



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ

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



PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA A TRAVÉS DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES

El grupo parlamentario 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, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA A TRAVÉS DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL EN TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regularizar la situación de la propiedad en áreas ocupadas por posesiones informales, proporcionando un marco legal para la formalización de la tenencia de la tierra y las construcciones en dichos terrenos. Además, la ley tiene como objetivo primordial promover y garantizar el derecho fundamental a una vivienda digna para todos los ciudadanos, especialmente aquellos que residen en estas áreas informales.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la ley es reducir la brecha de acceso a una vivienda digna, mediante la regularización de la propiedad en áreas ocupadas por posesiones informales y la reducción del tráfico de terrenos. Así como promover medidas destinadas a mejorar las condiciones de habitabilidad y fomento de la construcción de viviendas adecuadas y asequibles para todos los ciudadanos, especialmente aquellos que residen en estas áreas informales.

Artículo 3. Definición de posesión informal

Se considera posesión informal a la ocupación de un terreno o inmueble por parte de individuos o comunidades sin contar con el respaldo legal o título de propiedad que respalde dicha ocupación. Esta posesión puede surgir de diversas circunstancias, como la ocupación de terrenos baldíos, la construcción de viviendas en áreas no autorizadas o la ocupación de inmuebles abandonados, entre otras. La posesión informal no implica necesariamente un incumplimiento de la ley por parte de los

ocupantes, pero puede generar situaciones de inseguridad jurídica y socioeconómica tanto para ellos como para la comunidad en su conjunto. En el marco de esta ley, se busca regularizar y legalizar estas posesiones informales para brindar seguridad jurídica a los ocupantes y promover el acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos.

Artículo 4. Participación comunitaria

Con el fin de promover un enfoque participativo y colaborativo en la gestión de las áreas informales y en la implementación de las políticas de regularización y mejora de vivienda, se establecen las siguientes disposiciones:

1. **Creación de Comités de Vecinos:** Los poseedores informales solicitarán a la Municipalidad Provincial y/o Distrital, su inscripción como comité vecinal que a su vez será conformado por comités por manzanas y macro manzanas, integrados por representantes de la comunidad, autoridades locales y otros actores relevantes, con el objetivo de coordinar acciones y proyectos para la formalización, acceso a servicios básicos y el mejoramiento del barrio. La vigencia, forma de organización y auto regulación será decidida por el comité vecinal, a propuesta de la Municipalidad Provincial y/o Distrital.
2. **Consulta y Diálogo:** Se garantizará la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con la regularización de la propiedad y el desarrollo de las áreas informales, mediante la realización de consultas públicas, audiencias y mesas de diálogo que permitan recoger las opiniones y necesidades de los habitantes.
3. **Capacitación y Empoderamiento:** La Municipalidad Provincial y/o Distrital que se encuentre a cargo de la jurisdicción donde se encuentran los predios de posesiones informales en acompañamiento con COFOPRI, de manera obligatoria, brindarán capacitación y asesoramiento técnico a los residentes de las áreas informales por lo menos cuatro veces al año, con el fin de fortalecer sus capacidades organizativas y de gestión comunitaria, promoviendo así su participación activa en la planificación y ejecución de proyectos de mejoramiento del hábitat.

Artículo 5. Medidas de prevención de futuras informalidades

Con el propósito de evitar la proliferación de nuevas ocupaciones informales en el futuro y promover un desarrollo urbano planificado y sostenible, se establecen las siguientes medidas:

1. **Planificación Urbana Integral:** Los gobiernos locales con el apoyo del gobierno central, deberán elaborar planes de desarrollo urbano que incluyan zonificaciones claras y precisas, así como normativas que regulen el uso del suelo y la ocupación de terrenos, con el fin de prevenir la formación de áreas informales y garantizar un crecimiento ordenado de la ciudad.

2. **Control y Fiscalización:** Se establecerán mecanismos de control y fiscalización para evitar la ocupación ilegal de terrenos y la construcción de viviendas en áreas no aptas para la habitabilidad, mediante la aplicación de sanciones a quienes incumplan con las disposiciones establecidas en la normativa urbana y de ordenamiento territorial.
3. **Promoción de Alternativas Habitacionales:** Se impulsarán políticas de vivienda que promuevan el acceso a soluciones habitacionales formales y asequibles para la población de bajos ingresos, a través de programas de construcción de vivienda social, subsidios habitacionales y acceso a créditos para la adquisición de vivienda.

Artículo 6. Modificación del inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16 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

Se modifica el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16 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, modificado por la ley 31056, en los siguientes términos:

"Artículo 3. Ámbito de aplicación

3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de **2020**. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono [...]"

"Artículo 16. Aplicación

[...]

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

"Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos

[...]

21.3 Restricciones

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

Artículo 7. Modificación 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

Se modifica el 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, modificado por las leyes 29320 y 31056, en los siguientes términos:

"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 [...]"

Artículo 8. Modificación del artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos

Se modifica el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, modificado por las leyes 29320, 29802, 30513, 30711 y 31056, en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación

Créase un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2028.

Este plazo de vigencia comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial que permite el reforzamiento de la formalidad y la seguridad jurídica en el país"

Artículo 9. Modificación de los incisos 5.1 y 5.2 del artículo 5, inciso 7.3 del artículo 7 y numeral 1 del artículo 8 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización

Se modifica los incisos 5.1 y 5.2 del artículo 5, inciso 7.3 del artículo 7 y numeral 1 del artículo 8 de la Ley 31056, Ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, en los siguientes términos:

"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 **ni haya sido** 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 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, **de igual modo, si el beneficiario ha sido copropietario por medio de bienes de la sociedad de gananciales y ya no lo es por motivo de divorcio, queda facultado para acogerse a la presente norma.**

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."

"Artículo 7. Exoneraciones

7.3. El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de **2028**. Esta exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente."

"Artículo 8. Áreas no comprendidas en los procesos de formalización

1. Los de uso o reservados para el desarrollo de servicios públicos, equipamiento educativo, áreas de recreación pública, siempre que el documento que así los determine se haya expedido de forma anterior a la fecha de ocupación física del área urbana informal. **El gobierno local o la entidad responsable de determinar el uso para dicho fin, podrá de manera excepcional reubicar en una zona próxima el área que se encuentra en posesión informal con fines de vivienda, de manera que este poseedor pueda acceder a la titulación"**



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ

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



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 15:56:26-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 13:28:40-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 11:09:51-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 15:56:36-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 11:41:49-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 12:54:14-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 15:19:20-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2024 11:34:13-0500

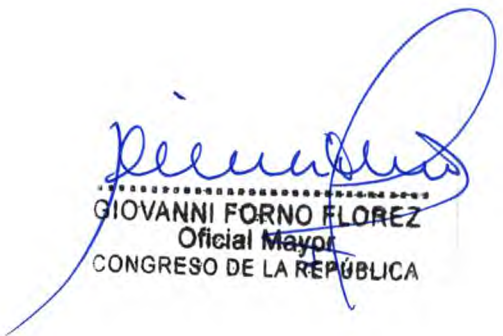


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7479/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN; Y**
- 2. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**


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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Perú, la posesión informal de terrenos y viviendas es una problemática extendida que afecta a un considerable porcentaje de la población. Esta situación se manifiesta en la ocupación de terrenos baldíos, áreas verdes, riberas de ríos y otros espacios públicos o privados por parte de familias que carecen de acceso a una vivienda digna. Estas posesiones informales surgen como respuesta a diversas causas, entre las que se incluyen la falta de políticas públicas adecuadas en materia de vivienda, la migración interna, la precariedad económica y la informalidad laboral, entre otros factores.

Actualmente, las posesiones informales en el Perú representan un desafío tanto para las autoridades como para los propios ocupantes. Estas ocupaciones carecen de reconocimiento legal y, por lo tanto, de seguridad jurídica, lo que expone a los ocupantes a la vulnerabilidad frente a desalojos forzosos y conflictos legales. Además, la falta de regularización dificulta el acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad, saneamiento y transporte público, así como a equipamientos sociales y educativos. Esta situación perpetúa el ciclo de pobreza y exclusión social en estas comunidades, limitando sus oportunidades de desarrollo y generando condiciones de vida precarias e inseguras.

De acuerdo al Censo Nacional 2017, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, Del total de viviendas particulares censadas propias, el 50,7% (2 millones 964 mil 813) tiene título de propiedad y el 49,3% (2 millones 888 mil 278) de viviendas no cuentan con dicho documento.

De igual modo, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), dio a conocer que existen más de 108,000 lotes pendientes de formalización y más de 100,000 viviendas que están en estado de informalidad.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a través del boletín *Estado de la Población Peruana 2020*, elaborado con ocasión del Día Mundial de la Población, reveló que cerca de la cuarta parte de viviendas (24,5%), son propias sin título de propiedad, generalmente, éstas corresponden a aquellas ubicadas en asentamientos humanos donde los migrantes accedieron a viviendas por invasión.

Estas cifras alarmantes sitúan a la posesión informal de terrenos como una problemática real que ha de ser tratada con la importancia debida. Si bien es cierto, a través de los años se han emitido leyes que apoyan en la formalización de estos predios, ello ha



cumplido su periodo, siendo de necesidad apremiante una nueva legislación que permita formalizar las posesiones informales, sin favorecer a las mafias de traficantes de terrenos.

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La promoción del derecho a una vivienda digna a través de la formalización de la propiedad informal en terrenos ocupados por posesiones informales se presenta como una necesidad imperante. Esta iniciativa busca brindar seguridad jurídica a los ocupantes informales, garantizar su acceso a servicios básicos, equipamientos urbanos, promover su inclusión social y económica. Asimismo, contribuirá a la ordenación del territorio y al desarrollo urbano sostenible, mediante la planificación y gestión adecuada de las áreas afectadas. En consecuencia, se hace necesario adoptar medidas legislativas que establezcan un marco normativo claro y eficaz para la regularización de la propiedad informal, con el fin de garantizar el ejercicio pleno del derecho a una vivienda digna para todos los ciudadanos peruanos.

La importancia de esta propuesta consiste en la participación comunitaria, ya que se incluye su participación en el proceso de regularización de la propiedad informal, permitiendo empoderar a los residentes de las áreas afectadas, brindándoles la oportunidad de tener voz y voto en las decisiones que afectan directamente sus vidas y su entorno.

Asimismo, se brinda a la comunidad un conocimiento profundo y detallado de las condiciones y necesidades específicas de su área. Su participación activa en el proceso de regularización garantiza que las soluciones propuestas sean adecuadas y efectivas para abordar las situaciones particulares de cada comunidad. De esta manera, la participación comunitaria facilita la construcción de consenso entre los diferentes actores involucrados, incluyendo a los residentes, autoridades locales, organismos gubernamentales y otros interesados. Esto promueve una mayor legitimidad y aceptación de las medidas adoptadas, lo que contribuye a su efectividad y sostenibilidad a largo plazo.

En ese sentido, se pretende que, al involucrar a la comunidad en la planificación y ejecución de las acciones de regularización, se aumenta la probabilidad de una implementación exitosa y eficiente de las medidas propuestas. La participación activa de los residentes puede ayudar a identificar posibles obstáculos y encontrar soluciones



prácticas y viables para superarlos. Asimismo, se busca fomentar el sentido de pertenencia, ya que, está comprobado que la participación comunitaria en el proceso de regularización promueve un mayor sentido de pertenencia y responsabilidad hacia el barrio o la comunidad, lo que puede traducirse en un mayor compromiso con el mantenimiento y la mejora del entorno urbano en el futuro.

En resumen, la participación comunitaria es esencial para garantizar que las políticas y acciones de regularización de la propiedad informal sean efectivas, equitativas y sostenibles a largo plazo. Al involucrar a los residentes en el proceso, se promueve una mayor inclusión, legitimidad y éxito en la búsqueda de soluciones para esta problemática compleja.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta legislativa impacta directamente en Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, toda vez que, modifica algunos artículos para ampliar el plazo de titulación.

La propuesta se adecúa a la normativa vigente en cuanto a su finalidad que es regular la formalización de las posesiones informales, así como a los principios constitucionales de vivir en un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Además, respeta los convenios internacionales suscritos por el Perú relativos a la vivienda.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta de ley no incurre en gastos en el erario nacional, ya que modifica la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, en cuanto al plazo para acceder a esta ley, por el contrario, la norma establece beneficios directos en la mejora en la calidad de vida de la población que actualmente se encuentra en un estado de informalidad. Asimismo, la propuesta posee beneficios indirectos ya que, al establecer medidas para reducir futuras informalidades y la participación comunitaria, se verá una mayor intervención de la propia ciudadanía que se encuentra en este estado de informalidad y serán ellos los que apoyarán a sus comunidades para lograr el desarrollo esperado.



IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

La iniciativa legislativa tiene relación con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2023-2024 en:

- Objetivo II. Equidad y Justicia Social. 10. Reducción de la pobreza. 30. Lucha contra la pobreza.
- Objetivo II. Equidad y Justicia Social. 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. 31. Acciones del Estado contra la discriminación y la inequidad social

Asimismo, la iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de estado expresadas en el Acuerdo Nacional en:

- II. Equidad y Justicia Social. 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. El Estado: (a). combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.
- IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. 32. Gestión del Riesgo de Desastres. El Estado: (d). Fomentará la reducción del riesgo de desastres tomando en consideración que la expansión de ciudades y la densificación de la población se debe adaptar al cambio climático, ubicando los proyectos de desarrollo en zonas en las de menor peligro según los estudios de microzonificación multiamenaza.
- IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. 34. El Estado: a. Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
- IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. 34. El Estado: c. Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas en razón de su jerarquía y de su complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transportes y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias, industriales y de servicios.