



MIGUEL ÁNGEL CICCIA VÁSQUEZ
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



LEY QUE PRORROGA EL PLAZO PARA LA TITULACIÓN DE TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES Y DICTA MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN, LEY 31056.

El Congresista de la República que suscribe, **MIGUEL ÁNGEL CICCIA VÁSQUEZ**, representante de la Región Piura e integrante del Grupo Parlamentario Renovación Popular, en ejercicio de la facultad que le confiere la Constitución Política del Perú y el artículo 68° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO LEY
LEY DE AMPLIACIÓN DE PLAZOS PARA LA TITULACIÓN DE TERRENOS OCUPADOS POR POSESIONES INFORMALES Y DICTA MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN, LEY 31056

Artículo 1° Objetivo y fines de la ley.

La presente ley tiene como objeto prorrogar el plazo para la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización de los mismos, con el fin de planificar y promover el crecimiento de nuevos centros poblados, asentamientos humanos en los distritos, conformando áreas urbanas de manera ordenada en terrenos del Estado, garantizando acciones para una adecuada y eficaz formalización.

Artículo 2° De la modificación y ampliación.

Modifíquese el inciso 3.1. del artículo 3° el literal 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 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 del 2020.** 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 del 2020** sobre los que habrá que efectuar previamente, el respectivo saneamiento físico legal conforme lo establece la Ley N° 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 del 2020**. 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 del 2020**.*

Artículo 3° Publicación y derogación.

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

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y DEROGATORIA

Primera: Los gobiernos locales.

Los gobiernos locales del ámbito provincial y distrital, deberán adecuar su normatividad a fin de agilizar los procesos de saneamiento físico legal en coordinación con Cofopri.

Segundo: Posesionarios-beneficiarios.

Los posesionarios en condición de pobreza o extrema pobreza, deberán de estar en el Sistema de Focalización de Hogares SISFHO, de sus jurisdicciones, dejando a las instituciones encargadas fiscalizar su condición socio-económica. Los predios no deben de estar ubicados en terrenos que establece la Ley N°28687, artículo 3° numeral 2 y la Ley N°31056 artículo 8, a fin de prevenir desastres naturales y conservar zonas arqueológicas.

Tercero: Derogatoria.

Deróguese toda norma que oponga o contravenga la presente Ley.

Lima, febrero 2023



Firmado digitalmente por:
MONTOLYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2023 15:58:00-0500



Firmado digitalmente por:
MONTOLYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/03/2023 15:57:47-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/03/2023 11:08:33-0500



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2023 16:05:16-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2023 14:59:59-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/03/2023 17:24:43-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/03/2023 10:55:58-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4510/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

La formalización y titulación de predios de propiedad del Estado con actividad de vivienda, en ese sentido, Cofopri, establece los procedimientos de formalización previstos en la Ley N.º 31056 y su Reglamento, con la finalidad de realizar los diversos procedimientos que aseguren la promoción del acceso a la propiedad dentro de la economía formal. En 1,961 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 inicios de la década de los años 80, este modelo varió, 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 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.

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. Adicionalmente, Cofopri¹ nos explica cuáles son los beneficios de la formalización de bienes inmuebles:



¿Cuáles son los Beneficios de la Formalización?

Una vez que usted tiene su título de propiedad también accede a una serie de beneficios que le permiten alcanzar una mejor calidad de vida.

SEGURIDAD JURÍDICA	 Los títulos de propiedad de COFOPRI son reconocidos con plena validez por el sistema jurídico peruano y se encuentran inscritos en los Registros Públicos.
ACCESO AL CRÉDITO	 Un título de propiedad aumenta el valor del predio y puede utilizarse como garantía para obtener un crédito en una entidad financiera. También permite el ingreso a los programas de vivienda del Estado.
INCENTIVO A LA INVERSIÓN	 El título de propiedad genera mayor intención de realizar mejoras en las viviendas, como mueblería, acabados, etc. Además de incentivar la inversión en obras de infraestructura pública.
ELIMINACIÓN DE CONFLICTOS	 La formalización resuelve los problemas de límites entre los lotes de los pobladores y también soluciona los conflictos con otros asentamientos humanos.
HERENCIA FAMILIAR	 El propietario tiene la seguridad de que su familia podrá mantener la titularidad de la propiedad, garantizando el derecho de todos sus herederos.

2. Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital 2018, INEI en febrero del 2020²

Indicadores:

a) Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas: Este indicador hace referencia al material predominante en las paredes y pisos; según tipo de vivienda. De esta manera clasifica a los hogares que reúnen las características siguientes:

- Paredes exteriores predominantes de estera.
- Vivienda con piso de tierra y paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales.

¹ COFOPRI. P. 4. Obtenido en <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=LuC6MIUDGml%3D&tabid=1821#:~:text=Los%20t%C3%A9tulos%20de%20propiedad%20de,cr%C3%A9dito%20en%20una%20entidad%20financiera>

² Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital 2018, INEI en febrero del 2020.

- Viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos, etc.).
- b) Hogares en viviendas con hacinamiento: Indicador referido a la densidad de ocupación de los espacios físicos de la vivienda. Este indicador se define por:
 - La relación existente entre el número de personas con el número total de habitaciones que tiene la vivienda, sin contar el baño, cocina ni pasadizo. Se determina que hay hacinamiento cuando residen más de 3,4 personas por habitación.
- c) Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo: Indicador relacionado a la disposición de un lugar para la eliminación de excretas, que aseguren los riesgos de contaminación contra la salud. Por lo tanto, este indicador se define como:
 - Los hogares que no disponen de servicio higiénico por red de tuberías o pozo ciego (es decir, no disponen del servicio o está conectado a acequia/canal).

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.

3. Problemática de viviendas en la Región Piura.

El departamento de Piura tiene una superficie de 35 657,49 km², esto es aproximadamente el 3,0% de la superficie territorial del país. Piura es la segunda región más poblada del país, después de Lima; eso hace que el departamento

este creciendo de manera demográfica hacía las partes de exteriores de las ciudades urbanas como Castilla y Piura, generando que las municipalidades distritales amplíen sus gestiones a fin de adecuar servicios: salud, urbanismo, agua potable alcantarillado, luz entre otros requerimientos.

Compendio Estadístico Piura 2017

1.3 PIURA: SUPERFICIE AGRÍCOLA POR TIPO DE AGRICULTURA Y SUPERFICIE NO AGRÍCOLA Y SUS COMPONENTES, SEGÚN PROVINCIA, 2012
(Hectárea)

Provincia	Superficie agrícola				Superficie no agrícola					
	Total	Superficie agrícola		Total	Pastos naturales		Montes y bosques	Otra clase de tierras		
		Total	En secano		Total	Manejados				
Total	1 895 878,36	386 777,44	262 157,17	124 683,30	1 509 100,85	1 209 554,29	34 539,23	1 173 015,09	247 664,45	51 882,26
Piura	659 909,98	131 576,71	106 340,28	25 236,43	528 333,27	310 835,12	749,77	310 085,35	197 044,50	20 453,64
Ayabaca	244 227,45	71 821,72	28 270,01	43 614,71	172 405,77	150 577,90	22 694,65	127 883,26	15 524,83	6 303,06
Huancabamba	132 626,35	46 268,02	22 605,68	23 662,34	86 358,33	75 451,73	6 764,49	68 687,24	8 733,43	2 173,17
Morropón	129 967,06	41 370,61	31 156,28	10 214,34	88 596,45	78 875,23	3 940,76	74 935,48	8 090,09	1 630,15
Paita	73 366,54	36 020,93	19 101,13	16 919,81	37 345,49	13 170,25	26,63	13 143,62	7 147,57	17 027,79
Suliana	73 061,43	43 568,95	38 581,91	4 987,05	29 482,49	17 424,75	212,18	17 212,58	8 026,02	4 041,71
Talara	3 316,11	43,67	43,67	-	3 272,44	2 914,82	-	2 914,82	353,00	4,62
Sechura	579 403,44	16 106,83	16 058,21	48,62	563 296,61	560 303,49	150,75	560 152,74	2 745,01	248,12

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - IV Censo Nacional Agropecuario 2012.

4. Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) en Piura.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), entregó títulos de propiedad de equipamiento urbano en los centros poblados del distrito de Catacaos y Castilla en la región Piura. La entrega de los cuatro títulos de propiedad a favor de las entidades públicas de la provincia de Piura se realiza en el marco de la formalización de equipamiento urbano con el fin de mejorar los servicios de atención en salud y educación de la comunidad, con mejores servicios públicos lo cual impactara en su calidad de vida. La entidad formalizadora tiene como meta generar 5,771 títulos de propiedad para las familias de la región Piura.

a) Informalidad en la región

Con la finalidad de identificar el número total de posesiones informales que se encuentran pendientes de formalización predial para la titulación, las brigadas del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). Se deben de diseñar estrategias de intervención y planificar acciones para el inicio del proceso de formalización que servirán para agilizar los procesos conducentes al

saneamiento físico legal de las posesiones informales que se encuentran aptas para obtener la titulación.

El estudio encontró que del total de posesiones informales identificadas se estima que existirían 678,479 lotes pendientes de titulación a nivel nacional.

La mayor cantidad de posesiones informales se encuentra en las regiones de Apurímac, Ucayali y Puno que cuentan con 514, 441 y 411 asentamientos humanos, respectivamente. Asimismo, les siguen las regiones de Lambayeque (395), Huánuco (364), *Piura* (335), Ica (326), Lima, San Martín (320), Pasco (304) y Amazonas (303).

Las posesiones informales identificadas como procedentes podrán continuar con el proceso de formalización y serán programadas para el inicio de las acciones propias de saneamiento físico legal, empadronamiento digital, calificación, entre otros, a fin de garantizar el acceso a una propiedad formal a más familias peruanas.

Constitución Política del Perú, señala en el Artículo 2°. Toda persona tiene derecho: 16. A la propiedad y a la herencia. Asimismo, indica en el Artículo 70°. El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad si no, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

b) Importancia de la propuesta legislativa

La formalización contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias dado que trae diversos beneficios como: seguridad jurídica sobre el predio y el acceso al programa que ejecuta el Estado con el fin de construir o mejorar la vivienda, así como a préstamos hipotecarios en el sistema financiero.

En cuanto a otorgar o ampliar el plazo hasta el 2020, es acorde con el tiempo que miles de habitantes posesionados en terrenos del Estado, pueda llevar a

cabo las gestiones ante las entidades correspondientes: municipalidades, Cofopri entre otras, donde deben presentar la sustentación, y por los plazos requeridos en los tramites que se realizan, esta dificulta la gestión por las propias instituciones. En cuanto a la protección de predios o terrenos en zonas reservadas, arqueológicas, forestales, o consideradas de alto riesgo de desastre natural, que causaría muertes de los habitantes de las zonas ocupadas para vivienda, estas deben ser tomadas dentro del marco jurídico de la ley sobre materia de la formalización.

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

La presente iniciativa legislativa, modifica el inciso 3.1. del artículo 3° el literal 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 la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no contraviene ni vulnera el principio de equilibrio financiero y presupuestal, señalados en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política del Perú pues, el beneficio de la propuesta, es el fortalecimiento del sistema de formalización de terrenos de propiedad pública, ocupada por miles de ciudadanos que esperan la ampliación de plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales en el país.

En tal sentido debemos señalar que la formalización de los terrenos contribuirá significativamente a que los habitantes asentados en las partes alejadas de las zonas urbanas desean realizar otros tramites -una vez formalizados- como agua, desagüe, y luz, a fin de mejorar su calidad de vida.

Esta iniciativa legislativa genera inclusión social³, entendida como el *"proceso que asegura que todas las personas tienen las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y política y*

³ CALDERÓN COCKBURN, Julio. *POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN SOCIAL*. Pp. 5-6. Obtenido en <https://www.sunarp.gob.pe/ECR/PPT-XIIcongresoNacional-exponentes/Julio%20Calder%C3%B3n.pdf>

para disfrutar de unas condiciones de vida normales." Precisamos que dicha inclusión social se puede dar en los siguientes términos:

- Jurídicos: Somete a norma al beneficiario, recompone orden normativo, otorga seguridad de tenencia y provee derecho de propiedad.
- Urbanístico: Permite el reordenamiento urbanístico del espacio, provisión de servicios básicos, infraestructura y vías y mejoramiento de la vivienda.
- Político: Permite autonomía (ciudadanía) de pobres frente al Estado, corta lazos de dependencia (paternalismo, clientelismo).
- Económico: defiende la propiedad (oponibilidad), puede conectar la propiedad a activos económicos, asegura patrimonio, herencias, etc.
- Administrativos y tributarios: permite al Estado recaudar tributos, fortalecer la ciudadanía como sujeto de deberes y de derechos.

IV. RELACIÓN CON POLÍTICAS DE ESTADO Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa es concordante con las políticas de Estado 21 "*Desarrollo en infraestructura y vivienda*" y 32 "*Gestión del Riesgo de Desastres*" del Acuerdo Nacional.