO GIL MAHUANCA**  
DIRECTOR (e) DE NORMALIZACIÓN Y DESARROLLO  
COFOPRI

WAGM/mght.

Lima, 31 de enero de 2022.

**OFICIO N°373-2021/2022/JDEV-CVC- CR**

Señor  
**GEINER ALVARADO LÓPEZ**  
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento  
**Presente.-**

Es grato dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, en mi condición de Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, solicitarle a su despacho tenga a bien emitir opinión técnico-legal de su institución sobre el Proyecto de Ley 1210/2021-CR mediante el cual propone la Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

La iniciativa legislativa podrá ser consultada en el portal del Congreso de la República del Perú, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1210>

El presente pedido de opinión se realiza de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA VARGAS Jhaec  
Darwin FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/01/2022 18:11:46-0500

**JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**  
**PRESIDENTE**  
**COMISION DE VIVIENDA Y CONSTRUCCION**



Lima, 21 de febrero del 2022

**OFICIO N°490-2021/2022/JDEV-CVC- CR**

Señor  
**GEINER ALVARADO LÓPEZ**  
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento  
**Presente.-**

**Referencia:** Oficio N°373-2021/2022/JDEV-CVC-CR  
**Asunto :** Reitera pedido de opinión técnico-legal

Es grato dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez reiterarle el Oficio N°373-2021/2022/JDEV-CVC-CR mediante el cual se le solicita a su Despacho emitir opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley 1210/2021-CR mediante el cual propone la Ley que modifica la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal.

La iniciativa legislativa podrá ser consultada en el portal del Congreso de la República del Perú, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1210>

El presente pedido de opinión se realiza de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA VARGAS Jhaec  
Darwin FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/02/2022 09:57:40-0500

**JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**  
Presidente  
Comisión de Vivienda y Construcción