



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/03/2025 10:22:19-0500

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.



COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Dictamen Nro. 09-2024-2025-CVC-CR

Señor presidente:

Ha sido remitida para dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la observación presidencial¹ a la Autógrafa derivada de los proyectos de ley 2368/2021-CR y otros, que propone la Ley que amplía por última vez los plazos del proceso de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados por posesiones informales.

La Comisión, en su Décima Sesión Ordinaria, celebrada el 4 de marzo de 2025, aprobó **con el voto UNÁNIME de los presentes** el dictamen que recomienda **INSISTIR** en la autógrafa observada. Votaron a favor los congresistas Infantes Castañeda, Tacuri Valdivia, Acuña Peralta, Bellido Ugarte, Cueto Aservi, Espinoza Vargas, Gonza Castillo, Julón Irigoín, López Morales, Martínez Talavera, Monteza Facho, Moyano Delgado, Portalatino Ávalos, Varas Meléndez, Yarrow Lumbreras y Zeta Chunga.

Se deja constancia de que en la sesión se aprobó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta, para ejecutar los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. Antecedentes:

Los proyectos de ley 2368/2021-CR, 2500/2021-CR, 2829/2022-CR, 3333/2022-CR, 3351/2022-CR, 3810/2022-CR, 3885/2022-CR, 4510/2022-CR, 5850/2023-CR, 5927/2023-CR, 7121/2023-CR, 7406/2023-CR, 7768/2023-CR, 7479/2023-CR, 7721/2023-CR y 7871/2023-CR fueron dictaminados favorablemente por la Comisión de Vivienda y Construcción durante el Periodo Anual de Sesiones 2023-2024. El dictamen correspondiente fue aprobado en la Vigésimo Cuarta Sesión ordinaria celebrada el 4 de junio de 2024.

El Pleno del Congreso, en su sesión del 3 de octubre de 2024 inició el debate de dictamen, y en su sesión del 7 de noviembre de 2024, aprobó el texto sustitutorio presentado por la Comisión de Vivienda y Construcción derivado del debate

¹ Remitida con Oficio N° 354-2024-PR, del 16 de diciembre de 2024.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

respectivo. La exoneración de la segunda votación fue aprobada en la misma sesión del Pleno del Congreso.

La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo el 21 de noviembre de 2024. El 16 de diciembre del 2024 ingresó la observación formulada que es materia del presente dictamen.

2. Aspectos procesales:

De conformidad con el Artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República², al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, las comisiones tienen las siguientes alternativas:

- a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) Nuevo proyecto: Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.

En el caso de la autógrafa que se analiza, merituados los extremos de la observación presidencial, y de acuerdo con lo acordado en el debate en el pleno de la Comisión, se acordó INSISTIR en la autógrafa, de acuerdo con las razones que se desarrollan más adelante.

² Incorporado por Resolución Legislativa del Congreso 003-2022-2023-CR.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

II. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA

La Autógrafa recoge la propuesta de 16 proyectos de ley, de diversos grupos parlamentarios, que buscan contribuir con la solución al problema público del acceso a una vivienda, especialmente entre los sectores de menores recursos. Para tal efecto, se plantea regularizar la condición de la propiedad en terrenos del Estado ocupados por posesiones informales, a través de un marco legal para la formalización de la tenencia de la tierra y de las construcciones en dichas áreas, y con ello promover el derecho fundamental de acceso a una vivienda digna.

La norma propuesta dispone:

1. En primer lugar, la modificación de los artículos 3, 15, 16 y 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, a fin de ampliar su ámbito de aplicación hasta el 31 de diciembre de 2021. Actualmente la vigencia del régimen considera las posesiones informales constituidas hasta el 31 de diciembre de 2015. Se incluye además la regulación respecto de la permuta de bienes a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.
2. En segundo lugar, la modificación de los artículos 5, 7 y 10 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, a fin de que los beneficiarios acrediten no haber sido propietarios no solo ante COFOPRI sino también ante la municipalidad provincial o la municipalidad distrital respectiva. Además, si el beneficiario pertenecía a una sociedad de gananciales y ya no, por motivo de divorcio, queda facultado para acogerse a la norma.

También, se incluye la prohibición para transferir el dominio del predio por un periodo de diez años (actualmente es de cinco años), y se dispone que la condición de pobreza o extrema pobreza del beneficiario de la presente ley debe constar en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Adicionalmente, se exonera del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros a las entidades públicas comprendidas dentro de los alcances del artículo I del título preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Se incluye a COFOPRI, y el plazo otorgado para tal efecto es hasta el 31 de diciembre de 2028 (actualmente es hasta el 31 de diciembre de 2026).

Finalmente, se establecen las áreas no comprendidas en los procesos de formalización con el agregado de que el gobierno local o la entidad responsable de determinar el uso para dicho fin puede reubicar, de manera excepcional, en

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

una zona próxima el área que se encuentra en posesión informal con fines de vivienda, de manera que este poseedor pueda acceder a la titulación.

3. En tercer lugar, se incorporan los artículos 12, 13 y 14 en la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización, de acuerdo con el siguiente detalle:
 - El artículo 12, referido al desistimiento en los procesos judiciales sobre terrenos estatales, que se armoniza además, por coherencia normativa, con el dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, que propone la Ley que modifica diversas leyes a fin de fortalecer el rol de los gobiernos locales y regionales en los procesos de formalización de la propiedad informal, que había sido aprobado por el Pleno del Congreso en su sesión del 16 de octubre de 2024³.
 - El artículo 13, sobre prevalencia de la información gráfica del registro de predios sobre la información catastral.
 - El artículo 14, sobre formalización en áreas compatibles con fines de vivienda.
4. En cuarto lugar, se modifica también el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, a fin de que el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos tenga vigencia hasta el 31 de diciembre de 2028 (actualmente es hasta el 2026).
5. Complementariamente, la fórmula legal del dictamen dispone la adecuación de los reglamentos de:
 - La Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
 - La Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.
 - La Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos.

III. OBSERVACIONES A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Las observaciones formuladas señalan lo siguiente:

1. La Autógrafa tiene como propósito ampliar el plazo de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados informalmente, hasta el 31 de diciembre de 2021 y se afirma que "no se evidencia el sustento suficiente para justificar la modificatoria antes señalada".

³ Dictamen recaído en los proyectos de ley 2554/2022-CR, 5493/2022-CR, 5895/2023-CR, 5847/2023-GL y 6063/2023-CR, cuya autógrafa fue observada por la presidenta de la República el 21 de noviembre de 2024, es decir, con posterioridad a la aprobación de la autógrafa materia de dictamen.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

Menciona que la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) con horizonte temporal al 2030⁴ identificó como problema público las inadecuadas condiciones de habitabilidad producto de, entre otras causas, la "consolidación de la dinámica de producción informal del suelo" (...) que "(...) es una causa de la insostenibilidad social (promueve la inequidad) y económica (eleva los costos) de las dinámicas de producción y ocupación del suelo. Esta se da principalmente por las estrategias de respuesta por parte de distintos niveles de gobierno al reclamo de la población de obtener servicios y títulos: "la población no demanda vivienda social, sino agua, pistas y títulos – es decir, políticas reactivas de subsanación luego del hecho consumado de la ocupación irregular del suelo".

Agrega que la PNVU propuso como Objetivo Prioritario "Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país" y formuló el Lineamiento 3. "Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados", el mismo que se encuentra orientado a fortalecer el crecimiento ordenado y sostenible de los centros poblados del país, a fin de evitar que los mismos sigan creciendo por invasiones, con poblaciones sin accesos a servicios y equipamientos, inseguras, con limitada accesibilidad y muchas veces asentadas en zonas de riesgo no mitigable. Señala además que el referido lineamiento tiene por objetivo establecer mecanismos que desincentiven las ocupaciones informales y fortalezcan la ocupación ordenada y planificada de nuestro territorio. Asimismo, está orientado a evitar la ocupación del suelo con fines especulativos, ya que ello limita el desarrollo urbano.

La observación señala que, por otro lado, el artículo 102 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, referido a las infracciones, reprime las conductas infractoras como otorgar derechos o autorizaciones que permitan la invasión de predios estatales, conforme se propone en la Autógrafa de Ley. Se precisa también que lo propuesto en la Autógrafa de Ley no desincentiva la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados, sino por el contrario, alienta a la ocupación informal que en su mayoría se produce en áreas restringidas para su ocupación y uso, en contraposición a lo señalado en la Ley 31313 y la PNVU.

2. Por otro lado, el Poder Ejecutivo al observar la autógrafa acota que la ampliación del plazo propuesto resulta perjudicial para las Instituciones Armadas, por cuanto la Ley 28687 tiene por finalidad formalizar las invasiones o posesiones informales sobre terrenos el Estado, incluyendo los de propiedad o bajo la administración de las instituciones armadas y, mientras mayor sea la fecha límite para haber realizado la invasión del predio, mayor es el número de invasiones que podrán formalizarse, en agravio de los titulares de los terrenos ocupados informalmente.

⁴ Aprobada mediante Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de julio de 2021.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

Ello por cuanto al no haber sido excluidos dichos predios del alcance de la norma se verían afectados por la aplicación de la ley propuesta. Sobre el particular, menciona además que Ley 29252, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales dispone que los bienes del Sector Defensa se rigen por la Ley 29006, Ley que autoriza la disponibilidad de inmuebles del Sector Defensa y por las disposiciones de carácter especial sobre la materia, principalmente.

3. En cuanto a la exoneración del pago de tasas registrales y por servicios de acceso a la información pública, la observación señala que de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política del Perú los tributos se crean, modifican o derogan o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo, siendo que no surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el referido artículo. Agrega, que la Constitución Política asigna competencia exclusiva al Poder Ejecutivo en materia de tributos del tipo tasa a su cargo, siendo que el Congreso de la República no está facultado para crear, modificar, derogar ni exonerar de dichos tributos, que tienen por finalidad cubrir el costo que demanda a la entidad la prestación de un servicio público individualizado en el contribuyente, por lo que medidas como las que propone la Autógrafa generan problemas de financiamiento a las entidades que deben cobrar las tasas, lo que podría dar lugar a la demanda de mayores recursos del Tesoro Público o a subsidios cruzados perjudicando a los demás contribuyentes.

En la misma línea, sobre la exoneración del pago de tasas municipales, la observación manifiesta que el segundo párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Perú señala que "Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria debe respetar los principios de reserva de la ley y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. Por ello -menciona-, las municipalidades se encuentran facultadas para crear tasas, siendo el instrumento legal idóneo para tal fin, una ordenanza municipal, la cual, en el caso de ser emitida por una municipalidad distrital, debe ser ratificada por la municipalidad provincial. Por ello el Congreso de la República carece de competencia para regular o exonerar de las tasas de los Gobiernos Locales mediante leyes, toda vez, que el instrumento legal idóneo es la ordenanza municipal; por lo que, se vulnera el segundo párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

Complementariamente, sobre la ampliación del beneficio tributario, la observación a la autógrafa señala que esta propone extender el beneficio tributario vigente hasta el 2028, lo cual no es acorde con las reglas contenidas en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario para la dación de beneficios tributarios, considerando que la exoneración tributaria, por su naturaleza es de aplicación

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

temporal (máximo 3 años y prorrogable una sola vez), ni con los lineamientos de política tributaria contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2025-2028.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27046, Ley Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.
- Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

V. ANÁLISIS

A continuación, la Comisión de Vivienda y Construcción procede con el análisis y evaluación de las observaciones formuladas, y detalla, cuando corresponde, los antecedentes relevantes, a fin de justificar la conveniencia de la insistencia planteada:

5.1 Contenido de la autógrafa y materia observada

Conforme se detalló líneas arriba, la autógrafa contiene las siguientes disposiciones:

- Artículo 1. Ampliación del plazo señalado en los artículos 3, 16 y 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, que amplía el plazo hasta el 31 de diciembre de 2021.
- Artículo 2. Ampliación del plazo señalado en el párrafo 10.2 del artículo 10 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, que como el anterior, dispone la ampliación del plazo hasta el 31 de diciembre de 2021.
- Artículo 3. Modificación del artículo 15 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

suelo y dotación de servicios básicos, que homologa el plazo señalado en los artículos precedentes, y establece además algunas precisiones respecto de la permuta de terrenos.

- Artículo 4. Modificación del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, que establece la exoneración, hasta el 31 de diciembre de 2028, de diversos pagos, tasas, aranceles y otros cobros en favor de COFOPRI y los gobiernos locales en el marco de los procesos de formalización de la propiedad.
- Artículo 5. Incorporación de los artículos 12 y 13 en la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización, que establece disposiciones sobre la prevalencia de la información levantada por COFOPRI, así como la autorización para el desistimiento en los procesos judiciales a cargo de la procuraduría de COFOPRI, previo informe de dicha instancia.
- Primera disposición complementaria final. Adecuación de los reglamentos de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos; de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos y de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

La observación objeta las extensiones de plazo señaladas en los artículos 1, 2 y 3 y la extensión del plazo de las exoneraciones y beneficios contenidos en el artículo 4. Las demás disposiciones de la autógrafa no han sido observadas.

5.2 Análisis y conclusión sobre la observación respecto a la extensión, hasta el 31 de diciembre de 2021, del plazo para la formalización de la propiedad informal en terrenos del Estado y su supuesta falta de justificación

5.2.1 Antecedentes legislativos

Preliminarmente, debemos referirnos a los antecedentes legislativos⁵ que han regulado el plazo para la formalización de la propiedad informal en terrenos del Estado que la autógrafa propone extender:

⁵ Para la elaboración del listado de antecedentes legislativos se consideró la información contenida en el dictamen que dio origen a la Ley 31056 (en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/04458DC24MA_Y20200813.pdf) y las consultas en el Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

- a) **La Ley 13517⁶, Ley que declara de necesidad y utilidad pública e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales o barriadas existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional, publicada el 15 de febrero de 1961, dispuso las medidas señaladas respecto de la zona de **terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada, con barrios marginales o barriadas establecidos hasta el 20 de setiembre de 1960.****
- b) **El Decreto Legislativo 51⁷, Ley Orgánica de Municipalidades, vigente desde el 18 de marzo de 1981, estableció que los asentamientos humanos marginales con características de pueblos jóvenes existentes a la fecha de promulgación de dicha ley estaban bajo la jurisdicción y control de las municipalidades provinciales, las que se encargarían de prestarles el apoyo técnico en lo concerniente al saneamiento de su estructura físico-legal. Para el efecto, los poseedores debían acreditar una posesión continua, personal y para sí, no menor de tres años a la vigencia de la ley (vale decir hasta el 18 de marzo de 1978), en **terrenos de libre disposición del Estado**, no comprometidos o reservados por las entidades del Sector Público Nacional para otros fines. Este decreto legislativo fue derogado por la Ley 23853.**
- c) **La Ley 23853⁸, Ley Orgánica de Municipalidades, vigente desde el 10 de junio de 1984, estableció que los poseedores de terrenos en los asentamientos humanos tienen derecho a adquirir la propiedad de estos, siempre que acrediten posesión continua personal, no menor de tres años a la vigencia del Decreto Legislativo 51 (es decir hasta el 18 de marzo de 1978), en **terrenos de libre disposición del Estado**, no comprometidos o reservados por las entidades del Sector Público Nacional para otros fines.**
- d) **La Ley 24513⁹, Ley que declara de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social, el saneamiento de la estructura físico legal de los asentamientos humanos, denominados pueblos jóvenes, que entró en vigor el 5 de junio de 1986 dispone el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, denominados pueblos jóvenes, que incluye el otorgamiento de títulos individuales de propiedad a las familias**

⁶ En: <https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Leyes/1961/Febrero/13517.pdf>

⁷ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H651586>

⁸ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H652993>

⁹ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H737320>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

ocupantes, que hubieran solicitado su reconocimiento al 14 de abril de 1986.

La Ley 25102 (en vigor desde el 3 de octubre de 1989) amplió el plazo señalado hasta el 30 de agosto de 1989; y la Ley 25314 (en vigor desde el 24 de abril de 1991) lo hizo hasta el 31 de mayo de 1990.

Esta norma excluía de la intervención a los terrenos de uso público y los utilizados o reservados para servicios públicos; los ubicados en zonas arqueológicas o que constituyan patrimonio cultural de la Nación; los ubicados en zonas que pongan en riesgo la seguridad física del asentamiento; los que tengan viviendas construidas o en construcción, de propiedad de terceros en la extensión que corresponda a un lote hasta de 300 m², los de propiedad de Cooperativas, Asociaciones de Vivienda y Pro-Vivienda reconocidas legalmente, salvo el caso que estuvieran abandonados o no habérseles dado el uso de interés social para el que le fueron otorgados; y, los provenientes de proyectos de habilitación urbana calificados como pasibles de venta garantizada y que hubieren sido transferidos en compra-venta a terceros.

- e) La Ley 26264¹⁰, **Ley que declara de necesidad y utilidad públicas el saneamiento físico-legal de AA.HH. poseionados en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada en el período Jun.1990 - Oct. 1993**, en vigencia desde el 30 de diciembre de 1993, declaró de necesidad y utilidad públicas el saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos poseionados **en terrenos de propiedad fiscal, municipal, o privada después del 1 de junio de 1990 y antes del 31 de octubre de 1993**. El proceso estaría a cargo de las municipalidades provinciales.
- f) **El Decreto Legislativo 803¹¹, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal**, vigente desde el 23 de marzo de 1996, creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) -hoy Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-, como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de

¹⁰ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H761462>

¹¹ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H770476>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.

El Decreto Legislativo, por otro lado, declaró de interés nacional el establecimiento de un proceso único y simplificado para el acceso a la propiedad predial de **terrenos del Estado** para los sectores de menores recursos, respecto de aquellos terrenos de propiedad estatal que hubieran sido invadidos u ocupados ilegalmente con posterioridad al 31 de octubre de 1993. Dicho plazo fue extendido en mérito a la Ley 27046, hasta el 22 de marzo de 1996.

- g) **La Ley 28391¹², Ley de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares**, vigente entre el 18 de noviembre de 2004 y el 17 de marzo de 2006, dispuso la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto 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, con fines de vivienda**, constituidos hasta el 31 de diciembre de 2001. Esta ley fue derogada por la Ley 28687¹³ que la autógrafo plantea modificar.
- h) **La Ley 28687¹⁴, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos**, entró en vigor el 18 de marzo de 2006, en su texto original estableció que la norma comprendía la formalización y otras medidas respecto de las posesiones informales¹⁵, centros urbanos informales¹⁶, urbanizaciones

¹² En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H669184>

¹³ Modificada por la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

¹⁴ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H912680>

¹⁵ Definidas por la Ley como los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC.

¹⁶ Definidos por la Ley como el conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas, que no constituyen una habilitación urbana, que cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos por cada uno de los integrantes del centro urbano informal.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

populares¹⁷ y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos **sobre inmuebles de propiedad estatal (comprendiendo la fiscal, municipal o cualquier otra denominación)**, con fines de vivienda, **que se hubiesen constituido hasta el 31 de diciembre de 2004.**

- i) **Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.** Esta norma, en vigor desde el 22 de octubre de 2020, modificó la Ley 28687, ampliando la vigencia del proceso de formalización antes señalado, para posesiones asentadas hasta el **31 de diciembre de 2015.**

5.2.2 Supuesta falta de justificación de las medidas planteadas en la autógrafa

Del estudio de los antecedentes señalados, la comisión advierte que el Estado peruano ha tratado de atender el problema público derivado de la falta de acceso a la vivienda digna y la ocupación con dicho fin de la propiedad estatal, a lo largo de más de 60 años. Ello pone en evidencia que este es un problema irresuelto, agravado por el encarecimiento sostenido del suelo, la dinámica social y la falta de políticas públicas más efectivas que atiendan la problemática señalada, aspectos que habilitan la legítima intervención del Parlamento, conforme se ha materializado en anteriores oportunidades. Estas razones desvirtúan el argumento de la falta de sustento que justifique la medida plantada, señalado en la observación presidencial.

En adición a lo señalado, debe tenerse presente al legislar, que la Constitución Política del Perú consagra que el fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad, sin discriminación. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 0018-2015-PI/TC señala, entre otros argumentos, que "(...) el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio-derecho de dignidad humana (...)" (fundamento 121). Añade que "(...) el derecho a acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a una vivienda (...) que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada (...) progresivamente y según las posibilidades reales del Estado, manifestándose a través de

¹⁷ Definidas por la Ley como aquellas de las que son titulares las cooperativas de vivienda, asociaciones pro-vivienda, asociaciones de vivienda, junta de propietarios, junta de compradores y cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda, que cuenten o no con resolución de aprobación de habilitación urbana.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

medidas concretas y evaluables” (fundamento 129). El Tribunal desarrolla el segundo aspecto del derecho “(...) como la proscripción de ser privado de la vivienda en forma arbitraria (...)” (fundamento 130).

Adicionalmente, se debe precisar que la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible consagra el derecho a la vivienda al señalar en el artículo 81 que toda persona tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y que **el Estado garantiza este derecho**.

5.2.3 Supuesta afectación a lo establecido en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo

Se debe abordar lo señalado en la observación presidencial, respecto a que la extensión del plazo propuesto por la autógrafo no considera que la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo¹⁸ identifica como problema público la “consolidación de la dinámica de producción informal del suelo”. Al respecto, del análisis de dicho instrumento efectuado por la comisión se constata lo siguiente:

- a) La PNVU identifica como problema público “las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población”. El concepto de habitabilidad se refiere a las características individuales de las viviendas (“habitabilidad interna”) como a las características del barrio o el entorno donde estas se sitúan (“habitabilidad externa”). En tal sentido, no es exacta la afirmación contenida en la observación que señala que el problema público identificado por la PNVU es la “consolidación de la dinámica de producción informal del suelo”. Esta situación es identificada como una de varias causas indirectas del problema público.
- b) Según la PNVU las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población como problema público se originan en las siguientes tres causas directas: 1. Bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento; 2. Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo; y 3. Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas.
- c) El instrumento de política da cuenta, además, de los déficit cuantitativo y cualitativo de hogares, de la insuficiente acción de gobierno, traducida en inversión pública en vivienda, que ha sido incapaz de reducir el déficit en vivienda, no ha tenido el acompañamiento esperado de la inversión privada y se ha orientado

¹⁸ Aprobada mediante Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de julio de 2021.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

a acciones curativas frente a la informalidad urbana y no a generar nuevas unidades de vivienda para evitarla. A ello se suma que “los municipios no cuentan con capacidad fiscal financiera suficiente para asumir los retos del crecimiento y de la gestión urbana que la Ley Orgánica de Municipalidades les asigna”, conforme se detalla en la PNVU.

Conforme puede advertirse, el acceso equitativo a la vivienda digna es un proceso que, como otros temas que tiene un alto componente social, requiere de respuestas oportunas y efectivas por parte del Estado, toda vez que involucra condiciones esenciales para la seguridad personal y la vida del ciudadano. La propia PNVU identifica que la producción de nuevo suelo es mayoritariamente informal, a cargo de promotores inmobiliarios informales, que ofrecen terrenos sin ningún tipo de habilitación, lo que conlleva a generar expectativas frente a la promesa de obtener inversión en servicios, hecho que eleva significativamente los precios de los lotes en venta. Esta situación trae a su vez elevación en el precio del suelo que “deja fuera del mercado a los sectores de menores ingresos quienes resuelven su provisión de suelo y vivienda mediante las ocupaciones informales y los submercados ilegales de suelo.”

Aunado a esto, conforme detallan ESPINOZA y FORT¹⁹, los subsidios directos del Estado, asignados para la adquisición y construcción de viviendas, a través de bonos del fondo Mi Vivienda son inexistentes en las áreas de expansión informal, según reveló el estudio de campo efectuado por los autores, que da cuenta que los únicos subsidios recibidos a la fecha de la investigación fueron los bonos de reconstrucción asociados al fenómeno de El Niño Costero de 2017.

Lo hasta aquí reseñado pone de relieve que la solución a la ocupación informal de la propiedad estatal requiere de acciones de política pública a cargo de los sectores de gobierno responsables, que ponga en práctica una real estrategia de desincentivo a la ocupación informal. En dicha línea, ESPINOZA y FORT recomiendan, entre otras acciones, que, a fin de reducir paulatinamente la expansión urbana de carácter informal, el Estado debe garantizar:

- a) La expansión urbana a través del desarrollo de proyectos de vivienda social y habilitaciones formales que acomoden a la mayor cantidad posible de la potencial demanda futura de lotes informales.
- b) A largo plazo, enfocar la inversión pública en fomentar alternativas formales para la creación de nueva vivienda: subsidio del Estado para

¹⁹ ESPINOZA A., y FORT R.: MAPEO Y TIPOLOGÍA DE LA EXPANSIÓN URBANA EN EL PERÚ. ADI Perú – GRADE. 2020. En: www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

financiamiento de proyectos de vivienda social, propiciar una expansión del crédito hipotecario disponible para la adquisición de suelo adecuadamente habilitado, apoyar procesos de densificación en áreas que ya han sido urbanizadas y habilitadas, entre otras.

Sin perjuicio de lo señalado, y como se ha evidenciado, el desincentivo a la ocupación informal supone llevar adelante políticas públicas complejas que articulen la actuación de los diversos niveles de gobierno y sectores, además de considerar una mirada a futuro que no puede desconocer la situación de quienes desde el 2015 aspiran a lograr la formalización de sus posesiones. En efecto, de conformidad con el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales (que se aprueban por decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros), las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

En dicho orden de ideas y no obstante lo señalado, la comisión considera que el objetivo descrito precedentemente, que debe abordarse a través de las políticas públicas, no debe confundirse con la necesidad de atender la situación de quienes ya se encuentran como posesionarios, que a la fecha tendrían al menos tres años de antigüedad en dicha condición (al 31 de diciembre de 2021), que son los destinatarios potenciales de la autógrafo, y que ocupan terrenos del Estado no reservados a alguna finalidad que resulte desplazada por la medida propuesta, decisión que posibilitaría mejorar las condiciones de habitabilidad, brindar seguridad jurídica a los ocupantes y fomentar la construcción de viviendas adecuadas y asequibles en favor de la ciudadanía, hecho que en el presente no es posible, debido a la imposibilidad de acceder al financiamiento necesario y al escaso alcance de los programas del Estado.

En consecuencia, la comisión considera que se encuentra plenamente justificada la necesidad de aprobar la ampliación del plazo para la formalización de la posesión informal en terrenos del Estado, encontrando recomendable insistir en la ampliación de los plazos contemplados en los artículos 1, 2 y 3 de la autógrafo de ley hasta el 31 de diciembre de 2021.

5.3 Análisis y conclusión sobre la exoneración de tasas y la extensión de las exoneraciones y beneficios contenidos en el artículo 4 de la autógrafo

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

El artículo 4 de la autógrafa plantea la ampliación del plazo de las exoneraciones y beneficios tributarios (tasas, aranceles y otros cobros) vinculados con los procesos de formalización, a través de la modificación del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. La propuesta de modificación plantea los siguientes cambios:

Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización	Artículo 4 de la autógrafa Modificación del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización
Artículo 7 . Exoneraciones 7.1 Exonérase del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para la ejecución de sus acciones y procedimientos de formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional. 7.2 Las municipalidades provinciales están exoneradas de los pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción.	Artículo 7. Exoneraciones 7.1 Se exonera del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier entidad de la Administración Pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para la ejecución de sus acciones y procedimientos de formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional. Para tal efecto, se entiende como entidad de la Administración Pública a las comprendidas en el artículo I del título preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 7.2 Las municipalidades provinciales y municipalidades distritales están exoneradas del pago de tasas registrales y, en general, de cualquier pago ante las entidades de la Administración Pública para ejecutar el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, tienen acceso, sin costo ni limitación, a la información contenida en bases de datos, registros y similares que se encuentren en poder de las entidades de la Administración Pública, bajo responsabilidad de la entidad que posee la información. 7.3 Las municipalidades provinciales y municipalidades distritales y el Organismo

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización	Artículo 4 de la autógrafa Modificación del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización
7.3 El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de 2026. Esta exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente.	de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), dentro de los alcances de este artículo, también están exonerados del pago por los servicios de transferencia de información y documentación a través de cualquier medio y de cualquier otra acción requerida o dispuesta para la ejecución de la formalización de la propiedad predial urbana y el cumplimiento de sus objetivos institucionales. 7.4 Para los fines de formalización, tratándose de procedimientos administrativos trilaterales a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), una vez resueltos mediante resolución de primera o segunda instancia, de no haberse consignado domicilio o de ser este inubicable, se publica un extracto de la resolución, de forma gratuita, en el diario oficial El Peruano. 7.5 El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de 2028.

Cabe precisar que respecto del contenido del artículo 4 de la autógrafa de ley la observación se circunscribe a la exoneración del pago de tasas por servicios prestados por órganos del Poder Ejecutivo (página 4 del oficio 354-2024-PR que comunica la observación de la autógrafa de ley), de tasas municipales (página 5 del documento) y a la ampliación del beneficio tributario (página 6 del citado documento). En lo que se refiere a los otros extremos contenidos en la propuesta de modificación del artículo 7, que formula precisiones para su mejor aplicación, la observación presidencial no expresa observación.

Analizando el marco normativo tributario vigente, podemos advertir que la Constitución Política del Perú señala en su artículo 74 que los tributos se crean,

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

modifican o derogan **o se establece una exoneración, exclusivamente por ley** o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles²⁰ **y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.** Agrega que **los gobiernos locales** pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y **tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley.** El citado artículo concluye señalando que no surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece dicho artículo.

A su turno, el Código Tributario²¹ define Tasa²² como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. Este tributo engloba, entre otros, a los arbitrios, derechos y licencias. Asimismo, el código precisa que los gobiernos locales, **mediante Ordenanza,** pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, **derechos** y licencias **o exonerar de ellos,** dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley.

Por otro lado, la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario prescribe que, por Decreto Supremo refrendado por el ministro del sector competente y el ministro de Economía y Finanzas, se fija la cuantía de las tasas a cargo de dicho poder del Estado.

La Ley de Tributación Municipal²³ establece en su artículo 60 que conforme a lo prescrito por el numeral 4 del Artículo 195 y por el Artículo 74 de la Constitución Política del Perú, las municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o **tasas, y otorgan exoneraciones,** dentro de los límites que fije la ley. Agrega que la creación y modificación de tasas se aprueban por Ordenanza, y que para la supresión de tasas las municipalidades no tienen ninguna limitación legal.

Adicionalmente, la Ley de Tributación Municipal, en su artículo 66, señala que las tasas municipales son los tributos creados por los concejos municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, precisando en el artículo 68 que las tasas por servicios administrativos o derechos son las tasas que debe pagar el contribuyente a la municipalidad por concepto de tramitación de procedimientos administrativos, siempre y cuando involucre el desarrollo de un procedimiento o servicio de la municipalidad para el contribuyente. Agrega en el artículo 70 que las tasas no excederán del costo por

²⁰ Respecto de estos, el artículo 118 de la Constitución señala que corresponde al Presidente de la República regular las tarifas arancelarias.

²¹ Según el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo 113-2013-EF.

²² Norma II del Título Preliminar.

²³ Según el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

la prestación del servicio y su rendimiento será destinado exclusivamente al financiamiento de este.

Respecto de la dación de exoneraciones y beneficios tributarios, la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario establece las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, señalando entre otras disposiciones: i) los requisitos y evaluaciones que debe contener el proyecto de ley; ii) que toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria en la misma norma; iii) que se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar; iv) que para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, o sobre su influencia respecto a las actividades o sujetos beneficiados, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia; y, v) la Ley que aprueba la prórroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.

Cabe precisar que la materia cuya prórroga plantea la autógrafa de ley, a través de la modificación del artículo 7 de la Ley 31056 tiene los siguientes antecedentes legales:

- a) La Ley 28923²⁴, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, que entró en vigor el 9 de diciembre de 2006, estableció el citado régimen a cargo de COFOPRI.
- b) La Ley 28923 fue modificada por la Ley 29802²⁵, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007, que entró en vigor el 2 de noviembre de 2011. Esta ley amplió por cinco años el régimen especial y dispuso la exoneración del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) para la ejecución de la formalización de la propiedad predial. Asimismo estableció que Cofopri también está

²⁴ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H933414>

²⁵ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1042641>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

exonerado del pago por los servicios de transferencia de información y documentación, a través de cualquier medio, y cualquier otra acción requerida, o dispuesta, por este organismo para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional, para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

- c) La Ley 30513²⁶, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública y dicta otras medidas-prioritarias, que entró en vigor el 5 de noviembre de 2016, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2017 el plazo de la Ley 28923, que incluye la exoneración del pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007. El plazo comenzaba a computarse inmediatamente después del plazo vigente, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permita el reforzamiento de la formalidad en el Perú.
- d) La Ley 30711²⁷, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, en vigor desde el 30 de diciembre de 2017 dispuso exonerar del pago de tasas, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para la ejecución de la formalización de la propiedad predial; y del pago por los servicios de transferencia de información y documentación, a través de cualquier medio, y cualquier otra acción requerida, o dispuesta, por el COFOPRI para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional, para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.
- e) La Ley 31056²⁸, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, en vigor desde el 22 de octubre de 2020, exonera del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para la ejecución de sus acciones y procedimientos de formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional. Asimismo, dispone que las municipalidades provinciales están exoneradas de los pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción y que las exoneraciones estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2026. Esta

²⁶ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1167209>

²⁷ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1197027>

²⁸ En: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1268777>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente.

Como puede apreciarse, en general los beneficios que se plantean o cuya prórroga se propone, han venido aprobándose por el Congreso de la República desde el año 2007, encontrándose actualmente vigentes algunas exoneraciones hasta el 31 de diciembre de 2026.

Sin perjuicio de lo señalado, en el marco del estudio llevado a cabo por la Comisión²⁹, habiendo efectuado el análisis de las normas aquí reseñadas, se considera que técnicamente corresponde allanarse a este extremo referido a los beneficios tributarios, más aún cuando tal medida no afectaría los procesos de formalización a llevarse a cabo, toda vez que las exoneraciones contempladas en la Ley 31056 se encuentran vigentes hasta el 31 de diciembre de 2026, y a fin de garantizar que cualquier prórroga futura respete las materias y requisitos para su aprobación conforme al marco normativo vigente.

En tal virtud, de conformidad con el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República respecto de este extremo, la comisión considera INSISTIR en la autógrafa, precisando que se configura la insistencia, a tenor del artículo reglamentario citado, que señala que se presenta tal figura cuando, ***"(...) habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados"***.

En consecuencia, en mérito a lo señalado, el artículo 4 de la autógrafa quedaría redactado con el siguiente texto, que mantiene las precisiones planteadas en la autógrafa, que no han sido materia de observación, y que a su vez **no modifica ni extiende** el plazo de las exoneraciones y beneficios tributarios vigentes:

Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización	Texto sustitutorio artículo 4 de la autógrafa Modificación del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización
Artículo 7 . Exoneraciones 7.1 Exonérase del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para la ejecución de sus acciones y procedimientos de	Artículo 7. Exoneraciones 7.1 Se exonera del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier entidad de la Administración Pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para la ejecución de sus acciones y

²⁹ Respetando el ámbito competencial de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización	Texto sustitutorio artículo 4 de la autógrafo Modificación del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización
formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional. 7.2 Las municipalidades provinciales están exoneradas de los pagos ante las entidades del Estado para el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción. 7.3 El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de 2026. Esta exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente.	procedimientos de formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional. Para tal efecto, se entiende como entidad de la Administración Pública a las comprendidas en el artículo I del título preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 7.2 Las municipalidades provinciales están exoneradas de los pagos ante las entidades de la Administración Pública para ejecutar el procedimiento de formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción. 7.3 Las municipalidades provinciales y municipalidades distritales y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), dentro de los alcances de este artículo, también están exonerados de cualquier otra acción requerida o dispuesta para la ejecución de la formalización de la propiedad predial urbana y el cumplimiento de sus objetivos institucionales. 7.4 Para los fines de formalización, tratándose de procedimientos administrativos trilaterales a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), una vez resueltos mediante resolución de primera o segunda instancia, de no haberse consignado domicilio o de ser este inubicable, se publica un extracto de la resolución, de forma gratuita, en el diario oficial El Peruano. 7.5 El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de 2026. Esta exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

5.4 Presunta afectación por la formalización de terrenos de propiedad o bajo la administración de las instituciones armadas

La observación presidencial señala que la ampliación del plazo significaría afectar los terrenos de propiedad o bajo la administración de las instituciones armadas, considerando que la Ley 31056 no los comprendería dentro de sus excepciones.

Al respecto, corresponde señalar que la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificada por la Ley 31056, establece en su **artículo 3** que su ámbito de aplicación comprende aquellas posesiones informales que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015, comprendiendo 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. Excluye del ámbito de la Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:

- Los de uso y los utilizados o reservados para servicios públicos, siempre y cuando la ordenanza municipal sea anterior a la fecha de la posesión, de equipamiento educativo, de reserva nacional, **defensa nacional** y zonas mineras.
- Los ubicados en zonas arqueológicas o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación, previa opinión del Instituto Nacional de Cultura.
- Los identificados y destinados a programas de vivienda del Estado. Los ubicados en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, según la legislación de la materia.
- Los ubicados en zonas de riesgo, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.
- Los terrenos de interés social adquiridos con los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), hasta la fecha de promulgación de la Ley.

Asimismo, el **artículo 8** de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, establece que no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley para los efectos del proceso de formalización, las siguientes áreas y terrenos:

- Los de uso o reservados para el desarrollo de servicios públicos, equipamiento educativo, áreas de recreación pública, siempre que el

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

documento que así los determine se haya expedido de forma anterior a la fecha de ocupación física del área urbana informal.

- Las áreas de equipamiento urbano, recreación pública, salud, educación de pueblos formalizados con anterioridad.
- Las áreas de reserva nacional, áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, zonas de reserva y sus zonas de amortiguamiento, según la legislación de la materia.
- **Las áreas destinadas o reservadas para la defensa y seguridad nacional.**
- Los ubicados en zonas arqueológicas, zonas monumentales o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación en los que la autoridad competente ha determinado la inviabilidad de procesos de desafectación, rescate y similares.
- Los ubicados en zona de riesgo el cual no resulte mitigable, los ubicados en zonas de muy alto riesgo, alto riesgo y riesgo recurrente, y en zonas intangibles conforme las disposiciones de la Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, y el Texto Único Ordenado de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, aprobado por el Decreto Supremo 094-2018-PCM.
- Los terrenos en proceso de adjudicación onerosa de acuerdo con los mecanismos establecidos en la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. Se incluye a las áreas en zonas declaradas en emergencia a consecuencia del fenómeno del niño costero que también están sometidas al proceso de adjudicación de acuerdo con la Ley 30731, Ley que modifica la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para implementar programas municipales de vivienda.
- Los terrenos de playa y la zona de dominio restringido y las precisadas de conformidad con la Ley 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establece zona de dominio restringido.

Conforme se aprecia, ambas leyes establecen exclusiones de sus respectivos ámbitos de aplicación para efectos de la formalización. Sin embargo, **esta materia (las exclusiones del ámbito de aplicación) NO está contenida en la autógrafa observada objeto de dictamen**, por lo que, planteándose la INSISTENCIA en la autógrafa, no corresponde que la comisión se pronuncie respecto de este extremo.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Vivienda y Construcción recomienda **INSISTIR** en la autógrafo de ley, observada por la presidenta de la República, derivada de los proyectos de ley 2368/2021-CR, 2500/2021-CR, 2829/2022-CR, 3333/2022-CR, 3351/2022-CR, 3810/2022-CR, 3885/2022-CR, 4510/2022-CR, 5850/2023-CR, 5927/2023-CR, 7121/2023-CR, 7406/2023-CR, 7768/2023-CR, 7479/2023-CR, 7721/2023-CR y 7871/2023-CR, con el siguiente texto sustitutorio, atendiendo a lo señalado en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, el artículo 79 y artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República que establece que se configura la insistencia cuando, "(...) *habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados*":

TEXTO SUSTITUTORIO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES

Artículo 1. Ampliación del plazo señalado en los artículos 3, 16 y 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Se amplía por última vez el plazo señalado en el párrafo 3.1 del artículo 3 y en el literal a) del artículo 16, así como en el primer párrafo y en el párrafo 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, hasta el 31 de diciembre de 2021.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

Artículo 2. Ampliación del plazo señalado en el párrafo 10.2 del artículo 10 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización

Se amplía por última vez el plazo señalado en el párrafo 10.2 del artículo 10 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, hasta el 31 de diciembre de 2021.

Artículo 3. Modificación del artículo 15 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Se modifica el artículo 15 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, con el siguiente texto:

"Artículo 15.- De la permuta de terrenos

Se faculta a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) para que, a solicitud de las municipalidades provinciales, permute terrenos del dominio privado del Estado con terrenos de propiedad de particulares ocupados por posesiones informales con por lo menos 10 años de antigüedad al 31 de diciembre de 2021.

Los terrenos materia de permuta serán identificados y determinados por la SBN. Dichos predios deberán ser necesariamente de dominio privado del Estado de libre disponibilidad, bajo la administración de la SBN, así como de las demás entidades que comprenden la administración pública y podrán estar ubicados en el ámbito urbano, rural e inclusive dentro de los Proyectos Especiales bajo el ámbito del Gobierno Nacional y no podrán estar afectados bajo ninguna modalidad a favor de entidades públicas y/o privadas.

Si se trata de predios que no se encuentran bajo su administración directa, la SBN comunicará la solicitud de permuta a la entidad propietaria del predio para que

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

esta emita la opinión respectiva.

La valorización de los terrenos a permutar será determinada según tasación a valor comercial efectuada por la entidad que designe la SBN, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 del Decreto Supremo 008- 2021-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, o norma que lo sustituya.

Los terrenos permutados a favor de los particulares se destinarán necesariamente al desarrollo de programas de habilitación urbana para viviendas de interés social, o para la ejecución de otros programas promovidos o ejecutados por el Gobierno".

Artículo 4. Modificación del artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización

Se modifica el artículo 7 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, con el siguiente texto:

"Artículo 7. Exoneraciones

- 7.1. Se exonera del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros que cualquier entidad de la Administración Pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para la ejecución de sus acciones y procedimientos de formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional. Para tal efecto, se entiende como entidades de la Administración Pública a las comprendidas en el artículo I del título preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*
- 7.2. Las municipalidades provinciales están exoneradas de los pagos ante las entidades de la Administración Pública para ejecutar el procedimiento de*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

formalización de la propiedad predial que realizan en el ámbito de su jurisdicción.

- 7.3. *Las municipalidades provinciales y municipalidades distritales y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), dentro de los alcances de este artículo, también están exonerados del pago por los servicios de transferencia de información y documentación a través de cualquier medio y de cualquier otra acción requerida o dispuesta para la ejecución de la formalización de la propiedad predial urbana y el cumplimiento de sus objetivos institucionales.*
- 7.4. *Para los fines de formalización, tratándose de procedimientos administrativos trilaterales a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), una vez resueltos mediante resolución de primera o segunda instancia, de no haberse consignado domicilio o de ser este inubicable, se publica un extracto de la resolución, de forma gratuita, en el diario oficial El Peruano.*
- 7.5. *El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de 2026. Esta exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente”.*

Artículo 5. Incorporación de los artículos 12 y 13 en la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización

Se incorporan los artículos 12 y 13 en la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización, con el siguiente texto:

“Artículo 12. Procesos judiciales o constitucionales sobre terrenos estatales

Se faculta al titular y a la procuraduría de las entidades estatales comprendidas en el artículo 13 del Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, previo informe y de corresponder, para interponer el

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

desistimiento de las pretensiones en los procesos judiciales o constitucionales en trámite destinados a obtener la desocupación de terrenos, con excepción de los contemplados en el artículo 8, cuya titularidad es asumida por el COFOPRI en cumplimiento de lo dispuesto por el citado artículo.

La existencia de procesos judiciales en trámite o concluidos, destinados a obtener la desocupación de terrenos estatales, fiscales o municipales, no impide la asunción de la titularidad por parte del COFOPRI.

Artículo 13. Prevalencia de información

- 13.1 La información de los planos levantados en campo y la información gráfica que emita el COFOPRI en los procesos de formalización urbana a su cargo prevalecen sobre la información gráfica obrante en el Registro de Predios en los casos en que este último no cuente con la información técnica suficiente o fuese inexistente.*
- 13.2 El COFOPRI remite la citada información al Registro de Predios para que actualice su información gráfica o subsane inexactitudes o errores registrales existentes.*
- 13.3 El reglamento regula los casos en los que procede la prevalencia de la información catastral. En tales casos, no es necesario ejecutar rectificaciones de área en los predios involucrados ni resulta de aplicación previa las disposiciones del Título VI del Reglamento de la Ley 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios, aprobado por el Decreto Supremo 005-2006-JUS, ni otra regla, requisitos o procedimientos establecidos en otros textos normativos. La SUNARP no requiere mayores requisitos a los establecidos en la presente ley y su reglamento”.*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. *Adecuación de los reglamentos de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos; de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos y de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización*

El Poder Ejecutivo, dentro del plazo de noventa días hábiles contados a partir de su entrada en vigor, adecuará a las modificaciones dispuestas en la presente ley los siguientes reglamentos:

- 1. De la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos: Reglamento del Título I, "Formalización de la propiedad informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares", aprobado por el Decreto Supremo 006-2006- VIVIENDA; y el Reglamento del Título II "Acceso al suelo de sectores de menores recursos económicos" y del Título III, "Facilidades para la prestación de servicios básicos", aprobado por el Decreto Supremo 017-2006- VIVIENDA.*
- 2. De la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, aprobado por el Decreto Supremo 008-2007-VIVIENDA.*
- 3. De la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, aprobado por el Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA.*

SEGUNDA. *Adecuación de procedimientos*

Las entidades de la Administración Pública adecuarán sus procedimientos internos para cumplir con lo establecido en la presente ley dentro de los noventa días hábiles desde su entrada en vigor.



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2025 16:43:24-0500

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de los artículos 3 y 4 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización

Se derogan los artículos 3 y 4 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para su formalización.

Dese cuenta.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea – Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 4 de marzo de 2025.



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2025 15:10:08-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2025 14:38:23-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 15:04:24-0500

ROSSELLI AMURUZ DULANTO
Presidenta
Comisión de Vivienda y Construcción



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2025 12:34:49-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2025 14:51:50-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 15:30:50-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2025 10:51:51-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 16:22:13-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 16:01:13-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/03/2025 16:32:22-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2025 12:48:13-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2025 10:14:29-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2025 15:12:51-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/03/2025 10:39:27-0500

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2368/2021-CR Y OTROS, QUE PROPONE LA LEY QUE AMPLÍA POR ÚLTIMA VEZ LOS PLAZOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS ESTATALES OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES.



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2025 17:07:30-0500



Firmado digitalmente por:
ACUNA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2025 17:13:52-0500