



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 869/2021-CR, que propone la Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el **Proyecto de Ley 869/2021-CR**, presentado por el grupo parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa de la señora congresista Cheryl Trigozo Reátegui, que propone la Ley Que Modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Otorga Funciones Compartidas a las Municipalidades Distritales Respecto a los Procesos de Titulación de Predios Urbanos

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Décima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 29 de marzo de 2022, del periodo anual de sesiones 2021-2022, realizada por medios virtuales mediante la Plataforma Microsoft Teams, acordó por **MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 869/2021-CR**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas: Alfredo Pariona Sinche, Lucinda Vásquez Vela, Martha Lupe Moyano Delgado, Nilza Merly Chacón Trujillo, Jorge Luis Flores Ancachi, Karol Ivett Paredes Fonseca, Idelso Manuel García Correa, María Jessica Córdova Lobatón, Wilmar Alberto Elera García, Américo Gonza Castillo, Norma Martina Yarrow Lumbreras y Esdras Ricardo Medina Minaya.

El voto en contra de la congresista Silvana Emperatriz Robles Araujo.

El voto en Abstención de los congresistas: Raúl Felipe Doroteo Carbajo y Francis Jhasmina Paredes Castro.

La Comisión en su Décima Cuarta Sesión Ordinaria efectuada el 29 de marzo de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

En la Décima Quinta Sesión Ordinaria efectuada el 26 de abril de 2022, se dio cuenta del error material incurrido en la Décima Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión realizada el 29 de marzo de 2022, en la que se aprobó el presente dictamen, al consignarse el voto en abstención del Congresista Esdras Ricardo Medina Minaya como voto a favor, lo que motivó la indicación de la aprobación de la propuesta legislativa por Mayoría de los presentes con 12 votos a favor voto en contra y 2 abstenciones.

Se dejó constancia de que el presente dictamen se aprobó por Mayoría de los presentes en dicha sesión, por 11 votos a favor de los señores Congresistas Alfredo Pariona Sinche, Lucinda Vásquez Vela, Martha Lupe Moyano Delgado, Nilza Merly Chacón Trujillo, Jorge Luis Flores Ancachi, Karol Ivett Paredes Fonseca, Idelso Manuel García Correa, María

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

Jessica Córdova Lobatón, Wilmar Alberto Elera García, Américo Gonza Castillo y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

Un voto en contra de la congresista Silvana Emperatriz Robles Araujo.

Tres votos en abstención de los congresistas Raúl Felipe Doroteo Carbajo, Francis Jhasmina Paredes Castro y Esdras Ricardo Medina Minaya.

La Comisión en su Décima Quinta Sesión Ordinaria efectuada el 26 de abril de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Conforme a la información disponible el **Proyecto de Ley 869/2021-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 30 de noviembre 2021, siendo decretado el 01 de diciembre 2021 a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado para ser dictaminado.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa propone otorgar competencias para la formalización de predios urbanos a las municipalidades distritales. Para tal fin, el Proyecto de Ley 869/2021-CR estructura su propuesta en dos artículos y dos disposiciones complementarias finales.

En el primer artículo se establece que el objeto de la iniciativa legislativa es otorgar competencias para la formalización de predios urbanos a las Municipalidades Distritales.

En el artículo segundo se propone incorporar en el numeral 2 del artículo 79 de la Ley No. 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, el inciso 2.3., quedando redactado de la siguiente manera:

"Artículo 79.- Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

- 2.1.** Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, tales como corredores viales, vías troncales, puentes, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres y otras similares, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional.

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

- 2.2. Diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos.
- 2.3. **Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, Centros Poblados y Urbanizaciones, compartidas con las municipalidades distritales".**

La Primera Disposición complementaria Final encarga al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI la capacitación de los gobiernos locales en el marco de lo establecido en su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA.

La segunda disposición complementaria establece que las Municipalidades en el ámbito de sus competencias, adecuarán e implementarán en su marco normativo lo establecido en la presente ley.

III. MARCO NORMATIVO NACIONAL

- a. Constitución Política del Perú de 1993
- b. Ley 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal.
- c. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- d. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- e. Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- f. Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.
- g. Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por Posesiones Informales y dicta medidas para la formalización.
- h. Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- i. Decreto Supremo 009-99-MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- j. Decreto Supremo 013-99-MTC, aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.
- k. Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, aprueba el Reglamento del Título I de la Ley 28687, referido a la Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares.

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

- I. Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.
- m. Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

IV. ANTECEDENTES

Las competencias exclusivas de las municipalidades provinciales para llevar a cabo los procesos de titulación de predios urbanos bajo su jurisdicción, se encuentran señaladas en las siguientes normas:

- a) Artículo 79 de la Ley 27972- Ley Orgánica de Municipalidades:

ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

- 1.4. *Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:*

(...)

- 1.4.3. *Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos".*

(...)

- b) Artículo 4 de la Ley 28687 – Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos:

“Artículo 4.- Entidades competentes del proceso de formalización

- 4.1 *Las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto*

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

por el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley 27972.

- 4.2 *Las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).*
- 4.3 *Corresponde al alcalde provincial, en el ámbito de su circunscripción territorial, suscribir los títulos de propiedad y los demás instrumentos de formalización."*

V. OPINIONES

Para el mejor estudio, evaluación y elaboración del presente dictamen se solicitó opinión sobre el Proyecto de ley 869/2021-CR a las siguientes entidades:

a) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:

Con oficio 027-2022-VIVIENDA/DM del 15 de febrero de 2022, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento remite la Opinión legal sobre el proyecto de Ley 869/2021-CR "Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y otorga funciones compartidas a las municipalidades distritales respecto a los procesos de titulación de predios urbanos".

La Oficina General de Asesoría Jurídica mediante Informe N° 098-2022-VIVIENDA/OGAJ remitió al Secretario General del Ministerio de Vivienda la opinión legal, en base a los siguientes informes:

- Informe Técnico-Legal N° 004-2002-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-JLFH, de la Dirección de Vivienda.
- Informe N° D000004-2022-COFOPRI-DND, de la Dirección de Normalización y Desarrollo de COFOPRI
- Informe N° 098-2022-VIVIENDA/OAJ

La opinión legal fue emitida en los siguientes términos:

- 2.4.1. El artículo 4 de la Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, MVCS), tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional; además, facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados.

2.4.2. Los literales a) y e) del artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establece que la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, cuenta dentro de su estructura con la Dirección de Vivienda, la misma que tiene entre sus funciones, elaborar la política nacional y sectorial en materia de habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, así como opinar sobre iniciativas legislativas, en las materias de vivienda, habilitaciones urbanas y edificaciones.

2.4.3. En ese sentido, el literal a) del artículo 3 de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado por el Decreto Legislativo 803; dispone que COFOPRI tiene la función de formular, aprobar y ejecutar de manera progresiva un Programa de Formalización de la Propiedad Urbana de ámbito nacional, que comprenda los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, habilitaciones urbanas a las que se refieren los artículos 7 y 8 de la Ley 26878 y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos que sean definidos mediante Directiva de COFOPRI.

2.4.4. De la misma forma, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones -ROF de COFOPRI, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA, señala que dicha entidad es el máximo Organismo Rector encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida, el Programa de Formalización de la Propiedad y su mantenimiento dentro de la formalidad a nivel nacional.

2.4.5. Conforme a lo antes señalado, el MVCS tiene competencia para emitir opinión respecto a las disposiciones del proyecto de Ley vinculados a aspectos que hagan referencia o incidan sobre las funciones antes descritas

Respecto del Proyecto de Ley:

2.4.6. El proyecto de Ley cuenta con dos (02) artículos y dos (02)

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

disposiciones complementarias finales, cuyo objeto es otorgar competencias para la formalización de predios urbanos a las municipalidades Distritales.

2.4.7. El contenido es el siguiente:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

"La presente Ley tiene por objeto otorgar competencias para la formalización de predios urbanos a las Municipalidades Distritales.

"Artículo 2. Modificación del Numeral 2 del artículo 79, de la Ley N° 27972- Ley Orgánica de Municipalidades. Incorpórese en el numeral 2 del artículo 79 de a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el inciso 2.3., quedando redactado de la siguiente manera:

(...)

2.3. Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, Centros Poblados y Urbanizaciones, compartidas con las municipalidades distritales".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Encárguese al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, la capacitación de los gobiernos locales en el marco de lo establecido en su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2 007-VIVIENDA.

Segunda. Las Municipalidades en el ámbito de sus competencias, adecuaran e implementaran en su marco normativo lo establecido en la presente ley.

2.4.8. En relación al artículo 1 sobre el objeto de la Ley, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MES- CR, establece que el objeto de la Ley debe consistir en la materia legible o materia que regula y la finalidad es el propósito que se busca con la aprobación de dicha propuesta normativa.

2.4.9. De lo descrito, se advierte que el artículo propuesto confunde, el objeto con la finalidad, toda vez que el objeto viene hacer la materia que se regula, en tanto la finalidad debería ser lo que se busca, lo que se desea obtener en beneficio de la población y en este caso

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

el propósito o el fin, que sería la formalización de predios urbanos por parte de las Municipalidades Distritales. En consecuencia, se debe precisar que la técnica legislativa no se aplicó de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior.

2.4.10. En relación al artículo 2, el cual propone modificar el numeral 2 del artículo 79 de la Ley 27972, referido a las funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales, con la finalidad de adicionar un numeral con el siguiente texto:

"2.3 Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, Centros Poblados y Urbanizaciones, compartidas con las municipalidades distritales".

Al respecto, el subnumeral 1.4.3 del artículo 79 de la referida Ley, indica que, dentro de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, se encuentra la del *"Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de **asentamientos humanos**"*. Es decir, que las municipalidades provinciales únicamente tienen la facultad de formalización en los asentamientos humanos.

Sin embargo, el proyecto de Ley no solo busca otorgar a las municipalidades distritales la facultad de ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal en los asentamientos humanos, sino también ampliar el marco a otro tipo de posesiones informales tales como los "Centros Poblados" y "Urbanizaciones".

No obstante, del análisis de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no se describe ni sustenta debidamente la incorporación de las "Centros Poblados" y "Urbanizaciones" para la formalización por parte de las municipalidades distritales, ni tampoco si ello sería responsabilidad también de las municipalidades provinciales teniendo en consideración que la presente propuesta normativa busca modificar un numeral referido a las funciones específicas **compartidas de las municipalidades provinciales**.

2.4.11 Respecto a la Primera Disposición Complementaria Final, que propone encargar al COFOPRI la capacitación de los gobiernos locales; ello no sería necesario, dado que esta entidad dentro de sus funciones establece que son un órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales, conforme lo dispone el numeral 4 del artículo 79 de la Ley 27972, para lo cual mencionada Disposición Complementaria deberá a ser retirada del

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

Proyecto de Ley.

- 2.4.12 La Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto, indica que las Municipalidades en el marco de sus competencias, adecuaran e implementarían en su marco normativo lo establecido en el Proyecto de Ley.

Al respecto se debe adicionar en esta Disposición, así como en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, que la adecuación prescrita debe realizarse respetando el ordenamiento jurídico nacional, conforme a lo precisado en el artículo 11 del Título Preliminar de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el cual dispone que la autonomía de la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con estricto respecto a la legislación vigente.

- 2.4.13 Por otra parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no ha analizado debidamente el impacto que podría producir su dación en contra de la legislación vigente en materia de formalización.

Al respecto, tenemos la Ley 28687, "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", la cual, en su artículo 4 dispone que las Municipalidades Provinciales son las competentes para ejecutar los procesos de formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad respectivos; y que en su artículo 5, regula las definiciones de las distintos tipos de posesión informal de terrenos, tales como, posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares, poseedor, mercados públicos informales, programas de vivienda del estado, unidad inmobiliaria.

- 2.4.14 De igual manera, encontramos que el Reglamento del Título I de la Ley 28687, referido a "Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones informales, Centros Urbanos informales y Urbanizaciones Populares", aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2006- VIVIENDA ; define en su numeral 3.2 del artículo 3, al centro poblado como *"Aquellos lugares del territorio nacional, con fines urbanos, identificados con un nombre, conformado por un conjunto de viviendas habitadas con ánimo de permanencia, destinados principalmente a vivienda, vivienda - comercio, casa huerta u otro similar, cuyos pobladores cuenten con*

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

documentos que acrediten su posesión o con escrituras imperfectas u otros títulos de propiedad que no hayan sido inscritos en el Registro y/o presenten deficiencias que impidan dicha inscripción".

2.4.15 Además, conforme lo señala la DGPRVU y el COFOPRI, el proyecto de Ley debe definir reglas para la intervención subsidiaria de las Municipalidades Provinciales y Distritales al momento de la formalización, con la finalidad de evitar conflictos de competencias entre los gobiernos locales y poder articular de mejor forma los procesos de formalización, en los cuales COFOPRI interviene en su calidad de Órgano Técnico de asesoramiento.

2.4.16 En ese sentido, se advierte que el Proyecto de Ley N° 0869/2021-CR, Ley que propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y otorga funciones compartidas a las municipalidades distritales respecto a los procesos de titulación de predios urbanos, presenta observaciones, por lo que debe ser reevaluado.

III. CONCLUSION:

De acuerdo a lo expuesto se concluye que, desde el punto de vista legal, y tomando en consideración la opinión de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU) y del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley N° 0869/2021-CR "Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y otorga funciones compartidas a las municipalidades distritales respecto a los procesos de titulación de predios urbanos debe ser reevaluado teniendo en consideración las observaciones advertidas en el presente Informe y en los Informes Técnicos.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

El proceso de formalización permite que las familias se conviertan en propietarios y obtengan seguridad jurídica sobre su lote con capacidad de acceder a créditos para construir o mejorar sus viviendas, obtener un posible emprendimiento económico para ampliar sus negocios y dejar legalmente en herencia su propiedad a sus herederos.

Los títulos de propiedad brindan una oportunidad de desarrollo para sus propietarios y la comunidad en general, donde el gobierno central y las empresas privadas pueden

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

ejecutar proyectos de desarrollo, teniendo como base viviendas saneadas física y legalmente

De acuerdo a lo señalado por COFOPRI en su Informe D00004-2022-COFOPRI-DND durante los 25 años que ha venido brindando sus servicios de formalización, ha logrado formalizar a más 2'700,000 predios urbanos a nivel nacional y que con la dación de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, se ha ampliado el plazo para reconocer a las posesiones informales cuya posesión se haya iniciado con anterioridad al 31/12/2015, con lo cual se ha incrementado el universo de pueblos potencialmente formalizables para el cierre de brechas de la informalidad urbana, que comprende un total aproximado de 15,937 posesiones informales a nivel nacional y 2'297,763 lotes pendientes de titulación, previo estudio de factibilidad (diagnóstico), tal como se detalla en el siguiente cuadro:

CONSOLIDADO POR DEPARTAMENTO		
Departamento	Posesión informal	Lotes pendientes de titulación
AMAZONAS	415	47,145
ANCASH	792	97,504
APURIMAC	630	63,730
AREQUIPA	297	53,964
AYACUCHO	770	73,409
CAJAMARCA	625	61,381
CUSCO	1,176	170,630
HUANCAVELICA	832	82,318
HUÁNUCO	979	108,214
ICA	314	33,257
JUNÍN	915	154,365
LA LIBERTAD	782	86,757
LAMBAYEQUE	434	46,275
LIMA	2,273	562,794
LORETO	424	84,623
MADRE DE DIOS	114	16,641
MOQUEGUA	35	2,395
PASCO	47	5,760
PIURA	1,227	172,807
PUNO	1,793	220,017
SAN MARTÍN	515	68,498
TACNA	43	5,742
TUMBES	142	31,456
UCAYALI	363	48,081
Total general	15,937	2,297,763

Fuente: Dirección de Formalización Integral al 19/09/2021

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

En el país existe un total de 196 Municipalidades Provinciales competentes para ejecutar el proceso de formalización en sus circunscripciones territoriales, a lo cual se sumaría las 1,890 Municipalidades Distritales a nivel nacional (15 distritos creados por el Congreso 2020-2021 se encuentran con demandas de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional) de aprobarse el Proyecto de Ley N° 869/2021-CR. A fin de garantizar los estándares de calidad, eficiencia y eficacia para el desarrollo de los procesos de formalización de la propiedad urbana informal a cargo de las municipalidades, COFOPRI constituye un actor importante en concordancia con el artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el cual categoriza a COFOPRI como el Órgano Técnico de asesoramiento de los gobiernos locales para el saneamiento de la propiedad predial; del mismo modo, el artículo 7 de la Ley 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del Acceso a la Propiedad Formal, disponer que COFOPRI establece los mecanismos de asistencia técnica mediante un modelo de gestión descentralizada, dirigida a los gobiernos locales, con la finalidad que ejerzan, de forma estandarizada y con criterios de rigurosidad técnica, los procesos de formalización y de catastro urbano, según corresponda.

Acogiendo las propuestas de COFOPRI formuladas en su Informe D00004-2022-COFOPRI-DND, se propone la reestructuración de la fórmula legal con el siguiente texto:

1. Modificar el artículo 1 para reformular el objeto de ley en concordancia con el Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, con la redacción siguiente:

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, con el objeto de otorgar competencias compartidas a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales, para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal y garantizar su cobertura.

2. El artículo 5 de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, define como **posesiones informales**: "A los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo 013-99-MTC".

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

El proyecto de ley propone incluir *con el siguiente texto* el numeral 2.3: ***Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, Centros Poblados y Urbanizaciones, compartidas con las municipalidades distritales***".

Como se aprecia la definición de "posesiones informales" incluye asentamientos humanos, centros poblados y urbanizaciones, nombrados en el proyecto de ley; por lo que se propone señalar que el proceso de formalización comprende las posesiones informales.

3. Para uniformizar la denominación de "posesiones informales" en la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades se propone modificar el numeral 1.4 del artículo 73, con el siguiente texto:

"ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...).

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo

- 1.1. Zonificación.
- 1.2. Catastro urbano y rural.
- 1.3. Habilitación urbana.
- 1.4. Saneamiento físico legal de las **posesiones informales**
(...)"

4. Se propone ampliar las reglas contenidas en el numeral 1.4 del artículo 79 referido a las facultades regulatorias de las Municipalidades Provinciales de cumplimiento obligatorio de las Municipalidades Distritales, y lograr una mejor concordancia con el subnumeral 1.4.3, en materia de reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos; así, como con el subnumeral 3.5 del numeral 3 del mismo artículo, que establece como función específica exclusiva de las Municipalidades Distritales el reconocimiento de los asentamientos humanos y la promoción de su desarrollo y formalización; esto, a su vez en consonancia con el numeral 2, del artículo 8 de la Ley 28687, referido a la coordinación que debe existir entre la Municipalidad Provincial y la Municipalidad Distrital.

Asimismo, se propone la modificación del último párrafo del artículo 79 de la Ley 27972 para permitir a COFOPRI cumplir un rol orientador de las acciones de formalización a cargo de las municipalidades distritales y provinciales, dotando

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

de contenido a su función de Órgano Técnico de Asesoramiento de gobiernos locales, a través de la asistencia técnica y desarrollo de capacidades dirigidos a los profesionales de las municipalidades, a fin que los procesos de formalización se ejecuten de manera simplificada y estandarizada a nivel nacional. Además, es necesario facultar a COFOPRI seguir ejecutando el proceso de formalización de la propiedad predial a fin de redoblar la cobertura de dicho servicio en los ámbitos donde las municipalidades distritales y provinciales no estén ejecutando dicho proceso o lo hayan suspendido, con lo cual se estará beneficiando a la población de todo el país.

El texto propuesto es el siguiente:

Artículo 2. Modificación del numeral 1 del artículo 73, y de los numerales 1 y 2, y último párrafo del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifica el acápite 1.4. del numeral 1 del artículo 73, y los numerales 1 y 2 y último párrafo del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, de acuerdo a los siguientes textos:

“ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo

- 1.1. Zonificación.
 - 1.2. Catastro urbano y rural.
 - 1.3. Habilitación urbana.
 - 1.4. Saneamiento físico legal de las **posesiones informales**
- (...)”

Artículo 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

(...)

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

- 1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 869/2021-CR, que propone la Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal

labores de control y fiscalización, **así como del saneamiento de la propiedad predial, de cumplimiento** de las municipalidades distritales, en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:"

(...)

1.4.3 Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de posesiones informales.

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

(...)

2.3 Promover la ejecución del reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de posesiones informales a cargo de las municipalidades distritales y, en forma subsidiaria, de las municipalidades provinciales."

(...)

En el saneamiento de la propiedad predial el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI actúa como órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales **para lo cual contribuye al fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y servidores municipales para la ejecución de procedimientos simplificados y estandarizados. Asimismo, ejecuta el proceso de formalización de la propiedad predial, en los ámbitos que no estén siendo intervenidos por las municipalidades, a nivel nacional."**

5. Para una adecuada concordancia de las normas legales referidas a la formalización de la propiedad informal, se propone la modificación del artículo 4 de la Ley 28687 para establecer que las acciones señaladas corresponden a "posesiones informales" en vez de "asentamientos humanos", se propone el siguiente texto:

Artículo 3. Modificación del artículo 4 de la ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Modifíquese el numeral 4.2 del artículo 4 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

dotación de servicios básicos, de acuerdo al siguiente texto:

“Artículo 4.- Entidades competentes del proceso de formalización

(...)

4.2 Las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de las **posesiones informales**, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

(...)

6. Adicionar un artículo para que toda referencia a las competencias de las Municipalidades Provinciales para la ejecución del proceso de formalización regulado en el ordenamiento jurídico, como es el caso del Título I de la Ley 28687, sus normas complementarias, reglamentarias y modificatorias, se entienda también referidas a las competencias de las Municipalidades Distritales.

El texto que se incorpora como disposición complementaria final es el siguiente:

PRIMERA. Competencias reguladas en el ordenamiento vigente

Para los efectos de las modificaciones previstas en la presente Ley, las normas referidas a las competencias de la Municipalidad Provincial para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial reguladas en el Título I de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, y demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico, deben entenderse también referidas a las competencias de la Municipalidad Distrital para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial en su respectiva jurisdicción distrital.

7. Para la intervención subsidiaria de las entidades formalizadoras de modo tal que entre ellas no se generen conflictos de competencias, se propone el siguiente texto:

SEGUNDA. Intervención de los niveles de gobierno en materia de formalización

Las intervenciones con fines de formalización de la propiedad predial programadas por las municipalidades provinciales y municipalidades distritales, no comprenden a las posesiones informales programadas o intervenidas por

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

COFOPRI.

8. Se propone la **TERCERA** disposición complementaria final para establecer que las municipalidades dictan las disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.
9. **CUARTA.** disposición complementaria final para establecer que el Poder Ejecutivo dentro de los ciento veinte días contados desde la vigencia de la presente ley, adecúa las normas reglamentarias que sean necesarias para su implementación.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa modifica el numeral 1.4 del artículo 73 y los numerales 1 y 2, y último párrafo del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, modifica las normas legales del marco normativo de formalización donde se hacen referencia a las funciones de las municipalidades provinciales, teniendo en consideración que compartirá funciones con las municipalidades distritales en materia de promoción del Acceso a la Propiedad Formal.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Se identifica en el análisis costo – beneficio de la norma propuesta, lo siguiente:

SECTORES QUE SE BENEFICIARÁN:

Los beneficiarios serán los habitantes de zonas urbanas que cuentan con posesiones informales de predios urbanos a quienes no han llegado las municipalidades provinciales o COFOPRI.

El proceso de formalización permitirá obtener la seguridad jurídica sobre su lote, delimitando límites y soluciona las controversias limítrofes que pudieran existir o evita que estas puedan producirse, brindándoles además una oportunidad de desarrollo para sus propietarios y la comunidad en general.

Al titular su posesión, además de incrementar el valor del predio, le favorece para la obtención de un crédito al poder ser utilizado como garantía.

Permite el ingreso a los programas de vivienda del Estado.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 869/2021-CR, que propone la Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal

SECTORES QUE SE PERJUDICARÍAN:

No existe perjuicio para ningún sector de la población o del Estado.

EFFECTOS MONETARIOS Y NO MONETARIOS:

Las municipales distritales implementarán los mecanismos de formalización de los predios de su jurisdicción con cargo a su presupuesto asignado. En contrapartida, las municipalidades distritales contarán con predios debidamente identificados y delimitados que les permitirá planificar adecuadamente los servicios que brinda y la obtención de los tributos con información real.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 869/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE OTORGA FUNCIONES COMPARTIDAS A LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL

Artículo 1. Objeto

La presente Ley modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, con el objeto de otorgar competencias compartidas a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales, para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal y garantizar su cobertura.

Artículo 2. Modificación del numeral 1 del artículo 73, y de los numerales 1 y 2, y último párrafo del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifica el acápite 1.4. del numeral 1 del artículo 73, y los numerales 1 y 2 y último párrafo del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, de acuerdo a los siguientes textos:

“ARTÍCULO 73. MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas



**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo

- 1.1. Zonificación.
- 1.2. Catastro urbano y rural.
- 1.3. Habilitación urbana.
- 1.4. Saneamiento físico legal de las **posesiones informales**

(...)"

Artículo 79. ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

(...)

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

- 1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización, **así como del saneamiento de la propiedad predial, de cumplimiento** de las municipalidades distritales, en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:"

(...)

- 1.4.3 Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de **posesiones informales.**

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

(...)

- 2.3 Promover la ejecución del reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de posesiones informales a cargo de las municipalidades distritales y, en forma subsidiaria, de las municipalidades provinciales."

(...)

En el saneamiento de la propiedad predial el Organismo de Formalización de la

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**

Propiedad Informal - COFOPRI actúa como órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales **para lo cual contribuye al fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y servidores municipales para la ejecución de procedimientos simplificados y estandarizados. Asimismo, ejecuta el proceso de formalización de la propiedad predial, en los ámbitos que no estén siendo intervenidos por las municipalidades, a nivel nacional.**

Artículo 3. Modificación del artículo 4 de la ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Modifíquese el numeral 4.2 del artículo 4 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, de acuerdo al siguiente texto:

“Artículo 4. Entidades competentes del proceso de formalización

(...)

4.2 Las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de las **posesiones informales**, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Competencias reguladas en el ordenamiento vigente

Para los efectos de las modificaciones previstas en la presente Ley, las normas referidas a las competencias de la municipalidad Provincial para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial regulada en el Título I de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, y demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico, deben entenderse también referidas a las competencias de la Municipalidad Distrital para ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial en su respectiva jurisdicción distrital.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal

SEGUNDA. Intervención de los niveles de gobierno en materia de formalización

Las intervenciones con fines de formalización de la propiedad predial programadas por las municipalidades provinciales y municipalidades distritales, no comprenden a las posesiones informales programadas y/o intervenidas por el Organismos de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI.

cuarta

TERCERA. implementación de la presente Ley

Las municipalidades dictan las disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

cuarta

CUARTA. Adecuación de la reglamentación

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

Dese cuenta.

Sala de Comisiones

Lima, 26 de abril de 2022



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO América
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2022 09:58:58-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2022 12:44:07-0500



Firmado digitalmente por:
ELERA GARCIA Wilmar
Alberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2022 15:50:01-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2022 16:39:34-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 13:51:44-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2022 11:39:16-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 15:18:41-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelfo
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 19:11:44-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161740126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05/05/2022 18:29:11-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 23 de mayo de 2022.

Al orden del día



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
869/2021-CR, que propone la Ley que otorga
funciones compartidas a los gobiernos locales
en los procesos de formalización de la
propiedad informal**



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/05/2022 14:06:40-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/05/2022 14:06:07-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/05/2022 18:30:48-0500