CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
28 NOV 2017
RECIBIDO
Firma..... Hora 3:29 pm

**Proyecto de Ley N°** 2167/2017-CR

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687.**

La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

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

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 28687, LEY DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL**

**Artículo Único. Modificación de la Ley 28687**

Modifícanse los artículos 3 y 16 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, 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 la fecha de entrada en vigencia de la Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.** Compréndase (...)

Artículo 16. Aplicación

El presente Título establece los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios, mediante el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos sobre:

a) Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales **a la entrada en vigencia de la Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal** (...)

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA.** La presente Ley será de aplicación en concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo 1202, que modifica el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal.

Noviembre, 2017.

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 29 de Noviembre del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 2167 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Vivienda y Construcción.—

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## ANTECEDENTES

En marzo del año 2013, la autora de la presente iniciativa legislativa presentó el Proyecto de Ley 1977/2012-CR, que buscaba modificar los artículos 3, 4 y 16 de la Ley 28687, el cual fue archivado por la Comisión de Vivienda y Construcción mediante un dictamen de junio de 2016, que acumuló inadecuadamente una serie de proposiciones de ley que pretendían atender la problemática de una gran parte de la población que se encuentra en situación de propiedad informal, al no haber sido comprendida en los alcances de la Ley citada. El dictamen apuntó que "La principal objeción expuesta por la mayoría de las opiniones citadas que aprobar una ampliación de la fecha establecida en el artículo 3 de la Ley 28687, el 31 de diciembre de 2004, lo cual entraría en contradicción con la disposición del reglamento antes señalado" (sic), refiriéndose al Reglamento de la Ley 28687.

Esta argumentación desconoce la jerarquía de normas, por cuanto no puede sostenerse que una proposición legislativa "contradice" o colisiona con un reglamento, dado que este es de un nivel inferior a la ley. Es el reglamento el que debe adecuarse y, en todo caso, desarrollar la ley, y no a la inversa.

Considerando que no se tomó en cuenta las principales propuestas de la iniciativa ni su argumentación, es que se presenta la actual proposición con las actualizaciones correspondientes, haciendo presente que existe el Proyecto de Ley 1857/2017-CR de autoría del Congresista Mártires Lizana Santos, con visión similar y al que podrá ser acumulado en su oportunidad.

## ANÁLISIS

Tal como se hizo tanto en la iniciativa presentada el año 2013, se puede señalar lo siguiente:

> "El proceso de desarrollo urbano en el país, se da desde hace varias décadas en forma inversa. El crecimiento de las principales ciudades, especialmente en las zonas urbano marginales, se realiza a través de la apropiación de terrenos de propiedad estatal en forma irregular, por grupos de familias que invaden los espacios y se asientan en condiciones inadecuadas; posteriormente el Estado, a través de una legislación especial, ha venido realizando procesos de saneamiento físico legal para la formalización de la propiedad y posterior dotación de los servicios básicos de agua, alcantarillado y electricidad. En muchos casos estos procesos duran muchos años, razón por la cual, las familias allí asentadas, viven en condiciones de precariedad, atentando contra su salud, autoestima y en ausencia de condiciones mínimas de desarrollo humano.
>
> El régimen de tenencia de la propiedad, según el registro se ha dado a través de distintas modalidades que obedecen a las diversas formas de acceso a una

vivienda social. En el marco del proceso de consolidación de urbanizaciones populares, la población ha accedido a una vivienda de las siguientes maneras:

a. La venta de la tierra para uso urbano por promotores formales.
b. La herencia a través de sucesiones testadas e intestadas.
c. La habitación bajo relaciones de inquilinato en conventillos o tugurios ubicados en las áreas centrales deterioradas.
d. La habitación bajo relaciones de compra venta no registradas públicamente, derivadas de programas de vivienda públicos y/o privados inconclusos.
e. La venta de tierras por informales al margen de los dispositivos legales.
f. Asentamientos formados por invasiones de tierras públicas que representaban un costo inicial cero debido a la inexistencia de pagos previos, que luego son legalizados a través de procesos de saneamiento físico legal de la propiedad.
g. Asentamientos formados por invasiones a tierras de propiedad privada, cuyo saneamiento deberá darse mediante procesos de negociación privada o de reclamaciones por vía judicial.

La tenencia de propiedad de los sectores poblacionales más pobres, se da generalmente a través de los procesos señalados en los incisos c, d, e, f, y g. Si bien es cierto podrían estos atribuirse a hechos meramente económicos, es también cierto que es el producto de una relación jurídica, pues nadie es propietario si no existe una atribución reconocida a través de un marco jurídico, por ellos aquellas personas que no cuentan con el respaldo legal no son propietarios sino poseedores de facto.[1]

Los Planes de ordenamiento y acondicionamiento territorial, se elaboran con la finalidad de orientar las decisiones del sector público y privado, en la ocupación y uso ordenado del territorio provincial y del aprovechamiento de sus recursos en forma sostenible.[2] Estos planes deben contener las condiciones para el desarrollo de las actividades económicas y de los asentamientos humanos en condiciones de compatibilidad ambiental y seguridad física. La responsabilidad recae principalmente en los Gobiernos Locales de nivel provincial y distrital.

(...)

En los últimos años, sin embargo, estos preceptos han quedado en letra muerta, ni el gobierno central, ni los gobiernos regionales, ni locales, ha priorizado en su gestión, este rol importante que deben cumplir como promotores de acceso a la vivienda en el país;

(...)

[1] Julio Calderón: La ciudad ilegal, Lima en el siglo XX, Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pág. 31.

[2] Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Plan de Desarrollo Urbano Perú: Territorio para Todos. Lineamientos de Política 2006 – 2015.

> En efecto, a pesar de planes y programas, en los últimos 20 años se observa que la forma en que se produce el crecimiento de las ciudades, al margen de dichos planes urbanos y sin suficiente acompañamiento de los servicios básicos y el equipamiento, los establecimientos de carácter formal, son escasos y la posesión de tierras por la vía de la invasión se mantiene, incrementando el número de familias, que aún después del 31 de diciembre de 2004, fecha en la que una vez más, se trató de poner punto final a estas invasiones de terrenos eriazos, viven en terrenos informales en espera de una disposición legal, que contemple su problemática y postergue dicha fecha y permita su saneamiento físico legal. En definitiva, si el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno, cumpliera con poner a disposición lugares saneados para los asentamientos humanos, el problema hubiera terminado."

Como es sabido, la Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, fue publicada el 24 de noviembre de 2010; por lo que el plazo razonable para proceder a la formalización de los poseedores informales que en la mayor parte de casos son familias en búsqueda de una vivienda propia, es la de la entrada en vigencia de tal norma. De ahí la necesidad de extender el término fijado por la Ley 28687, es decir, el 31 de diciembre de 2004. Fecha que, por lo demás, obedeció a una prórroga a través de la derogatoria de la Ley 28391, de noviembre de 2004, que declaraba de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda, comprendiendo además a los mercados públicos informales; que se hubiesen constituido hasta el 31 de diciembre de 2001. Tal derogatoria se realizó por medio de la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley 28687.

En este sentido, y con la voluntad de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población a través de la medida propuesta, vale la pena recordar que el 25 de setiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, definido como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los Estados reconocen que el mayor desafío es la erradicación de la pobreza porque de lo contrario, será imposible un desarrollo sostenible.

La Agenda plantea 17 Objetivos y 169 metas en lo económico, social y ambiental. Entre ellos, se encuentra el Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Al respecto, Naciones Unidas afirma lo siguiente:

> "La proporción de la población urbana que vive en barrios marginales de países en desarrollo cayó del 39% en 2000 al 30 en 2014. Pese a algunos logros, el número absoluto de residentes en zonas urbanas que viven en barrios

marginales sigue aumentando, en parte debido a la aceleración de la urbanización, el crecimiento demográfico y la falta de políticas apropiadas en materia de tierras y vivienda. En 2014, según las estimaciones, 880 millones de residentes en zonas urbanas vivían en barrios marginales, en comparación con 792 millones en 2000."[3]

Como se ve, la necesidad de adoptar medidas que tiendan a promover la facilitación de la formalización que conlleve la oportunidad de contar con un capital básico destinado a combatir y superar la pobreza, encuentra mayor sustento en el contexto de los compromisos que nuestros países asumen de cara a su población más vulnerable.

Entre los aspectos a abordar en el marco de dicha facilitación, resulta necesario, además, mantener concordancia con las normas vigentes sobre la materia, como es el caso del Decreto Legislativo 1202, que modifica el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal.

Atendiendo a todas estas consideraciones, es que se formula la presente iniciativa legislativa.

## EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa pretende modificar los artículos 3 y 16 de la Ley 28687, ampliando el plazo para la formalización de posesiones informales que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 29618.

## ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse, se presentan en el cuadro siguiente, recogiendo lo considerado en el Proyecto de Ley 1977/2012-CR:

| Con la propuesta | Sin la propuesta |
|---|---|
| Pobladores de asentamientos humanos que se encuentran en posesión a partir del año 2005 acceden al saneamiento físico legal. | Las familias de asentamientos humanos no tienen acceso a la formalización de su propiedad por encontrarse excluidos de los alcances de la Ley 28687 y sus modificatorias. |
| La formalización de la propiedad de las familias que se encuentran en posesión de terrenos eriazos de propiedad estatal, sea gobierno nacional, regional o local van a tener acceso a los servicios de agua | Las familias de asentamientos humanos no tienen acceso a los servicios básicos de agua potable y alcantarillado por no contar con la formalización de la propiedad. |

[3] http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/

| | |
|---|---|
| potable, alcantarillado y electricidad. | |
| El acceso a un título de propiedad permite que las familias accedan también a financiamiento para la construcción o mejoramiento de sus viviendas a través de programas sociales de vivienda como Techo Propio y Bono Habitacional. | Las familias no poseen título de propiedad y por lo tanto están excluidas del financiamiento para la construcción o mejoramiento de sus viviendas. |
| Las familias comprendidas en la presente propuesta mejoran sus condiciones de vida. | Las familias comprendidas en la presente propuesta están excluidas del mejoramiento de sus condiciones de vida. |