PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN EXCEPCIONAL Y TEMPORAL DE FORMALIZACIÓN DE LA POSESIÓN SOBRE BIENES ESTATALES DE DOMINIO PRIVADO A FAVOR DE PERSONAS DE BAJOS RECURSOS.

El diputado de la República que suscribe Edgar Dember Gonzales Polar, miembro del grupo parlamentario Partido del Buen Gobierno, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 104°, 106° y 107° del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la iniciativa legislativa siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN EXCEPCIONAL Y TEMPORAL DE FORMALIZACIÓN DE LA POSESIÓN SOBRE BIENES ESTATALES DE DOMINIO PRIVADO A FAVOR DE PERSONAS DE BAJOS RECURSOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley establece, por única vez y con carácter excepcional y temporal de cinco años, un régimen especial para la formalización y, cuando corresponda, disposición de predios estatales de dominio privado, de libre disponibilidad, destinados exclusivamente a vivienda y ocupados mediante posesión consolidada por personas naturales o familias de bajos recursos económicos.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene las siguientes finalidades:

a) Facilitar el acceso a la propiedad formal de personas y familias de bajos recursos económicos que mantienen una posesión consolidada de por lo menos diez años sobre predios estatales de dominio privado.

b) Reducir la informalidad en la ocupación del suelo urbano y periurbano.

c) Promover la seguridad jurídica y la integración de las posesiones informales al sistema registral.

d) Contribuir al ordenamiento territorial y a la consolidación de las ciudades.

e) Incorporar progresivamente los predios formalizados al sistema tributario y catastral correspondiente.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica exclusivamente a los predios que cumplan, de manera concurrente, las siguientes condiciones:

a) Sean de propiedad del Estado o de una entidad pública.

b) Tengan la condición de bienes estatales de dominio privado.

c) Se encuentren en situación de libre disponibilidad para su disposición, de acuerdo con el marco jurídico aplicable.

d) Sean ocupados por una posesión consolidada con una antigüedad mínima de diez años consecutivos, contados hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4. Beneficiarios

Son beneficiarios del régimen establecido por la presente ley las personas naturales o familias de bajos recursos económicos que acrediten:

a) Ser poseedores directos del predio.
b) Destinar el predio predominantemente a vivienda familiar.
c) Mantener una posesión pública, continua y consolidada durante un período mínimo de diez años consecutivos anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.
d) No ser propietarios de otro inmueble.
e) Encontrarse comprendidos dentro de los criterios socioeconómicos establecidos por el reglamento de la presente ley.

Artículo 5. Posesión consolidada

Para efectos de la presente ley, se considera posesión consolidada aquella ocupación material, pública, pacífica y continua de un predio, destinada predominantemente a vivienda, que se encuentre acreditada mediante documentos, información catastral, registros administrativos, servicios públicos, declaraciones tributarias, documentos municipales, medios probatorios u otros elementos objetivos que permitan determinar la antigüedad y continuidad de la ocupación.

Artículo 6. Fecha de corte

Para acogerse al régimen establecido en la presente ley, la posesión consolidada de diez años debe encontrarse acreditada a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Las ocupaciones posteriores a dicha fecha no generan derecho alguno de acogimiento al presente régimen.

Artículo 7. Predios excluidos

Se encuentran expresamente excluidos del régimen establecido por la presente ley:

a) Los bienes de dominio público.
b) Los predios afectados al uso público.
c) Los predios reservados para la ejecución de obras públicas o proyectos de inversión pública.
d) Los predios comprendidos en áreas naturales protegidas y zonas reservadas, conforme a la legislación especial.
e) Los predios integrantes del patrimonio cultural de la Nación.
f) Los predios ubicados en zonas de riesgo no mitigable.
g) Los terrenos de comunidades campesinas y comunidades nativas.
h) Los demás predios que determine la autoridad competente por razones de interés público debidamente sustentadas.

Artículo 8. Determinación de la condición del predio

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales —SBN, en coordinación con las entidades competentes, determina la naturaleza jurídica, situación registral y condición de libre disponibilidad del predio.

Artículo 9. Procedimiento especial de formalización

Créase un procedimiento especial, simplificado y gratuito para la determinación de los beneficiarios y la formalización de los predios comprendidos en la presente ley.

El procedimiento comprende, como mínimo:

a) Identificación física y jurídica del predio.
b) Verificación de la posesión consolidada.
c) Evaluación socioeconómica del beneficiario.
d) Verificación de la condición jurídica del predio.
e) Saneamiento físico-legal.
f) Otorgamiento del título correspondiente.
g) Inscripción del derecho de propiedad en el Registro de Predios de la SUNARP.

Artículo 10. Intervención de las entidades públicas

La implementación de la presente ley se realiza de manera articulada entre la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales —SBN, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal

- COFOPRI, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos —SUNARP y los gobiernos locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 11. Disposición excepcional de los predios

Cuando corresponda la disposición del predio estatal de dominio privado a favor del beneficiario, esta se efectúa de manera excepcional conforme al procedimiento especial establecido por la presente ley.

Artículo 12. Prohibición de nuevas ocupaciones

La presente ley no reconoce derechos adquiridos derivados de ocupaciones posteriores a su entrada en vigencia.

Artículo 13. Gratuidad y simplificación administrativa

Los procedimientos administrativos destinados exclusivamente a la aplicación de la presente ley se encuentran exonerados del pago de tasas administrativas, registrales y municipales, en los casos que determine el reglamento.

Artículo 14. Saneamiento físico-legal y registral

El saneamiento físico-legal de los predios comprendidos en el presente régimen se realiza de acuerdo con los procedimientos especiales establecidos en la presente ley y su reglamento.

La inscripción de los actos de formalización se efectúa ante la SUNARP, con la documentación técnica y jurídica correspondiente.

Artículo 15. Coordinación con los gobiernos locales

Los gobiernos locales colaboran con la identificación, delimitación, compatibilidad urbanística, información catastral y demás actuaciones necesarias para la implementación del régimen.

Artículo 16. Incorporación al catastro y sistema tributario

Los predios formalizados son incorporados al catastro correspondiente y generan, desde la inscripción de la propiedad, las obligaciones tributarias previstas por el ordenamiento jurídico.

Las municipalidades adoptan las medidas necesarias para incorporar los predios formalizados a sus respectivos registros tributarios y catastrales.

Artículo 17. Plazo de vigencia

El régimen establecido por la presente ley tiene una vigencia de cinco años contados desde el día siguiente de su publicación.

Dentro de dicho plazo deberán presentarse las solicitudes de acogimiento al régimen.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, reglamenta la presente ley en un plazo máximo de noventa días calendario contados desde su entrada en vigencia, con participación de la SBN, COFOPRI, SUNARP y los gobiernos locales, según corresponda.

El reglamento establece los criterios técnicos, jurídicos y socioeconómicos para la aplicación del régimen.

SEGUNDA. Adecuación normativa

La SBN, COFOPRI, SUNARP, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los gobiernos locales adecúan sus procedimientos y disposiciones internas a lo establecido en la presente ley.

TERCERA. Interoperabilidad

Las entidades públicas involucradas implementan mecanismos de interoperabilidad para facilitar el intercambio de información registral, catastral, tributaria, urbanística y socioeconómica necesaria para la aplicación de la presente ley.

CUARTA. Protección del patrimonio estatal

La aplicación de la presente ley no afecta la titularidad ni la naturaleza jurídica de los bienes de dominio público, ni permite disponer de bienes estatales sujetos a protección constitucional, legal o administrativa especial.

QUINTA. No regularización de nuevas invasiones

Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada como autorización, legitimación o regularización de ocupaciones producidas con posterioridad a la fecha de corte establecida en el artículo 6.

SEXTA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SÉTIMA. Vigencia

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

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

EDGAR DEMBER GONZALES POLAR
Diputado de la República

NERY FERNANDEZ NINA
VOCERO

Miguel F. Huaman Cornejo

FERNANDO GARCIA RUBY

Jessica Benitez B.

NATHALY MOLINA SOTO

JUAN CASTREJON F.

ROSIANS ALAYZA

Juan Fernández

Romina Uribe Saenz

GINA DUARTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

1.1. La informalidad como respuesta a la falta de acceso a la vivienda

El acceso a la vivienda en el Perú es un problema estructural desde hace varias décadas: existen miles de asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, centros poblados, etc. donde millones de ciudadanos ejercen posesión informal en terrenos de propiedad del Estado. Históricamente, tenemos que las primeras ocupaciones masivas se registraron desde la década de 1940 y, sobre todo, a partir de la década de 1950, cuando el Perú experimentó una fuerte migración del campo a la ciudad, especialmente hacia Lima y otras ciudades costeras. Este fenómeno fue impulsado por factores como la crisis del agro, la industrialización incipiente y la concentración de oportunidades económicas en las áreas urbanas. Ante la falta de oferta de vivienda formal y planificación urbana, dichos ciudadanos migrantes recurrieron a la ocupación de terrenos públicos y privados, dando origen a los denominados barrios marginales, pueblos jóvenes o asentamientos humanos (Calderón Cockburn, 2015; Turner, 1968). En las décadas siguientes (1960–1980), las invasiones se intensificaron y se consolidaron como una estrategia informal de acceso al suelo urbano. La informalidad del suelo se convirtió así en un fenómeno estructural, alcanzando niveles masivos hacia fines del siglo XX (De Soto, 1986).

Con relación al problema de la informalidad, De Soto nos dice que es un fenómeno económico y jurídico originado por la incapacidad del Estado para dotar de vivienda a amplios sectores de la población. En nuestro análisis, al contrario de lo que debería ser una política eficiente de formalización de la propiedad, el "Estado" prefiere sancionar a los "invasores" a través de desalojos administrativos, denuncias penales, demandas civiles, procesos administrativos ineficientes sobre venta de propiedad pública, antes que formalizarlos.

1.2. Ausencia de reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda en la Constitución de 1993

La Constitución Política del Perú del año 1979 sí reconocía expresamente a favor de los ciudadanos el derecho a una vivienda digna como parte de los derechos sociales, estableciendo el deber del Estado de promover condiciones para su acceso.

> Artículo 123: «El Estado garantiza el derecho a una vivienda digna. Promueve programas de construcción de viviendas y habilitación urbana.»

Sin embargo, la actual Constitución de 1993 ha eliminado la mención explícita del derecho fundamental a la vivienda, limitándose a reconocer la función social de la propiedad y a asignar al Estado un rol de promoción en materia de vivienda dentro del capítulo del régimen económico y social.

Esta variación sustancial representa una barrera constitucional que hay que superar pues constituye un retroceso en la constitucionalización del derecho a la vivienda, relegándolo a la categoría de principio programático y no de derecho fundamental exigible directamente.

1.3. Excesiva burocracia en el proceso de formalización y acceso a la propiedad urbana

Con relación al proceso, la formalización de la propiedad informal es realizada por varias entidades públicas, como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y las municipalidades. Sin embargo, este sistema presenta procedimientos tediosos, numerosos requisitos técnicos y altos costos, lo que constituye una barrera de tipo legal que dificulta el acceso de los poseedores informales a la propiedad formal. En lugar de facilitar la inclusión jurídica y el acceso a la vivienda, la burocracia institucional genera trámites complejos, pagos

directos e indirectos y exigencias técnicas difíciles de cumplir, lo que desanima a los ciudadanos a formalizar sus predios y contribuye a la persistencia de la informalidad urbana, la pobreza y la desigualdad territorial (De Soto, 1986; Congreso de la República, 2006; Banco Mundial, 2015; COFOPRI, 2023).

En la opción de "compra de la propiedad estatal": adjudicación directa, subasta pública, concurso público u otras modalidades, se exigen también numerosos trámites técnicos y jurídicos, como estudios topográficos, certificaciones de zonificación, habilitación urbana, pago de tasas administrativas y formalización notarial y registral, lo que genera altos costos y largos plazos de tramitación (que inclusive luego de cumplidos, no aseguran el acceso a una propiedad saneada, debido al alto nivel de discrecionalidad de los funcionarios administrativos). En consecuencia, se demuestra que la complejidad del marco normativo limita el acceso a la propiedad formal, especialmente para las personas de bajos ingresos, evidenciando un problema de eficiencia administrativa y de inclusión jurídica en el acceso al suelo urbano (Congreso de la República, 2006, 2012; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2008; Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, 2020).

1.4. Valor de inmuebles en el Perú como barrera económica

Asimismo, el mercado inmobiliario peruano tiene elevados costos en relación con los ingresos que ostentan el promedio de peruanos, lo que constituye una barrera de tipo económico para el acceso a la vivienda. Tómese en cuenta el sueldo mínimo vigente para este año 2026 el cual asciende a 1130 soles mensuales.

El acceso a la vivienda en el Perú naturalmente se encuentra estrechamente condicionado por la estructura del mercado laboral y los niveles de ingresos de la población. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) evidencia que el Perú tiene un déficit habitacional superior a 1,5 millones de hogares, compuesto por un déficit cuantitativo de aproximadamente 455 000 viviendas y un déficit cualitativo de más de 1 054 000 hogares que habitan en condiciones inadecuadas (INEI, 2020). A ello se suma que alrededor del 27,6 % de la población peruana vive en situación de pobreza monetaria, lo que equivale a más de 9,4 millones de personas, mientras que una proporción significativa de los hogares pobres carece de servicios básicos como el desagüe dentro de la vivienda. Estas cifras demuestran que el desempleo, el subempleo y la informalidad laboral limitan la capacidad de ahorro y acceso al crédito hipotecario, generando una brecha estructural entre la demanda de vivienda digna y la oferta disponible, lo que compromete el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada (INEI, 2020, 2024).

De otro lado, estudios del Ministerio de Vivienda y del Fondo Mivivienda estiman que solo 163 000 familias se encuentran en condiciones inmediatas de adquirir una vivienda, mientras que cerca de 919 000 hogares constituyen una demanda potencial insatisfecha, lo que evidencia la brecha entre oferta y capacidad adquisitiva (MVCS & Fondo Mivivienda, 2018).

Asimismo, se ha identificado que el financiamiento público fue determinante, pues aproximadamente el 70 % de las viviendas sociales vendidas en determinados periodos han sido financiadas con recursos del Fondo Mivivienda, lo que refleja la dependencia del subsidio estatal para el acceso a vivienda formal (Agencia Peruana de Noticias, 2023).

Estas cifras revelan que el costo de la vivienda en el Perú supera la capacidad económica de amplios sectores sociales, reforzando la persistencia de asentamientos informales o invasiones y la expansión urbana no planificada.

1.5. Desde el punto de vista social y económico

El acceso a una vivienda digna representa una condición esencial para la materialización de la dignidad humana y el ejercicio de otros derechos fundamentales de la persona, tales como la

salud, la seguridad personal y el desarrollo integral. En el Perú, sin embargo, miles de ciudadanos no tienen posibilidades reales de acceder a una vivienda.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática señala que la informalidad laboral supera el 70

% de la población ocupada, lo que limita el acceso al crédito hipotecario y a los mecanismos formales de adquisición de vivienda (INEI, 2024). Como consecuencia de esta realidad socioeconómica, se ha producido un crecimiento sostenido de ocupaciones informales de terrenos de propiedad del Estado, generando asentamientos humanos informales, déficit habitacional, inseguridad jurídica y problemas de ordenamiento territorial. El déficit habitacional en el Perú supera 1,5 millones de hogares, lo que evidencia una brecha estructural entre la demanda de vivienda y la oferta formal disponible (BID, 2020). Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, la informalidad urbana genera expansión desordenada de las ciudades, déficit de servicios básicos, riesgos ambientales y dificultades en la planificación urbana, afectando la sostenibilidad del desarrollo urbano.

1.6. Alcance del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad establecer un régimen excepcional y temporal de formalización de la posesión consolidada sobre predios estatales de dominio privado destinados a vivienda, orientado a formalizar a aquellas personas y familias que acrediten una ocupación prolongada de por lo menos diez años, pública y con finalidad habitacional.

La propuesta se sustenta en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, que reconoce y garantiza el derecho de propiedad dentro de los límites de ley y en armonía con el bien común; asimismo, toma en cuenta el artículo 73 de la Constitución, que establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, razón por la cual el régimen legal que proponemos se circunscribe exclusivamente a predios estatales de dominio privado y excluye aquellos afectados al uso público, servicios públicos o finalidades públicas (Congreso de la República del Perú, 1993).

Nuestra iniciativa guarda coherencia con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2019-VIVIENDA, que reconoce la existencia de bienes estatales de dominio público y de dominio privado, y establece que los actos de disposición de bienes inmuebles de dominio privado estatal a favor de particulares se sujetan a las reglas del Sistema Nacional de Bienes Estatales, privilegiándose la conservación del patrimonio estatal y la actuación conforme a procedimientos legalmente establecidos (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2019).

Asimismo, toma en cuenta el Reglamento de la Ley N.º 29151, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2021-VIVIENDA, numeral 3 del artículo 3.3, que define los bienes de dominio privado estatal como aquellos que no están destinados al uso público ni afectados a un servicio público y respecto de los cuales el Estado o una entidad estatal ejerce el derecho de propiedad con sus atributos, dentro de los límites legales (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2021).

Debe considerarse, además, que la Ley N.º 29618 declaró expresamente la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal y estableció la presunción de posesión del Estado sobre dichos inmuebles, por lo que la presente propuesta se trata de un mecanismo excepcional de formalización y disposición compatible con el régimen de propiedad estatal (Congreso de la República del Perú, 2010). De esta manera, la iniciativa busca generar seguridad jurídica, promover el ordenamiento territorial y posibilitar el aprovechamiento socialmente adecuado de determinados bienes del patrimonio estatal.

1.7. La ampliación de la base tributaria y reducción de costos asociados a la informalidad

Desde una perspectiva económica, la informalidad en la tenencia de la tierra impide la incorporación de millones de predios a la base tributaria municipal, reduciendo los ingresos por impuesto predial y otras tasas, lo que limita la capacidad del Estado para financiar infraestructura urbana, servicios públicos y políticas de vivienda social. La formalización de la propiedad, en cambio, permite dinamizar el mercado inmobiliario, promover la inclusión financiera y fortalecer la sostenibilidad fiscal mediante el cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de los beneficiarios (De Soto, 2000).

Así también, la informalidad en la ocupación de terrenos públicos genera elevados costos económicos y administrativos a cargo del Estado, derivados de procesos de desalojo, litigios civiles y penales, vigilancia territorial y pérdida de eficiencia institucional. La literatura especializada señala que la informalidad urbana incrementa los costos de transacción, debilita la seguridad jurídica y reduce la recaudación fiscal, obligando al Estado a destinar recursos significativos a intervenciones administrativas y judiciales (Durand-Lasserve & Selod, 2007; World Bank, 1993).

En este contexto, surge la necesidad de diseñar un proyecto de ley que establezca un régimen temporal de formalización de la posesión sobre bienes estatales de dominio privado a favor de poblaciones vulnerables con posesión consolidada y superior a diez años, bajo la condición de pago de autovalúo, tributos y tasas administrativas, con el fin de garantizar el derecho a la vivienda, reducir la informalidad urbana, fortalecer el ordenamiento territorial y optimizar la gestión del patrimonio estatal.

II. Evidencia que sustenta el problema

He aquí algunas cifras sobre la propiedad e informalidad:

- El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) ha identificado 1 212 posesiones informales (asentamientos humanos, centros poblados, caseríos y pueblos jóvenes) en 128 distritos de 14 regiones.
- En dichas áreas se estiman más de 108 000 lotes urbanos pendientes de formalización.
- Otras estadísticas indican que alrededor del 63 % de las viviendas construidas en las últimas décadas se han desarrollado de manera informal, alcanzando aproximadamente 1,6 millones de unidades habitacionales sin títulos de propiedad ni servicios básicos adecuados.
- Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) derivados de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO (2021, analizados en reporte Lima Cómo Vamos), aproximadamente el 29,8 % de las viviendas en Lima y Callao no cuenta con título de propiedad, y cerca del 19 % de hogares declaró que su vivienda es propia por invasión.
- Según ENAHO, el 62 % de los hogares en Arequipa son propietarios de su vivienda, considerando viviendas propias totalmente pagadas, propias por invasión o propias en proceso de pago.
- Desde 1996 hasta marzo de 2023, COFOPRI ha formalizado 2 830 683 predios urbanos en todo el país.

III. Objetivos generales y específicos

3.1. Objetivo general

La presente ley establece, por única vez y de manera excepcional y temporal de cinco años, un régimen especial para la formalización y, cuando corresponda, disposición de predios estatales de dominio privado, de libre disponibilidad, que estén destinados a vivienda, ocupados mediante posesión consolidada por personas de bajos recursos económicos, con la finalidad de promover el acceso a la vivienda adecuada, sin afectar los bienes de dominio público ni las áreas sujetas a regímenes especiales de protección.

3.2. Objetivo constitucional y social

Desde una perspectiva constitucional, la iniciativa se fundamenta en el reconocimiento del derecho a la propiedad y la vivienda digna a favor de los ciudadanos de escasos recursos, así como en la función social de la propiedad y el principio de bienestar general.

3.3. Objetivo económico y fiscal

Desde un enfoque económico, la formalización de la propiedad de predios estatales de dominio privado permite ampliar a favor del Estado la base tributaria mediante el pago del autovalúo, el impuesto predial y tasas administrativas, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal y al financiamiento de servicios públicos, reduce los costos sociales derivados de la informalidad urbana, contribuyendo al desarrollo sostenible y la inclusión financiera de los beneficiarios (De Soto, 2000; INEI, 2024).

3.4. Objetivo de ordenamiento territorial

Finalmente, el proyecto busca integrar asentamientos humanos consolidados al sistema urbano formal, fortalecer el ordenamiento territorial y reducir la informalidad y la conflictividad social derivada de la ocupación irregular de predios estatales.

IV. Fundamentación de la iniciativa

4.1. Marco teórico

4.1.1. Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA que aprueba la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 (en adelante, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo o PNVU) busca definir las prioridades y estrategias principales que orienten y articulen las acciones, esfuerzos y recursos en los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil en materia de vivienda y urbanismo. Esta política busca responder a los retos del desarrollo urbano en el Perú, transitando de un modelo de desarrollo urbano basado en la continua expansión y regularización de las ciudades, a una de consolidación y democratización de las ciudades. Todo esto con el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad como ejes principales.

4.1.2. El proceso de formalización de propiedad es complejo

La formalización de la propiedad informal en el Perú se sustenta en una política pública multisectorial regulada principalmente por la Ley N.º 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de la Formalización de la Propiedad Informal, que establece competencias compartidas entre diversas entidades estatales.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) es el ente rector del sector vivienda y urbanismo, formulando políticas y normas técnicas para el acceso al suelo, la formalización predial y la dotación de servicios básicos.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) es la entidad ejecutora principal del proceso de saneamiento físico-legal y titulación de predios urbanos ubicados en posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, especialmente cuando se trata de terrenos de propiedad estatal.

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) administra los bienes del Estado y coordina la transferencia o permuta de terrenos estatales ocupados informalmente, facilitando su incorporación al proceso de formalización.

Las municipalidades provinciales y distritales intervienen en la formalización a través de la aprobación de habilitaciones urbanas, zonificación, parámetros urbanísticos y la emisión de

constancias de posesión, además de ejecutar procesos de formalización en áreas no intervenidas por COFOPRI.

Finalmente, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) cumple la función registral, inscribiendo los actos de formalización y otorgando publicidad jurídica a los títulos de propiedad, consolidando la seguridad jurídica de los predios formalizados. En conjunto, estas entidades conforman un sistema institucional articulado destinado a integrar la propiedad informal al sistema

4.1.3. ¿Qué es la informalidad?

La informalidad, según Hernando de Soto, constituye un fenómeno económico y jurídico originado por la incapacidad del Estado para integrar a amplios sectores de la población al sistema formal mediante reglas accesibles y eficientes. Los actores informales no operan al margen de la ley por rechazo al orden jurídico, sino porque los costos, trámites y barreras institucionales hacen inviable la formalización. En este contexto, la informalidad es una respuesta racional de los ciudadanos frente a un sistema legal excluyente, generando mercados paralelos de propiedad, trabajo, empresa o vivienda que funcionan con normas extralegales. De Soto sostiene que el reconocimiento y formalización de estos sistemas permitiría convertir los activos informales en capital productivo, impulsando el desarrollo económico y reduciendo la pobreza, siempre que se reforme el marco institucional para hacerlo inclusivo y funcional (De Soto, 1986).

4.1.4. Posesión informal

«Se denominan así a los asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas municipales de vivienda, centros poblados y otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 013-99-MTC.»

4.1.5. Posesión consolidada

Las normas de COFOPRI y del sector Vivienda han establecido el requisito de posesión consolidada como presupuesto para la titulación de predios ocupados informalmente. Este concepto se refiere a la ocupación ejercida de manera pública, pacífica y continua, con materialización física mediante edificación o delimitación del predio y con una antigüedad mínima acreditable anterior a la fecha de corte fijada por la ley, a fin de excluir invasiones recientes y garantizar cierta estabilidad en la ocupación (Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, 1999; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2006). La posesión consolidada constituye así un criterio técnico-jurídico de selección para la formalización, que permite legitimar ocupaciones informales antiguas y otorgar seguridad jurídica a los poseedores, aunque también ha sido criticada por consolidar un modelo de acceso informal al suelo urbano.

4.1.6. Justificación constitucional del proyecto

Desde el punto de vista constitucional, el proyecto de ley de formalización de la posesión sobre bienes estatales de dominio privado se sustenta en el reconocimiento del derecho fundamental a la propiedad y a la vivienda digna (artículos 2 inciso 16 y 70 de la Constitución Política del Perú), así como en el principio de función social de la propiedad y en la obligación del Estado de promover el bienestar general. Desde la perspectiva económica, la formalización genera seguridad jurídica, dinamiza el mercado inmobiliario, incrementa la base tributaria municipal mediante el impuesto predial (autovalúo) y reduce los costos sociales derivados de la informalidad urbana, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la inclusión financiera de los beneficiarios (De Soto, 2000; INEI, 2024).

4.1.7. Conclusión

La presente iniciativa legislativa aborda el problema estructural de la informalidad en el acceso a la propiedad y a la vivienda, que afecta principalmente a los ciudadanos de bajos recursos. Su objetivo es establecer un régimen excepcional y temporal de formalización de la posesión sobre bienes estatales de dominio privado, posesión consolidada de por lo menos 10 años consecutivos, para otorgar títulos de propiedad a dichos posesionarios e incorporarlos al sistema registral.

Asimismo, la formalización ampliará la base tributaria municipal y nacional mediante el impuesto predial, arbitrios e impuestos vinculados a la propiedad, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal y la mejora de los servicios públicos locales, sin generar gasto público significativo adicional.

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas

5.1. Antecedentes legislativos

- ***Decreto Legislativo N.° 803 — Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (1996)***
  Crea COFOPRI y el programa nacional de formalización. Modificado por el Decreto Legislativo N.° 1202.
- ***Decreto Supremo N.° 013-99-MTC — Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI***
  Contiene la definición de posesión informal que el proyecto transcribe. Su artículo 18 fue modificado por el D.S. N.° 020-2015-VIVIENDA.
- ***Ley N.° 27157 (1999) — Regularización de edificaciones, procedimiento de declaratoria de fábrica y régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y común.***
- ***Ley N.° 28687 (2006) — Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.***
- ***Decreto Supremo N.° 006-2006-VIVIENDA — Reglamento del Título I de la Ley N.° 28687, "Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares".***
- ***Ley N.° 29618 (2010) — Establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal. Es el obstáculo legal central que justifica tu iniciativa.***
- ***Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales — TUO aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2019-VIVIENDA***
  Distingue bienes de dominio público y de dominio privado y regula los actos de disposición a favor de particulares.
- ***Decreto Supremo N.° 008-2021-VIVIENDA — Reglamento de la Ley N.° 29151. Su artículo 3 define los bienes de dominio privado estatal.***

- ***Ley N.º 31056 (publicada el 21 de octubre de 2020) — Amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. Fijó la vigencia del régimen hasta el 31 de diciembre de 2026 y la fecha de corte de las ocupaciones al 31 de diciembre de 2015; exige que el poseedor y su cónyuge o conviviente no sean propietarios de otro inmueble; dispone adjudicación gratuita, exoneración de tasas registrales y municipales, y prohibición de transferir el predio durante cinco años desde la inscripción.***
- ***Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA — Reglamento de la Ley N.º 31056.***
- ***Decreto Supremo N.º 012-2021-VIVIENDA — Aprueba la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030.***
- ***Ley N.º 32267 (publicada el 22 de marzo de 2025) — Amplía el plazo de la Ley N.º 28687 y del artículo 10 de la Ley N.º 31056, trasladando la fecha de corte de las ocupaciones al 31 de diciembre de 2021. Según COFOPRI, habilita la formalización de más de 255 000 lotes urbanos ocupados entre enero de 2016 y diciembre de 2021.***
- ***Decreto Supremo N.º 005-2026-VIVIENDA — Modifica el Reglamento del Título I de la Ley N.º 28687, aprobado por D.S. N.º 006-2006-VIVIENDA, para ejecutar la ampliación de la Ley N.º 32267.***
- ***Decreto Supremo N.º 007-2026-VIVIENDA — Modifica el Reglamento de la Ley N.º 31056, aprobado por D.S. N.º 002-2021-VIVIENDA.***
- ***Jurisprudencia constitucional — Sentencias del Tribunal Constitucional en los Expedientes N.º 0008-2003-AI/TC y N.º 0007-2012-PI/TC.***

5.2. Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Cadena de valor de la vivienda en el Perú: Diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a la vivienda adecuada. BID.

Banco Mundial. (1993). Housing: Enabling markets to work. World Bank.

Banco Mundial. (2001). Land, security, property rights and the urban poor: Twenty-five years of World Bank experience. World Bank.

Banco Mundial. (2015). Perú: Diagnóstico del sector urbano y vivienda. World Bank Group.

Calderón Cockburn, J. (2015). La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2006). Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2010). Ley N.º 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2025). Dictamen y normativa sobre ampliación del plazo de formalización de la propiedad informal. Congreso de la República.

De Soto, H. (1986). El otro sendero: La revolución informal. Instituto Libertad y Democracia.

De Soto, H. (2000). El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo. Instituto Libertad y Democracia.

Durand-Lasserve, A., & Selod, H. (2007). The formalisation of urban land tenure in developing countries. World Bank.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). Censos nacionales de vivienda. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO). INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024ª). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y estadísticas de vivienda. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024b). Evolución de la pobreza monetaria 2014–2024. INEI.

Instituto Peruano de Economía. (2024). Informalidad urbana y vivienda en el Perú. IPE.

Lima Cómo Vamos. (2021). Tenencia de vivienda en Lima Metropolitana y Callao (basado en ENAHO). https://www.limacomovamos.org/

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2006). Decreto Supremo N.º 006-2006-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N.º 28687. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2019). Decreto Supremo N.º 019-2019-VIVIENDA, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 29151. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). Decreto Supremo N.º 008-2021-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N.º 29151. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (s. f.). Situación habitacional en Arequipa: Tenencia de vivienda. Fondo Mivivienda. https://www.mivivienda.com.pe/

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. (2020). Manual de procedimientos N.º 01: Formalización de posesiones informales. COFOPRI.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. (2023ª). Diagnóstico de la informalidad predial urbana. COFOPRI–Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. (2023b). Informe institucional sobre formalización predial urbana. COFOPRI.

Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ONU.

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. (2020). Directivas del Sistema Nacional de Bienes Estatales. SBN.

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0008-2003-AI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2013). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0007-2012-PI/TC.

Turner, J. F. C. (1968). Housing priorities, settlement patterns, and urban development in modernizing countries. Journal of the American Institute of Planners, 34(6), 354–363.

VI. Sectores comprendidos

El presente proyecto de ley comprende los sectores de vivienda, construcción, saneamiento, justicia, derechos humanos y gobiernos locales.

VII. Normas que se modifican o derogan

La vigencia de la norma incorporará un régimen excepcional y temporal de formalización de la posesión sobre bienes estatales de dominio privado. Desde el punto de vista institucional, fortalecerá las funciones del Ministerio de Vivienda, COFOPRI y los gobiernos locales en saneamiento físico-legal y catastro urbano. En el ámbito económico, contribuirá a la valorización del suelo y a la reducción de costos de transacción y litigiosidad. Asimismo, ampliará la base tributaria mediante el impuesto predial, arbitrios y tributos vinculados a la propiedad, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal local. En el ámbito social, otorgará seguridad jurídica a los poseedores, facilitará el acceso progresivo a servicios básicos y programas de vivienda, y reducirá conflictos sociales derivados de la ocupación informal del suelo.

VIII. Análisis costo-beneficio

Desde la perspectiva de costos, la implementación de la norma implicará gastos administrativos vinculados al saneamiento físico-legal, levantamiento catastral, procedimientos de titulación y supervisión del cumplimiento del plazo temporal, los cuales serán asumidos por las entidades competentes utilizando capacidades institucionales existentes, sin generar un incremento significativo del gasto público permanente. En cuanto a los beneficios, la medida permitirá otorgar seguridad jurídica a los poseedores, facilitar su incorporación al sistema registral y mejorar su acceso a políticas públicas de vivienda, servicios básicos y financiamiento.

Asimismo, la formalización de la posesión sobre bienes estatales de dominio privado generará beneficios económicos mediante la valorización del suelo y la reducción de conflictos legales sobre la propiedad. Desde la perspectiva fiscal, la incorporación de nuevos predios al sistema formal ampliará la base tributaria municipal y nacional, incrementando la recaudación del impuesto predial, arbitrios e impuestos vinculados a la propiedad, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal local. En conjunto, los beneficios sociales, económicos y fiscales superan los costos administrativos iniciales, por lo que el balance costo–beneficio del proyecto resulta positivo en el mediano y largo plazo.

IX. Impacto ambiental

No corresponde

Lima, 22 de octubre de 2026