



Proyecto de Ley N° 6981/2023-CR

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

## LEY QUE ESTABLECE MECANISMOS PARA EL ACCESO A LA PROPIEDAD PREDIAL URBANA O URBANIZABLE

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **María Antonieta Agüero Gutiérrez**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

### FÓRMULA LEGAL

## LEY QUE ESTABLECE MECANISMOS PARA EL ACCESO A LA PROPIEDAD PREDIAL URBANA O URBANIZABLE

### Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objetivo establecer mecanismos para dotar de propiedad predial urbana o urbanizable a los ciudadanos peruanos a través de la venta directa de predios estatales.

### Artículo 2. Identificación de predios

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) en coordinación con los gobiernos regionales y locales identificará los terrenos urbanos o urbanizables en el marco de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

### Artículo 3. Recuperación de terrenos públicos urbanizables del Estado y transferencia a los gobiernos locales distritales

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) en el ámbito de su competencia, ejecuta los mecanismos de recuperación de terrenos públicos, posteriormente, estos predios son transferidos, a título gratuito, a los gobiernos locales de los distritos correspondientes a la jurisdicción del predio, de acuerdo a lo siguiente:

- Revierte a favor del Estado los predios estatales de dominio privado destinados a una finalidad pública que no ha sido desarrollada por la entidad competente, en el plazo establecido para su ejecución.
- Revierte a favor del Estado aquellos terrenos transferidos a título gratuito a privados o solicitados por estos con fines de urbanización para vivienda de interés social respecto de los cuales no hayan mostrado fehacientemente ocupación ni urbanización, en un plazo máximo de diez (10) años de transferidos.

### Artículo 4. Desmembramiento y venta de predios

Se faculta a las municipalidades distritales el desmembramiento en un área no menor de doscientos metros cuadrados y la venta directa de los predios urbanos o urbanizables, identificados en el marco de la presente ley, a favor de los ciudadanos peruanos.

#### Artículo 5. Asignación de predios

Los predios serán adjudicados a título oneroso, de manera individual, en una cantidad de uno solo por cada ciudadano y solo a aquellos ciudadanos que no posean ningún predio a su nombre.

#### Artículo 6. Precio de los terrenos

- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprueba técnicamente el valor de los predios a vender, teniendo en cuenta un precio ajustado en función del interés social. Como requisito para la postulación, el ciudadano deberá actualizar su clasificación socioeconómica en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- El precio del terreno debe cubrir la totalidad de los gastos en los que incurre el estado para la transferencia de los predios a favor de los ciudadanos.

#### Artículo 7. Plazo de posesión y venta

El beneficiario no podrá vender el predio adquirido bajo esta ley antes de un período de 30 años desde la fecha de adjudicación.

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

**PRIMERA. Modificación del artículo 7 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.**

Modifícase el artículo 7 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

#### **"Artículo 7. Garantías del Sistema Nacional de Bienes Estatales**

[...]

e. La venta por subasta pública de los bienes de dominio privado estatal; y, de manera excepcional, en forma directa o cuando se autorice por ley.

[...]."

Lima, enero del 2024.

*[Firma]*  
FLAVIO CRUZMAMANI

*[Firma]*  
MARIA AGÜERO  
GUTIERREZ

*[Firma]*  
Margot Palacios  
Vocera

*[Firma]*  
Milagros Ríos

*[Firma]*  
Margot Palacios

*[Firma]*  
SEGUNDO T.  
MONTALVO CUBAS



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6981/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

**1. VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

  
.....  
GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 1. Introducción

La tierra es vital para la agricultura, el desarrollo urbano y la gestión de recursos naturales. El derecho de propiedad es esencial para abordar la pobreza, el cambio climático, la urbanización, la resiliencia, la desigualdad y la protección de los derechos de grupos vulnerables, incluyendo menores y mujeres<sup>1</sup>.

El diagnóstico del problema sobre el acceso a propiedad y vivienda en el país puede verse resumido en el preámbulo del Decreto Legislativo N°803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, publicada en 1996.

"La mayoría de los peruanos al no contar con un acceso legal efectivo a la propiedad predial recurre al acceso extralegal, como la invasión"<sup>2</sup>.

Este panorama permanece inalterado, incluso después de casi 28 años desde la promulgación de dicha ley. Se constata que los ciudadanos, particularmente aquellos de menores recursos, enfrentan obstáculos significativos para acceder a una vivienda digna y a servicios esenciales como el agua y el saneamiento. Esta situación los ha llevado a recurrir a la ocupación de terrenos con la esperanza de que, eventualmente, puedan acceder a servicios básicos y obtener la titularidad de la propiedad.

Como solución, el gobierno ha implementado programas como "Techo Propio" y "Nuevo Crédito Mi Vivienda". Aunque estos han beneficiado a miles de individuos, todavía no logran solventar de manera integral el problema de acceso a vivienda que afecta a millones de peruanos.

En este contexto, se han identificado varios problemas clave que impiden el acceso de los ciudadanos a los programas gubernamentales. Entre ellos, la tenencia de terrenos y la situación económica, incluyendo el ingreso mínimo e inestabilidad laboral, destacan como factores críticos que descalifican a los solicitantes de los créditos necesarios para adquirir una vivienda<sup>3</sup>.

Los altos costos y la especulación del suelo urbano representan un obstáculo importante para el desarrollo de viviendas asequibles. El aumento en los precios del suelo disminuye la efectividad de los subsidios habitacionales y complica la implementación de políticas de vivienda<sup>4</sup>.

Así, se propone que el Estado adopte un papel activo como proveedor de terrenos, tanto urbanos como aptos para urbanizar, permitiendo a los ciudadanos adquirirlos directamente con el objetivo de otorgarles propiedad. Esto facilitará su acceso a programas de construcción de vivienda, los cuales requieren como condición previa la posesión de un terreno. Al conferir propiedad a los ciudadanos, se contribuye significativamente al desarrollo socioeconómico y comunitario.

Una tenencia de tierra segura habilita a las personas para invertir y administrar sus recursos de manera eficaz, potenciando así la mejora de sus medios de subsistencia y el

<sup>1</sup> World Bank, "Land," n.d., <https://www.worldbank.org/en/topic/land>.

<sup>2</sup> "Decreto Legislativo N°803, Ley de Promoción Del Acceso a La Propiedad Formal" (1996).

<sup>3</sup> V. Mogrovejo, "Análisis de Los Factores Limitantes y Percepciones Relacionados a La Baja Demanda 'En La Modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva', Del Programa Techo Propio Como Alternativa Sostenible Para La Solución de La Vivienda Social: Caso Jayanca-Lambayeque 201" (Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021).

<sup>4</sup> Julio Calderón, "Programas de Vivienda Social Nueva y Mercados de Suelo Urbano En El Perú," *EURE* 41, no. 122 (2015): 27-47, <https://doi.org/10.4067/s0250-71612015000100002>.

fomento del desarrollo empresarial. Esta estrategia está en consonancia con múltiples metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan asegurar la igualdad en los derechos de propiedad para todos hacia el año 2030.

## 2. Tipos de submercados informales de lotizaciones

Estos submercados se diferencian principalmente en función del tipo de terreno sobre el que se desarrollan: suelo agrícola privado, suelo público, suelo comunal, y otros. Cada uno de estos submercados presenta características propias en cuanto a las dinámicas de transacción, conflicto, y regulación <sup>5</sup>.

**Suelo Agrícola Privado:** Este submercado involucra terrenos que originalmente estaban destinados a la agricultura y que son de propiedad privada. La mercantilización en este caso se manifiesta a través de la venta o fraccionamiento ilegal de estas tierras para uso residencial, muchas veces sin los permisos de cambio de uso de suelo o sin seguir los procedimientos legales para la urbanización. Los promotores de estas lotizaciones suelen ser propietarios de las tierras o empresarios que las adquieren para su desarrollo y venta. Este tipo de suelo presenta conflictos relacionados con la especulación del suelo, el desplazamiento de actividades agrícolas, y disputas legales por la regularización.

**Suelo Público:** Los submercados en suelo público abarcan terrenos de propiedad estatal o municipal que son ocupados ilegalmente para luego ser fraccionados y vendidos por ocupantes o promotores inmobiliarios ilegales. La ocupación de estos terrenos frecuentemente se realiza sin autorización y en contravención a las normativas urbanas y de propiedad. Los conflictos aquí suelen girar en torno a los esfuerzos de desalojo por parte de las autoridades, la lucha por la legalización de las ocupaciones, y la resistencia de las comunidades ante las intervenciones estatales.

**Suelo Comunal:** Este tipo de submercado se refiere a las lotizaciones que se desarrollan en terrenos comunales, que son propiedad colectiva de comunidades campesinas o indígenas. La mercantilización del suelo comunal a menudo implica procesos de división y venta ilegal impulsados por líderes comunitarios o agentes externos que buscan capitalizar sobre el valor del suelo. Los conflictos en estos contextos pueden incluir disputas internas dentro de las comunidades por el manejo y venta del suelo, así como enfrentamientos con el Estado y terceros por el reconocimiento de derechos sobre la tierra.

En ese sentido, el presente proyecto de ley apunta a habilitar al estado la posibilidad de la identificación, desmembramiento y venta directa de terrenos públicos a favor de los ciudadanos, lo cual constituye una alternativa a la invasión y ocupación ilegal de predios.

## 3. Efecto de la propiedad en el desarrollo económico

En Perú, respecto a la tenencia de tierras agrícolas, se ha determinado que la propiedad de estas ejerce un impacto positivo en la capitalización de los agricultores. Esto se atribuye a que otorga una mayor seguridad en la tenencia y mejora el acceso a financiamiento. La razón radica en que poseer un título de propiedad no solo garantiza la

<sup>5</sup> Julio Calderón, Ivonne Valencia, and Edwin Gabriel, "De Invasores a Compradores. Mercantilización Del Suelo En La Lima Popular Del Siglo XXI," *Territorios*, no. 49 (2023), <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11669>.

legitimidad sobre el terreno, sino que además habilita a los agricultores a emplear la tierra como garantía para solicitar préstamos<sup>6</sup>.

De esta forma, facilitar el acceso a los ciudadanos a la propiedad urbana o urbanizable puede brindar una base firme para el progreso personal y comunitario, otorgando a los propietarios la estabilidad necesaria para la planificación a largo plazo y la inversión. Este marco de seguridad no solo mejora el acceso al financiamiento, al permitir que las propiedades sirvan como garantía para préstamos, sino que también incentiva tanto a individuos como al gobierno a invertir en infraestructura y servicios esenciales, potenciando así la calidad de vida urbana. Además, la certeza en la tenencia fomenta el emprendimiento y el desarrollo económico, creando empleo y dinamizando las economías locales. A largo plazo, el acceso a la propiedad urbana emerge como un instrumento clave para la equidad social y la reducción de la pobreza, facilitando la acumulación de riqueza y ofreciendo una senda hacia la mejora sostenible de las condiciones de vida.

#### 4. El problema de las invasiones

Desde la mitad del siglo XX, la informalidad ha ido ganando terreno en el Perú, especialmente en Lima, manifestándose significativamente a través de las invasiones de terrenos. Un hito histórico que señaló el comienzo de las invasiones modernas y sentó las bases de una cultura de informalidad en la adquisición de viviendas fue la ocupación del cerro 7 de octubre en 1964, ubicado en El Agustino. Dicha cultura se consolidó progresivamente como una respuesta al fracaso del Estado para proporcionar soluciones habitacionales accesibles, y simultáneamente, como un mecanismo de resistencia frente a un sistema legal y social que excluía a muchos<sup>7</sup>.

Las décadas siguientes vieron un incremento significativo en la población urbana, impulsado en gran medida por la migración desde zonas rurales hacia las ciudades, en busca de mejores oportunidades económicas y de vida. Esto exacerbó la demanda de vivienda, superando con creces la oferta disponible y las capacidades de planificación y respuesta del Estado.

Las invasiones no fueron actos espontáneos sino cuidadosamente planificadas y ejecutadas por comunidades organizadas. Los invasores seleccionaban terrenos (privados o estatales), planificaban la ocupación y se establecían en estos espacios, desarrollando con el tiempo asentamientos informales que carecían de servicios básicos y reconocimiento legal.

Se ha encontrado que los invasores poseen una notable capacidad organizativa y, además, disponen de recursos económicos. Se ha descubierto que las personas involucradas en el tráfico ilegal de tierras realizan pagos iniciales que oscilan entre los 5 mil y 15 mil soles. Esto también indica que tienen la capacidad de ahorrar<sup>8</sup>.

En este contexto, las invasiones representan una estrategia adoptada por ciertos grupos ante la insuficiencia de opciones provistas por el Estado para acceder a la tierra. Se propone como solución que las municipalidades faciliten la adquisición de terrenos urbanos o aptos para urbanizar. Esta medida podría ofrecer a las personas una alternativa

<sup>6</sup> Ursula Aldana and Ricardo Fort, "Efectos de La Titulación y Registro de Tierras Sobre El Grado de Capitalización En La Agricultura Peruana: Una Estimación Basada En El III Censo Agropecuario," *Grade* 23, no. 3 (2001): 37, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31221526004>.

<sup>7</sup> F. Ruiz et al., "En Busca Del Lote Propio. Hacia Una Verdadera Política de Vivienda En El Perú," *Ius Et Veritas*, no. 20 (2000): 413–29, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/15947/16372>.

<sup>8</sup> Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, "Política Nacional de Vivienda y Urbanismo: Ley N° 31313 - Ley de Desarrollo Urbano Sostenible y Exposición de Motivos," 2021.

viable para evitar el trato con redes de tráfico de tierras y dirigentes corruptos, así como eludir la compra de terrenos cuyos precios se han inflado excesivamente debido a la especulación.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Este proyecto de ley está en plena conformidad con lo estipulado por la Constitución Política del Perú. Cabe destacar que, en el proceso de venta de terrenos urbanos o urbanizables, el Estado no desempeña una función empresarial, puesto que su objetivo no es la generación de ganancias. Más bien, busca únicamente recuperar los costos en los que incurre durante las etapas de identificación, subdivisión y transferencia de dichos terrenos.

El presente proyecto de ley se encuentra en consonancia con las disposiciones de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, y amplía su enfoque al introducir mecanismos detallados para la efectiva implementación de políticas de vivienda de interés social. A través de la habilitación de procesos para la recuperación y posterior venta de terrenos urbanizables a ciudadanos, este proyecto contribuye a la disminución del déficit habitacional.

La modificación a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, introduce la posibilidad de realizar ventas directas de bienes estatales en circunstancias específicamente contempladas por la ley. El objetivo de esta medida es permitir la venta de terrenos urbanos o susceptibles de urbanización a terceros.

**Tabla 1.**

*Comparativo del artículo 7 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*

| Artículo original                                                                                                                                                                                                                      | Artículo modificado                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>"Artículo 7. Garantías del Sistema Nacional de Bienes Estatales</b></p> <p>[...]</p> <p>e. La venta por subasta pública de los bienes de dominio privado estatal; y, de manera excepcional, en forma directa.</p> <p>[...]."</p> | <p><b>"Artículo 7. Garantías del Sistema Nacional de Bienes Estatales</b></p> <p>[...]</p> <p>e. La venta por subasta pública de los bienes de dominio privado estatal; y, de manera excepcional, en forma directa o cuando se autorice por ley.</p> <p>[...]."</p> |

Fuente: Elaboración propia

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley no genera costos adicionales al tesoro público. Debido a que los gastos en los que incurre el gobierno para realizar el proceso de venta de predio, es cubierto en su totalidad por los ciudadanos, abriéndose la posibilidad de que se generen beneficios económicos para el estado peruano, producto de la venta de terrenos urbanizables, al mismo tiempo que se atienden las necesidades de acceso a vivienda de la población.

La tierra posee un valor que va más allá de lo meramente económico, influenciando aspectos fundamentales como la cultura, la religión y la dinámica de inclusión o exclusión social. A lo largo de la historia, ha servido como un factor determinante para establecer quién posee el derecho a votar o a participar en las decisiones de la comunidad. Proporcionar mecanismos que faciliten el acceso de los ciudadanos a la propiedad de la tierra no solo fomenta la riqueza y el desarrollo individual y comunitario, sino que también representa una estrategia clave para el progreso social. En este contexto, la habilitación de la venta directa de terrenos a los ciudadanos, bajo los lineamientos de la ley actual, se presenta como una solución efectiva y beneficiosa para la sociedad.

#### IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se encuentra alineado con la Política 21 de la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024 y del Acuerdo nacional.

**Política de estado 21.** Desarrollo en Infraestructura y Vivienda, **Tema 91.** Medidas para promover la titulación, formalización y promoción de la propiedad y la vivienda. El presente proyecto de ley se enfoca directamente en promover la propiedad a través de la venta directa de predios estatales a ciudadanos.