Proyecto de Ley N° 5927/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 SEP 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:53 pm

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN PARA EL CIERRE DE BRECHAS Y EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

El congresista de la República **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere los artículos 102°, 107° y 206° de la Constitución Política del Perú y en cumplimiento de lo establecido en el inciso c) del artículo 22, artículos 67, 75 y numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República formula la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACION PARA EL CIERRE DE BRECHAS Y EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto ampliar el plazo de formalización de posesiones informales constituidas sobre inmuebles de propiedad estatal, modificando la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, así como modificar la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

Articulo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente Ley, es atender la demanda de formalización de las posesiones informales que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre del 2020, con el propósito de acortar la brecha de la informalidad predial, generando a las familias beneficiadas, seguridad jurídica, contribuir con su desarrollo económico y puedan contar con acceso a servicios básicos como agua

potable, desagüe y energía eléctrica, como parte del derecho a la vivienda digna.

Artículo 3.- Modificación del inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16, 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

Modificase el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16, 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, modificada su vez por la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, 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 constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, **hasta el 31 de diciembre de 2020**. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiere 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.

[...]

Articulo 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 del 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.

[...]

21.- De la expropiación de los terrenos

Declárese de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo. 96 de la Ley 27972, Ley Orgánica de

potable, desagüe y energía eléctrica, como parte del derecho a la vivienda digna y adecuada.

Artículo 3.- Modificación del inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16, 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

Modificase el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16, 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, modificada su vez por la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, 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 constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, **hasta el 31 de diciembre de 2020**. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiere 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 del 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.

[...]

21.- De la expropiación de los terrenos

Declárese 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 hasta el **31 de diciembre del 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 del 2022**.

[...]

Artículo 4.- Modificación de los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación.

Modificase los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

Articulo 5.- De los beneficiarios

5.1 Para ser beneficiario de la presente ley, el posesionario y su cónyuge o conviviente, en caso lo tenga, deben acreditar ante COFOPRI, **municipalidad provincial y distrital,** que a la fecha de la formalización no es propietaria o copropietaria de otro inmueble destinado a vivienda, uso comercial o industrial, dentro del territorio nacional, que se encuentre registrado en los Registros Públicos o fuera de registro en minuta notarial. Quedan exceptuados los predios obtenidos por anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que establezca el reglamento.

5.2 El beneficiario de esta ley queda prohibido de transferir el dominio del predio por un periodo de **diez años,** contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el Registro de Predios. Dicha carga se inscribe en la partida registral correspondiente. El incumplimiento de esta disposición lo excluye de ser beneficiario de otro lote de vivienda.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y DEROGATORIA

PRIMERA. - El Poder Ejecutivo aprueba las disposiciones reglamentarias dentro del

plazo de treinta (30) días calendarios contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.

SEGUNDA. – DEROGACIÓN

Deróguense todas las normas que se opongan a la presente ley.

Elvis Vergara M.

CONG. JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
VOCERO TITULAR
BANCADA DEL GRUPO PARLAMENTARIO
ACCION POPULAR

Darwin Espinoza V.

Jorge Luis Flores Ancachi

Luis Aragón C.

Raul Doroteo C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- ANTECEDENTES.-

En las últimas décadas, uno de los principales problemas del país ha sido la formalización de la propiedad informal de las posesiones establecidas en terrenos de propiedad estatal. En el marco referencial del **Dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción**[1] de fecha 27 de mayo de 2003, respecto a los proyectos de ley, que finalmente concluyeron en la promulgación de la Ley 28391, Ley de Formalización de la propiedad informal de terrenos ocupados por posesiones informales, de centros urbanos informales y urbanizaciones popular, señalaba lo siguiente:

> El sector económico informal del Perú realiza aproximadamente el 80% de la construcción de viviendas, y más del 40% de toda la producción económica nacional; sin embargo, este sector vive virtualmente al margen de las normas estatales, pese a que representa varios millones de dólares en activos provenientes de la propiedad predial, ninguno puede ser puesto en contacto con el mundo de las finanzas y los inversionistas, ya que carecen de títulos debidamente registrados que les confiera valor de intercambio.
>
> Por ello, resulta de preferente interés nacional mejorar y dictar los mecanismos legales donde la propiedad predial en posesión informal en los sectores de escasos recursos, logren su ansiada titulación de los predios posesionados, para que así puedan incrementar el valor de sus propiedades e integrarse al mercado económico formal y participar en la actividad financiera, a fin de que puedan acceder a los créditos bancarios que posibiliten destinarlos a la construcción de una infraestructura básica con los servicios elementales.

En razón de ello, el objeto de la Ley N° 28391, publicada en el diario El Peruano, el 17 de noviembre de 2004, señalaba *"Declárase de preferente interés nacional 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 formalización que esté constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda"*. Asimismo comprendía dentro de los alcances del objeto de la Ley, a los mercados públicos informales.

El ámbito de aplicación de la ley comprendía a las propiedades informales que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2001. Por no tener la Ley una mayor amplitud y precisión, se promovió su modificatoria,

[1] https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/dacc861e728815e5052574a2004eb72f/$FILE/00586DCMAY290503.pdf

la cual finalmente terminó en la dación de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, publicada el 17 de marzo de 2006, donde se amplió el ámbito de aplicación, a las posesiones informales constituidas sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004.

Para acelerar los procesos de formalización, se promulgó la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, publicada el 8 de diciembre de 2006, por el que se declaraba de interés público la formalización y titulación de predios urbanos informales a nivel nacional, sean públicos o privados, que estaría a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, por un periodo de tres (3) años a partir de la vigencia de la Ley.

Con la Ley 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, publicada el 11 de febrero de 2009, se declaró de necesidad la expropiación y posterior titulación de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004, estableciendo además el proceso de expropiación. Además prorrogó por dos años calendarios, el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, establecido por la Ley 28923.

El 1 de noviembre de 2011, se publicó la Ley N° 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. El artículo 1, amplió la vigencia de la Ley 28923, por un período adicional de cinco (5) años y el artículo 3 facultó a COFOPRI realizar las acciones de saneamiento físico legal de las posesiones informales ubicadas en las zonas afectadas por los sismos ocurridos el 15 de agosto de 2007, a favor de las familias que ocuparon sus predios hasta antes del 15 de agosto de 2008.

Mediante la Ley N° 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta otras medidas prioritarias, publicada el 4 de noviembre de 2016, se prorrogó la vigencia del artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios

urbanos, hasta el 31 de diciembre de 2017.

Con la Ley N° 30711, ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, publicada el 29 de diciembre de 2017, amplió el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley 28923, por un período de 4 años, el cual concluyó el 31 de diciembre de 2021, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permita el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

Finalmente, mediante la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, publicada el 21 de octubre de 2020, en su artículo 3, amplió el plazo del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, establecido en la Ley 28923, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.

La misma Ley amplió los plazos de formalización establecidos en la Ley 28687, modificando el inciso 3.1. del artículo 3, señalando que la formalización comprenderá las posesiones informales constituidas sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. De igual forma, modificó el inciso a) del artículo 16, referido a la Aplicación, que los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios, mediante el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos, ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015, de conforme lo establece la Ley 27972.

La Ley N° 31056, también modificó el artículo 21 de la Ley 28923, referido a la expropiación de los terrenos, ampliando el beneficio a los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015. La modificatoria también comprendió al numeral 21.3 sobre restricciones, estableciendo que en ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2015. Además el artículo 5, de los beneficiarios, en su numeral 5.2, estableció la prohibición al beneficiario de la ley, de transferir el dominio privado del predio por un período de 5 años.

Es decir, que en los últimos 19 años, hemos tenido 8 leyes vinculadas a la formalización de propiedad, estableciendo regímenes temporales y especiales, ampliando los plazos de la vigencia de la norma, estableciendo nuevos criterios, sin que se haya logrado solucionar el problema, el mismo que sigue latente y por lo consiguiente, sujeto a la

expedición de más normas.

II.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para **Raúl Ravina**[2] el derecho de propiedad constituye una de las bases fundamentales para el desarrollo económico y social de una sociedad, pues determina las reglas de juego en relación a los bienes. Así, el derecho de propiedad regula a quién pertenece un bien, qué se puede y qué no se puede hacer con él y cómo se puede protegerlo.

Señala el autor de *Propuestas para una agenda en materia de derechos de propiedad rumbo al Bicentenario*, que se ha escrito mucho en relación a la importancia del buen funcionamiento del marco institucional relativo al derecho de propiedad para promover el desarrollo económico. Sin perjuicio de la importancia de la regulación del derecho de propiedad para facilitar el desarrollo económico, este sirve además como una herramienta de política social y promoción de las inversiones.

En ese sentido, señala Ravina, que el derecho de propiedad es parte de la infraestructura institucional con la que una sociedad cimienta su desarrollo, se relaciona con el estado y con el sector privado, con las familias del campo y de las ciudades, con la micro, mediana y gran empresa, con el agro, la industria, la infraestructura y el aprovechamiento de los recursos naturales. En general, los derechos de propiedad son claves tanto para el desarrollo social como para el desarrollo empresarial y la economía en general.

Es evidente, que a pesar de los esfuerzos del Estado por promover diversas campañas de formalización de la propiedad informal, con las municipalidades provinciales, distritales y el apoyo técnico de COFOPRI, ampliando por Ley los plazos de formalización y el ámbito de aplicación, no es posible atender la demanda ciudadana de acceder a la formalidad, para que puedan beneficiarse de los diversos programas del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, como es la ejecución de proyectos de saneamiento, electrificación y Techo Propio, entre otros.

Durante la semana de representación que tenemos los congresistas, recibimos a delegaciones de asociaciones, asentamientos humanos, centros poblados y otras formas de organización vecinal, que piden ser incorporados en los programas de

[2] Propuestas para una agenda en materia de derechos de propiedad rumbo al Bicentenario, Raúl Ravina, Forseti, Revista de Derecho, Volumen, N° 14, Lima, 2021, pp. 45-71.

formalización de la propiedad informal de los predios en los que están posesionados, algunos más antiguos y otros recientes, los que se ubican en terrenos de propiedad estatal.

Conforme lo señalado en los antecedentes normativos evaluados, con la dación de la Ley N° 28687, se estableció que el ámbito de aplicación de las posesiones informales, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, era hasta el 31 de diciembre de 2004, ampliándose hasta el 31 de diciembre de 2015, con la Ley N ° 31056, mientras que el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos tiene su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.

Si bien es cierto, la formalización de la propiedad informal es necesaria, también se deben elevar las prohibiciones a los beneficiarios, para evitar promover el tráfico de terrenos, debido a que si bien la actual norma establece que los beneficiarios están prohibidos de transferir el dominio del predio por un período de cinco años, el plazo debería duplicarse a diez años, considerando que se trata de personas necesitadas de vivienda.

LA NECESIDAD DE FORMALIZAR SIGUE VIGENTE

El problema que sigue latente, a pesar de las diversas modificaciones de la Ley, es que siempre quedan relegadas las posesiones informales que se constituyen posteriormente, por lo que se hace necesario establecer una fecha límite de constitución de las referidas posesiones, a partir del cual no debe proceder ningún proceso de formalización.

Algunos informes realizados por organismos dependientes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, son de la idea que no se otorguen más ampliaciones de plazos de formalización, porque de lo contrario se estaría vulnerando el marco legal existente, como los objetivos y lineamientos de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, así como la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, en cuanto a la orientación de promover ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos y competitivos.

Pero el Congreso de la República no puede dejar de legislar, por la omisión y lentitud del Poder Ejecutivo en aplicar las normas. De los cuatro reglamentos que se tiene previsto emitir para implementar la Ley N° 31313, los que debieron aprobarse hasta setiembre de 2021, un año después, recién el 5 de octubre de 2022, se publicó el

Decreto Supremo que aprueba el reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible y en noviembre de 2022 se pre publicó el reglamento de Vivienda de Interés Social, faltando emitirse otros dos reglamentos más para la aplicación plena de la Ley.

Así como el Ejecutivo tiene sus planes, el Congreso de la República tiene su agenda legislativa anual, en este caso para el período anual de sesiones 2022-2023, establecida mediante la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR y publicada el 25 de octubre de 2022, donde se instituye como objetivo del Acuerdo Nacional y las Políticas de Estado, a la Competitividad del Estado, referente al Desarrollo de Infraestructura y Vivienda, promoviendo proyectos de ley, referente a MEDIDAS PARA PROMOVER LA TITULACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PROPIEDAD Y LA VIVIENDA, tema que precisamente es el contenido de la presente propuesta legislativa.

También se ha señalado, que la ampliación del plazo de formalización afectaría la defensa y recuperación de predios estatales, ocupados ilegalmente después del 31 de diciembre del 2015, potestad amparada en los artículos 65 y 66 de la Ley N° 30230, que establece la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal. La referida afirmación no tiene sustento, debido a que la Ley se encuentra vigente desde el 12 de julio de 2014, es decir hace más de 9 años, tiempo suficiente para haber ejercido la recuperación extrajudicial.

El artículo 65 de la Ley citada, es muy preciso, al señalar que las entidades públicas, a través de sus Procuradurías Públicas, deben repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales que se realicen en los predios bajo su competencia, administración o de su propiedad, inscritos o no en el Registro de Predios o en el SINABIF y recuperar extrajudicialmente el predio, cuando tengan conocimiento de dichas invasiones u ocupaciones, para lo cual requerirán el auxilio de la Policía Nacional del Perú, bajo responsabilidad.

Ante la omisión de las entidades públicas, asume competencia la SBN, quien requerirá al titular del organismo que se inicie, bajo responsabilidad, la recuperación dentro del término de cinco días hábiles de notificado el requerimiento. Vencido este plazo y verificada la inacción, la Procuraduría Pública de la SBN iniciará o continuará las acciones de recuperación extrajudicial. De haberse tomado conocimiento de alguna invasión de terrenos del Estado, las autoridades debieron actuar en su momento, pero

por su inacción, no se puede dejar de legislar.

EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

La formalización del derecho de propiedad predial en el Perú, tiene una importancia económica y social, como escribe Carlos Fernando Yamamoto Suga[3], al citar a De Soto, que en cuanto al significado económico, el célebre estudioso y político, afirma que los sectores más humildes de los países, en su mayoría, son poseedores de cosas. Pero algunos de ellos no tienen la oportunidad de probar sus activos y generar capital. *"Tienen casas, pero no títulos, cosechas, pero no títulos: negocios, pero no escrituras ni acciones, cuyas posesiones lleven una vida paralela en el mundo capitalista".*

Es importante destacar, que en la necesidad de otorgar fundamentalidad al derecho a la vivienda –estableciéndola expresamente en la Constitución- para poner límite al accionar de las autoridades estatales, como en el presente caso en que las diversas dependencias del Poder Ejecutivo pretenden impedir que se siga ampliando el ámbito de formalización, debemos destacar los fundamentos del voto del magistrado Eto Cruz, en la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00011-2010-PI/TC[4].

Expresa el tribuno, que el caso de autos, el examen de constitucionalidad debía centrarse pues en determinar si existía también una afectación al derecho fundamental a la vivienda adecuada. Este derecho, aun cuando no se encuentra incorporado en el listado expreso de los derechos fundamentales que nuestra Constitución recoge, debe ser considerado, en la cláusula de derechos innominados del artículo 3 de nuestra Carta Magna.

Señala el magistrado, que el derecho fundamental a la vivienda se encuentra estrechamente ligado con el principio de dignidad humana, pues la posibilidad de contar con un ambiente adecuado, saludable, seguro y apropiado a las necesidades de la persona resulta indispensable para que ésta pueda desarrollar con el mayor grado de libertad todos los atributos inherentes a su personalidad. Así, el derecho fundamental a la vivienda adecuada encuentra vinculación con la definición de la dignidad humana realizada por el Tribunal.

---

[3] Lo formalización de la propiedad predial en el Perú, de Carlos Fernando Yamamoto Suga, publicado el 31/12/2022, Lucerna iuris Et investigatio, N° 3 – 2002, pp. 135-145

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0011-2010-PI/TC, demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 32 congresistas de la República, contra el artículo 1.11 y contra el artículo 6 de la Ordenanza N° 1020-MML, que modifica la zonificación de los usos del suelo del Cercado de Lima.

Para Eto Cruz, la necesidad de otorgar fundamentalidad al derecho a la vivienda deriva también de la importancia de incorporar a este bien, con la prioridad que corresponde en el debate público, a efectos de significar un límite en el accionar de las autoridades estatales, como la obligación constitucional de tomar medidas tendientes a satisfacer las distintas necesidades habitacionales que tiene la población, viviendas que carecen de condiciones mínimas de calidad, como son viviendas jurídicamente inseguras, sin servicios básicos, pequeñas e insalubres, por lo que la consideración de una vivienda digna como derecho fundamental debe suponer una priorización de esta necesidad básica en las políticas públicas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población.

Considerando la constitucionalidad del derecho a la vivienda digna y adecuada, la cual no puede ser restringida por las autoridades, la informalidad en que todavía viven centenares de miles de hogares, debe ser motivo de atención del Congreso de la República considerando las cifras estadísticas. El **Censo Nacional 2017[5]: XII de Población y VII de Vivienda**, realizado por el INEI, que es el último realizado en el país y que sirve de base para elaborar las políticas públicas en el sector, indagó acerca de la tenencia de los títulos de propiedad de las viviendas particulares propias. Los resultados revelaron que a esa fecha existían 5 millones 853 mil 91 viviendas particulares propias y de estos, 2 millones 964 mil 813 viviendas (50.7%) tenían título de propiedad, mientras que 2 millones 888 mil 278 viviendas (49.3%) no tienen título de propiedad.

El Censo por departamentos (Ver Cuadro N° 1.24), muestra que los mayores porcentajes de viviendas propias sin título de propiedad se registran en Huancavelica 73.1%, Amazonas 70.0%, Huánuco 68.8%, Pasco 68.3%, Apurímac 66.4%, Loreto 64.3%, Cusco 64.1%, Cajamarca 63.4%, Ucayali 59.5%, Región Lima 58.9%, Madre de Dios 57.5%, Piura 56.5%, Ayacucho 55.7%, Puno 54.4%, Junín 53.7%, Ancash 52.8% y Tumbes 50.4%.

Las cifras al año 2017, evidencian que existe una gran informalidad en la propiedad predial del país, debido a que cerca del 50% de los propietarios de viviendas en el Perú, carecen de títulos de propiedad inscrito en la SUNARP, problema que tiene que ser atendido por el Estado de forma prioritaria.

[5] Perú: Características de las viviendas particulares y los hogares. Acceso a servicios básicos, página 78, INEI, agosto 2018. 1.7.- Viviendas particulares censadas propias con título de propiedad.

CUADRO Nº 1.24
PERÚ: VIVIENDAS PROPIAS POR CONDICIÓN DE TENENCIA DE TÍTULO DE PROPIEDAD

Departamentos	Total de viviendas propias		Con título de propiedad		Sin título de propiedad	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	**5 853 091**	**100,0**	**2 964 813**	**50,7**	**2 888 278**	**49,3**
Amazonas	75 548	100,0	22 696	30,0	52 852	70,0
Áncash	247 834	100,0	116 898	47,2	130 936	52,8
Apurímac	93 377	100,0	31 342	33,6	62 035	66,4
Arequipa	294 329	100,0	177 373	60,3	116 956	39,7
Ayacucho	137 236	100,0	60 753	44,3	76 483	55,7
Cajamarca	300 268	100,0	109 961	36,6	190 307	63,4
Prov. Const. del Callao	175 823	100,0	116 786	66,4	59 037	33,6
Cusco	239 970	100,0	86 218	35,9	153 752	64,1
Huancavelica	82 673	100,0	22 220	26,9	60 453	73,1
Huánuco	148 949	100,0	46 477	31,2	102 472	68,8
Ica	183 484	100,0	112 434	61,3	71 050	38,7
Junín	218 085	100,0	100 956	46,3	117 129	53,7
La Libertad	351 011	100,0	187 339	53,4	163 672	46,6
Lambayeque	229 387	100,0	125 528	54,7	103 859	45,3
Lima	1 683 382	100,0	1 028 386	61,1	654 996	38,9
Loreto	166 530	100,0	59 371	35,7	107 159	64,3
Madre de Dios	23 718	100,0	10 084	42,5	13 634	57,5
Moquegua	45 828	100,0	28 645	62,5	17 183	37,5
Pasco	46 436	100,0	14 737	31,7	31 699	68,3
Piura	415 859	100,0	180 790	43,5	235 069	56,5
Puno	306 140	100,0	139 661	45,6	166 479	54,4
San Martín	160 541	100,0	72 163	44,9	88 378	55,1
Tacna	79 108	100,0	49 547	62,6	29 561	37,4
Tumbes	51 343	100,0	25 477	49,6	25 866	50,4
Ucayali	96 232	100,0	38 971	40,5	57 261	59,5
Provincia de Lima 1/	1 497 561	100,0	952 050	63,6	545 511	36,4
Región Lima 2/	185 821	100,0	76 336	41,1	109 485	58,9

1/ Comprende los 43 distritos que conforman la Provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

La justificación de ampliar el plazo de formalización hasta el año 2020, como es la propuesta del presente proyecto de ley, también se encuentran en los estudios de diagnóstico realizados a nivel nacional por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) el año 2022, en el cual se identificó 4,379 posesiones informales en el ámbito urbano que preliminarmente son procedentes para iniciar el proceso de formalización, según la Memoria Anual 2022 de COFOPRI[6].

[6] MEMORIA ANUAL 2022, Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, Director Ejecutivo: Manuel Augusto Montes Boza, 102 páginas, Lima Perú, 2023. Pág. 25, Diagnóstico de la informalidad, a nivel de actividades del Programa Presupuestal 0058.

Se informó, que el estudio de diagnóstico de informalidad se ejecutó en dos etapas durante el 2022, en los cuales se verificó 8,472 posesiones informales, con un total de 838,431 lotes urbanos materia de estudio. Asimismo se permitió conocer que existen 4,093 posesiones informales (320,851 lotes) con resultados no procedentes, por cuestiones de riesgo no mitigable, antigüedad de posesión posterior al 2015, entre otros, que no podrán continuar el proceso de formalización.

De las posesiones que según COFOPRI tienen resultados no procedentes y que no pueden ser tituladas, se encuentran en Ancash 7,677 lotes, en Amazonas 3,304 lotes, en Apurímac 17,700 lotes, en Arequipa 52,555 lotes, en Ayacucho 14,856 lotes, en Cajamarca 6,170 lotes, en Cusco 5,223 lotes; en Huancavelica 3,288 lotes; en Huánuco 16,939 lotes; en Ica 13,605 lotes; en Junín 4,697 y La Libertad con 3,645 lotes.

De igual forma, en Lambayeque no se formalizarían 4,697 lotes; en Lima 23,792 lotes; en Loreto 7,045 lotes; en Madre de Dios 13,408 lotes; en Moquegua 2,462 lotes; en Pasco 9,276 lotes; en Piura 18,201 lotes; en Puno 22,204 lotes, en San Martín 42,648 lotes; en Tacna 3, 494 lotes; en Tumbes 1,573 lotes y, finalmente Ucayali con 21, 272 lotes.

Las cifras citadas corresponden a los estudios realizados por el COFOPRI, lo que evidencia que hay una gran brecha por regularizar la propiedad informal, que precisamente pretender ser solucionadas por la presente propuesta legislativa. Las cifras oficiales no admiten dudas, las estadísticas son los insumos necesarios para justificar en la exposición de motivos, la ampliación de los plazos de formalización de la propiedad informal.

Finalmente, frente a los cuestionamientos de algunos especialistas y organismos técnicos, que expresan que la ampliación de plazo de formalización, puede permitir que se beneficien los traficantes de terrenos, se ha visto por conveniente en la iniciativa legal, duplicando el plazo de prohibición de transferir el dominio del predio por un período de diez años. De igual forma, que los beneficiarios acrediten no sólo ante COFOPRI que no es propietario o copropietario de otro inmueble destinado a vivienda, uso comercial o industrial, dentro del territorio nacional, que se encuentre registrado en los Registros Públicos o fuera del registro en minuta notarial, sino también que la misma se haga ante la municipalidad provincial y distrital.

DIAGNÓSTICO DE LA INFORMALIDAD

Oficinas Zonales	Procedentes		No Procedentes	
	Posesiones informales	Lotes	Posesiones informales	Lotes
Amazonas	234	16,273	109	3,304
Áncash	122	26,634	116	7,677
Apurímac	454	59,014	220	17,700
Arequipa	61	22,853	188	52,555
Ayacucho	195	13,007	193	14,856
Cajamarca	147	20,300	247	6,170
Cusco	238	25,749	82	5,223
Huancavelica	220	21,642	41	3,288
Huánuco	208	16,972	236	16,939
Ica	284	31,125	94	13,605
Junín	272	26,592	99	4,697
La Libertad	148	10,614	211	3,645
Lambayeque	401	26,859	75	5,367
Lima	204	39,321	276	23,792
Loreto	53	4,133	145	7,045
Madre de Dios	11	1,430	193	13,408
Moquegua	44	2,310	60	2,462
Pasco	136	13,531	223	9,726
Piura	237	35,029	182	18,201
Puno	76	7,453	455	22,204
San Martín	209	39,133	191	42,648
Tacna	36	4,493	27	3,494
Tumbes	161	28,214	17	1,573
Ucayali	228	16,427	413	21,272
TOTAL	4,379	509,108	4,093	320,851

Fuente: Memorial Anual 2022 COFOPRI

III.- MARCO NORMATIVO

° Constitución Política del Estado,

° Ley 28391, Ley de Formalización de la propiedad informal de terrenos ocupados por posesiones informales, de centros urbanos informales y urbanizaciones populares.

° Ley N° 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 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación

de servicios básicos.

° Ley N° 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.

° Ley N° 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta otras medidas prioritarias.

° Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal

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

° Decreto Supremo Nº 002-2021-VIVIENDA Reglamento de la Ley Nº 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

IV.- FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente fórmula legal, modifica el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16, 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, a la vez modificados por la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formulación. Asimismo se modifica los incisos 5.1 y 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 31056, que comparando los textos vigentes con los que se pretende modificar son los siguientes:

Artículos vigentes de la Ley 28687, modificados por la Ley N° 31056, que se pretenden modificar	**Propuesta Legislativa de modificación de la Ley 28687.**
Artículo 3.- Ámbito de aplicación 3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan	**Artículo 3.- Ámbito de aplicación** [...] 3.1.- La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, **hasta el 31 de diciembre de 2020**. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiere dársele a

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. [...]	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 2015 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 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 del 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 2015. 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 2015. [...].	**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**. [...].

LEY Nº 31056 **Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización**	**Propuesta Legislativa de modificación de la Ley 31056**
Artículo 5. De los beneficiarios 5.1 Para ser beneficiario de la presente ley, el posesionario y su cónyuge o conviviente, en caso lo tenga, deben acreditar ante COFOPRI, que a la fecha de la formalización no es propietaria o copropietaria de otro inmueble destinado a vivienda, uso comercial o industrial, dentro del territorio nacional, que se encuentre registrado en los Registros Públicos o fuera de registro en minuta notarial. Quedan exceptuados los predios obtenidos por anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que establezca el reglamento. 5.2. El beneficiario de esta ley queda prohibido de transferir el dominio del predio por un periodo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el Registro de Predios. Dicha carga se inscribe en la partida registral correspondiente. El incumplimiento de esta disposición lo excluye de ser beneficiario de otro lote de vivienda.	**Artículo 5. De los beneficiarios** **5.1** Para ser beneficiario de la presente ley, el posesionario y su cónyuge o conviviente, en caso lo tenga, deben acreditar ante COFOPRI, **municipalidad provincial y distrital,** que a la fecha de la formalización no es propietaria o copropietaria de otro inmueble destinado a vivienda, uso comercial o industrial, dentro del territorio nacional, que se encuentre registrado en los Registros Públicos o fuera de registro en minuta notarial. Quedan exceptuados los predios obtenidos por anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que establezca el reglamento. 5.2. El beneficiario de esta ley queda prohibido de transferir el dominio del predio por un periodo de **diez** años, contados desde la fecha de la inscripción a su favor en el Registro de Predios. Dicha carga se inscribe en la partida registral correspondiente. El incumplimiento de esta disposición lo excluye de ser beneficiario de otro lote de vivienda.

V.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Entre los beneficios de la propuesta legislativa, se encuentran los siguientes:

Sujeto	Beneficios
Población objetivo	Los poseedores de terrenos de propiedad informal, se verán beneficiados con la formalización de su posesión, obteniendo el título que tanto anhelan, lo que les permitirá acceder a los programas del gobierno central y local, así como tener la seguridad seguridad del lugar donde viven con sus familias.
Poder Ejecutivo	El Estado cumple con su rol social de favorecer a las

	poblaciones más necesitadas, otorgándoles su derecho a la propiedad.
COFOPRI	El órgano de formalización, cumplirá el rol para el que fue creado, entregando los títulos de propiedad a las familias que se encuentran en las posesiones informales.
Municipalidades	Los gobiernos locales podrán establecer sus planes de desarrollo urbano, considerando a las poblaciones formalizadas, asignándoles recursos para la ejecución de obras y diversos programas sociales. Además que los propietarios ingresarán al padrón de contribuyentes obligados al pago del derecho de impuesto predial y arbitrios municipales.

Respecto a los costos, estos comprenden los siguientes:

Entidad	Costos
COFOPRI	El proceso de formalización, por estar bajo un régimen temporal a manos de COFOPRI hasta el 31 de diciembre del 2026, los costos de formalizar las nuevas posesiones que se incorporen como parte de sus acciones, serán asumidos con cargo a su presupuesto institucional anual.
Poder Ejecutivo	El costo de un proceso de formalización, es mucho menor que el atender las necesidades de poblaciones no formalizadas.

VI.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del Proyecto de Ley, provocará la modificación del inciso 3.1 del artículo 3, del literal a) del artículo 16, el primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley 28687, que fueran modificados por la Ley N° 31056, sólo en la ampliación de plazo, del 31 de diciembre de 2015 al 31 de diciembre de 2020. Y en lo que respecta al numeral 5.1 y 5.2 del artículo 5 de la Ley 31056, aquí se incluye a la municipalidad provincial y distrital respectiva, que realice el proceso de formalización, donde los beneficiarios tendrán que acreditar, que a la fecha de formalización no son propietarios o copropietarios de otro inmueble destinado a vivienda a nivel nacional, así como se amplía de 5 a 10 años, la prohibición al beneficiario de transferir el dominio del predio.

VII.- VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa es concordante con el Objetivo de Competitividad del País del Acuerdo Nacional, en las políticas de Estado 21 de Desarrollo en Infraestructura y Vivienda, promoviendo un proyecto de ley, con el tema 84. Medidas para promover la titulación, formalización y promoción de la propiedad y la vivienda.