



Proyecto de Ley N° 3333/2022-CR

CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N° 28687, LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

La Congresista de la República que suscribe, **FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO**, integrante del Grupo Parlamentario **BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 28687, LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 24 de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos; a fin de permitir que la autoridad administrativa pueda atender prioritariamente las solicitudes de visación o aprobación de planos y/o las de otorgamiento de certificados o constancias para factibilidad de servicios básicos.

ARTÍCULO 2.- Modificación de Ley 28687

Modifíquese el artículo 24 del Título III – Facilidades para la Prestación de Servicios Básicos - de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, el mismo que queda redactado en los siguientes términos:



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Art. 24°.- De la Factibilidad de Servicios Básicos"

*La Factibilidad de Servicios Básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley se otorgará previo Certificado o Constancia que otorgará la municipalidad **distrital o provincial** de la jurisdicción.*

Las municipalidades atenderán, con carácter prioritario, las solicitudes de visación o aprobación de planos, así como el otorgamiento de certificados o constancias para factibilidad de servicios básicos, a favor de posesiones informales, siempre que la ocupación se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 2015 y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la presente Ley.

El Reglamento establecerá los requisitos para la atención prioritaria sobre el otorgamiento de Certificados o Constancias para factibilidad de servicios básicos a que hace mención el párrafo anterior."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. Precisiones a la Ley

Precísese que la emisión de la visación o aprobación de planos, y/o Constancias o Certificados para factibilidad de servicios básicos no constituye título que afecte derecho de propiedad de terceros y no está comprendida en los presupuestos y alcances del artículo 376-B del Código Penal.



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
Firma
Fecha: 18/10/2022 10:15:01-0500

SEGUNDA. Reglamento de la Ley

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en un plazo no mayor de 30 días, dictará las disposiciones reglamentarias a la presente Ley.

TERCERA. Norma derogatoria

Deróguense o modifíquense, según corresponda, las disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 14:54:58-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 16:35:40-0500



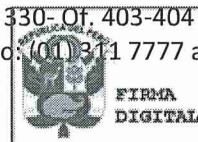
Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 18:39:04-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 14:55:08-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 17:02:57-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2022 10:00:19-0500

fparedesc@congreso.gob.pe

Edificio Roberto Ramírez del Villar,

Jr. Junín 330- Of. 403-404 Lima Perú
Teléfono: (01) 371 7777 anexo 7546



I. EXPOSICION DE MOTIVOS

Durante su intervención ante la Comisión Permanente del Congreso de la República, realizada el Jueves 16 de Febrero de 2006, el ex Ministro De Vivienda, Construcción y Saneamiento, Rudecindo Vega Carreazo, sustentó el Proyecto de Ley N.º 14249, que remitió en aquella oportunidad el Poder Ejecutivo, con carácter de urgente, sobre la formalización de la propiedad informal, iniciativa legislativa sobre la que se aprobó finalmente la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, intervención que nos permitimos recoger textualmente

El señor PRESIDENTE (Marcial Ayaipoma Alvarado).— Tiene el uso de la palabra el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, doctor Rudecindo Vega Carreazo, para sustentar el proyecto de Ley de formalización de la propiedad informal.

El señor MINISTRO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO, doctor Rudecindo Vega Carreazo.— Muchas gracias, señor Presidente. A través suyo, un saludo a todos los congresistas.

(...)

Para entrar en el tema del proyecto de ley, debemos decir que la invasión es la forma de empezar a ocupar terrenos, de desarrollar las políticas de vivienda y de titulación en el país. La invasión nos lleva a la autoconstrucción, y ésta se desarrolla generalmente en condiciones de informalidad, y en la medida en que ocurre eso vamos creando ciudades en términos de barriada, fundamentalmente dependientes, en donde el suelo es informal, las ocupaciones no cuentan con los servicios básicos, la ciudad no combate el déficit de vivienda y se complementa con una enorme pobreza urbana.

Esa situación ha generado lo siguiente:

- 1. En el país tenemos actualmente 7 mil 419 barrios urbano-marginales, conocidos también como "Pueblos Jóvenes" o "Asentamientos Humanos", o como "Barrios Marginales", según la ley de la década del 60.*
- 2. Hay 1 mil 647 barrios urbanos sin formalizar, es decir, sin titulación. Los demás barrios tienen condiciones de formalización, pero carecen de servicios.*
- 3. Hay un déficit cuantitativo de viviendas para familias pobres: faltan 244 mil 520 viviendas.*



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINE PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

4. *El porcentaje de familias sin servicios de agua es del 16% y el porcentaje de familias sin servicio de desagüe es del 26%.*

En esas condiciones, el proyecto de ley recoge las diferentes propuestas de los congresistas, para articular el Programa de Formalización de la Propiedad con el Plan Nacional de Vivienda y Saneamiento. Mediante este proyecto se regulariza la propiedad, se facilita el acceso a los servicios y se promueve un nuevo suelo urbano, que recoja los criterios de solución de viviendas con servicios y totalmente formalizadas.

Por ello, los objetivos de la ley son:

- 1. Acceso a la propiedad a los poseedores de terrenos.*
- 2. Provisión de suelo urbano formal, no informal, para atender la demanda de vivienda a los nuevos hogares pobres.*
- 3. Ejecución de proyectos de vivienda en terrenos formalizados y nuevos, como los que ahora venimos desarrollando en el Programa Techo Propio.*

Nosotros estamos convencidos de que la inversión en vivienda popular, con programas como Techo Propio, es el mejor camino, en lugar de iniciar soluciones de vivienda mediante la invasión. Ante la invasión, nuestra propuesta es tener inversión popular en vivienda popular, dotando de servicios de agua y desagüe a las ocupaciones no formalizadas.

¿Cuál es la estructura de la ley? La ley tiene tres partes muy marcadas, que se reflejan en tres títulos.

El primer título trata de la formalización de la propiedad informal de terrenos ocupados por invasiones en este momento. En resumen, podemos decir que mediante esta ley se permite titular a los asentamientos humanos actualmente existentes.

El segundo título trata del acceso al suelo en condiciones formales a los sectores pobres. Lo que estamos haciendo es generar una alternativa formal, diferente, sin mucho costo, para disuadirlos de que deje de invadir y, en su lugar, entren a los programas de vivienda formales.

Y el tercer título está orientado a generar facilidades para la prestación de los servicios básicos.

Nosotros tenemos actualmente una norma que no permite que en lugares donde hay posesión de terrenos se realicen obras de saneamiento básico de agua y de desagüe, porque se exige tener la



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINE PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

propiedad. La propuesta es entrar mediante la posesión, es decir, mediante el certificado de posesión.

En cuanto a la formalización, primer título, se propone:

- 1. Extender la posibilidad de regularizar la propiedad a los asentamientos humanos constituidos hasta el 31 de diciembre de 2004. Es decir, todo aquel asentamiento humano constituido hasta el 31 de diciembre de 2004 y que se encuentre en propiedad pública tendrá el derecho de ser titulado.*
- 2. Establecer que las municipalidades provinciales, conforme a las leyes de descentralización, están encargadas de la titulación. COFOPRI actúa como un organismo de asesoramiento y apoyo técnico.*
- 3. En el caso de terrenos privados, la titulación sólo procederá mediante la conciliación o la prescripción adquisitiva de dominio. Como la presente norma es más amplia que la Ley N.º 28391, se va a derogar ésta.*

En cuanto el acceso al suelo, segundo título, se propone:

- 1. Promover el saneamiento físico-legal y la ejecución de estos proyectos habitacionales en terrenos públicos o privados, ocupados por los asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2004, y en terrenos públicos o privados de libre disponibilidad.*
- 2. Beneficiar preferentemente a quienes tienen un Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio. Por eso decimos que integramos y articulamos la ocupación del terreno con los programas de vivienda existentes.*
- 3. En el caso de terrenos ocupados, las municipalidades provinciales podrán requerir su expropiación. Siempre será una facultad de la municipalidad provincial.*
- 4. El eje fundamental es constituir un Banco de Tierras Públicas y Privadas, que permita desarrollar programas de vivienda. En cuanto al tema del suelo, tratamos el suelo ocupado y el suelo nuevo.*

Respecto del suelo ocupado actualmente por barrios urbanos marginales, nuestra propuesta es ejecutar el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y los Programas Municipales de Techo Propio; para lo cual ya hemos emitido algunas normas desde el Poder Ejecutivo.



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Sobre los barrios tugurizados, nuestra propuesta incluye Programas Municipales de Techo Propio Renovación Urbana, que también lo venimos impulsando para desarrollarlos en el ámbito nacional, en donde el terreno no está ocupado; es un terreno nuevo, todavía libre.

Si son terrenos privados o son terrenos del Estado, entonces romovemos una Producción Urbana Primaria, es decir, habilitamos un terreno urbano y desarrollamos propuestas de inversión privada en vivienda popular. Esto ya existe mediante los Programas de Producción Urbana Primaria.

Por otro lado, los Programas Municipales de Vivienda comprenden la construcción o el mejoramiento de viviendas con servicios básicos. Asimismo, esos programas forman parte del Plan Integral de Desarrollo Concertado, y concuerdan con el Plan Nacional de Vivienda (Techo Propio-BFH). Finalmente, esos programas se financian con presupuestos participativos, con asignaciones del gobierno nacional y una línea con el Banco de Materiales para la ejecución de obras.

Los Programas de Producción Urbana Primaria se inician con las habilitaciones urbanas en macrolotes sobre terrenos públicos o privados. Luego se transfieren los macrolotes habilitados a los promotores privados para que los inversionistas privados desarrollen sus proyectos de vivienda, fundamentalmente los de Techo Propio que están dirigidos a los sectores populares.

Los gobiernos regionales y los gobiernos locales podrán ejecutar estos proyectos sobre sus terrenos. De esta manera fortalecemos las competencias de estas instancias descentralizadas.

Esos programas de producción urbana primaria son financiados con créditos del BID, mediante el Programa de Apoyo al Sector Habitacional, con asignaciones del gobierno nacional, con la venta de macrolotes y con una línea del BANMAT.

Nosotros tenemos, en este momento, el proyecto piloto de Aypate, en el departamento de Piura, en donde se han ejecutado más de 2 mil viviendas, con el criterio de Producción Urbana Primaria. También tenemos el programa piloto Cuatro Suyos, en el departamento de La Libertad, en donde se han ejecutado 502 viviendas. Igualmente tenemos el proyecto piloto Chinecas, en el departamento de Ancash, en donde se han ejecutado 3 mil 307 viviendas. Con el proyecto piloto Mártires de la Democracia, en Loreto, se han ejecutado 1 mil 700 viviendas. En el proyecto piloto Pucallpa, en el departamento de Ucayali, tenemos 2 mil 700 viviendas, y en el proyecto piloto Jorge Basadre, en Tacna, tenemos 1 mil 304 viviendas.

Todo esto hace un total de 11 mil 743 viviendas de oferta, que podemos activarla para beneficiar a los sectores populares.



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

¿Cuál es el mecanismo? Por ejemplo, en el programa piloto Mártires de la Democracia, en Iquitos, nosotros identificamos un macrolote, en el cual desarrollamos el proyecto habitacional. Luego, convocamos a un inversionista privado y, después, subastamos todos los lotes restantes. Por convencimiento, vamos desarrollando en diferentes macrolotes una propuesta integral de desarrollo en términos de vivienda.

En cuanto a la prestación de servicios básicos, tercer título, el proyecto está concentrado en crear facilidades que permitan la factibilidad de agua y desagüe en terrenos ocupados por posesiones informales. Lo que queremos es que las empresas de saneamiento puedan conceder la factibilidad previo otorgamiento del certificado de posesión a cargo de las municipalidades.

Lo que queremos decir es que ahora basta tener un certificado de posesión, no el título de propiedad, para iniciar las obras de agua y desagüe, que en este momento se encuentran trabadas por varios procedimientos administrativos en diferentes municipalidades del país.

Estos certificados de posesión no constituyen un reconocimiento de la propiedad.

Además, los certificados no pueden otorgarse sobre zonas rígidas, arqueológicas, de recreación, expansión vial, reserva ecológica, agrícola o turística ni sobre un terreno calificado en situación de riesgo.

Así creamos todas las condiciones para que con el certificado de posesión se puedan hacer las obras de agua y desagüe en los asentamientos humanos todavía no titulados, por lo que en un breve tiempo tendrán su título de propiedad.

En cuanto a los beneficios de la ley, nosotros podemos señalar las siguientes:

1. Mediante este proyecto de ley, tratamos de recuperar una visión integral del problema de la precariedad urbana, porque no nos quedamos en el tema de la titulación. Lo que estamos haciendo es vincular la titulación con el acceso al suelo, con el acceso a servicios básicos de agua y desagüe y, sobre todo, con una política de vivienda de carácter popular.

2. Estamos afrontando, además, los problemas ya encontrados en cuanto a la titulación y al tema del agua y desagüe, así como evitar futuros problemas relacionados con nuevas invasiones. Ésa es nuestra propuesta, ésa es nuestra aspiración. Esperamos que los programas populares, como Techo Propio y Mi Barrio, puedan reemplazar, en la perspectiva, a la costumbre de invadir terrenos públicos o privados.



3. Otorgamos un rol de primer orden a las municipalidades —a las que hay que fortalecerlas— y a la iniciativa privada en la atención de la demanda de la vivienda social.

4. Estos programas tienen obviamente la aspiración de reducir la pobreza urbana y fomentar la inversión pública y privada en este sector.

5. Favorecemos el crecimiento orgánico y la competitividad de las ciudades.

Creemos que este proyecto de ley, como decíamos al inicio, señor Presidente, recoge las iniciativas de los diferentes miembros de la Comisión de Vivienda del Congreso de la República y coincide con las iniciativas que hemos venido impulsando desde el Poder Ejecutivo. Posiblemente ésta sea, sin temor a equivocarme, en los últimos tiempos, una norma de la cual estamos muy de acuerdo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sobre todo con una óptica multipartidaria.

Muchas gracias, señor Presidente.¹

Luego de esa sustentación del proyecto de Ley y tras el respectivo debate y aprobación de las iniciativas legislativas, el 15 de Marzo de 2006, se promulgo la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.

Han transcurrido largos 16 años desde la promulgación de la Ley 28687, y la dura realidad respecto del incremento de la informalidad de la propiedad no ha disminuido, por el contrario, ésta se ha acrecentado, es así que millones de familias aún viven en la informalidad y sin servicios básicos, tal como lo expresó el año 2021, Saúl Barrera, Director Ejecutivo de Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI.

(...) la brecha de propiedad informal por cerrar paradójicamente es de 2.5 millones de predios en todo el territorio nacional (...)²

Sin duda que, el proceso de formalización de la propiedad en el país permitirá a las familias peruanas acceder a servicios básicos: agua, electricidad, alcantarillado, pero la realidad que comprobamos a diario es otra, millones de

¹ Diario de los Debates – Congreso de la Republica - Período Legislativo 2005-2006, Comisión Permanente, 9.ª Sesión (Matinal), Jueves 16 de Febrero de 2006, Presidencia de los señores Marcial Ayaipoma Alvarado y Eduardo Carhuaricra Meza

² <https://prometheo.pe/la-propiedad-informal-en-el-peru-el-rol-de-cofopri-y-las-municipalidades/> - La propiedad informal en el Perú: el rol de Cofopri y las municipalidades 25 de marzo de 2021



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

personas no pueden alcanzar los servicios públicos y mejorar su calidad de vida se vuelve una utopía.

A pesar que, desde la propia concepción de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, se buscaba:

"(...) crear facilidades que permitan la factibilidad de agua y desagüe en terrenos ocupados por posesiones informales. Lo que queremos es que las empresas de saneamiento puedan conceder la factibilidad previo otorgamiento del certificado de posesión a cargo de las municipalidades.

*Lo que queremos decir es que ahora basta tener un certificado de posesión, no el título de propiedad, para iniciar las obras de agua y desagüe, que en este momento se encuentran trabadas por varios procedimientos administrativos en diferentes municipalidades del país."*³

Durante las visitas realizadas con motivo de las semanas de representación⁴, los congresistas hemos sido testigos que muchas municipalidades buscan mejorar la calidad de vida de sus vecinos, pero se encuentran con trabas en la interpretación de las propias normas, que les impide emitir las tan ansiados certificados o constancias de Posesión, con la cual acredita la posesión sobre su terreno y que le permitiría al titular acceder a los servicios públicos, puesto que con este documento las empresas prestadoras de servicios públicos están obligadas a proveer a los poseedores de los servicios básicos, sin que los predios ocupados hayan sido formalizados.

Pues como manifiestan, la realidad social muestra una grave problemática en torno a un procedimiento aparentemente sencillo, como debería ser el otorgamiento de Certificado o Constancia de Posesión, regulado en el Reglamento de la Ley 28687, Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA, publicado el 27 de julio de 2006, toda vez que son miles los casos en los que se tiene a posesiones informales que vienen afrontando procesos judiciales en los cuales se encuentra en controversia el derecho de propiedad de los predios sobre los cuales se encuentran asentados. Ello a pesar que la propia Ley N° 28687 es clara y establece que, en un procedimiento de otorgamiento de Certificado o Constancia para factibilidad de servicios Básicos, estos no constituyen reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

³ Diario de los Debates – Congreso de la República - Período Legislativo 2005-2006, Comisión Permanente, 9.ª Sesión (Matinal), Jueves 16 de Febrero de 2006, Presidencia de los señores Marcial Ayaipoma Alvarado y Eduardo Carhuaricra Meza

⁴ inciso f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República
fparedesc@congreso.gob.pe



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Situación que coloca a las entidades municipales en una difícil encrucijada, haciéndonos ver que algo no funciona bien y que es necesario un ajuste en la normativa vigente para destrabar y buscar una solución a esta caótica y paupérrima situación que viven las familias por falta de los servicios básicos que afecta su calidad de vida.

En ese orden y a atendiendo a lo dispuesto en:

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ:

En cuyo artículo primero que establece: *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".*

TÍTULO I

DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD

Capítulo I

Derechos fundamentales de la persona

Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

En el artículo 2 de la Carta Política dispone que toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

11. A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

EL ARTÍCULO 7-A DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, incorporado por el artículo único de la Ley 30588, publicada el 22 de junio de 2017.

Artículo 7-A.4 El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.

El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible.

EL TÍTULO I Y III DE LA LEY N° 28687 - LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS, de fecha 17 de marzo de 2006, mediante el cual el Congreso de la República reguló sobre las Facilidades para la Prestación de Servicios Básicos (agua, desagüe y electricidad) en beneficio de las posesiones informales contempladas dentro del ámbito de aplicación detallado en el artículo 3° de la referida norma, desarrollando propiamente el procedimiento para el otorgamiento de Certificado o Constancia de Posesión:

TÍTULO I

FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL DE TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES, CENTROS URBANOS INFORMALES Y URBANIZACIONES POPULARES

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

(*) *Inciso modificado por el Artículo 4 de la Ley N° 31056, publicada el 21 octubre 2020, cuyo texto es el siguiente:*

" 3.1 La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono."



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

3.2 No están comprendidos en el ámbito de la presente Ley, para los efectos del proceso de formalización de la posesión informal, los terrenos siguientes:

3.2.1 Los de uso y los utilizados o reservados para servicios públicos, siempre y cuando la ordenanza municipal sea anterior a la fecha de la posesión, de equipamiento educativo, de reserva nacional, defensa nacional y zonas mineras.

3.2.2 Los ubicados en zonas arqueológicas o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación, previa opinión del Instituto Nacional de Cultura.

3.2.3 Los identificados y destinados a programas de vivienda del Estado.

3.2.4 Los ubicados en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, según la legislación de la materia.

3.2.5 Los ubicados en zonas de riesgo, previa comprobación del mismo por el Instituto Nacional de Defensa Civil u otros organismos competentes.

3.2.6 Los terrenos de interés social adquiridos con los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), hasta la fecha de promulgación de la presente Ley.

Artículo 4.- Entidades competentes del proceso de formalización

4.1 Las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

() Numeral modificado por el Artículo 3 de la Ley N° 31560, publicada el 13 agosto 2022, cuyo texto es el siguiente:*

"4.2 Las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de las posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)."



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINE PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

4.3 Corresponde al alcalde provincial, en el ámbito de su circunscripción territorial, suscribir los títulos de propiedad y los demás instrumentos de formalización.

TÍTULO III

FACILIDADES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

Artículo 24.- De la Factibilidad de Servicios Básicos

La Factibilidad de Servicios Básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales a las que se refiere el artículo 3 de la presente Ley se otorgará previo Certificado o Constancia de Posesión que otorgará la municipalidad de la jurisdicción.

El Reglamento establecerá los requisitos para el otorgamiento de los Certificados a que hace mención el párrafo anterior.

Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito del Certificado o la Constancia de Posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorguen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley, conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Artículo 27.- Restricciones

Bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas.



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 06534-2006-PA/TC⁵ (cfr. fundamentos 15 a 25)

7. El agua potable como derecho constitucional no enumerado

*17. (...). Su reconocimiento se encontraría ligado directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado social y democrático de derecho.
(...)*

25. En resumidas cuentas corresponde al Estado, dentro de su inobjetable rol social y en razón de su objetivo primordial de protección del ser humano y su dignidad, fomentar que el agua potable se constituya no sólo en un derecho de permanente goce y disfrute, sino a la par, en un elemento al servicio de un interminable repertorio de derechos, todos ellos de pareja trascendencia para la realización plena del individuo.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 02151-2018-PA/TC⁶ (cfr. fundamentos 2 a 9)

4. Sin embargo, este Tribunal advierte que, en materia de servicios públicos, el acceso al agua potable no es la única necesidad básica que tenemos las personas, ni es el único servicio público que pueda ser tratado como un derecho no enumerado (y, eventualmente, también positivizado). La vida en el mundo moderno requiere de ciertos derechos sociales mínimos en materia de servicios públicos, sin los cuales las personas no pueden tener una vida digna, ejercitar sus demás derechos, ni desarrollarse en sociedad. Entre ellos se puede incluir el acceso a agua potable y desagüe, a energía eléctrica y a internet, los cuales comparten una naturaleza prestacional y, por ello, un deber del Estado y la comunidad.

5. Así, resulta de aplicación a todos ellos lo dispuesto en el artículo 58 de nuestra Constitución Política, el cual establece que bajo el régimen de una economía social de mercado, el

⁵ EXP. N.º 06534-2006-PA/TC, LIMA-SANTOS ERESMINDA TÁVARA CEFERINO, 15 de noviembre de 2007

⁶ EXP. N.º 02151-2018-PA/TC, LIMA- ASOCIACIÓN DE ADJUDICATARIOS Y POSESIONARIOS DE LA URBANIZACIÓN LOS HUERTOS DE LA MOLINA, 31 de mayo de 2022



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Estado actúa principalmente en el área de los servicios públicos, garantizando a los usuarios su acceso y prestación efectiva, continua, suficiente, de calidad y sin discriminación. En ese orden de ideas, le corresponde al Estado garantizar un acceso mínimo a los servicios de agua, energía eléctrica e internet, a todas las personas, particularmente a los más necesitados y a aquellos que viven en situación de extrema pobreza.

7. En tal sentido, este Tribunal reconoce que, si bien el derecho de acceso a la energía eléctrica no se encuentra consagrado expresamente en la Constitución, puede ser considerado como un derecho no enumerado conforme a su artículo 3, por cuanto está relacionado "directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado Social y Democrático de Derecho"

Por esos fundamentos proponemos modificar el artículo 24 de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos; a fin de permitir que la autoridad administrativa pueda atender prioritariamente las solicitudes de visación o aprobación de planos y/o las de otorgamiento de certificados o constancias para factibilidad de servicios básicos.

**CUADRO COMPARATIVO SOBRE PROPUESTA PARA MODIFICAR
ARTÍCULO 24 DE LA LEY 28687, LEY DE DESARROLLO Y
COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL,
ACCESO AL SUELO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS**

ARTÍCULO 24° DE LA LEY N° 28687 Vigente	ARTÍCULO 24° DE LA LEY N° 28687 Propuesta de Modificación
La Factibilidad de Servicios Básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales a las que se refiere el artículo 3 de la presente Ley se otorgará previo Certificado o Constancia de Posesión que otorgará la municipalidad de la jurisdicción. El Reglamento establecerá los requisitos para el otorgamiento de los Certificados a que hace mención el párrafo anterior.	<i>La Factibilidad de Servicios Básicos en los terrenos ocupados por posesiones informales a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley, se otorgará previo Certificado o Constancia que expedirá la municipalidad distrital o provincial de la jurisdicción.</i> Las municipalidades atenderán, con carácter prioritario, las solicitudes de Visación o



	<i>Aprobación de Planos, así como el Otorgamiento de Certificados o Constancias para factibilidad de servicios básicos, a favor de posesiones informales, siempre que la ocupación se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 2015 y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la presente Ley.</i> <i>El Reglamento establecerá los requisitos para la atención prioritaria sobre el otorgamiento de Certificados o Constancias para factibilidad de servicios básicos a que hace mención el párrafo anterior."</i>
--	---

Esta modificatoria obedece a la necesidad de atender a miles de familias que se encuentran asentadas sobre predios que son materia de controversia en los fueros jurisdiccionales del Poder Judicial, a las cuales no se les permite acceder a los servicios básicos que permitan al ser humano vivir con dignidad, de allí que se hace necesaria la exigencia de los derechos sociales y económicos, también llamados derechos prestacionales, entre ellos el derecho a vivir dignamente, pues ellos representan los fines sociales del Estado a través de los cuales el individuo puede lograr su plena autodeterminación, precisándose que la expedición de dichos documentos de forma alguna representan una vulneración al derecho a la propiedad, toda vez que la determinación de dicho derecho está a cargo del Poder Judicial quien mediante sentencia resolverá la materia controvertida. La emisión de dichos certificados, por las mismas razones constitucionales, no significa vulneración a la independencia función jurisdiccional, toda vez que la atención positiva que los municipios le den a las solicitudes de factibilidad de servicios básico, no afectarán la referida función, pues dichas situaciones no guardan relación entre sí, ni se oponen, ni se perjudican.

Con este proyecto de Ley se busca salvar y solucionar la problemática originada respecto de la interpretación que se hace en torno a un procedimiento sencillo para el otorgamiento de Certificado o Constancia de Posesión, regulado en el Reglamento de la Ley 28687, Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA, especialmente sobre posesiones informales que vienen afrontando procesos judiciales en los cuales se encuentra en controversia el derecho de propiedad de los predios, quedando establecido que el otorgamiento de Certificado o Constancia para factibilidad de servicios Básicos, no constituyen reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

su titular y por lo tanto no debe existir impedimento para su otorgamiento por las municipalidades de cada jurisdicción.

II. EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley, propone modificar el 24° de la Ley N° 28687, a efectos de permitir el otorgamiento de Certificado y/o Constancia para Factibilidad de Servicios Básicos a favor de posesiones informales sobre predios que se encuentren judicializados, siempre que la ocupación se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 28687 y sus modificatorias.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no irrogará ningún gasto al erario nacional, toda vez que únicamente se está modificando la Ley N° 28687, a efectos de permitir el otorgamiento de Certificado y/o Constancia para Factibilidad de Servicios Básicos a favor de posesiones informales sobre predios que se encuentren judicializados, lo cual obedece a la obligación que tiene el Estado de adoptar las medidas adecuadas para el logro de fines sociales en beneficio de la población vulnerable en estricto respeto a su dignidad como ser humano.

Su aprobación permitirá además una prioritaria atención por parte de los municipios de las solicitudes de otorgamiento de Certificado o Constancia para factibilidad de servicios Básicos, generando bienestar en millones de hogares en todo el territorio nacional.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con el **Acuerdo Nacional** en las siguientes políticas:

21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

Persigue desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.



CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

34. Ordenamiento y gestión territorial

Como una apuesta desde el Estado por alcanzar consensos entre diversos sectores, para definir lineamientos para el ordenamiento y la gestión del territorio.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con los siguientes temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2022-2023, aprobada el 13 de octubre del 2022, la cual consolida 106 temas prioritarios para los grupos parlamentarios y la Presidencia del Consejo de Ministros, junto a los objetivos de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Objetivo 2: Equidad y justicia social

-Reducción de la pobreza

Objetivo 3: Competitividad del país

-Desarrollo en infraestructura y vivienda

Objetivo 4: Estado eficiente, transparente y descentralizado

-Afirmación de un estado eficiente y transparente
-Ordenamiento y gestión territorial

Lima, octubre de 2022