



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
N.º 31056, LEY QUE AMPLÍA LOS
PLAZOS DE LA TITULACIÓN DE
TERRENOS OCUPADOS POR
POSESIONES INFORMALES Y DICTA
MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN,
PARA OPTIMIZAR EL ACCESO AL
DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y LA
VIDA EN ARMONÍA CON LAS ÁREAS
NATURALES DE LAS POSESIONES
INFORMALES QUE SE HAYAN
CONSTITUIDO SOBRE PROPIEDAD
ESTATAL**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley**

**LEY QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY N.º 31056, LEY QUE
AMPLÍA LOS PLAZOS DE LA TITULACIÓN DE TERRENOS OCUPADOS POR
POSESIONES INFORMALES Y DICTA MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN,
PARA OPTIMIZAR EL ACCESO AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y LA VIDA
EN ARMONÍA CON LAS ÁREAS NATURALES DE LAS POSESIONES
INFORMALES QUE SE HAYAN CONSTITUIDO SOBRE PROPIEDAD ESTATAL**

Artículo 1. Objeto de ley

La presente ley tiene por objeto modificar diversas disposiciones de la Ley N.º 31056, la cual amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, a efectos de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efecto hasta la fecha señalada.

**Artículo 2. Modificación de la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la
titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para
la titulación**

Se modifica los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, así como la Segunda Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, en los siguientes términos:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es dictar medidas para la formalización de la propiedad informal ampliando los plazos de ocupación de las posesiones informales para que se sean beneficiarias de las acciones de formalización, **priorizando las áreas destinadas para fines de vivienda, consideradas en los instrumentos de planificación urbana y/o territorial. No son sujetas a esta Ley las posesiones informales ubicadas en zonas de riesgo no mitigable, zonas de protección patrimonial y ambiental. Áreas destinadas a servicios públicos, y terrenos en propiedad, en posesión o en uso tradicional de comunidades nativas**".

"Artículo 2. Contenido de la formalización de áreas urbanas informales

El contenido de la formalización de la propiedad incluye, pero no se limita, a los siguientes procesos que hagan posible el derecho de los ciudadanos de vivir digna y adecuadamente:

(...)

- c) El acompañamiento técnico del proceso de autoconstructivo y de construcción progresiva, que incluye el proceso de reforzamiento de las edificaciones de vivienda. **La titulación deberá priorizar zonas de edificación vulnerables que requieren este tipo de bonos y que por no poseer títulos no pueden acceder a ello.**

(...)"

"Artículo 4. Ampliación de los plazos de formalización

Modifícase el inciso 3.1. del artículo 3, el literal a) del artículo 16 y primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1. La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, **hasta el 31 de diciembre de 2016, siempre y cuando tengan por lo menos un proyecto de infraestructura de servicios básicos registrado en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) hasta el 31 de diciembre del 2019, o se verifique la existencia de servicios básicos aprobados por la entidad competente.** Compréndase 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 (...)"



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

"Artículo 16.- Aplicación

(...)

b) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre del 2016, siempre y cuando tengan por lo menos un proyecto de infraestructura de servicios básicos registrado en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) hasta el 31 de diciembre de 2019, o se verifique la existencia de servicios básicos aprobados por la entidad competente** sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico legal conforme a lo establece la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la presente ley.

(...)"

"Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos

Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de las Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre del 2016, siempre y cuando tengan por lo menos un proyecto de infraestructura de servicios básicos registrado en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) hasta el 31 de diciembre de 2019, o se verifique la existencia de servicios básicos aprobados por la entidad competente.** El procedimiento de expropiación para estos efectos fines se rige por las siguientes disposiciones:

(...)

21.3. Restricciones

El procedimiento de expropiación procede siempre que sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización. En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos **al 31 de diciembre de 2016, siempre y cuando tengan por lo menos un proyecto de infraestructura de servicios básicos registrado en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) hasta el 31 de diciembre de 2019, o se verifique la existencia de servicios básicos aprobados por la entidad competente.**

(...)"

"Artículo 5. De los beneficiarios

5.1. Para ser beneficiario de la presente ley, el poseionario y su cónyuge o conviviente, en caso lo tenga, deben acreditar ante COFOPRI y **Municipalidad Provincial**, que a la fecha de la formalización no es propietaria o copropietaria de otro inmueble destinado a vivienda, uso comercial o industrial, dentro del territorio nacional, que se encuentre registrado en los Registro Públicos, **registro tributario** o fuera de registro en minuta notarial. Quedan exceptuados los predios obtenidos por anticipo de herencia, sucesión intestada o donación con las precisiones que establezca el Reglamento (...)"



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

"Artículo 6. Gratuidad de la adjudicación

La adjudicación de los lotes de vivienda que se ejecuten en el marco de la presente ley se realiza a título gratuito. No se cobrará por metro cuadrado adjudicado. **En el caso que el beneficiario tenga alguna propiedad registrada, deberá pagar el precio del terreno a valor arancelario establecido por la normatividad vigente.**

En las posesiones informales donde existan lotes destinados a vivienda con áreas mayores a trescientos (300) metros cuadrados, el área en exceso será transferido a título oneroso, a valor arancelario urbano establecido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, salvo que lo ocupantes acepten la división del lote y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los requisitos dispuestos en esta Ley. Excepcionalmente, COFOPRI podrá formalizar lotes de mayor extensión, cuando la posesión de dichos lotes constituya usos y costumbres de la localidad, que la posesión informal haya sido objeto de titulación o transferencia por las entidades competentes con anterioridad a COFOPRI o criterios similares que serán señalados en las resoluciones en las que se aprueben los planos y trazado y lotización".

"Artículo 7. Exoneraciones

(...)

7.3. El plazo de vigencia de las exoneraciones es hasta el 31 de diciembre de 2026 **para COFOPRI, para las municipalidades provinciales la vigencia es indeterminada.** Esta exoneración comienza a contarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente".

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

No están comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley para los efectos del proceso de formalización, las siguiente áreas y terrenos:

(...)

9. Los terrenos en propiedad, posesión o en uso tradicional de comunidades nativas y/o reservas indígenas".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

"(...)

SEGUNDA. Continuidad de las acciones de formalización

Para efectos de no paralizar las acciones de formalización y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, a la culminación del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, a que se refiere el artículo 3 de la presente ley, las municipalidades provinciales asumen competencias de manera exclusiva y excluyente en las posesiones informales dentro de su jurisdicción.

(...)"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

"PRIMERA. Modificación de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 30731



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Modifícase la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30731, Ley que modifica la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para implementar programas municipales de vivienda, en los siguientes términos:

"PRIMERA. Adjudicación de lotes en los PAL ubicados en las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño Costero

(...)"

Artículo 3. Incorpora a la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación

Incorporase la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, con el siguiente texto:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

"SEGUNDA. Modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30711

Modifícase la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, en los siguientes términos:

"SEGUNDA. Tratamiento de contingencias en el proceso de formalización durante la vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos

Los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios, serán transferidos a las municipalidades provinciales, para que continúen su procedimiento de formalización individual. En tales casos la adjudicación de los predios es onerosa, con excepción de los centros poblados. Las municipalidades provinciales están autorizadas para trasladar los costos que les demande la titulación de dichos predios; a aplicar los procesos de venta directa a quienes hayan acreditado los requisitos de ley; a ejecutar la subasta pública o proceder a la inscripción como dominio privado municipal de dichos predios cuando sea aplicable.

Sin perjuicio de lo anterior, las Municipalidades Provinciales, siguiendo el procedimiento establecido en el Título IV del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 013-99MTC, podrán otorgar títulos de propiedad, y efectuar cualquier acto de saneamiento, en el ámbito de posesiones informales donde ya



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

concluyó el proceso de formalización integral a cargo de COFOPRI y el beneficiario acredite que COFOPRI no ha atendido su solicitud de formalización individual por un plazo mayor a un año".

"TERCERA. Modificación del artículo 27 de la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Modifícase el artículo 27 de la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, en los siguientes términos:

"Artículo 27.- Restricciones

Bajo ninguna circunstancia la Municipalidad correspondiente otorgará constancias de posesión, ni autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las siguientes zonas:

- 1) Los de uso o reservados para el desarrollo de servicios públicos, equipamiento educativo, áreas de recreación pública, siempre que el documento que así los determine se haya expedido de forma anterior a la fecha de ocupación física del área urbana informal.
- 2) Las áreas de equipamiento urbano, recreación pública, salud, educación de pueblos formalizados con anterioridad
- 3) Las áreas de reserva nacional, áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, zonas de reserva y sus zonas de amortiguamiento, según la legislación de la materia.
- 4) Las áreas destinadas o reservadas para la defensa y seguridad nacional.
- 5) Los ubicados en zonas arqueológicas, zonas monumentales o los que constituyan patrimonio cultural de la Nación en los que la autoridad competente ha determinado la inviabilidad de procesos de desafectación, rescate y similares.
- 6) Los ubicados en zona de riesgo el cual no resulte mitigable, los ubicados en zonas de Muy Alto Riesgo, Alto Riesgo y Riesgo Recurrente, y en zonas intangibles conforme las disposiciones de la Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable y el Texto Único Ordenado de la Ley NP 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, aprobado por el Decreto Supremo N.º 094-2018-PCM.
- 7) Los terrenos en proceso de adjudicación onerosa de acuerdo con los mecanismos establecidos en la Ley N.º 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales. Se incluye a las áreas en zonas declaradas en emergencia a consecuencia del fenómeno del niño costero que también están sometidas al proceso de adjudicación de acuerdo con la Ley N.º 30731, Ley



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/10/2022 17:06:18-0500

El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

que modifica la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, para implementar programas municipales de vivienda.

- 8) Los terrenos de playa y la zona de dominio restringido y las precisadas de conformidad con la Ley N.º 26856 que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.
- 9) Los terrenos en propiedad, en posesión o en uso tradicional de comunidades nativas y/o reservas indígenas.

Las constancias de posesión y/o autorizaciones otorgadas por las Municipalidades contraviniendo lo dispuesto en el presente artículo son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo aprueba y adecua en un plazo no menor de (60) días hábiles siguientes a la entrada en vigencia de la presente norma, el Reglamento de la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, aprobado por Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA, y los instrumentos normativos a las modificaciones contempladas en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Deróguese o déjense sin efecto toda normatividad que se oponga de lo establecido en la presente ley.

Lima, octubre de 2022



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/10/2022 09:53:11-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2022 17:43:52-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/10/2022 09:52:55-0500

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República

Jr. Huallaga 358 – Cercado de Lima
Edif. Fernando Belaunde Terry – Oficina 403

Teléfono Oficina: 011 7777 – Anexo 7230

Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/10/2022 12:57:45-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/10/2022 11:34:53-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/10/2022 13:50:34-0500

www.congreso.gob.pe
E-mail: hportero@congreso.gob.pe

Página 7 de 22



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **octubre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3351-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.



.....
JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



El Perú
como
Doctrina



**ACCION
POPULAR**

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FORMALIZACIÓN

La lógica usada para el acceso de la propiedad informal es invadir un terreno, afianzar la posesión y ser reconocido por alguna institución pública para posteriormente obtener un título de propiedad. De esta manera, la "invasión marca el nacimiento del derecho expectatio; el título, el paso del derecho expectatio al legal; y finalmente, el registro, el paso del derecho legal al registrado" (Webb, R., 2006).

No es novedoso que los gobiernos de turno en el Perú amplíen las fechas para legalizar las posesiones informales. El antecedente más notorio es la Ley 13517 que declara de interés nacional el saneamiento y la legalización de barrios marginales y barriadas, que solo incluye a los barrios marginales formados hasta el 20 de setiembre de 1960, declarándose ilegales las creaciones posteriores.

Jorge Ortiz (2017) señala que existen precedentes legales que van desde la época del gobierno de Fernando Belaúnde que con la Ley 23853 se establece como plazo para formalizar la propiedad informal aquellas posesiones acreditadas hasta antes del año 1980; después, en el primer gobierno de Alan García la posesión debe acreditarse hasta antes del 14 de abril de 1986, en este mismo período se amplía mediante Ley 25102 hasta el 20 de agosto de 1989. Alejandro Toledo mediante Ley 28391 prorroga el plazo de formalización hasta el 31 de diciembre de 2001; finalmente, en el segundo gobierno de García se amplía por 3 años dejando la fecha para el 31 de diciembre de 2004.

Desde la emisión de la Ley 13517 de 1961 y culminando con el Decreto Legislativo 1202, son casi 60 años de permanentes ampliaciones de plazo de la antigüedad que se exige a las ocupaciones informales para que accedan a un título de propiedad, conforme se advierte en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 01

Mes y fecha de emisión	Texto normativo	Denominación	Plazo de antigüedad de las ocupaciones
Febrero de 1961	Ley 13517	Ley que Declara de necesidad y utilidad públicas e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los Barrios Marginales o barriadas, existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional	Al 29 de setiembre de 1960
Marzo de 1981	Decreto Legislativo 51	Ley Orgánica de Municipalidades	Marzo de 1978 (3 años antes a la vigencia)
Mayo de 1986	Ley 24513	Declaran de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social, el saneamiento de la estructura físico legal de los asentamientos humanos, denominados pueblos jóvenes	Al 14 de abril de 1986



El Perú
como
Doctrina



**ACCION
POPULAR**

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Octubre de 1989	Ley 25102	Establecen que es atribución propia de las Municipalidades Provinciales la aplicación y cumplimiento de la Ley 24513	Al 30 de agosto de 1989
Abril de 1991	Ley 25314	Declaran de necesidad y utilidad públicas e interés social, la expropiación de terrenos del ex-Fundo "El Naranja"	Al 31 de mayo de 1990
Diciembre de 1993	Ley 26264	Declaran de necesidad y utilidad públicas el saneamiento físico -legal de AA.HH. posesionados en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada en el período Jun.1990 - Oct. 1993	Al 30 de octubre de 1993
Marzo de 1996	Decreto Legislativo 803	Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal	Al 31 de octubre de 1993
Diciembre de 1998	Ley 27046	Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal	Al 22 de marzo de 1996
Noviembre de 2004	Ley 28391	Ley de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares	Al 31 de diciembre de 2001
Marzo de 2006	Ley 28687	Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos	Al 31 de diciembre de 2004
Noviembre de 2011	Ley 29802	Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007	Plazo especial zona de emergencia sismos: del 1.1.2005 al 14.8.2008
Setiembre de 2005	Decreto Legislativo 1202	Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal	Solo ocupaciones en terrenos estatales: del 1.1.2005 al 24.11.2010

El modelo de formalización de estas normas también fue variando. A 1961 se exigía una primera evaluación de la condición de la ocupación, se declaraba la condición de permanente o no, se procedía al acondicionamiento de la ocupación (remodelaciones/replanteos de la ocupación) y la dotación de los servicios básicos. Desde los años 80, el modelo será variado, para llegar a conceptualizar la formalización de forma estricta a la entrega de un título de propiedad.

La realidad de la ocupación informal como una forma permanente de creación de ciudad mediante la ocupación de facto de terrenos públicos o privados para destinarlos a vivienda, ha generado únicamente medidas reactivas desde el Estado para atender esta realidad, soslayando los mecanismos de planificación y mecanismos accesibles para la mayoría de la población pobre y extremadamente pobre; pese a que la ocupación sin



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

planificación ni acondicionamiento de las tierras de las ciudades no solo deja vulnerable a los ocupantes informales sino que afecta a toda la ciudad, los marcos normativos no han sido modificados para garantizar que la vida en las ciudades tenga condiciones dignas.

El Congreso de la República promulgó por insistencia la Ley N.° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, que fue publicada el 21 de octubre de 2020 en las Normas Legales del Diario Oficial "El Peruano". El dictamen debatido por el Pleno, acumulaba diez proyectos de ley, y tenía la opinión desfavorable del Ministerio de Vivienda, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos y el Ministerio del Ambiente (MINAM).

Como se recuerda, la norma nació a partir de diez proyectos de ley que fueron presentados en la Comisión de Vivienda del Congreso, y desde el inicio generó el rechazo de algunas organizaciones, especialmente de la Red de Lomas de Lima, que advertía que dicha iniciativa perjudicaría a las lomas costeras, además de beneficiar a los traficantes de terrenos.

La Ley N.° 31056 amplía el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos a cargo de COFOPRI, con vigencia hasta el 31 de diciembre del 2026. Además, extiende el plazo de ocupación de las posesiones informales para que sean beneficiarias de las acciones de formalización, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre del 2015.

En este contexto, el reglamento fija diversos procedimientos, entre ellos los vinculados con el proceso de formalización individual, como la formalización de posesiones informales con ocupación entre el período del 01 de enero del 2005 hasta el 31 de diciembre del 2015 y la reversión de predios. Figuran también el tratamiento de lotes de vivienda abandonados en posesiones informales.

Antes de que se sumaran los proyectos de ley en un dictamen, incluso, el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se pronunciaron en contra. Según del MINAM, las iniciativas legislativas no consideraban las implicancias o consecuencias que tendría la eventual formalización en ámbitos como las lomas y recomendó excluir de sus alcances a los ecosistemas frágiles reconocidos por la Ley General del Ambiente.

Según un informe del MINAM, las iniciativas legislativas no consideraban las consecuencias que tendría la eventual formalización en zona frágiles. El documento señala que, en Lima Metropolitana, uno de los ecosistemas más afectados por la ocupación urbana son las lomas costeras y destaca que de las 19 435.81 hectáreas de lomas, se advierte la pérdida de 450.73 hectáreas entre el 2005 y 2017, el equivalente a la superficie del distrito de Jesús María.

Pese a ello, el pasado 14 de setiembre de 2020, el Pleno del Congreso aprobó la norma, por lo que organizaciones como la Red de Lomas, URBES-LAB y UDEAL, enviaron una carta al presidente Martín Vizcarra para observar la ley.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

En la carta, la Red de Lomas del Perú señaló que "esta ley aprobada presenta graves deficiencias y genera severos riesgos para el desarrollo de nuestras ciudades, el acceso a la vivienda digna y la vida en armonía con nuestras áreas naturales" y resaltó además que la actual política de formalización de posesiones informales ha sido un fracaso porque "no ha logrado reducir el crecimiento informal de las ciudades ni el acceso a la vivienda adecuada". Asimismo, "Las posesiones informales de las últimas dos décadas han sido producto del tráfico de tierras, actividad económica ilegal que representa el 40% de la actividad delictiva del país, que según la DIVIAC-PNP es la segunda actividad ilegal en el país, solo después del narcotráfico. Por lo tanto, se puede asumir que los principales beneficiarios de la ampliación de plazo de la titulación de Ley aprobada serán los traficantes de terrenos, quienes lucran y especulan con la necesidad y anhelo de vivienda de las familias más pobres", advierte la misiva.

Asimismo, destacó que –de acuerdo al Mapa de Lomas Costeras de Lima Metropolitana–, de las 19 435.81 hectáreas correspondientes a las lomas incluidas en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), se advierte la pérdida de 450.73 hectáreas en el periodo 2005 al 2017. Las más afectadas fueron las tres lomas más representativas: Lomas de Pachacamac (184.24 ha), Villa María del Triunfo (131.94 ha) y Lomas de Retamal (45.31 ha).

Por el lado de los indicadores de las Necesidades Básicas Insatisfechas con las que se mide la pobreza en el país, 3 de los 5 indicadores refieren a la vivienda. Dichos indicadores refieren a las condiciones en las que vive un hogar, los cuales no incluyen a la propiedad de la vivienda. Así en el documento "Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital 2018"¹ publicado por el INEI en febrero del 2020, señala que estos indicadores son:

- a) Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas
- b) Hogares en viviendas con hacinamiento
- c) Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo

De allí que el concepto de informalidad en la legislación vigente, que solo atiende el problema de titularidad o propiedad del suelo del lote, no estaría encajando con la atención de las necesidades básicas insatisfechas de los hogares especialmente pobres y extremadamente pobres, siendo que el diseño normativo que se limita a regularizar legalmente la tenencia del suelo urbano, deja sin atención a la intervención en la mejora de la vivienda lo que incluye la construcción y la dotación de servicios básicos.

El marco internacional precisado por la ONU, a través de los objetivos de desarrollo sostenible (Objetivo 11)² y del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos

¹ En https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf

² El Objetivo 11, refiere a lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles: que busca atender las dificultades que se concentran en las ciudades, debido a que la rápida urbanización está dando como resultado un número creciente de habitantes en barrios pobres, infraestructuras y servicios inadecuados y sobrecargados (como la recogida de residuos y los sistemas de agua y saneamiento, carreteras y transporte), lo cual está empeorando la contaminación del aire y el crecimiento urbano incontrolado.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Humanos - ONU Hábitat³, precisan la necesidad de conseguir una vivienda adecuada para todos y de asentamientos humanos sostenibles.

II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La pandemia ha expuesto las distintas falencias que el Gobierno debe resolver en el corto o mediano plazo en provecho de la población en general. Si bien, desde antes eran conocidas las deficiencias en el sistema de salud, empleo y educación; el nivel de informalidad en el Perú es extremo, y de esa realidad no se escapa la vivienda y la dotación de servicios básicos.

En ese sentido, el objeto de la presente iniciativa es modificar diversos artículos de la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, a efecto de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efectos hasta la fecha señalada.

Existe un avance insostenible de las posesiones informales a nivel nacional sobre propiedad estatales, lo cual ha generado como consecuencia de una notable incapacidad y desidia por parte del Estado para satisfacer las necesidades básicas en ámbito de vivienda, saneamiento y construcción, los mismo que son una realidad evidente que requiere regularse y ser considerada.

El crecimiento poblacional de posesiones informales, es consecuencia del mal manejo de una política de prevención, de la promoción del acceso a la vivienda digna. Así como la inoperatividad de las diferentes instituciones del Estado de los gobiernos anteriores de poner freno o dar una solución a dicha problemática, con lo cual a la fecha dichas posesiones informales se han consolidado.

Con la presente iniciativa, lo que se pretende es lograr es que los beneficiarios de los Programas de Vivienda promovidas por el Estado cuenten con una herramienta adecuada para poder consolidar y sanear la propiedad, hasta inscribir la misma. Conforme el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en su informe "La formalización de la propiedad informal en el Perú", señaló: Al inicio del programa de formalización existían a nivel nacional 410 programas de vivienda de gestión estatal que incluían 251 736 unidades de vivienda (lotes, núcleos básicos, viviendas o departamentos) de las cuales se han formalizado ya 190 114.

Como es sabido, en la actualidad solo es posible formalizar a las posesiones informales ocupadas sobre bienes estatales a las ocupadas anteriores al 31 de diciembre de 2015. Es decir, solo se puede acceder a la propiedad consolidando la posesión, la Constitución reconoce que puede ser adquirida por diversos medios entre las cuales existe un modo originario denominado "prescripción adquisitiva de dominio" y mediante procedimientos administrativos de titulación de posesiones informales y/o asentamientos humanos.

³ La Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, producto de la Hábitat III, desarrolló contenidos de la Nueva Agenda Urbana.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) 2011-2018: El déficit habitacional, está definido como la carencia del conjunto de requerimientos que tiene la población para contar con una vivienda digna. Estos requerimientos pueden ser la estructura material o espacial adecuada, así como también viviendas que no tengan acceso a los servicios básicos, definiéndose así los dos componentes más importantes del déficit habitacional: el componente cuantitativo y el componente cualitativo.

Asimismo, se detalla que, en el año 2018 a nivel nacional, el 1.8% de los hogares prestan déficit cuantitativo de vivienda. Respecto al año anterior, el área urbana disminuyó en 0.1 puntos porcentuales, según el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 02

**ENCUESTA NACIONAL DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES
INDICADORES 2010 - 2020**

6. BONO FAMILIAR HABITACIONAL / 7. APOYO AL HABITAT RURAL												
NOMBRE DEL INDICADOR	Medida	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PERÚ: PORCENTAJE DE HOGARES QUE TIENEN DÉFICIT HABITACIONAL, 2013-2017	%				14,6	13,6	12,9	11,7	11,2			
PERÚ: PORCENTAJE DE HOGARES QUE TIENEN DÉFICIT HABITACIONAL, 2018-2020	%									10,4	10,2	10,8
PERÚ: PORCENTAJE DE HOGARES CON DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA, 2013-2020	%				2,1	2,1	1,9	1,8	1,9	1,8	1,9	2,1
PERÚ: PORCENTAJE DE HOGARES CON DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA, 2013-2017	%				12,5	11,5	11,0	9,9	9,3			
PERÚ: PORCENTAJE DE HOGARES CON DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA, 2018-2020	%									8,6	8,3	8,7

Cuadro N.º 03

PERÚ: PORCENTAJE DE HOGARES CON DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA, 2020

Área de residencia	Porcentaje (%)	Error estándar	Intervalo de confianza al 95%		Coeficiente de variación relativo	Nº de casos sin ponderar
			Inferior	Superior		
TOTAL	2,1	0,2	1,7	2,5	9,6	21 440
Urbana	2,6	0,3	2,1	3,1	9,8	13 714
Rural	0,4 a/	0,1	0,2	0,5	26,9	7 726

Nota: El indicador contiene información tomada bajo la modalidad de entrevista presencial en los meses de enero a marzo y setiembre a diciembre 2020, para los demás meses no se cuenta con información ya que no se hizo seguimiento a las preguntas que construyen el indicador, debido a la reducción del cuestionario por el aislamiento social.

Déficit cuantitativo corresponde a hogares secundarios, hogares principales con tipo de vivienda improvisada por condición de ocupación alquilada, cedida u otro tipo; o vivienda no destinada para habitación humana u otro tipo de vivienda.

Los resultados a nivel de región natural y departamental, no se presentan en el cuadro porque en más del 50% de ellos los coeficientes de variación son superiores al 15%.

a/ Los resultados son considerados referenciales porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, 2020.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Cuadro N.º 04

Cuadro N.º 13.1 Perú: Hogares con déficit cuantitativo de vivienda, 2018 - 2021 (Porcentaje)					
Área de residencia	2018	2019	2020	2021	Variación porcentual (2021 - 2020)
Total	1,8	1,9	2,1	2,3	0,2
Urbana	2,3	2,4	2,6	2,8	0,2
Rural	0,2 a/	0,2 a/	0,4 a/	0,3 a/	-0,1

Nota: Para los años 2020 y 2021, debido al aislamiento social obligatorio por la pandemia del COVID - 19, se tomó como medida reducir el número de preguntas del cuestionario y hacer la entrevista solo de manera telefónica, no pudiéndose hacer seguimiento a las preguntas que generan este indicador, esto ocurrió en los meses de abril a agosto en el año 2020; y en el mes de febrero del año 2021 para algunos departamentos (Áncash, Apurímac, Ayacucho, Prov. Const. del Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Loreto, Madre de Dios, Pasco y Puno).

Los hogares con déficit cuantitativo de vivienda son aquellos que presentan déficit tradicional (hogares secundarios), también los hogares que habitan en viviendas no adecuadas, es decir, los hogares que habitan en viviendas improvisadas, locales no destinados para habitación humana u otro tipo de vivienda (cueva, vehículo abandonado u otro refugio natural), además los hogares que habitan en viviendas improvisadas cuya condición de ocupación de la vivienda es alquilada, cedida por otro hogar, cedida por el centro de trabajo, cedida por otra institución u otro tipo de ocupación como la anticresis.

a/ Los resultados son considerados referenciales porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2018 - 2021.

Cuadro N.º 05

Gráfico N.º 13.1 Perú: Hogares con déficit cuantitativo de vivienda, 2018 - 2021 (Porcentaje)

	Total	Urbana	Rural
2018	1,8	2,3	0,2 a/
2019	1,9	2,4	0,2 a/
2020	2,1	2,6	0,4 a/
2021	2,3	2,8	0,3 a/

Nota: Para los años 2020 y 2021, debido al aislamiento social obligatorio por la pandemia del COVID - 19, se tomó como medida reducir el número de preguntas del cuestionario y hacer la entrevista solo de manera telefónica, no pudiéndose hacer seguimiento a las preguntas que generan este indicador, esto ocurrió en los meses de abril a agosto en el año 2020; y en el mes de febrero del año 2021 para algunos departamentos (Áncash, Apurímac, Ayacucho, Prov. Const. del Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Loreto, Madre de Dios, Pasco y Puno).

Los hogares con déficit cuantitativo de vivienda son aquellos que presentan déficit tradicional (hogares secundarios), también los hogares que habitan en viviendas no adecuadas, es decir, los hogares que habitan en viviendas improvisadas, locales no destinados para habitación humana u otro tipo de vivienda (cueva, vehículo abandonado u otro refugio natural), además los hogares que habitan en viviendas improvisadas cuya condición de ocupación de la vivienda es alquilada, cedida por otro hogar, cedida por el centro de trabajo, cedida por otra institución u otro tipo de ocupación como la anticresis.

a/ Los resultados del área rural son considerados referenciales para todos los años porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2018 - 2021.

Por su parte en el Censo de 2017 (XII de Población y VII de Vivienda), se concluyó que, el 4.7% de las viviendas particulares (362 mil 121) se abastecen de agua a través de pilón de uso público. El 7.3% de las viviendas particulares que equivale 562 mil 275, obtienen agua para consumo humano de pozo (subterráneo); esto revela que existe un déficit de cobertura de abastecimiento de agua de 9.7% que representan a 744 mil 343 viviendas particulares, las que consumen agua proveniente de: camión cisterna u otro similar (324 mil 832 viviendas) de río, acequia, manantial o similar (72 mil 228 viviendas), según datos recogido del INEI - Acceso a Servicios Básico de las viviendas particulares.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Las carencias y necesidades, se han venido incrementando con el pasar de los años y es una realidad que el Estado no puede desconocer, ya que las posesiones informales, en muchos de los casos han consolidado su derecho de posesión a través del tiempo y mientras estas no les reconozcan derecho sobre el mismo, podrán acceder a los servicios básicos, no solamente en el ámbito de la salud, también en la educación, vivienda, transporte entre otros. Y, por otro lado, no pueden desarrollar a plenitud su desarrollo productivo, pues para ello requieren de inversión en capital e infraestructura la cual les es difícil acceder pues no cuentan formalmente con una vivienda reconocida que les puede facilitar el acceso al crédito directo, al carecer de un elemento básico para que se puedan insertar en el mercado productivo, que es la seguridad jurídica la cual se pretende reivindicar con la presente iniciativa. Los datos en informalidad son preocupantes, tan como lo detalla el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 06

Cuadro N.º 1.7 Perú: Tipo de abastecimiento de agua de los hogares, 2011 - 2021 (Porcentaje)												
Tipo de abastecimiento de agua	Año											Variación porcentual (2021 - 2020)
	2011 b/	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Red pública dentro de la vivienda	68,6	71,1	78,7	79,7	81,0	82,7	83,0	84,0	84,4	85,7	83,7	-2,0
Red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación	4,9	5,4	5,6	5,4	5,2	4,9	4,9	5,3	5,2	4,4	5,3	0,9
Pilón de uso público	2,1	1,8	1,7	1,9	1,7	1,4	1,2	1,2	1,1	1,3	1,6	0,3
Camión-cisterna u otro similar	2,6	2,1	1,6	1,7	1,4 a/	1,2 a/	1,1 a/	1,1 a/	1,1 a/	1,7	2,4	0,7
Pozo	3,6	3,2	2,9	2,7	2,2	2,0	2,0	1,9	1,7	1,6	1,4	-0,2
Río, acequia, manantial o similar	14,8	13,5	6,4	5,4	4,8	4,4	4,1	3,5	3,6	3,2	3,2	0,0
Otro 1/	3,5	3,0	3,1	3,2	3,8	3,4	3,5	3,1	2,9	2,1	2,4	0,3

Nota: El porcentaje no suma el 100% debido al redondeo de los decimales.

1/ Comprende: Red pública del vecino, agua de lluvia, agua del pozo del vecino, compra agua en bidones, conexión clandestina, entre otros.

a/ Los resultados son considerados referenciales porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.

b/ Los datos corresponden al período abril - diciembre.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011 - 2021.

Por otro lado, la presente iniciativa tiene como principal fuente normativa, lo previsto en el numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuando prescribe: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Asimismo, en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluye el derecho universal a una vivienda, digna y adecuada, cuando prescribe: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Por tal razón, la presente iniciativa busca integrar una constante preocupación por parte de los poseedores de predio del Estado que a la fecha vienen posesionando informalmente en sectores de menores recursos económicos requieren del derecho de acceso al suelo en ese sentido, es necesario dotar de políticas de vivienda y de saneamiento de los predios posesionados informalmente, ya que la informalidad, lo cual resulta por demás pernicioso, pues una población sin servicios básicos como agua y desagüe fomenta una cultura de insalubridad e inseguridad y sobre todo fomenta la creación de barriadas, con viviendas construidas contrariando las normas técnicas sobre edificación, haciendo conexiones domésticas irregulares.

Lo señalado líneas arriba, coincide con lo manifestado por Günther Gonzales Barrón en su publicación "El Derecho Humano a un Vivienda Adecuada", documento publicado en la Gaceta Constitucional, cuando señala: "Téngase en cuenta que el fenómeno de las invasiones de terrenos privados o públicos no se debe a que los peruanos sean intrínsecamente informales o no les guste pagar, sino invadir", pues ellas son explicaciones ingenuas o interesadas por ciertas ideologías. En realidad, a nadie le gusta invadir, ni pagar un cupo por acceder al asentamiento humano y luego abonar una cuota indefinida por protección o por mantenerse en la asociación; ni vivir en situaciones de absoluta precariedad. Lo que ocurre es que la privatización del urbanismo, en contra del bien común, ha llevado a una especulación creciente e inhumana sobre un recurso escaso como el suelo, razón por la cual las ciudades han crecido en forma desordenada, ya que solo existen lotes y urbanizaciones para clases adineradas, pero no para los sectores más vulnerables.

Por otro lado, el presente proyecto de ley se sujeta el derecho iusfundamental como el derecho a "vivienda adecuada (...) y una mejora continuada de las condiciones de existencia", contenido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el derecho a la especial protección de usuarios y consumidores, que garantiza recibir servicios públicos en condiciones óptimas o favorables (artículo 65 de la Constitución y STC Exp. N.º 1006-2002-AA/TC, fundamento I.2.e); e incluso el "derecho a la dignidad" (artículo 1 y 3 de la Constitución), cuyo contenido hace referencia a la existencia de "determinados bienes cuya imposibilidad de acceso, en atención al valor supremo de la persona, puede resultar absolutamente incompatible con las condiciones mínimas e indispensables en las que ella debe estar. Se trata de condiciones cuya ausencia atentaría y negaría radicalmente la condición digna de la persona. La ausencia de estas condiciones mínimas contradice el valor supremo de la persona en una magnitud ostensiblemente grave y, de esa forma, el principio fundamental de dignidad de la persona" (STC Exp. N.º 06534-2006-PA/TC, fundamento 10).

III. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

De esta forma, se debe recordar -como se ha anotado en cuadro precedente- que el plazo actual para la formalización de posesiones informales rige al 31.12.2004. De manera excepcional, dos normas que ampliaron ese plazo para atender ocupaciones constituidas después del 31.12.2004:

- La primera es la Ley 29802 que fija un marco especial para formalizar la zona de emergencia del sur, afectada por los sismos del 2007; siendo que solo en



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

dicha zona se puede formalizar ocupaciones desde el 1.1.2005 hasta el 14.8.2008.

- La segunda es la ejecución de los Programas de Adjudicación de Lotes previstos en los Decretos Legislativos N.º 803 y 1202, las cuales permiten formalizar ocupaciones en todo el ámbito nacional desde el 1.1.2005 hasta el 24.11.2010 siempre y cuando estén sobre terrenos estatales.

La modificación del plazo de antigüedad de la Ley 28387, en los rangos propuestos por los proyectos de ley materia de análisis (que van del 2010 al 2017), impactarán de forma directa en los plazos de la Ley 29302 y en la de los Programas de Adjudicación de Lotes, este último en la modalidad de PAL ocupado.

Así, una ampliación de plazo de la Ley N.º 28687 sería más beneficiosa a la población de la zona de los sismos 2007, porque no se exigiría la condición de damnificado para poder acceder a su formalización. Y en el caso de los PAL, la ampliación del plazo de la Ley N.º 28687 eliminaría a las PAL ocupadas pues las reglas de la Ley N.º 28687 proponen gratuidad de la titulación mientras que el PAL exige el pago sea del valor arancelario o del valor comercial del lote. Como se advierte, ambas situaciones se contraponen.

Respecto de la vigencia del Plazo del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización en favor de COFOPRI, se debe considerar que la temporalidad y la excepcionalidad prevista en la Ley N.º 28923 está pasando a ser una permanencia y una recurrencia para que una entidad del Gobierno Nacional siga asumiendo las competencias que el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades prevé como funciones exclusivas de las Municipalidades Provinciales.

Sobre el tema, la última parte del artículo 79 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, le otorga la categoría de entidad permanente a COFOPRI con el estatus de Órgano Técnico de Asesoramiento en el Saneamiento de la Propiedad Predial, el cual podrá ejecutar la formalización con la suscripción de los respectivos convenios.

Respecto de las responsabilidades, un Régimen como el que se pretende ampliar, divide las responsabilidades en materia de formalización de la propiedad informal, siendo que pese a ser una competencia municipal prevista en Ley Orgánica, las Municipalidades Provinciales no asumen la misma pues se libera de la suscripción del convenio, desligándose de supervisar las actuaciones de COFOPRI.

Sin embargo, es también pertinente manifestar que las Municipalidades Provinciales no ejecutan los procesos de formalización en forma absoluta en ninguna de sus jurisdicciones y optan por que COFOPRI siga haciendo la labor que a ellos compete, recargando a dicha entidad como único actor responsable frente a controversias o problemas por el trabajo realizado; incluyendo la falta de conexión con los temas de planificación urbana. De otro lado, debe anotarse que la gestión de preparar y ejecutar un trámite de elaboración y aprobación de convenios con 196 gobiernos locales es una tarea bastante compleja y ardua, como sucedió durante los años 2003 al 2006, antes de la creación del Régimen.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Las demás modificaciones que se proponen deben estar en armonía con las limitaciones en torno al tema del gasto, y deben recoger además algunas de las opiniones que se han manifestado de forma recurrente, como es la preocupación por que los lotes formalizados se mantengan en la formalidad, Siendo que se requiere tomar medidas respecto de que los titulares beneficiarios mantengan las transferencias de derechos al día en las oficinas registrales.

La misma situación se advierte con el tema de incorporar limitaciones claras de las zonas donde no se podrá ejecutar la formalización, como son las áreas de riesgo, las zonas naturales, las áreas de bosques, humedales lomas y lo que constituyen ecosistemas frágiles entre otras, lo que esta comisión releva con especial énfasis.

Cabe señalar que la Ley N.° 29613 es una norma dirigida a evitar que ocupantes, sin mayor requisito que solo el paso del tiempo, puedan adueñarse de la propiedad estatal, sin cumplir otros requisitos, y sin necesidad de pertenecer a la población económicamente vulnerable. En cambio, la formalización de la propiedad es una medida reactiva, curativa, que busca atender a regularizar el suelo ocupado informalmente con fines urbanos y para lo cual se exigen el cumplimiento de múltiples requisitos además de la posesión u ocupación fáctica del suelo a formalizar, el cual es dirigido, monitoreado, evaluado y asistido por una entidad especializada.

De esa forma, se advierte que los contenidos de la Ley N.° 29618 no resultan aplicable al marco de la formalización, porque ésta implica el cumplimiento de múltiples requisitos tales como estar exentas de riesgo: no estar afectadas por zonas arqueológicas; áreas naturales, entre muchas otras. En concordancia, con esa lectura, se tiene que en mensaje presidencial del 28 de julio de este año 2020, al mencionarse que el Ejecutivo ampliará al plazo de antigüedad para atender a les posesiones informales hasta julio de 2014, se advierte que la evaluación respecto de la Ley N.° 29618 no es aplicable al marco de la formalización.

IV.EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N.° 08-2006-JUS, y el Manual de Técnica Legislativa 2021, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

Con la vigencia de la presente iniciativa legislativa se contribuye a que los beneficiarios de los Programas de Vivienda promovidas por el Estado cuenten con una herramienta adecuada para poder consolidar y sanear la propiedad, hasta inscribir la misma. En efecto, lo que se prosigue con esta iniciativa es regular una constante preocupación por parte de los poseedores de predios del Estado que a la fecha viven posesionando informalmente ampliado los términos para realizarlas hasta el 31 de diciembre de 2016, con lo cual atenderá las necesidades de una población mucho más creciente.

En ese sentido, la presente propuesta no se contrapone con la Constitución Política del Perú vigente ni el bloque de constitucionalidad, por el contrario, está en concordancia con la implementación del Objetivo 11 sobre el desarrollo sostenible aprobado por la



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Naciones Unidas para el año 2030 y del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - ONU Hábitat. Asimismo, guarda vinculación y coherencia con las normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional.

La propuesta normativa es de carácter especial y desarrolla normas ya establecidas en la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación, a efectos de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efectos hasta la fecha señalada.

La ley no tiene ningún efecto específico en la legislación nacional, pues supone una ampliación y direccionamiento administrativo institucional para dar tratamiento puntual a una temática que es deficitaria en el territorio nacional.

La propuesta legislativa genera los siguientes efectos en el ordenamiento jurídico vigente:

- Modificación de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, así como la Segunda Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación
- Incorporación de la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la titulación

Finalmente, es necesario precisar que lo establecido en esta propuesta es acorde a nuestra legislación nacional y tratados internacionales.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De acuerdo al artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2006-JUS, el análisis costo beneficio:

"sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables".

Al respecto, señala también que el análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado, leyes que inciden en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios, y leyes relacionadas con política social y ambiental. No obstante, agrega que las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla; aspectos que son desarrollados a continuación.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Cuadro N.º 07

COSTOS	Esta ley si bien permitirá la formalización y titulación de posesiones informales, no resuelve la falta de servicios públicos como agua, desagüe, electricidad, red vial, etc. Muchas de las ocupaciones están en zonas no planificadas y de difícil acceso, lo que encarecerá los servicios y la infraestructura en las urbanizaciones informales, ya que tendrán que esperar varios años para recibir conexiones domiciliarias de agua y alcantarillado, las mismas que son financiadas por el Estado. Debe tenerse en cuenta que es más costoso instalar infraestructura y servicios en zonas ya ocupadas y que al generarse un crecimiento urbano no planificado obliga al Estado a expandir los servicios ya existentes hacia lugares no previstos, lo que podría ser más oneroso para el Estado.
BENEFICIOS	Esta Ley amplía los plazos de ocupación de las posesiones informales establecidos en la Ley N.º 31056 hasta el 31 de diciembre de 2016 para que sean beneficiarias de las acciones de formalización. Esto significa una ampliación de 12 meses respecto de la vigencia actual, lo que permitiría que millones de personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema accedan a un lote de terreno y posteriormente a un título de propiedad. Los poseedores formalizados podrán ejecutar su derecho de propiedad, pues poseerán un activo con valor, lo que les permitirá acceder a créditos, tener incentivos para invertir en su vivienda y a futuro gozar de servicios públicos. Es de esperar que la titulación mejore la recaudación de impuesto predial para la Municipalidades en cuyo ámbito geográfico se realicen las titulaciones.

En ese sentido, el proyecto de ley no irroga gasto al erario nacional, al contrario, el beneficio sería otorgar el acceso a la vivienda digna a los poseedores informales que a la fecha necesitan regularizar su situación legal respecto del suelo que ocupan y que no pueden acceder, siéndole imposible contar con servicios básicos, como agua, luz y desagüe.

Por otro lado, el crecimiento poblacional de posesiones informales, requiere de políticas de promoción del acceso a la vivienda digna a fin de poner freno o dar una solución a dicha problemática. Asimismo, la propuesta normativa permitirá el acceso ordenado a la propiedad en aquellos sectores de la población que ocupan predios estatales de manera informal, de esa manera se contribuirá al crecimiento y desarrollo de las familias ocupantes y del país, con lo cual el beneficio es mayor.

VI. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente norma se encuentra dentro del Primer Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: **"Democracia y Estado de Derecho"**, específicamente en la Octava Política de Estado, denominada **"Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú"**, respectivamente, que señalan:

"8. Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú"



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencia y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías".

También se encuentra dentro del Segundo Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: **"Desarrollo con Equidad y Justicia Social"**, específicamente en la Décimo y Décimo Primera Política de Estado, denominada **"Reducción de la pobreza"** y **"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"**, respectivamente, que señalan:

"10. Reducción de la pobreza"

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

"11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población; [...]"

Asimismo, se encuentra dentro del Cuarto Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: **"Estado eficiente, transparente y descentralizado"**, específicamente en la Vigésima Cuarta, Vigésima Sexta, Vigésima Novena y Trigésima Quinta Política de Estado, denominadas **"Afirmación de un Estado eficiente y transparente"**, **"Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas"**, **"Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa"** y **"Sociedad de la información y sociedad del conocimiento"**, respectivamente, que señalan:

"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. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno.



El Perú
como
Doctrina



ACCION
POPULAR

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores [...]."

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, P. (2003) La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXV(136-137), 273-294.
- Ampudia, M. (2020, 15 de setiembre). Congreso aprueba PL 4458, 4870, y otros, que proponen ampliar los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales. Peruweek. <https://bit.ly/2ZMPAcY>
- Arriola, A.G. (2019) La urbanización selectiva. Un estudio de la respuesta estatal a las invasiones de tierras y al tráfico de terrenos en zonas urbanas marginales de Lima. [tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional PUCP. <https://bit.ly/2ZODsrH>
- Cárdenas, A. (2020, 5 de agosto). Las lomas, un ecosistema en peligro por proyectos de ley que intentan formalizar terrenos ocupados ilegalmente. La República. <https://bit.ly/2FQdWeq>
- Centro de noticias del Congreso (2020, 14 de setiembre). Pleno aprueba medidas para formalización de propiedades informales. CNC. <https://bit.ly/2F1cJ9l>
- Comisión de Vivienda y Construcción. (2020, 13 de agosto). Dictamen por mayoría recaído en los proyectos de ley 4458/2018-CR, 4870/2020-CR, 4922/2020-CR, 5010/2020-CR, 5083/2020-CR, 5218/2020-CR, 5262/2020-CR, 5563/2020-CR, 5687/2020-CR y 5896/2020-CR que proponen una Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. Congreso de la República.
- Instituto Municipal de Planeamiento (2020, 17 de setiembre). Pronunciamiento del Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa IMPLA en Defensa del Desarrollo Urbano Ordenado. IMPLA. <https://bit.ly/3hJbm7A>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). Resultados definitivos de los censos nacionales 2017. INEI. <https://bit.ly/3mydEdh>
- Ortiz, J.A. (2017, Abril) Propiedad informal en Perú: cada presidente "quiere" su ley. Actualidad Civil, 34, 19-28.
- Remiro, A., Riquelme, R., Orihuela, E., Diez-Hochleitner, J. y Pérez-Prat, L. (2007) Los Estados. Derecho Internacional Curso General. (pp. 93-108). Tirant lo Blanch.
- Webb, R., Beuermann, D. y Revilla, C. (2006). La construcción del derecho de propiedad: El caso de los asentamientos humanos en el Perú. Colegio de Notarios de Lima.