

PROYECTO DE LEY N° 2829/2022-CR

**LEY QUE AMPLÍA LA VIGENCIA DE
LA FORMALIZACIÓN DE LA
PROPIEDAD PREDIAL (LEY N° 31056)**

El grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, a iniciativa del Congresista de la República, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA**, en uso de las facultades establecidas en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

**LEY QUE AMPLÍA LA VIGENCIA DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
PREDIAL (LEY N° 31056)**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto ampliar la vigencia de la formalización de la propiedad predial 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, con el fin de impulsar las acciones del proceso de formalización y titulación de predios, que garantice que los ciudadanos que habitan en las posesiones informales más necesitadas, accedan a derechos de propiedad seguros, y de esta forma garantizar que la población tenga la oportunidad de acceder a una vivienda digna y adecuada.

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad atender la demanda remanente en formalización y titulación de predios, garantizando la atención a las poblaciones sujetas a la Ley N° 31056, de esta forma se busca reducir la brecha de la informalidad predial y a través de ello mejorar las condiciones y calidad de vida de la población peruana.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente Ley es de obligatorio cumplimiento y de atención prioritaria para las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno, cuyas funciones se encuentren vinculadas a los fines de los procesos de formalización regulados en la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

Artículo 4.- Modificación

Modifíquese el artículo 4° y el artículo 10° 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, en los términos siguientes:

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 2020**. 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.

[...]"

"Artículo 16.- Aplicación

[...]

a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre de 2020** sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico-legal conforme lo establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la presente ley.

[...]"

"Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos

Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre de 2020**. El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones:

[...]

21.3 Restricciones

El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización. En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al **31 de diciembre de 2020**.

[...]"

Artículo 10. Competencia para la declaración de propiedad

10.1. COFOPRI es competente para declarar la prescripción adquisitiva y regularizar el tracto sucesivo, mediante procedimientos y declaraciones masivos en las áreas a que refiere la presente ley. En tales casos, se encuentra autorizado además a ejecutar el procedimiento especial previsto en el Capítulo II del Título II del Reglamento de la Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de 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, aprobado por el Decreto Supremo 007-2012-VIVIENDA.

10.2. La antigüedad de la ocupación de las posesiones informales en las que se aplique tales procedimientos se extiende **hasta el 31 de diciembre de 2020**.



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neemias FAU 20161740126 soft
Motivo: El señal de
CONFIDENCIAL
Fecha: 15/08/2022 19:10:43-0500

SEGUNDO TEODOMIRO OUIROZ BARBOZA

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

Artículo 5°.- Nulidad de Transferencias de Propiedad mediante Documento Privado

Son nulas de pleno derecho, aquellas transferencias mediante Escritura Pública, Contrato Privado u otra modalidad contractual sobre predios formalizados por COFOPRI que se encuentren inscritos con la carga establecida **en el artículo 5°, numeral 5.2, de la Ley N° 31056** – sobre Prohibición de transferir el dominio del predio por un periodo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el Registro de Predios.

Artículo 6°.- Modernización

Facúltese a COFOPRI a desarrollar y administrar una plataforma digital interoperable, mediante la adquisición de equipos y tecnologías modernas, a través del cual las entidades públicas de los tres niveles de gobierno compartan, de manera gratuita, información relevante para los fines de formalización de la propiedad urbana informal, dotando de mayor celeridad en la ejecución de dichos procesos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Los procedimientos de formalización, titulación y registro predial, que se encuentren en trámite en el ámbito de competencia asumidos por los gobiernos regionales y gobiernos locales, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, continuarán con su proceso correspondiente de acuerdo a las normas en las cuales se iniciaron.

SEGUNDA. - Deróguense las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

TERCERA. - La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial el Peruano.



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA Germ.
Adolfo FAU 20161740126
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/08/2022 11:54:

Lima, 12 de agosto del 2022



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 20200570 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2022 16:16:28-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2022 11:35:55-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/08/2022 11:06:



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/08/2022 10:36:45-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 20200570 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2022 16:16:54-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Pa
Silvio FAU 20161740126
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/08/2022 10:09:



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **agosto** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2829-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. ANTECEDENTES

Que, el Estado de Emergencia Nacional por la COVID-19 requiere atender con mayor urgencia las demandas sociales de la población, a efectos de facilitar y permitir a las poblaciones vulnerables el acceso a la vivienda, electricidad, servicio básicos e indispensables para la prestación del Estado a otros servicios públicos, Salud, Educación y otros. De un lado, el proceso de formalización es vital para la atención adecuada de los servicios básicos exigibles por la población así mismo se garantiza derechos fundamentales del ciudadano.

En dicho contexto la formalización tiene como objetivo integrar a la formalidad a las familias de los más amplios sectores populares, siendo además un medio indispensable para el acceso a los servicios básicos domiciliarios tales como el servicio de agua, y del desarrollo de la habitabilidad interna y externa de la vivienda que garantice vivienda digna y espacios seguros, que a su vez son condiciones que se relevan como medidas urgentes para enfrentar exitosamente la pandemia y se dé la reactivación económica.

Se ha identificado que, debido a las condiciones de emergencia sanitaria, el proceso de formalización de la propiedad se ha ralentizado, en tanto que las mismas requieren de la ejecución intensa de trabajos de campo y de contacto directo con la ciudadanía en sus domicilios, impidiendo especialmente que las brigadas especializadas y equipos de promotores y empadronadores prosigan con las acciones de gestión en campo con la misma población beneficiaria.

Las condiciones de emergencia sanitaria, resulta que los gobiernos locales y regionales presentan demora alarmante en la emisión de informes y cumplimiento de recomendaciones sobre la mitigación del riesgo advertido; lo cual requiere ejecutar modificaciones en la intervención de la elaboración de los Informes de Análisis de Riesgos y en la mitigación de los mismos, considerando, la intervención directa de su ejecución a través de los órganos especializados del Gobierno Nacional como son CENEPRED e INDECI, asegurando la continuidad en las acciones de formalización en las posesiones informales determinadas por COFOPRI.

El mantener una acción limitada de COFOPRI como ente formalizador, en tanto el Congreso de la República dictó la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, entre ellas, amplió la antigüedad de las ocupaciones para su acceso a la formalización y con ello la demanda de numerosos pueblos conformados entre el 01.01.2005 y el 31.12.2015, implica postergar a millones de ciudadanos a mantenerse en la informalidad.

De otro lado, como consecuencia de la pandemia generada por el COVID 19, se ha incrementado la vulnerabilidad económica en grandes sectores de la sociedad, en especial en las familias de menores recursos que viven en pueblos que han sido materia de formalización, cuyos lotes fueron identificados para transferencia onerosa; pero que a la fecha han sido afectadas en su calificación socioeconómica y con grandes limitaciones para el cumplimiento de sus deudas, ocasionando que no puedan acceder a la titulación, por lo que se deben dar medidas que coadyuven a su situación actual sin desmedro de proseguir con su titulación.

Compete revertir todas las situaciones agudizadas por la pandemia, a fin que COFOPRI pueda priorizar la atención de la demanda remanente de formalización postergada, y la nueva demanda de formalización, otorgando celeridad en el avance en la formalización de los pueblos y por ende en la emisión de títulos de propiedad, evitando la postergación del servicio de formalización e impidiendo con ello que las familias de escasos recursos económicos experimenten más limitantes para la consecución de los servicios básicos, especialmente el agua, así como en el acceso a la mejora de vivienda y del entorno social.

De acuerdo a lo expuesto en los considerandos precedentes apremia la necesidad de ampliar la vigencia de los procesos de formalización de la propiedad predial, en el marco de las políticas orientadas al proceso de reactivación económica del país a consecuencia del COVID-19 con el fin de superar la crisis económica para reactivar el desarrollo rápido de la economía, y con el objetivo de brindar mejores condiciones y calidad de vida de los ciudadanos, garantizando su derecho a vivir en condiciones dignas y adecuadas.

1.2. IMPORTANCIA DE LA FORMALIZACIÓN PREDIAL:

El patrimonio más importante que tiene una familia definitivamente es el predio donde vive; la familia ahorra toda su vida para hacer realidad el sueño de la casa propia, pero se descuida de realizar el saneamiento físico legal del bien. Es por ello que, debemos subrayar la importancia que representa regularizar todos los trámites, ya que esto permitirá la inscripción de la propiedad en los registros públicos

Actualmente, la mayoría de las personas solamente utilizan sus predios con una utilidad física, puesto que, les da protección, seguridad, un lugar donde vivir y confort. Además de este beneficio físico la propiedad debería ser usada como un activo, para que pueda convertirse en capital; es decir, tener la posibilidad de ser utilizada con funciones económicas; así como, darla en garantía para apalancar créditos, arrendarla, establecer derechos de servidumbre.

En nuestro país las inscripciones de las propiedades inmuebles ante SUNARP no reflejan la realidad; porque, un gran porcentaje de estas solo se inscriben como terrenos, y en realidad son casas consolidadas de dos o más pisos; por consiguiente, este hecho ocasiona la sub valoración de la propiedad que al momento de venderla no la valorizan al precio de mercado, de igual forma el propietario cuando solicita un préstamo con garantía hipotecaria ante una institución financiera, no lo obtiene por no tener saneada la propiedad.

De esta forma, el saneamiento físico legal de los predios urbanos permite, dar seguridad jurídica a los propietarios, un mayor desarrollo tanto a nivel individual como colectivo, eleva la calidad de vida de la población, genera un mayor desarrollo en la actividad inmobiliaria y en la economía del país. Finalmente se recomienda; normas claras, reducir los costos de transacción y que las Municipalidades desarrollen capacidades para conducir el desarrollo urbano de la ciudad e implementar políticas locales eficientes, para atraer a los ciudadanos a la formalización de sus predios.¹

¹ Sociedad Peruana de Bienes Raíces. BENEFICIOS DEL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE PREDIOS URBANOS EN EL PERÚ. 2020. Recuperado de: <https://bienesraices.com/blogs/beneficios-del-saneamiento-fisico-legal-predios-urbanos-peru/>

Una vez que adquieren su título de propiedad también acceden a una serie de beneficios que le permiten alcanzar una mejor calidad de vida, detallando los siguientes:

Seguridad Jurídica: Los títulos de propiedad de COFOPRI son reconocidos con plena validez por el sistema jurídico peruano y se encuentran inscritos en los Registros Públicos.

Acceso al Crédito: Un título de propiedad aumenta el valor del predio y puede utilizarse como garantía para obtener un crédito en una entidad financiera. También permite el ingreso a los programas de vivienda del Estado.

Incentivo a la Inversión: El título de propiedad genera mayor intención de realizar mejoras en las viviendas, como mueblería, acabados, etc. Además de incentivar la inversión en obras de infraestructura pública.

Eliminación de Conflictos: La formalización resuelve los problemas de límites entre los lotes de los pobladores y también soluciona los conflictos con otros asentamientos humanos.

Herencia Familiar: El propietario tiene la seguridad de que su familia podrá mantener la titularidad de la propiedad, garantizando el derecho de todos sus herederos.²

1.3. RELACIÓN ENTRE LA FORMALIZACIÓN PREDIAL Y LA POBREZA:

Marco conceptual vinculado a la propiedad Informal:

Propiedad Informal: Aquella que no logra acceder al registro y por tanto, pierde parcial o totalmente su valor de uso y principalmente de intercambio.

Modos de Adquisición de la propiedad:

- **Adquisición originaria:** La tenencia surgió de un proceso espontáneo de ocupación ilegal o de hecho (invasión). Ejemplo: Asentamiento informal.
- **Adquisición derivativa:** Es legal, pero ha devenido en informal. No se adecúa a las normas legales (obtención de licencias y permisos municipales) Ejemplos: Construcciones y subdivisiones de terrenos sin permiso.

Efectos:

- Inseguridad jurídica.
- Peligro de despojo por no acreditar titularidad.
- Imposibilidad de acceder a servicios públicos básicos.

En ese sentido, la informalidad urbana se debe a la ausencia de oferta de tierra urbanizada para sectores de menores recursos. La informalidad es costosa y exacerba las penurias de vivir en pobreza (Smolka 2003).

Las investigaciones sobre las fechas de llegadas de los habitantes de los asentamientos informales sugieren que en muchos casos la mayoría de las personas se mudaron justo cuando se anunció o implementó un programa de regularización (Mena Barreto 2000).

² Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; COFOPRI. LOS BENEFICIOS DE FORMALIZACIÓN. Perú. Recuperado de: <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=LuC6MIUDGmI%3D&tabid=1821>

Entre el 40% y el 70% de la población de las principales ciudades de países subdesarrollados está, de uno u otro modo, al margen de la ley, y ese número no está limitado a la población de bajos recursos. (Edésio Fernandes 1999).³

La formalización de un predio aporta mucho en la lucha contra la pobreza a través del acceso a programas del Estado y préstamos bancarios, entre otros, señaló Jorge Luis Quevedo Mera, Director Ejecutivo de COFOPRI.

"Pensamos llegar a los distritos de Lima Callao y a todas las regiones del país. En estos 26 años Cofopri ha demostrado que la formalización implica desarrollo, acceso a préstamos en el sistema financiero, a programas del Estado como Techo propio y a mejores situaciones que les permite mejorar su calidad de vida. Buscamos llegar a la población con el fin de tener los servicios básicos y luchar directamente contra la pobreza."

En el Informativo por Nacional, indicó que según la información de Gabinete existen más de dos millones de predios que estarían pendientes de formalizar. Además, manifestó: "Estamos en el proceso de precisar el número real, tener una estadística más precisa que permita focalizar la formalidad. En principio es terrible que existe más de un tercio de la población en la informalidad por lo que urge sincerar la información."

Finalmente añadió lo siguiente: "Como Cofopri venimos participando en la entrega de títulos casa por casa, no solo hacemos uso de los eventos masivos, participamos con las autoridades municipales de forma permanente para generar el interés de la población por formalizar sus predios."⁴

1.4. RELACIÓN ENTRE LA FORMALIZACIÓN PREDIAL Y LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA:

- **El Impuesto a la Propiedad Predial en las finanzas locales**

El impuesto predial es un impuesto real que grava de forma recurrente la propiedad o posesión de los inmuebles, es reconocido ampliamente como un impuesto idóneamente local, dada la inamovilidad de su base, la dificultad para su evasión y la relativa facilidad para identificar la propiedad gravable (McCluskey, 2001), por su naturaleza, es esencialmente un instrumento fiscal para financiar las necesidades de gasto local (Bahl y Martínez-Vázquez, 2007; McLure, s.f.). Asimismo, en el nivel local los costos y beneficios son asimilados con más facilidad por los contribuyentes/ciudadanos lo que se conoce como correspondencia fiscal, entendida como la prudencia que los gobiernos locales tienen en el gasto conforme obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Con este esquema de financiamiento también se mejora el accountability y la participación cívica en los asuntos públicos en el nivel local (Piza, 1999).

El impuesto predial también es reconocido como una herramienta indirecta para influenciar los patrones de uso del suelo urbano (World Bank, 1999). En ese sentido, su

³ Cavero, Miguel. Inmóvil. Antecedentes vinculados a la informalidad predial urbana. Recuperado de: http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/antecedentes_vinculados.pdf

⁴ Radio Nacional. Cofopri: Titulación urbana busca cerrar brecha a la pobreza. Perú, 2022. Recuperado de: <https://www.radionacional.com.pe/novedades/el-informativo/cofopri-titulacion-urbana-busca-cerrar-brecha-a-la-pobreza>

importancia es crucial en los contextos urbanos de países en desarrollo que están iniciando procesos de descentralización fiscal y transferencia de funciones hacia los

gobiernos locales (Bahl y Martínez-Vázquez, 2007). Su relevancia aumenta en América Latina, donde, además, puede constituirse en un vigoroso instrumento para mitigar la informalidad urbana y sus efectos negativos en las ciudades (Smolka y De Cesare, 2006).

La evidencia empírica muestra que en los países de América Latina el impuesto predial, no ha sido una fuente de financiamiento adecuadamente explotada (De Cesare, 2004). De acuerdo con algunos autores, este desempeño, en los países en desarrollo en general, está asociado principalmente a factores institucionales "externos" como el inadecuado marco institucional del instrumento y los escasos avances en la profundización de la descentralización fiscal y, a factores institucionales "internos" vinculados a cómo el impuesto predial está actualmente diseñado y administrado en estos países (Bahl y Martínez-Vázquez 2007).

Asimismo, la literatura muestra que es más eficiente un impuesto predial gravado por los gobiernos locales, a tasas decididas por los gobiernos locales, y cobradas por los gobiernos locales (Oates, 2001). Así, en la medida que haya variaciones en las demandas urbanas por servicios locales, se supone que los gobiernos locales se ajustarán mejor a las preferencias y lograrán resultados más pareto eficientes en la asignación de los recursos (McLure, s.f.). De Cesare, sobre la base de la experiencia latinoamericana, coincide en que lo fundamental para mejorar el desempeño del impuesto predial es un adecuado diseño de las competencias tributarias, la responsabilidad de establecer las alícuotas, así como los márgenes de maniobra que tienen los gobiernos locales en la imposición de exenciones y otros incentivos fiscales (De Cesare, 2004).

El otro factor institucional "interno" es la administración del impuesto. La experiencia con agencias de administración tributaria locales muestra que éstas son ágiles, tienen mejores posibilidades de innovar en el uso de nuevas técnicas y se familiarizan mejor con las condiciones locales (Mikesell, 2003). No obstante, comparado con el resto de impuestos, el impuesto predial tiene los costos más altos de administración (Bahl y Martínez-Vázquez, 2007) cuestión que aumenta a medida que crece el tamaño de la carga tributaria. Por lo tanto, un modelo de administración intergubernamental basado en un reparto de funciones de acuerdo a sus capacidades y ventajas de cada nivel podría mejorar su desempeño (Mikesell, 2003).

Por otro lado, a menudo se cree que es imposible administrar el impuesto predial en contextos urbanos informales, sin embargo, el análisis de Smolka y De Cesare (2006) muestra que, incluso en la presencia de informalidad, los gobiernos locales pueden lograr mejores resultados en términos de esfuerzo fiscal, el detalle está en la forma cómo estos tratan a la informalidad. Ello requiere, obviamente, de un aprendizaje mínimo para entender a los mercados informales, sus grupos de interés y principalmente mejorar las capacidades administrativas.

La experiencia internacional muestra que las dificultades administrativas a las que se enfrentan los gobiernos locales, se concentran principalmente en tres tareas: la identificación del predio, la valuación del mismo y la recaudación, porque son procesos complejos e intensivos en el uso de recursos (McCluskey, 2001). Así, en los países en desarrollo, se carece a menudo de catastros completos y bases de datos integrados que identifiquen plenamente a los predios y sus propietarios, sus características incluyendo las mejoras, entre otros, asimismo, en algunos casos se recurre al sistema de autoevaluó para enfrentar sus limitaciones técnicas en las valuaciones (De Cesare, 2004). Aunque se reporta casos exitosos como en Bogotá, este sistema tendería a fijar

valores bastante bajos, altas tasas de incumplimiento y llevaría a inequidades significativas (McCluskey, 2001). Del mismo modo, la recaudación es notoriamente mala porque la tasa efectiva del impuesto es muy baja, existe una baja probabilidad de detección de la evasión y las penalidades por el incumplimiento son también bajas o inexistentes (Bird, 2002).

Lamentablemente existen escasos análisis para el caso peruano, los pocos estudios realizados están orientados a las finanzas locales en general. Rüling (2005) analizando el efecto sustitución de las transferencias concluye que, en el Perú, los impuestos locales, y el impuesto predial en particular, podrían estar en un marco legal poco adecuado y excesivamente centralista, que no favorece el fortalecimiento municipal.

Sobre el desempeño fiscal, el análisis de Alvarado (2003) concluye que, entre los tributos locales, el impuesto predial en el Perú está sub-explotado, por lo que podría significar un instrumento idóneo para fortalecer las municipalidades, la autora hace una comparación con los cargos a los usuarios y éstos, contrario a lo que sucede en la experiencia internacional, logran proporcionar más ingresos que el impuesto predial. Asimismo, en una de las últimas cartas de intención del Gobierno Peruano dirigidas al FMI, el MEF ha declarado el interés por parte del Gobierno para promover al impuesto predial como un auténtico instrumento fiscal local.⁵

- **La propiedad informal en el Perú: el rol de Cofopri y las municipalidades**

Al observar la transición histórica por la que pasó el Perú y haciendo un contraste con la actualidad se puede identificar fácilmente ciertos avances en distintos rubros como la economía, tecnología, transporte, entre otros. No obstante, pese a dichos logros, analizando el aspecto social, gran parte de la población aún no accede a la titularidad formal sobre un predio que le otorgue las condiciones necesarias para su desarrollo familiar y personal y con ello mejorar su calidad de vida. El crecimiento demográfico en nuestro país ha sido extraordinario, pero sumamente desigual que sumado a que la gran mayoría de nuestra población vive condiciones de pobreza y sin un título de propiedad registrado trae como consecuencia la precariedad en la calidad de vida de los peruanos.

No se debe olvidar que la propiedad formalizada le permite a la persona ser sujeto de crédito, acceder a servicios básicos de luz, agua y saneamiento. Por ello, dado que en nuestro país gran parte de la población no cuenta con un registro formal de su residencia es imposible que puedan alcanzar los servicios públicos y con ello mejorar su calidad de vida. En ese sentido, la formalización de la propiedad debe ser una política de principal interés para nuestro Estado, más aún si se desea lograr una urbanización que sea ordenada y sostenible. Asimismo, la falta de herramientas de gestión de suelo, la obsoleta concepción del derecho de propiedad y la olvidada regulación de la zonificación son factores que vienen privando el acceso de la población a su derecho de propiedad.

No cabe duda que las municipalidades tienen un papel importante en el ámbito de la planificación territorial de su circunscripción dado que, mediante la emisión de los Certificados de Zonificación y Vías y los Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, otorgan seguridad jurídica a los propietarios y alientan inversiones inmobiliarias de mayor escala. Sin embargo, no se debe perder de vista que el rol protagónico frente al problema del acceso a la propiedad lo tiene el Organismo de

⁵ Morales, Antonio. Los impuestos locales en el Perú: Aspectos institucionales y desempeño fiscal del impuesto predial. 2019. Recuperado de: <https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/el-rol-de-los-tributos-locales-en-el-financiamiento-municipal-el-caso-del-impuesto-predial.pdf>

Formalización de la Propiedad Informal -en adelante Cofopri-, entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú.⁶

1.5. AVANCES DE LA FORMALIZACIÓN PREDIAL:

- **Municipalidad metropolitana de Lima: avances del proceso de formalización y titulación en zonas rurales de la capital**

Desde el 2019 la Municipalidad de Lima viene desarrollando el programa de Formalización y Titulación de Predios Rurales en los sectores agrícolas de Lurín, Pachacámac, Cieneguilla, Puente Piedra y Carabaylo. Concluir este proceso permitirá a los vecinos tener seguridad jurídica, convertirse en sujetos de crédito y acceder a préstamos de entidades financieras para impulsar sus negocios.

En el 2020 se visitaron 629 predios rurales en las zonas de Buena Vista, San Fernando, Buena Vista Alta y Rinconada de Purhuay, ubicadas en Lurín, logrando el empadronamiento y linderación de 57 unidades territoriales. Actualmente, estas se encuentran en la etapa de calificación, que les permitirá recibir títulos de propiedad.

Asimismo, durante el 2021 se trabajó en Puente Piedra y Carabaylo, donde 1,276 predios fueron visitados por trabajadores de la comuna limeña, quienes informaron sobre el proceso que deben seguir para formalizarse. Gracias a esta iniciativa 118 predios rurales de Punchauca, Tres Unidos, María Parado de Bellido, Caudivilla Huacoy, entre otros, vienen siendo evaluados para su titulación.

Además, durante el 2019 y el 2020, en Pachacámac y Cieneguilla se desarrollaron las etapas de diagnóstico físico y legal y saneamiento, que constituyen las fases de estudios técnicos y legales de los sectores a formalizar.⁷

Avances de la Formalización Predial en el Perú:

La DFINT, remitió los avances y resultados del Catastro de Daños de los ámbitos declarados en emergencia mediante el D.S 146-2021- PCM, Región Piura. Además, se presentó el Informe N° D094-2021-DFINT del 20.12.2021, informe final del Plan de Trabajo de Diagnóstico de la Informalidad en Moquegua, Pasco y Tacna remitido a OPP. Asimismo, mediante Oficio N° D049-2021-COFOPRI-DFINT de fecha 27.12.2021 se remitió a la ANA la propuesta de Convenio de Cooperación Interinstitucional para la revisión y aprobación del mismo de corresponder, a fin de continuar con el trámite de suscripción del convenio; también, se remitió propuesta técnica a la Fuerza Aérea del Perú - FAP para la factibilidad de suscripción de Convenio de Prestación de Servicios.

Se suscribieron las adendas a los Convenios de Cooperación Interinstitucional con las Municipalidades provinciales de Huaral y Huarochirí. De igual forma se implementó el Plan de Fortalecimiento en calidad de proyecto piloto, para continuar con el proceso de formalización de los 31 lotes de mercados pendientes de atención o con proceso de formalización inconclusa, con el objetivo de terminar la formalización en concordancia con los objetivos planteados en el "Plan de Formalización de Mercados 2021" inicial.

⁶ Maita, Dionel. Prometheo. La propiedad informal en el Perú: el rol de Cofopri y las municipalidades. 2021. Recuperado de: <https://prometheo.pe/la-propiedad-informal-en-el-peru-el-rol-de-cofopri-y-las-municipalidades/>

⁷ Gob.pe. MML: avances del proceso de formalización y titulación en zonas rurales de la capital. Perú, 2022. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/munilima/noticias/580538-mml-avances-del-proceso-de-formalizacion-y-titulacion-en-zonas-rurales-de-la-capital>

A la misma vez, se emitieron 3 lineamientos respecto al proceso de formalización integral, a fin de coadyuvar en el mejor desarrollo de los procedimientos que ejecutan las Oficinas Zonales:

- i. Lineamiento N° 001-2021-COFOPRI-DFINT "Monitoreo, Supervisión y Asistencia Técnica del Procedimiento de Formalización Integral".
- ii. Lineamiento N° 002-2021-COFOPRI-DFINT "Acciones de Formalización en posesiones informales ubicadas en zonas de posible riesgo".
- iii. Lineamiento N° 003-2021-COFOPRI-DFINT "Lineamientos para la Adecuación de los procedimientos en trámite de los Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda PAL en terrenos ocupados en el Proceso de Formalización Integral".

La DFIND, dispuso priorizar la mejora de los conocimientos y capacidades del personal interno y externo, que tiene a cargo el proceso de formalización individual, por lo cual brindó en el periodo del 16 de noviembre al 1 de diciembre 2021, un taller dirigido a los técnicos de empadronamiento, personal profesional y técnico vinculados a las labores de formalización individual, a fin de reforzar los "Lineamientos para el tratamiento de lotes vacíos, abandonados, otros estados situacionales y adecuación de los PAL, en el marco de la Ley 31056 y su reglamento aprobado por D.S. 002-2021-VIVIENDA".

Asimismo, se elaboraron 5 lineamientos en lo que respecta al proceso de formalización individual, remitidos a las Oficinas Zonales:

- i. Lineamiento N° 001-2021-COFOPRI-DFIND, Lineamientos de Control Posterior al Proceso de Titulación Individual.
- ii. Lineamiento N° 002-2021-COFOPRI-DFIND, Lineamientos para la tramitación, identificación, reubicación y adjudicación en los lotes abandonados y vacíos de posesiones informales en el marco de la Ley 31056 y su reglamento.
- iii. Lineamiento N° 003-2021-COFOPRI-DFIND, Lineamiento para la adecuación de los procedimientos de formalización individual en trámite de los programas de adjudicación de lotes de vivienda en terrenos ocupados a la Ley 31056.
- iv. Lineamiento N° 004-2021-COFOPRI-DFIND, Lineamientos para las actividades de campo en lotes abandonados, vacíos y otros estados situacionales de posesiones informales en el marco de la Ley N° 31056 y su reglamento.
- v. Lineamiento N° 005-2021-COFOPRI-DFIND, Lineamiento para la adecuación de los procedimientos de formalización individual en trámite de los programas de adjudicación de lotes de vivienda en terrenos ocupados a la Ley 31056, que modifica el lineamiento N° 003-2021-COFOPRI-DFIND.

- vi. Por parte de la Subdirección de Empadronamiento, se logró llevar a cabo 7 capacitaciones que buscaron disminuir los errores más frecuentes detectados en las campañas de empadronamiento, verificación y levantamiento de contingencias, así como la difusión de los nuevos lineamientos establecidos para la aplicación de la Ley 31056.

La Subdirección de Calificación, desarrolló 10 capacitaciones y/o talleres de reforzamiento al personal legal a fin de reforzar, actualizar y unificar criterios en la calificación, lo que coadyuvó a un mejor análisis y calificación, enmarcado en el principio de predictibilidad o confianza legítima, situación que ha generado que el número de predios calificados como aptos se incremente agilizando con ello el proceso de formalización individual en beneficio del público objetivo de COFOPRI. Asimismo, la transmisión y generación en el Sistema de Calificación y Titulación de COFOPRI, un total de 35 predios matrices, producto de la inscripción en el Registro de Predios de los planos de trazado y lotización de posesiones informales nuevas, habiéndose generado 5,726 predios individuales.

También se ha efectuado la calificación de 21,539 fichas de las diversas oficinas zonales; así como, se efectuó el descarte de doble propiedad de 407 predios, de los cuales 87 han sido declarados aptos para la adjudicación gratuita y 320 se declararon aptos para la adjudicación onerosa. Por otro lado, las oficinas zonales emitieron un total de 63 resoluciones de mejor derecho.

Siendo que, finalmente, en el periodo a reportar se ha logrado la inscripción de 8,190 instrumentos de formalización, esta cifra no incluye los instrumentos de transferencia dispuesto en la Ley 30711 y el D.S.023-2008-VIVIENDA los cuales suman 1,380 instrumentos inscritos en el marco de las citadas normas; por lo que el total ejecutado es de 9,570 instrumentos de formalización inscritos en las 24 Oficinas Zonales.

En materia de Catastro, se logró migrar información catastral con fines de formalización de 1063 lotes catastrales; además, se logró generar cartografía por método indirecto de 90 hectáreas. Asimismo, se logró ejecutar 1072 unidades catastrales correspondiente a la posesión informal Asociación Virgen del Rosario de Uchumayo en el departamento de Arequipa. Por otro lado, se realizó Catastro de Daños en el departamento de Piura (II Etapa) en el marco del D.S.146-2021-PCM, obteniendo como resultados (oct-dic) 5934 viviendas intervenidas.

Además de ello, se llevó a cabo el Levantamiento de Catastro de Daños en los Departamentos de Amazonas, San Martín y Cajamarca en el marco del DS.176-2021-PCM, obteniendo los resultados de intervención de 2276 viviendas relevadas en el Amazonas, 150 viviendas en San Martín y 32 viviendas relevadas en campo en Cajamarca.⁸

El gobernador regional de Áncash, Ing. Henry Augusto Borja Cruzado, el alcalde de la provincia del Santa, Roberto Briceño Franco, se reunieron con el director ejecutivo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), Jorge Luis Quevedo, con el único objetivo de conocer los avances en el proceso de formalización predial.

En esta importante reunión se presentaron los avances de la formalización en los pueblos de las 217 y 308 hectáreas, del distrito de Nuevo Chimbote, así como el proceso de formalización que se viene ejecutando en las provincias de Recuay y Casma. Cabe

⁸ COFOPRI. "RENDICIÓN DE CUENTAS DE TITULARES POR PERIODO ANUAL". La Contraloría General de la República. Marzo, 2022. Perú. Recuperado de: <https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/10501/informe-de-rendicion-de-cuentas-2022.pdf>

resaltar que en la reunión se destacó el trabajo que vienen realizando en conjunto con las autoridades, para así poder seguir beneficiando a las familias ancashinas.⁹

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente Ley no genera un costo adicional dado que el objetivo de la misma está enfocado en ampliar la vigencia del periodo de la formalización de la propiedad predial, lo cual va permitir impulsar las acciones del proceso de formalización y titulación de predios, que garantice que los ciudadanos que habitan en las posesiones informales más necesitadas, accedan al derecho de una propiedad segura, garantizando de esta forma que la población peruana acceda a la oportunidad de obtener una vivienda digna y adecuada.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no deroga ni contraviene ninguna norma constitucional o con rango de Ley, dado que su finalidad principal es cubrir las necesidades prioritarias y atender la demanda restante que existe hasta la actualidad con respecto a la formalización y titulación de predios, garantizando con ello la atención a las poblaciones sujetas a la Ley N° 31056; de esta forma lo que se busca con dicha regulación es reducir la brecha de la informalidad predial presente en nuestro país, a fin de promover oportunidades a favor de los ciudadanos que necesitan acceder a una vivienda con condiciones dignas y así mejorar su calidad de vida.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley guarda concordancia con la Agenda Legislativa en el objetivo II. Equidad y Justicia Social en lo referido a la Décima Política de Estado del Acuerdo Nacional relacionado con la Reducción de la Pobreza; asimismo, guarda concordancia con la Agenda Legislativa en el objetivo III. Competitividad del País en lo referido a la Vigésima Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional relacionado con el Desarrollo en Infraestructura y Vivienda, que se vincula con la Inversión en vivienda y saneamiento.

⁹Gobierno Regional de Ancash. GOBERNADOR REGIONAL DE ÁNCASH SE REÚNE CON EL DIRECTOR EJECUTIVO DE COFOPRI PARA PEDIR CELERIDAD EN LA TITULACIÓN DE LOS PUEBLOS DE LAS 217 Y 308 HECTÁREAS DE NUEVO CHIMBOTE. 2022. Recuperado de: <https://www.regionancash.gob.pe/noticias.php?id=1200>