CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
20 DIC 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 2:36 PM

PROYECTO DE LEY DE AMPLIACION DE PLAZO DE FORMALIZACION DE LOS POSESIONARIOS COMPRENDIDOS EN LA LEY 28687 LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACION DE SERVICIOS BASICOS.

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista **PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**, con la facultad prevista en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 22° inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE AMPLIACION DE PLAZO DE FORMALIZACION DE LOS POSESIONARIOS COMPRENDIDOS EN LA LEY 28687 LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL, ACCESO AL SUELO Y DOTACION DE SERVICIOS BASICOS.

Artículo 1. Objeto
El objeto de la ley es la modificación de la Ley 28687 Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios, para la ampliación del plazo de formalización de terrenos ocupados por los posesionarios informales.

Artículo 2. Modificación
Modifíquense el numeral 3.1 del artículo 3, el inciso a) del artículo 16 y el primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley 28687 Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios, en los términos siguientes:

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 2021**. 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.

Artículo 16.- Aplicación
a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre de 2021,** sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo

saneamiento físico-legal conforme lo establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la presente ley.
[...]

Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos
Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales **hasta el 31 de diciembre de 2021**. El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones.
[...]

21.3 Restricciones
El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización. En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al **31 de diciembre de 2021**.
[...]

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA: Adecuación de la Reglamentación
El poder ejecutivo mediante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, adecuarán el Reglamento en el plazo no mayor a 30 días, las disposiciones mencionadas en la presente ley.

Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/12/2022 11:55:58-0500

Lima, diciembre 2022.

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2022 09:40:09-0500

Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/12/2022 12:03:17-0500

Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/12/2022 14:44:04-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/12/2022 18:27:55-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/12/2022 18:28:15-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/12/2022 09:33:37-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **diciembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3810/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa pretende la modificación de la ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios, que beneficia a los pobladores que no cuentan con una propiedad o vivienda digna y que vienen posesionando los bienes o predios pertenecientes al Estado Peruano, y que hayan ingresado a poseer del bien inmueble antes del 31 de diciembre del año 2021, tendrán acceso a la formalización predial.

La ley N° 28687, regula en forma complementaria y desarrolla el proceso de formalización de la propiedad informal, el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social orientado a los sectores de menores recursos económicos y establece el procedimiento para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización, el cual se ampliara a las familias que viene posesionando a diciembre 2021.

Antecedentes de propuesta legislativo

Proyecto de Ley N° 0924/2021-CR Proyecto de ley que dicta medidas para garantizar la cobertura de formalización de la propiedad informal. Decretado como única Comisión para su estudio y dictamen a la Comisión de Vivienda y construcción sin Dictamen.

Proyecto de Ley N° 02554/2021-CR Proyecto de ley que establece medidas para la continuidad de las acciones de la formalización de la propiedad informal realizado en el marco de la Ley 31056. Decretado como única Comisión para su estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización, regionalización, Gobiernos Locales y modernización de la gestión del Estado sin Dictamen.

Proyecto de Ley N° 02368/2021-CR Proyecto de ley que modifica los artículos 5 y 8 de la Ley 31056, ley que amplia los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, a fin de incorporar reglas respecto de la extensión máxima de los lotes individuales y de la condición socio económica de los beneficiarios. Decretado como única Comisión para su estudio y dictamen a la Comisión de Vivienda y construcción sin Dictamen.

Proyecto de Ley N° 02829/2022-CR Proyecto de ley que amplia la vigencia de la formalización de la propiedad predial (Ley 31056). Decretado como única Comisión para su estudio y dictamen a la Comisión de Vivienda y construcción sin Dictamen.

La propuesta legislativa es precisar y ampliar la posesión establecidas en la Ley N° 28687, para que puedan acceder a la formalización predial y a ser beneficiados por los servicios básicos.

Marco Normativo

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la Republica
- Ley 28687 Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios.
- Ley 31056 Ley que amplia los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

Problemas de los posesionarios informales

➢ Apoyo consultoría público en su pagina virtual (https://www.apoyoconsultoria.com/es/17-millones-de-familias-peruanas-sin-poder-acceder-a-una-vivienda-digna-y-el-gobierno-sin-una-solucion-clara/ en fecha 23 de noviembre de 2022, titulado **1.7 millones de familias peruanas sin poder acceder a una vivienda digna y el gobierno sin solución clara**. Desarrollando lo siguiente:

El Perú sufre un serio problema de acceso a vivienda formal de calidad. Casi 1,7 millones de familias peruanas no tienen una vivienda o cuentan con una en malas condiciones, lo que se conoce como déficit cuantitativo y cualitativo, respectivamente. Lamentablemente, durante los últimos cinco años, la situación no ha mejorado ya que se han sumado al déficit alrededor de 100 mil familias.

FUENTE: MCVS, ONU, Banco Mundial, BCRP

En el corto plazo es posible lograr resultados significativos en la reducción del déficit cuantitativo, que asciende a medio de millón de familias. Para esto, el Gobierno cuenta con dos programas que facilitan el acceso a vivienda social formal: el crédito Mi Vivienda y Techo Propio Adquisición de Vivienda Nueva. Ampliar el alcance de estos programas ayudaría a frenar la construcción de viviendas de mala calidad y, además, contribuiría al ordenamiento urbano. [...]

- Enfoque Derecho, publico el 11 de marzo 2022, estudio elaborado por Kelly Michelle Espino Gonzales, titulado **El rol de COFOPRI frente a las invasiones y el trafico de terrenos: Titulación de predios informales como solución y problema**.

La proliferación de invasiones y tráfico de terrenos por todo el territorio nacional es sintomática. La destrucción de múltiples viviendas humildes, ya sea por los desalojos de los ciudadanos que allí subsisten o debido a desastres naturales, exhibe una realidad penosa marcada por la imposibilidad de acceso a condiciones dignas de vivienda y vida

Frente a la primera problemática descrita, la conformación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) surgió como una alternativa estatal para contribuir a la legalización de estas ocupaciones, a través de medidas como la entrega de títulos de propiedad, entre otras. Por un lado, diversas voces expertas consideran que la iniciativa permite la defensa del derecho a una vivienda digna y el acceso integral a los servicios básicos. Por otro lado, abundan los especialistas que insisten en que las propuestas de esta institución conducen realmente al aumento de la ocupación y comercio ilegal de tierras.

[...]

3. La problemática de la usurpación: invasión y tráfico de terrenos

Entre 1950 y 1970, el fenómeno migratorio peruano, comúnmente descritas como desplazamientos «del campo a la ciudad», alcanzó niveles sumamente altos. Aunque Piura, Huancayo y Arequipa fueron algunas de las ciudades con mayor aumento demográfico, fue en Lima donde más migrantes se asentaron: "en 1970 alrededor de una tercera parte de los 3,5 millones de habitantes de la capital vivían en pueblos jóvenes". Evidentemente, el problema de la migración vino aunado al de las "invasiones" desordenadas, una problemática que no se ha detenido en la actualidad, pese a que las cifras se desaceleraron desde las últimas décadas del siglo pasado.

Asimismo, para entender las dimensiones de las "invasiones", es relevante recalcar que, de acuerdo a datos del INEI, el establecimiento de los barrios marginales "se desarrolló fundamentalmente sobre tierras de propiedad fiscal sin valor comercial al momento de la ocupación". Es decir, aquellas personas no buscaban adquirir o apropiarse de un predio rentable a futuro o altamente posicionado respecto a índices económicos en el momento, sino que apuntaban a satisfacer una necesidad básica de vivienda, incluso si se trataba de edificaciones precarias construidas sobre tierras estatales, sin acceso a servicios públicos.

Dicha caracterización de las ocupaciones ilegales y de sus poseedores permite comprender por qué representaba y sigue representando un asunto de interés social para el Estado, independientemente de los propósitos populistas que parecen persistir a través de los múltiples gobiernos. Entonces, es correcto que, desde sus inicios, el principal campo de actuación de Cofopri haya recaído en los terrenos estatales informales. No obstante, convertirse en una preocupación gubernamental no elimina su condición de delito, ni descarta la posibilidad de que haya sido un factor promotor del tráfico de terrenos.

Por su parte, el tráfico de terrenos alude a la comercialización ilegal de terrenos que son propiedad del Estado, o de terceros estafados o extorsionados. En ambos casos, las áreas son divididas en varios lotes de reducido tamaño y vendidos a precios sumamente bajos en comparación con el mercado inmobiliario formal. Sin embargo, dado que se trata de transacciones informales, suelen ubicarse en zonas protegidas o de riesgo, no se brindan servicios de habilitación urbana, ni incluye servicios básicos como agua, desagüe, luz. Igualmente, tampoco se ofrece la garantía de que los títulos entregados estén registrados legalmente, por lo que es frecuente la existencia de predios que han sido revendidos a más de un poseedor a la vez.

Entre 2014 y 2018, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales ha recuperado 1 066 hectáreas de tierras estatales de Lima, Piura, Áncash, Moquegua e Ica, las regiones que concentran la mayor cantidad de áreas retomadas por el Estado del poder de los traficantes de terrenos. Estos datos advierten de la proporción a la que ha llegado el delito durante esos años y los anteriores. Del mismo modo, no es desconocido que cifras superiores de áreas ilegalmente ocupadas son ostentadas, o volverán a ser tomadas, por las mafias.
[...]

Después de Nicaragua y Bolivia, Perú ocupa el tercer puesto en a nivel de América Latina como el país con mayor déficit de vivienda.

En nuestro país, un 72% de las familias (respecto al total de hogares en 2012) no cuentan con un techo para vivir o habitan viviendas de mala calidad.

Propuestas y alternativas de solución

Mediante Ley 31056 Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, mediante el articulo 4° amplio los plazos de formalización establecidas en el inciso 3.1 del articulo 3, el literal a) del articulo 16 y el primer párrafo y numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley 28687 Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios. estableciéndose o ampliándose que se hubiesen constituido o posesionado sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015.

Sin embargo el déficit de las familias sin vivienda se sigue incrementando debido al crecimiento poblacional y encontrándose en estado de pobre y muy pobre, sin poder acceder a una vivienda digna en condición de propietario, y el Estado peruano no cobertura con las viviendas sociales o programas de viviendas que cuenta, es para una población limitada que cumpla requisitos y muchas familias no cumplen con los requisitos establecidos por los programas de vivienda dirigidos por el Ministerio de Vivienda construcción y saneamiento. Por ello las familias de escasos recursos económicos se acentúan en las áreas libres de expansión Urbana en terrenos de propiedad del Estado, y por muchos años, sin poder formalizar su posesión y acceder a los servicios básicos.

Frente a estas carencias de viviendas y en aras de dar solución a miles de familias del país, ampliar la fecha de posesión y puedan sanear su posesión los que ingresaron hasta diciembre del año 2021, esto por los graves problemas salud que se vivió del COVID-19, cuando los migrantes retornaron en caravana a sus lugares de orígenes y al llegar no encontraron un espacio donde establecer o contar con una vivienda junto a sus familias, por los cuales se acentuaron en las áreas libres y que se encuentran Registrados a nombre del Estado o terrenos del Estado

Con el saneamiento de la posesión, las familias podrán acceder a los programas populares de vivienda que promueve el Ministerio de Vivienda construcción y saneamiento, como Techo propio y otros.

Propuesta de modificación

La Presente iniciativa legislativa propone la modificación de la Ley 28687, con el siguiente texto:

Cuadro comparativo de la Ley Primigenia y propuesta legislativa:

Ley 28687 Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios	Propuesta Legislativa modificatoria a la Ley N° 28687.
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 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	**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 2021**. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono
Artículo 16.- Aplicación a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015 sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico-legal conforme lo establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la presente ley.	**Artículo 16.- Aplicación** a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales hasta **el 31 de diciembre de 2021** sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico-legal conforme lo establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la presente ley.
Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos. Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015. El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones. [...]	**Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos.** Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales hasta el **31 de diciembre de 2021**. El procedimiento de expropiación para estos fines se rige por las siguientes disposiciones. [...]

21.3 Restricciones El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización. En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2015. [...]	**21.3 Restricciones** El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización. En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al **31 de diciembre de 2021**. [...]

II. EFECTO DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La aprobación de la presente iniciativa modifica Ley 28687 Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios, el efecto directo de este proyecto de Ley se manifiesta en el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política del Perú, por lo que reivindica el acceso el derecho a una vivienda digna.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la norma propuesta y su aplicación no comporta ningún costo institucional ni financiero para el Estado, por su naturaleza ampliatoria de saneamiento de posesionarios y reivindicativa de derechos constitucionales.

Los beneficios serán familias de condición económica pobre y extrema pobreza del país, que se encuentran en posesión en áreas o terrenos libres. el 1.7 millones de familias peruanas sin poder acceder a una vivienda digna el gran porcentaje serán los beneficiados por esta iniciativa legislativa.

IV. RELACIÓN DE LA NORMA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL.

Esta iniciativa se relaciona con la Política del Estado del Acuerdo nacional, siguientes:

Política 10° Reducción de la pobreza.
Política 21° Desarrollo en infraestructura y vivienda.
Política 24° Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
Política 21° Ordenamiento y gestión territorial.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022-2023.

La iniciativa legislativa se vincula con los temas se la agenda legislativa siguientes:
Objetivo 2: Equidad y justicia social – Reducción de la Pobreza.