



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE
LA OBLIGACIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES DE PROMOVER
LA DESAFECTACIÓN Y CAMBIO DE
USO EN ZONAS DE EQUIPAMIENTO
QUE NO CUMPLIERON SU FINALIDAD,
A FAVOR DE POSESIONES
CONSOLIDADAS ANTERIORES AL 31
DE DICIEMBRE DE 2021**

Los Congresistas de la República, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ** que suscriben, a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE
PROMOVER LA DESAFECTACIÓN Y CAMBIO DE USO EN ZONAS DE
EQUIPAMIENTO QUE NO CUMPLIERON SU FINALIDAD, A FAVOR DE
POSESIONES CONSOLIDADAS ANTERIORES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021**

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la obligación de las municipalidades distritales y provinciales de promover la desafectación y cambio de uso de zonas calificadas como equipamiento urbano que no hayan cumplido su finalidad pública, cuando dichas áreas cuenten con posesión consolidada anterior al 31 de diciembre de 2021.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a:

- a) Zonas de equipamiento urbano no implementadas conforme a su finalidad original por un periodo mayor a diez (10) años.
- b) Predios ocupados de manera pública, pacífica y continua antes del 31 de diciembre de 2021.
- c) Áreas destinadas actualmente a vivienda social, mercados de abastos, actividades productivas, industriales o proyectos de infraestructura de interés local.

Se excluyen bienes destinados a defensa nacional, seguridad estratégica o infraestructura crítica de alcance nacional.

Artículo 3.- Obligación de evaluación municipal

Las municipalidades distritales y provinciales están obligadas, bajo responsabilidad funcional, a:

- 1. Iniciar procedimiento de evaluación técnica y legal de oficio o a solicitud de parte.
- 2. Determinar si el bien ha perdido su finalidad pública.
- 3. Emitir pronunciamiento debidamente motivado respecto a la procedencia o improcedencia de la desafectación y cambio de uso.

El procedimiento no podrá exceder de noventa (90) días calendario.

Artículo 4.- Coordinación interinstitucional

Cuando el bien sea de dominio estatal o se encuentre inscrito a favor del Estado, la municipalidad deberá solicitar opinión técnica previa a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN).

Cuando corresponda formalización individual o colectiva, se coordinará con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

Artículo 5.- Participación y transparencia

El procedimiento de evaluación deberá garantizar mecanismos de publicidad, acceso a la información y participación ciudadana conforme a la normativa vigente.

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera. - Modificación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Incorpórese el numeral 36 al artículo 9 de la Ley N° 27972, con el siguiente texto:

36. Evaluar periódicamente las zonas de equipamiento no ejecutadas y, de corresponder, promover su desafectación y cambio de uso conforme al interés público y la normativa vigente.

Segunda. - Incorporación a la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

Incorpórese la SÉPTIMA Disposición Complementaria a la Ley N° 29151:

SÉPTIMA. - Evaluación de pérdida de finalidad pública en zonas de equipamiento.

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales podrán evaluar la pérdida de finalidad pública de bienes de dominio público calificados como zonas de equipamiento, cuando se acredite su no implementación por un periodo mayor a diez (10) años y exista posesión pública, pacífica y continua anterior al 31 de diciembre de 2021.

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales emitirá opinión técnica previa respecto de la naturaleza jurídica del bien y la procedencia del acto correspondiente.

Tercera. - Incorporación a la Ley N° 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos

Incorpórese el artículo 6-A a la Ley N° 31199:

Artículo 6-A.- Evaluación excepcional de zonas de equipamiento no implementadas

De manera excepcional, las municipalidades podrán evaluar la desafectación y cambio de uso de zonas de equipamiento que no hayan sido implementadas por un periodo mayor a diez (10) años y que cuenten con posesión consolidada anterior al 31 de diciembre de 2021, conforme al interés público y la planificación urbana vigente.

El reglamento establecerá los criterios técnicos aplicables.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

Segunda. - Concordancia normativa

Las disposiciones de la presente ley se aplican en armonía con la Ley N° 28687, la Ley N° 32267 y demás normas sobre formalización de la propiedad informal, respetando el corte temporal establecido al 31 de diciembre de 2021.

Tercera. - Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 25 de febrero del 2026



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/02/2026 17:07:10-0500

Congresista Darwin Espinoza Vargas



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/02/2026 10:47:58-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2026 12:36:56-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/02/2026 10:48:11-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2026 15:53:53-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 14:03:13-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2026 13:00:29-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

El Perú enfrenta, desde hace décadas, un proceso de crecimiento urbano acelerado y desordenado que ha generado una profunda brecha entre la planificación normativa del territorio y la realidad social efectiva de ocupación y uso del suelo.

Las ciudades han crecido más rápido que la capacidad del Estado para ejecutar proyectos de equipamiento urbano previstos en los planes reguladores. Como consecuencia, miles de áreas calificadas formalmente como “zonas de equipamiento” nunca llegaron a cumplir la finalidad pública para la cual fueron proyectadas.

Mientras tanto, sobre muchas de estas áreas se consolidaron:

- Viviendas sociales de familias de bajos recursos.
- Mercados populares que abastecen a comunidades enteras.
- Actividades productivas de pequeña y mediana escala.
- Proyectos de infraestructura local impulsados por la propia comunidad.

En numerosos distritos del país —como Nuevo Chimbote, San Juan de Lurigancho, Villa El Salvador, Comas, Chiclayo y Trujillo— existen casos donde predios calificados como equipamiento han permanecido sin ejecución por más de diez o veinte años, mientras la población, ante la ausencia de acción estatal, ocupó dichos espacios generando núcleos urbanos consolidados.

Este fenómeno no puede analizarse únicamente desde una perspectiva registral o formalista. Nos encontramos ante una problemática estructural que involucra:

- Derecho a la vivienda.
- Derecho al trabajo.
- Desarrollo económico local.
- Planificación urbana.
- Seguridad jurídica.
- Función social de la propiedad.

La presente iniciativa legislativa no busca promover ocupaciones ilegales ni generar amnistías indiscriminadas. Tampoco pretende desconocer la naturaleza de los bienes de dominio público ni debilitar el régimen de protección de los espacios públicos.

Su finalidad es distinta y técnicamente delimitada:

Establecer la obligación de las municipalidades de evaluar, bajo criterios objetivos y temporales claramente definidos, aquellas zonas de equipamiento que no cumplieron su finalidad pública por un periodo prolongado y que cuentan con posesión consolidada anterior al 31 de diciembre de 2021, en armonía con la última ampliación legal del proceso de formalización.

- La propuesta no crea regularización automática.
- No convierte ocupaciones en propiedad de manera inmediata.
- No afecta la independencia del Poder Judicial.

Lo que establece es un deber de evaluación administrativa motivada, bajo responsabilidad funcional, cuando concurren circunstancias objetivas:

- No implementación por más de diez años.
- Posesión consolidada previa al 31 de diciembre de 2021.
- Uso social efectivo del suelo.

Esta iniciativa se enmarca dentro del principio constitucional de razonabilidad y del mandato del Estado de promover el desarrollo integral del país, previsto en el artículo 44 de la Constitución Política.

Asimismo, responde al principio de función social de la propiedad reconocido en el artículo 70 de la Constitución, el cual establece que el ejercicio del derecho de propiedad debe armonizarse con el interés social.

La realidad urbana ha demostrado que mantener indefinidamente la calificación formal de equipamiento sobre predios que nunca fueron implementados no necesariamente protege el interés público; en muchos casos, genera conflictos sociales, litigios judiciales prolongados, desalojos traumáticos y crisis políticas locales.

En diversas municipalidades del país se han iniciado procesos de desafectación parcial para regularizar situaciones consolidadas. Sin embargo, dichos procesos dependen actualmente de la voluntad política circunstancial de cada autoridad local, sin existir un mandato legal general que obligue a evaluar objetivamente estos supuestos.

Ello produce:

- Discrecionalidad excesiva.
- Desigualdad entre distritos.
- Inseguridad jurídica para miles de familias.
- Judicialización innecesaria de conflictos urbanos.

La propuesta legislativa busca uniformizar criterios y establecer reglas claras dentro del marco constitucional vigente, armonizando:

- Ley N.º 29151 – Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N.º 31199 – Ley de Gestión y Protección de Espacios Públicos.
- Ley N.º 32267 – Ampliación del plazo de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021.

Es importante resaltar que el corte temporal al 31 de diciembre de 2021 no es arbitrario. Responde al último marco legal aprobado por el Congreso de la República para procesos de formalización de la propiedad informal, consolidando un criterio de cierre que evita incentivos a nuevas ocupaciones.

En consecuencia, la presente iniciativa se sustenta en tres pilares fundamentales:

1. Seguridad jurídica.
2. Razonabilidad urbana.
3. Armonización normativa.

El Estado no puede ser indiferente frente a realidades consolidadas por décadas.

Pero tampoco puede debilitar el régimen de protección de bienes públicos.

La solución no está en la permisividad ni en el formalismo rígido, sino en un marco normativo que obligue a evaluar técnica y responsablemente cada caso, bajo criterios objetivos.

La presente ley constituye un instrumento de ordenamiento, no de desregulación.

Es una norma de evaluación obligatoria, no de regularización automática.

Con ello se busca reducir conflictos sociales futuros, fortalecer la planificación urbana y brindar un marco legal claro para que las municipalidades ejerzan sus competencias con criterios uniformes.

II. ANTECEDENTES

2.1 Evolución del régimen de bienes estatales en el Perú

El tratamiento jurídico de los bienes estatales en el Perú ha evolucionado progresivamente hacia un modelo de mayor ordenamiento institucional y control técnico. Con la promulgación de la **Ley N.º 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (2007)**, se consolidó un sistema estructurado bajo la rectoría de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), estableciendo principios de:

- Primacía del dominio estatal.
- Supervisión permanente.
- Actos de adquisición, administración y disposición regulados.
- Transparencia y control.

Sin embargo, la Ley 29151 fue diseñada principalmente para ordenar la gestión patrimonial del Estado, no para abordar de manera específica el fenómeno urbano de ocupaciones consolidadas en zonas de equipamiento no implementadas.

El artículo 23 de dicha ley regula la titularidad de predios no inscritos, pero no desarrolla una figura específica para la evaluación de pérdida de finalidad pública en equipamientos proyectados que nunca se ejecutaron.

Es precisamente esa omisión la que esta propuesta legislativa busca armonizar, incorporando una disposición complementaria que permita evaluar estos supuestos sin desnaturalizar el régimen general.

2.2 Ley Orgánica de Municipalidades y competencias urbanísticas

La Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades otorga a los concejos municipales competencias para:

- Aprobar planes de desarrollo urbano.
- Regular zonificación y uso del suelo.
- Administrar bienes municipales.

No obstante, no establece una obligación expresa de revisar periódicamente zonas de equipamiento no ejecutadas.

En la práctica, la evaluación de desafectaciones depende de:

- Voluntad política del alcalde.
- Presión social.

- Conflictos judiciales previos.

Esta ausencia de mandato normativo uniforme ha generado escenarios desiguales entre distritos y una creciente judicialización de conflictos urbanos.

2.3 Ley 31199 – Gestión y Protección de los Espacios Públicos

La Ley N.º 31199 reforzó la protección de los espacios públicos, estableciendo su naturaleza inalienable, imprescriptible e intangible.

Esta norma respondió a una problemática real: la privatización indebida y pérdida progresiva de áreas verdes y espacios públicos.

Sin embargo, la ley fue concebida para proteger espacios efectivamente destinados al uso público, no para regular situaciones donde la finalidad pública nunca se ejecutó durante décadas.

El problema surge cuando:

- Un plano urbano calificó un predio como equipamiento.
- Pasaron 15 o 20 años sin ejecución.
- Se consolidó un mercado o vivienda.
- La municipalidad nunca ejecutó el proyecto original.
- Años después, se pretende aplicar la intangibilidad de manera rígida.

Aquí aparece la tensión entre:

- Protección formal del espacio público.
- Realidad urbana consolidada.

La presente propuesta no desnaturaliza la Ley 31199, sino que incorpora un mecanismo excepcional de evaluación técnica bajo parámetros temporales estrictos.

2.4 Proceso de formalización y corte temporal 31 de diciembre de 2021

El Congreso de la República aprobó sucesivas ampliaciones del proceso de formalización de la propiedad informal, culminando con la **Ley N.º 32267**, que estableció como fecha límite el 31 de diciembre de 2021.

Este corte temporal es fundamental por dos razones:

1. Consolida un cierre normativo para evitar nuevas invasiones.
2. Establece un criterio objetivo y verificable para determinar posesiones consolidadas.

La presente iniciativa no crea un nuevo plazo. Se armoniza con el último marco legal aprobado por el propio Congreso.

2.5 Casos municipales recientes

En diversos distritos del país se han iniciado procesos de desafectación parcial de zonas de uso público para regularizar situaciones consolidadas.

En el distrito de Nuevo Chimbote, por ejemplo:

- Se inició proceso de exhibición pública para desafectación parcial en el Pueblo Joven Tres de Octubre (2026).

- Se anunció propuesta de desafectación en el Asentamiento Humano El Salvador (2025), incluyendo área de reposición compensatoria.

Estos procesos evidencian que el fenómeno no es aislado. Sin embargo, actualmente dependen exclusivamente de la decisión política de cada gestión municipal.

No existe una norma general que obligue a evaluar estos supuestos bajo criterios uniformes.

2.6 Conflictos sociales y judicialización

En los últimos años, medios de comunicación como *El Comercio*, *La República* y *Gestión* han reportado múltiples casos de desalojos de mercados populares y asentamientos consolidados sobre áreas calificadas como equipamiento o recreación pública.

Estos procesos generan:

- Crisis sociales.
- Enfrentamientos.
- Paralización económica local.
- Costos judiciales elevados.
- Intervención policial.

Diversos estudios académicos sobre urbanismo informal en América Latina señalan que más del 60% del crecimiento urbano en ciudades intermedias se produjo mediante procesos de ocupación informal que luego fueron regularizados progresivamente.

La ausencia de un marco normativo claro produce un círculo vicioso:

1. Falta de ejecución estatal.
2. Ocupación social.
3. Consolidación.
4. Litigio.
5. Conflicto.
6. Solución política improvisada.

La propuesta legislativa busca romper ese ciclo mediante reglas claras de evaluación.

2.7 Doctrina sobre función social del suelo urbano

Autores como Fernando de Trazegnies y Enrique Gherzi han señalado que el fenómeno de informalidad urbana en el Perú no puede analizarse únicamente desde la legalidad formal, sino desde la función económica y social del suelo.

Asimismo, estudios del Banco Mundial sobre regularización en América Latina han señalado que la seguridad jurídica en asentamientos consolidados mejora:

- Inversión privada local.
- Formalización económica.
- Recaudación municipal.
- Integración urbana.

El derecho urbano moderno reconoce que la planificación no es estática, sino dinámica y adaptable a la realidad social.

Conclusión de Antecedentes

La problemática que aborda el presente proyecto no es nueva. Es el resultado de:

- Décadas de planificación urbana no ejecutada.
- Crecimiento informal acelerado.
- Falta de evaluación periódica municipal.
- Ausencia de obligación normativa clara.

El Estado ya ha reconocido la necesidad de regularizar posesiones consolidadas hasta el 31 de diciembre de 2021. La presente ley complementa ese marco, estableciendo un deber de evaluación en casos específicos de zonas de equipamiento no implementadas.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La problemática que aborda el presente proyecto de ley no es aislada ni coyuntural. Se trata de una distorsión estructural en el sistema de planificación urbana y gestión de bienes estatales, generada por la desconexión entre la normativa urbanística formal y la realidad social consolidada en el territorio.

3.1 Desfase entre planificación urbana y ejecución efectiva

En múltiples ciudades del país, los planes urbanos calificaron determinadas áreas como:

- Zonas de equipamiento educativo.
- Zonas de equipamiento recreativo.
- Zonas de equipamiento institucional.
- Áreas para mercados municipales futuros.
- Áreas destinadas a proyectos industriales o de infraestructura.

Sin embargo, en numerosos casos:

- Nunca se asignó presupuesto.
- No se formuló expediente técnico.
- No se ejecutó proyecto alguno.
- No se preservó físicamente el área.
- No existió control municipal efectivo.

El resultado fue que dichos espacios permanecieron vacíos durante años o décadas, sin materializar la finalidad pública proyectada.

El derecho urbanístico presupone que la planificación debe tener correlato en la ejecución. Cuando la ejecución no ocurre durante largos periodos, la planificación pierde eficacia material.

El problema surge cuando, luego de 15 o 20 años de inacción estatal, se pretende aplicar rígidamente la calificación original como si la finalidad pública hubiera sido efectivamente cumplida.

3.2 Consolidación de posesiones y actividades económicas

Durante ese periodo de inacción estatal, sobre muchas zonas de equipamiento se consolidaron:

- Viviendas familiares.
- Mercados de abastos.
- Centros de comercio local.
- Talleres productivos.
- Infraestructura comunitaria autogestionada.

Estas ocupaciones no siempre fueron promovidas por invasiones recientes. En muchos casos datan de hace más de diez o quince años, con:

- Conexiones de servicios básicos.
- Pagos municipales.
- Asociaciones formalmente constituidas.
- Reconocimiento social de facto.

La consolidación genera una nueva realidad urbana que no puede ignorarse sin producir graves consecuencias sociales.

3.3 Inexistencia de obligación legal de evaluación

Actualmente, el marco normativo no establece una obligación expresa para que las municipalidades revisen periódicamente zonas de equipamiento no implementadas.

Las municipalidades pueden iniciar procesos de desafectación, pero no están obligadas a hacerlo.

Esto genera tres efectos negativos:

- 1. Discrecionalidad excesiva:** La evaluación depende de voluntad política coyuntural.
- 2. Desigualdad territorial:** Un distrito puede regularizar y otro no, pese a tener situaciones idénticas.

3. Judicialización innecesaria: Al no existir procedimiento administrativo obligatorio, los conflictos terminan en el Poder Judicial.

La ausencia de mandato normativo fomenta la inercia institucional.

3.4 Riesgo de conflictos sociales y desalojos traumáticos

Cuando, luego de años de ocupación consolidada, se intenta recuperar un predio bajo el argumento de intangibilidad formal, se generan:

- Procesos de desalojo.
- Protestas sociales.
- Intervención policial.
- Afectación a familias vulnerables.
- Pérdida de fuentes de trabajo.

Estos conflictos suelen tener alto costo político y económico.

Desde una perspectiva de política pública, la prevención normativa es más eficiente que la reacción coercitiva tardía.

3.5 Inseguridad jurídica para ciudadanos y para el Estado

La actual situación produce doble inseguridad jurídica:

Para los ciudadanos:

- No saben si su ocupación será reconocida o desalojada.
- No pueden invertir con seguridad.
- No acceden a formalización plena.

Para el Estado:

- Se expone a litigios prolongados.
- Enfrenta demandas de amparo.
- Genera costos administrativos y judiciales.
- Debilita la autoridad municipal.

La seguridad jurídica exige reglas claras y uniformes.

3.6 Tensión entre protección del espacio público y función social

La Ley 31199 protege los espacios públicos. La Ley 29151 protege el dominio estatal.

Sin embargo, el derecho constitucional también reconoce:

- Función social de la propiedad (art. 70).
- Principio de razonabilidad.
- Derecho al desarrollo.

- Derecho a la vivienda y al trabajo.

El problema identificado no es la protección del espacio público en sí misma, sino la ausencia de un mecanismo de evaluación cuando el espacio público proyectado nunca fue implementado.

No se trata de desproteger áreas verdes existentes. Se trata de evaluar equipamientos proyectados que jamás se ejecutaron.

3.7 Ausencia de criterios temporales objetivos

Uno de los mayores problemas del sistema actual es la falta de un criterio temporal claro.

La propuesta introduce dos filtros objetivos:

1. No implementación por más de 10 años.
2. Posesión consolidada anterior al 31 de diciembre de 2021.

Esto evita:

- Incentivos a nuevas ocupaciones.
- Regularizaciones indiscriminadas.
- Interpretaciones arbitrarias.

3.8 Consecuencias de mantener el vacío normativo

Si el Congreso no interviene, el escenario probable es:

- Incremento de litigios urbanos.
- Conflictos sociales recurrentes.
- Decisiones municipales contradictorias.
- Presión política permanente sobre alcaldes.
- Aplicación desigual de la ley.

El vacío normativo genera inestabilidad institucional.

Síntesis del Problema

El problema central puede resumirse en los siguientes términos:

Existe un vacío normativo que obliga a las municipalidades a evaluar zonas de equipamiento no implementadas que cuentan con posesión consolidada anterior al 31 de diciembre de 2021, generando discrecionalidad, conflictos sociales e inseguridad jurídica.

La propuesta legislativa responde precisamente a ese vacío.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa encuentra sustento en fundamentos constitucionales, de política pública, de técnica urbana y de seguridad jurídica. No se trata de una medida excepcional aislada, sino de una respuesta normativa estructurada a una problemática reiterada en múltiples jurisdicciones del país.

4.1 Justificación constitucional

4.1.1 Principio de función social de la propiedad

El artículo 70 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho de propiedad, pero establece que éste debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

La función social de la propiedad implica que el uso del suelo debe responder al interés público real y efectivo, no únicamente a una calificación formal que no se ha materializado durante décadas.

Cuando una zona de equipamiento:

- No fue implementada.
- No fue ejecutada presupuestalmente.
- No cumplió su finalidad pública por más de diez años,

la invocación estrictamente formal de su calificación original puede entrar en tensión con el principio de razonabilidad.

La presente ley no desnaturaliza la propiedad estatal, sino que habilita su evaluación objetiva cuando la finalidad pública no fue materializada.

4.1.2 Principio de razonabilidad y proporcionalidad

El Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente que toda actuación del Estado debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Aplicar de manera automática e indefinida la calificación de equipamiento a un predio que nunca cumplió su finalidad pública podría resultar desproporcionado si:

- Existe posesión consolidada por más de diez años.
- Se han generado expectativas legítimas.
- El uso actual cumple una función social efectiva.

La ley propone un mecanismo de evaluación administrativa motivada, no una regularización automática. Esto respeta el principio de proporcionalidad.

4.1.3 Principio de seguridad jurídica

La seguridad jurídica exige que los ciudadanos conozcan con claridad:

- Las reglas aplicables.
- Los plazos.
- Los criterios objetivos.

Actualmente, la ausencia de un mandato legal uniforme genera incertidumbre tanto para la población como para las municipalidades. La propuesta establece:

- Un plazo mínimo de no implementación (10 años).
- Un corte temporal definido (31 de diciembre de 2021).
- Un procedimiento administrativo con plazo máximo.

Esto fortalece la previsibilidad normativa.

4.1.4 Autonomía municipal y descentralización

La Constitución reconoce la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades. La presente ley no invade dicha autonomía. Por el contrario:

- Refuerza competencias municipales.
- Establece un deber de evaluación.
- Uniformiza criterios mínimos.

La decisión final sigue siendo municipal, pero bajo reglas claras.

4.2 Justificación en política pública urbana

4.2.1 Eficiencia en el uso del suelo

El suelo urbano es un recurso escaso. Mantener durante décadas la calificación de equipamiento sin ejecución efectiva genera ineficiencia territorial.

La política urbana moderna reconoce que la planificación debe revisarse periódicamente conforme a la dinámica demográfica y económica. La ley introduce precisamente esa obligación de revisión.

4.2.2 Prevención de conflictos sociales

La experiencia demuestra que la ausencia de regulación genera:

- Desalojos traumáticos.
- Conflictos vecinales.
- Intervenciones policiales.
- Costos políticos elevados.

Un marco de evaluación preventiva reduce significativamente la probabilidad de conflictos futuros.

4.2.3 Formalización económica y desarrollo local

Mercados consolidados y actividades productivas locales generan:

- Empleo.
- Recaudación municipal.
- Dinamización económica.

La incertidumbre jurídica limita inversión y formalización. Un procedimiento claro de evaluación mejora el entorno económico local.

4.3 Justificación técnica-administrativa

La propuesta:

- No genera gasto público obligatorio inmediato.
- No crea transferencias automáticas.
- No obliga a vender bienes estatales.
- No elimina supervisión de la SBN.
- No afecta áreas estratégicas nacionales.

Se trata de una norma de procedimiento y evaluación. Desde el punto de vista presupuestal, su impacto es mínimo, pues las municipalidades ya cuentan con competencias urbanísticas y administrativas.

4.4 Justificación frente a posibles críticas

Crítica 1: “Es una ley para legalizar invasiones.”

Respuesta:

No. Solo aplica a posesiones consolidadas anteriores al 31 de diciembre de 2021 y exige no implementación por más de diez años. No se abre ningún nuevo plazo.

Crítica 2: “Afecta la intangibilidad de espacios públicos.”

Respuesta:

La ley no deroga la protección de espacios públicos. Solo habilita evaluación excepcional de equipamientos no implementados.

Crítica 3: “Es inconstitucional.”

Respuesta:

No es retroactiva. **No** revisa sentencias. **No** invade competencias judiciales. Respeta autonomía municipal.

Crítica 4: “Genera incentivos perversos.”

Respuesta:

El corte temporal cerrado evita incentivos a nuevas ocupaciones.

4.5 Justificación política y social

El Estado no puede mantener una postura de indiferencia frente a realidades consolidadas durante décadas. El legislador tiene el deber de:

- Ordenar el sistema.
- Reducir discrecionalidad.
- Prevenir conflictos.
- Garantizar coherencia normativa.

La presente ley no debilita la institucionalidad. La fortalece, estableciendo reglas claras y objetivas.

Conclusión de la Justificación

La iniciativa es:

- Constitucionalmente viable.
- Administrativamente ejecutable.
- Políticamente razonable.
- Socialmente necesaria.
- Técnicamente delimitada.

No se trata de una norma de excepción para un caso concreto, sino de una reforma estructural del sistema de evaluación urbana.

V. MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa legislativa se inscribe dentro del marco constitucional y legal vigente en materia de bienes estatales, planificación urbana, formalización de la propiedad y descentralización. Su diseño responde a la necesidad de armonizar normas que actualmente operan de manera fragmentada frente a situaciones de posesión consolidada en zonas de equipamiento no implementadas.

5.1 Constitución Política del Perú

5.1.1 Artículo 44 – Fines del Estado

El Estado tiene como deber primordial:

- Garantizar el orden interno.
- Promover el bienestar general.

- Establecer justicia y seguridad jurídica.

La seguridad jurídica en el ámbito urbano exige reglas claras respecto a la evaluación de predios estatales no implementados conforme a su finalidad pública.

5.1.2 Artículo 70 – Derecho de propiedad y función social

El derecho de propiedad debe ejercerse en armonía con el bien común. La función social del suelo urbano implica que la propiedad —incluso estatal— debe responder a finalidades efectivas, no meramente proyectadas de forma indefinida.

Cuando una zona de equipamiento no cumple su finalidad durante más de una década, surge la necesidad de evaluar si persiste el interés público original.

5.1.3 Artículo 73 – Bienes de dominio público

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. La presente ley no contradice este principio, pues:

- No declara prescripción.
- No convierte automáticamente bienes en dominio privado.
- Solo establece evaluación administrativa bajo parámetros objetivos.

El régimen de dominio público se mantiene intacto; lo que se regula es la evaluación de pérdida de finalidad pública conforme al propio sistema normativo vigente.

5.1.4 Artículo 194 – Autonomía municipal

Las municipalidades tienen autonomía en asuntos de su competencia, incluyendo:

- Ordenamiento territorial.
- Zonificación.
- Administración de bienes municipales.

La ley fortalece esta autonomía al establecer un deber de evaluación bajo criterios uniformes.

5.2 Ley N.º 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

La Ley 29151 establece:

- La rectoría de la SBN.
- Los actos de administración y disposición.
- La supervisión del dominio estatal.

El artículo 14.2 literal a) reconoce que la SBN puede tramitar la conversión de bienes de dominio público al dominio privado del Estado cuando pierden su naturaleza apropiada para uso público.

Esto demuestra que el propio sistema ya reconoce la posibilidad jurídica de pérdida de finalidad pública.

Sin embargo, la ley no desarrolla criterios específicos para zonas de equipamiento no implementadas con posesión consolidada.

La presente iniciativa:

- No altera la estructura del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Incorpora una disposición complementaria que armoniza con la facultad ya reconocida en el artículo 14.

5.3 Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades otorga competencia a los concejos para:

- Aprobar planes urbanos.
- Regular uso del suelo.
- Administrar bienes municipales.

No obstante, no establece una obligación expresa de evaluar equipamientos no ejecutados. La modificación propuesta incorpora un numeral específico que obliga al Concejo Municipal a realizar dicha evaluación. Esto no crea una nueva competencia, sino que regula su ejercicio.

5.4 Ley N.º 31199 – Ley de Gestión y Protección de Espacios Públicos

Esta norma refuerza la protección de los espacios públicos y establece su carácter inalienable e imprescriptible. Es importante diferenciar:

- Espacios públicos efectivamente implementados.
- Zonas de equipamiento proyectadas pero nunca ejecutadas.

La propuesta legislativa introduce un artículo 6-A que habilita evaluación excepcional de equipamientos no implementados, respetando la planificación urbana vigente.

- No se deroga la intangibilidad.
- No se elimina la protección de áreas verdes.
- No se autoriza privatización automática.
- Se establece únicamente un marco de evaluación excepcional con desarrollo reglamentario posterior.

5.5 Ley N.º 32267 – Ampliación del plazo de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021

La Ley 32267, estableció el último corte temporal para procesos de formalización. Este plazo constituye un criterio normativo consolidado por el Congreso. La presente iniciativa armoniza con ese corte temporal, evitando:

- Incentivos a nuevas ocupaciones.
- Extensiones indefinidas.
- Interpretaciones discrecionales.

El uso del mismo corte fortalece coherencia legislativa.

5.6 Ley N.º 28687 – Desarrollo y formalización de la propiedad informal

Esta ley reconoce la necesidad de formalizar posesiones consolidadas para otorgar seguridad jurídica y promover desarrollo urbano.

La propuesta se integra a esa lógica, pero aplicada específicamente a zonas de equipamiento no implementadas.

5.7 Principios del Derecho Administrativo aplicables

La iniciativa se sustenta en:

- Principio de legalidad.
- Principio de razonabilidad.
- Principio de seguridad jurídica.
- Principio de interdicción de la arbitrariedad.
- Principio de predictibilidad.

Al establecer criterios objetivos y temporales, se reduce discrecionalidad administrativa.

Síntesis del Marco Normativo

La propuesta:

- No contradice la Constitución.
- No desnaturaliza el régimen de bienes estatales.
- No invade competencias judiciales.
- No debilita la protección de espacios públicos.
- Armoniza con la formalización vigente.

Se trata de una norma integradora del sistema, no disruptiva.

VI. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

La regulación de bienes públicos, zonas de equipamiento y procesos de regularización urbana ha sido abordada en diversos países de América Latina y Europa bajo enfoques que combinan protección del dominio público con mecanismos excepcionales de regularización cuando existe consolidación social prolongada.

La experiencia comparada demuestra que los ordenamientos modernos reconocen que la planificación urbana no puede ser rígida ni desconectada de la realidad social.

6.1 Colombia

6.1.1 Marco constitucional y legal

La Constitución Política de Colombia (1991) reconoce:

- Función social y ecológica de la propiedad.
- Prevalencia del interés general.
- Derecho a vivienda digna.

La Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) introdujo instrumentos de planificación urbana flexibles, permitiendo:

- Revisión periódica de planes de ordenamiento territorial.
- Ajuste de usos del suelo.
- Legalización de asentamientos consolidados.

6.1.2 Regularización de asentamientos en suelo destinado a equipamiento

En Colombia, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que:

Cuando un predio destinado a equipamiento no fue ejecutado durante largos periodos y se consolidó asentamiento humano con servicios públicos y organización social, procede la evaluación administrativa de su uso y posible cambio de destinación, siempre que se garantice interés público.

Las alcaldías pueden:

- Modificar uso del suelo mediante revisión del POT.
- Incorporar equipamientos alternativos.
- Formalizar barrios consolidados.

La regularización no es automática, pero sí está institucionalizada.

6.1.3 Lecciones aplicables

- La planificación urbana es dinámica.

- La no ejecución prolongada puede justificar revisión.
- Se privilegia evaluación técnica sobre formalismo rígido.

6.2 Chile

6.2.1 Régimen de bienes nacionales

En Chile, los bienes fiscales son administrados por el Ministerio de Bienes Nacionales. La legislación chilena contempla:

- Concesiones.
- Transferencias condicionadas.
- Regularización de ocupaciones consolidadas bajo Ley N.º 20.234.

6.2.2 Regularización de ocupaciones históricas

Chile implementó programas de regularización para ocupaciones históricas en terrenos fiscales, estableciendo:

- Corte temporal definido.
- Evaluación técnica.
- Exclusión de áreas estratégicas.
- Procedimiento administrativo formal.

La clave del modelo chileno es que no legaliza invasiones recientes, sino situaciones consolidadas con antigüedad demostrada.

6.2.3 Relevancia para el proyecto

La propuesta peruana adopta lógica similar:

- Corte temporal cerrado (31 de diciembre de 2021).
- No regularización automática.
- Evaluación administrativa obligatoria.
- Coordinación con ente rector (SBN).

6.3 España

6.3.1 Planeamiento urbanístico flexible

En España, la Ley del Suelo permite:

- Revisión de planes generales.
- Cambios de clasificación de suelo.
- Modificación de equipamientos no ejecutados.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido que la planificación urbanística no puede mantenerse inalterable cuando cambian las circunstancias sociales y económicas.

6.3.2 Desafectación de dominio público

La desafectación de bienes de dominio público procede cuando el bien:

- Ha dejado de cumplir la finalidad pública.
- No resulta necesario para servicio público.
- Existen razones de interés general debidamente motivadas.

La desafectación no es automática; requiere procedimiento formal y motivación expresa.

6.3.3 Enseñanza comparada

España demuestra que:

- La inalienabilidad no implica inmutabilidad perpetua.
- El dominio público puede ser revisado cuando pierde finalidad.
- La motivación administrativa es esencial.

6.4 Tendencias en América Latina

Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial sobre urbanización en América Latina destacan que:

- Más del 50% del crecimiento urbano histórico fue informal.
- La regularización progresiva mejora integración económica.
- La seguridad jurídica reduce conflictos sociales.

Los marcos normativos modernos combinan:

- Protección de áreas estratégicas.
- Regularización de ocupaciones históricas.
- Evaluación técnica individualizada.

6.5 Comparación con la propuesta peruana

La propuesta legislativa peruana:

- Establece corte temporal definido.
- Exige no implementación prolongada. Mantiene supervisión técnica.
- No autoriza privatización automática.
- No elimina protección de espacios públicos.
- Excluye bienes estratégicos.

Se alinea con estándares comparados de:

- Colombia (evaluación vía POT).
- Chile (regularización con corte temporal).
- España (desafectación por pérdida de finalidad).

Conclusión del Derecho Comparado

La experiencia internacional demuestra que:

- La planificación urbana debe adaptarse a la realidad.
- La pérdida prolongada de finalidad pública justifica evaluación.
- La regularización excepcional es compatible con protección del dominio público.

La propuesta peruana no es radical ni innovadora en exceso; se ubica dentro de una tendencia internacional de racionalización urbana bajo criterios objetivos.

VII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no constituye una derogación masiva ni una reforma estructural del régimen de bienes estatales o de espacios públicos. Su efecto es integrador y complementario, orientado a llenar un vacío normativo específico sin alterar la arquitectura esencial del sistema jurídico vigente.

7.1 Impacto sobre la Constitución Política del Perú

La norma:

- No modifica principios constitucionales.
- No altera el régimen de bienes de dominio público previsto en el artículo 73.
- No vulnera la función social de la propiedad del artículo 70.
- No interfiere con la independencia del Poder Judicial.

Por el contrario, fortalece:

- Seguridad jurídica.
- Principio de razonabilidad.
- Autonomía municipal.

No se requiere reforma constitucional.

7.2 Impacto sobre la Ley 29151 – Sistema Nacional de Bienes Estatales

La incorporación de una Disposición Complementaria en la Ley 29151:

- No modifica los artículos 1 al 23.

- No altera el régimen de titularidad.
- No elimina la rectoría de la SBN.
- No cambia los procedimientos de disposición.

Lo que hace es:

- Reconocer un supuesto específico de evaluación de pérdida de finalidad pública en zonas de equipamiento no implementadas.
- Mantener la intervención técnica de la SBN.

El Sistema Nacional de Bienes Estatales conserva su estructura.

7.3 Impacto sobre la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

La modificación propuesta:

- No crea nuevas competencias.
- No invade funciones regionales.
- No altera estructura orgánica municipal.

Simplemente incorpora una obligación de evaluación periódica de equipamientos no ejecutados.

Se trata de una regulación del ejercicio de competencias ya existentes.

7.4 Impacto sobre la Ley 31199 – Espacios Públicos

La incorporación del artículo 6-A:

- No deroga el carácter inalienable e imprescriptible de los espacios públicos.
- No elimina protección de áreas verdes.
- No habilita privatización indiscriminada.

Introduce un mecanismo excepcional y reglamentado para evaluar equipamientos no implementados. El principio general de protección permanece intacto.

7.5 Impacto sobre el régimen de formalización (Ley 28687 y Ley 32267)

La norma armoniza con el corte temporal del 31 de diciembre de 2021.

- No amplía plazos.
- No crea nuevos procesos de formalización.
- No modifica requisitos existentes.
- Evita contradicciones entre legislación de formalización y régimen de bienes estatales.

7.6 Impacto sobre el Poder Judicial

La ley:

- No crea revisión extraordinaria de sentencias.
- No suspende procesos judiciales.
- No altera reglas procesales.

Se limita a regular procedimientos administrativos municipales. El Poder Judicial conserva intacta su competencia.

7.7 Impacto sobre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Desde el punto de vista presupuestal:

- No se crean obligaciones de gasto inmediato.
- No se establecen transferencias automáticas.
- No se generan exoneraciones tributarias.

Las municipalidades ya cuentan con oficinas de desarrollo urbano y asesoría legal. El impacto presupuestal es mínimo y se circunscribe a labores administrativas ordinarias. Por tanto, no se configura iniciativa de gasto prohibida.

7.8 Impacto sobre la Contraloría General de la República

La norma no altera competencias de control. La Contraloría podrá supervisar:

- Cumplimiento de plazos.
- Motivación de decisiones.
- Legalidad de acuerdos municipales.

Se fortalece el control, no se debilita.

7.9 Impacto sobre seguridad jurídica y litigiosidad

Uno de los efectos más relevantes será:

- Reducción de litigios por conflictos urbanos.
- Disminución de desalojos traumáticos.
- Mayor predictibilidad administrativa.

Un marco de evaluación obligatorio reduce arbitrariedad.

7.10 Riesgos jurídicos potenciales

Toda reforma puede generar cuestionamientos. Los posibles riesgos serían:

1. Interpretación expansiva indebida por municipalidades.
2. Uso político de desafectaciones.
3. Confusión entre evaluación y regularización automática.

Estos riesgos se mitigan mediante:

- Reglamento técnico.
- Supervisión de SBN.
- Control de Contraloría.
- Motivación obligatoria.

Síntesis del Impacto Normativo

La vigencia de la norma:

- No desestructura el sistema legal.
- No genera contradicciones constitucionales.
- No crea gasto obligatorio.
- No invade competencias judiciales.
- Integra normas existentes.
- Reduce conflictos urbanos.

VIII. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo–beneficio de la presente iniciativa legislativa debe evaluarse desde una perspectiva multidimensional: económica, social, administrativa, institucional y política.

La propuesta no crea un programa de gasto, sino un mecanismo de evaluación administrativa obligatoria. En consecuencia, sus costos son principalmente procedimentales y sus beneficios estructurales.

8.1 Costos Directos

8.1.1 Costos administrativos municipales

Las municipalidades deberán:

- Iniciar procedimientos de evaluación.
- Elaborar informes técnicos.
- Emitir pronunciamientos motivados.
- Garantizar publicidad y participación.

Sin embargo:

- Estas funciones ya forman parte de sus competencias ordinarias.
- Las gerencias de desarrollo urbano ya realizan evaluaciones de uso de suelo.
- No se crean nuevas oficinas ni estructuras orgánicas.

Por tanto, el costo incremental es marginal y absorbible dentro del presupuesto institucional existente.

8.1.2 Costos para la SBN

La SBN emitirá opinión técnica previa cuando corresponda. No obstante:

- La SBN ya ejerce supervisión sobre bienes estatales.
- No se amplía su competencia material.
- Se formaliza un supuesto adicional de consulta.

El impacto presupuestal es bajo y administrativamente gestionable.

8.1.3 Costos reglamentarios

El Poder Ejecutivo deberá emitir reglamento en 90 días. Esto implica:

- Trabajo técnico normativo.
- Coordinación intersectorial.

No implica gasto significativo.

8.2 Costos Indirectos Potenciales

8.2.1 Riesgo de uso político

Podría existir riesgo de decisiones municipales motivadas políticamente. Sin embargo:

- La obligación de motivación técnica reduce arbitrariedad.
- La supervisión de SBN y Contraloría mitiga este riesgo.
- El control judicial permanece disponible.

8.2.2 Riesgo de reducción de espacios públicos

La ley no establece reducción automática. El procedimiento exige evaluación técnica conforme planificación urbana vigente. El reglamento podrá precisar criterios de sostenibilidad urbana.

8.3 Beneficios Directos

8.3.1 Seguridad jurídica

La norma:

- Establece criterios objetivos.
- Reduce discrecionalidad.
- Otorga previsibilidad.

Esto fortalece el clima institucional local.

8.3.2 Reducción de litigios

Al existir procedimiento obligatorio:

- Se evita judicialización innecesaria.

- Se reducen procesos de desalojo.
- Disminuyen costos judiciales para el Estado.

El ahorro en litigios puede ser significativo a mediano plazo.

8.3.3 Prevención de conflictos sociales

Los desalojos traumáticos generan:

- Costos policiales.
- Costos políticos.
- Paralización económica.
- Afectación a imagen institucional.

Un mecanismo de evaluación preventiva reduce probabilidad de crisis sociales.

8.3.4 Formalización económica

Cuando mercados o actividades productivas consolidadas acceden a seguridad jurídica:

- Aumenta formalización tributaria.
- Mejora recaudación municipal.
- Se facilita acceso a crédito.
- Se promueve inversión local.

El beneficio económico indirecto supera ampliamente el costo administrativo.

8.4 Beneficios Sociales

8.4.1 Protección de expectativas legítimas

Las familias y comerciantes que ocupan desde antes del 31 de diciembre de 2021:

- Obtienen marco claro de evaluación.
- Reducen incertidumbre.
- Pueden planificar inversiones.

8.4.2 Reducción de desigualdad territorial

Actualmente, distritos con voluntad política avanzan en desafectaciones, mientras otros no. La norma uniformiza criterios y reduce desigualdad institucional.

8.4.3 Fortalecimiento de gobernanza urbana

Una regla clara mejora:

- Relación municipio–ciudadano.
- Transparencia.
- Rendición de cuentas.

8.5 Evaluación Económica General

Desde perspectiva macroeconómica:

- No genera gasto estructural.
- No compromete recursos del Tesoro Público.
- No crea subsidios.
- No genera exoneraciones tributarias.

Desde perspectiva microeconómica:

- Mejora entorno de inversión local.
- Reduce incertidumbre patrimonial.
- Estimula formalización.

8.6 Balance Costo – Beneficio

Elemento	Evaluación
Costo presupuestal	Bajo
Costo administrativo	Moderado y absorbible
Impacto fiscal	Neutral
Impacto social	Alto positivo
Impacto en seguridad jurídica	Alto positivo
Riesgo constitucional	Bajo
Reducción de litigios	Alta

El beneficio social y jurídico supera ampliamente los costos administrativos marginales.

8.7 Conclusión del Análisis Costo–Beneficio

La propuesta legislativa:

- Es financieramente sostenible.
- No genera gasto obligatorio.
- Produce beneficios estructurales a mediano plazo.
- Reduce conflictividad urbana.
- Fortalece institucionalidad municipal.

Desde la perspectiva de racionalidad económica, la medida es eficiente y de bajo impacto fiscal.

IX. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La presente iniciativa legislativa no constituye una medida aislada, sino que se encuentra alineada con los objetivos estratégicos del Estado peruano en materia de desarrollo urbano, descentralización, seguridad jurídica y formalización económica.

9.1 Vinculación con el Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional establece políticas de Estado de largo plazo orientadas a consolidar el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática.

La propuesta se vincula principalmente con las siguientes políticas:

9.1.1 Política de Estado N.º 4 – Estado eficiente, transparente y descentralizado

Esta política promueve:

- Fortalecimiento de gobiernos locales.
- Descentralización responsable.
- Gestión pública orientada a resultados.

La iniciativa fortalece la autonomía municipal, estableciendo una obligación clara de evaluación técnica bajo criterios objetivos, reduciendo discrecionalidad y promoviendo transparencia.

9.1.2 Política de Estado N.º 10 – Reducción de la pobreza

La regularización y evaluación de situaciones consolidadas contribuye a:

- Reducir vulnerabilidad patrimonial.
- Mejorar acceso a servicios formales.
- Facilitar integración económica.

La seguridad jurídica sobre el suelo es un factor determinante en la reducción de pobreza urbana.

9.1.3 Política de Estado N.º 21 – Desarrollo sostenible y gestión ambiental

Si bien la norma no regula directamente materia ambiental, al exigir evaluación conforme a planificación urbana vigente, contribuye a:

- Uso racional del suelo.
- Ordenamiento territorial.
- Gestión sostenible de espacios urbanos.

9.1.4 Política de Estado N.º 24 – Afirmación de un Estado al servicio de los ciudadanos

La norma responde a una problemática social concreta, brindando un mecanismo institucional para resolver conflictos urbanos bajo reglas claras.

Se fortalece la confianza ciudadana en el Estado.

9.2 Vinculación con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha reconocido en diversos documentos técnicos que:

- El crecimiento urbano informal constituye un fenómeno estructural.
- La formalización progresiva mejora cohesión social.
- La planificación debe adaptarse a dinámicas reales del territorio.

La propuesta se integra a esa visión, estableciendo evaluación técnica cuando la planificación original no fue ejecutada.

9.3 Vinculación con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

La modernización de la gestión pública exige:

- Procedimientos claros.
- Plazos definidos.
- Motivación técnica.
- Reducción de arbitrariedad.

La norma introduce:

- Plazo máximo de evaluación (180 días).
- Obligación de pronunciamiento motivado.
- Coordinación interinstitucional.

Esto mejora calidad regulatoria local.

9.4 Vinculación con políticas de formalización y desarrollo económico

La formalización de mercados y actividades productivas consolidadas:

- Mejora recaudación municipal.
- Facilita acceso a financiamiento.
- Permite supervisión sanitaria y técnica.
- Incrementa competitividad local.

La inseguridad jurídica frena inversión. La norma contribuye a entornos económicos más estables.

9.5 Vinculación con la política de prevención de conflictos sociales

La Defensoría del Pueblo ha advertido reiteradamente que los conflictos por tierra urbana constituyen una fuente recurrente de tensión social.

La prevención normativa es más eficiente que la reacción coercitiva. La ley establece un mecanismo preventivo de evaluación.

9.6 Coherencia con Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La iniciativa guarda relación con:

- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
- ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

La seguridad jurídica urbana y la reducción de conflictos contribuyen al cumplimiento de estos objetivos internacionales.

Conclusión de la Vinculación

La presente propuesta:

- Se alinea con el Acuerdo Nacional.
- Refuerza descentralización responsable.
- Contribuye a formalización económica.
- Reduce conflictividad social.
- Mejora gobernanza urbana.

X. BIBLIOGRAFÍA

La presente iniciativa legislativa se sustenta en normas constitucionales, legislación nacional vigente, doctrina especializada en derecho urbanístico y administrativo, estudios internacionales sobre regularización de la propiedad, así como análisis periodísticos sobre conflictos urbanos en el país.

10.1 Normativa Constitucional

- Constitución Política del Perú (1993), artículos 44, 70, 73, 103, 139 y 194.

10.2 Normativa Nacional

- Ley N.º 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N.º 31199 – Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos.
- Ley N.º 28687 – Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal.

- Ley N.º 32267 – Ley que amplía el plazo de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021.
- Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Reglamento Nacional de Edificaciones.
- Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

10.3 Jurisprudencia relevante

- Tribunal Constitucional del Perú, sentencias sobre función social de la propiedad y principio de razonabilidad.
- Tribunal Constitucional, jurisprudencia sobre seguridad jurídica y autonomía municipal.
- Consejo de Estado de Colombia, decisiones sobre revisión de uso del suelo en procesos de ordenamiento territorial.
- Tribunal Supremo de España, jurisprudencia sobre desafectación de bienes de dominio público por pérdida de finalidad.

10.4 Doctrina Nacional

- De Trazegnies Granda, Fernando. *Derecho de Propiedad y Función Social*. Lima.
- Gherzi, Enrique. *La Economía Informal y el Derecho Urbano en el Perú*.
- Rubio Correa, Marcial. *Estudios de Derecho Constitucional Peruano*.
- Huapaya Tapia, Ramón. *Derecho Administrativo y Bienes Estatales*.
- Santistevan de Noriega, Jorge. Estudios sobre dominio público y administración patrimonial del Estado.

10.5 Doctrina y estudios internacionales

- Banco Mundial (2017). *Regularization of Informal Settlements in Latin America*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Urbanización y Formalización de la Propiedad en América Latina*.
- ONU-Hábitat. *World Cities Report*.
- Ministerio de Vivienda de Chile. Informes sobre regularización de ocupaciones históricas.
- Ley 388 de 1997 (Colombia) – Desarrollo Territorial.

10.6 Informes y reportes institucionales

- Defensoría del Pueblo – Informes sobre conflictos sociales vinculados a tierras urbanas.

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Contraloría General de la República – Informes sobre gestión de bienes municipales.
- SBN – Informes técnicos sobre desafectación y administración de bienes estatales.

10.7 Notas periodísticas y análisis de coyuntura

- Diario El Comercio – Reportes sobre desalojos de mercados populares en Lima Metropolitana (2023–2025).
- Diario La República – Informes sobre conflictos por terrenos urbanos en distritos periféricos.
- Diario Gestión – Artículos sobre seguridad jurídica e inversión en mercados locales.
- Reportes regionales sobre procesos de desafectación en municipalidades como Nuevo Chimbote, Chiclayo y Trujillo.

Estas referencias evidencian que la problemática abordada no es hipotética, sino real y recurrente en la gestión urbana nacional.

CONCLUSIÓN GENERAL DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa:

- Responde a un vacío normativo específico.
- Armoniza el régimen de bienes estatales con la realidad urbana consolidada.
- Establece criterios objetivos y temporales.
- No vulnera la Constitución.
- No genera gasto público obligatorio.
- No desnaturaliza la protección de espacios públicos.
- Refuerza la autonomía municipal bajo responsabilidad funcional.
- Reduce conflictividad social.
- Mejora seguridad jurídica.

Se trata de una norma de evaluación técnica obligatoria, no de regularización automática.

Su finalidad es fortalecer el ordenamiento urbano y prevenir conflictos futuros mediante reglas claras y uniformes.



JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”