



1

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS  
26 MAR 2020  
RECIBIDO  
Firma [Signature] Hora 14:45

**Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.**

Los Congresistas de la República que suscriben del Grupo Parlamentario "PODEMOS PERÚ", a propuesta de la congresista MARIA MARTINA GALLARDO BECERRA, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 67° y 76° del Reglamento del Congreso, presentan la siguiente propuesta legislativa:

**"LEY QUE EXTIENDE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY N° 28687, PARA LAS POSESIONES INFORMALES, CENTROS URBANOS INFORMALES, URBANIZACIONES POPULARES Y TODA FORMA DE POSESIÓN CONSTITUIDA SOBRE TERRENOS DEL ESTADO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2016."**

**ARTICULO 1.- Objeto de la Ley.**

La presente ley tiene por objeto extender el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines de vivienda, que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2016, con la finalidad de lograr la formalización, adjudicación y titulación de la propiedad informal con su inscripción registral.

**ARTÍCULO 2. - Modificación del inciso 1, del numeral 3 del artículo 3 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos**

Modifícase el inciso 1, del numeral 3 del artículo 3 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, los mismos que quedarán redactados en los siguientes términos:

[Large vertical signature on the left margin]

[Large signature on the right margin]

**Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.**

**"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**. 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. - Modificación del literal a) del artículo 16, el primer párrafo y el numeral 3 del artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos**

Modifíquense el literal a) del artículo 16, el primer párrafo y el numeral 3 del artículo 21 de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, los mismos que quedaran redactados en los siguientes términos:

**"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 o de comunidades campesinas de la costa ocupados por posesiones informales al **31 de diciembre de 2016** 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.

(...)"

**Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.**

**"Artículo 21.- De la expropiación de los terrenos:**

*Declárese de necesidad pública de conformidad con lo establecido en el numeral 6) del artículo 96 de la Ley 29792 Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en Beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre del 2016.*

*El procedimiento de expropiación para estos 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 del proceso de 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 2016.*

**ARTÍCULO 4.-** Modificación del artículo 2 de la Ley N° 30731, Ley que modifica la Ley N° 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

Modifíquese el artículo 2 de la Ley N° 30731, Ley que modifica la Ley N° 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, el mismo que quedará redactado en los términos siguientes:

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten mark]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

4

**Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.**

**"Artículo 2 Formalización y Adjudicación de Lotes a través de la COFOPRI**

*La formalización, adjudicación y titulación de los lotes de las posesiones informales constituidas a partir del 1° de enero del 2017, que no pudieron ser incorporadas a la formalización en el marco de la Ley N° 28687, pueden ser formalizadas en el marco de ejecución de los programas de adjudicación de lotes, dispuesto por el Título II del decreto legislativo N° 803, modificado por la Ley 27406 y el Decreto Legislativo N° 1202 correspondiendo que la adjudicación de lotes se mantiene a título oneroso y valor arancelario con las excepciones establecidas en dicho marco normativo."*

**ARTÍCULO 5.-** Modificación de la Disposición Complementaria Final Única de la Ley N° 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

Modifíquese la Disposición Complementaria Final Única de la Ley N° 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, el mismo que quedará redactado en los términos siguientes:

**"ÚNICA.-** Exclusión de los predios de las comunidades campesinas y nativas del país, y exclusión de las posesiones comprendidas en la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

*La presente Ley no es de aplicación a los predios en propiedad, en posesión o en uso tradicional de las comunidades campesinas y nativas, los cuales se rigen por las leyes de la materia. Asimismo, la presente Ley no es de aplicación a las posesiones comprendidas dentro del ámbito de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos."*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

5  
C.M.C.

**Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.**

**DISPOSICION COMPLEMENTARIA Y FINAL**

**ÚNICA.- Adecuación al marco normativo sobre el desarrollo urbano**

La formalización de las posesiones comprendidas en la presente Ley deberá adecuarse a los procedimientos, requisitos y condiciones previstos en el marco normativo vigente que regula el desarrollo urbano.

Johan Flores Villegas

~~María Gallardo Becerra~~

Robinson Cupic Rios

Vocero P.P.

David Urresti

Jose Luna M.

LUIS FELIPE CASTILLO ORTA

ORESTES SANCHEZ LUIS

Cecilia Gacio R.

Carlos S. Arment V.

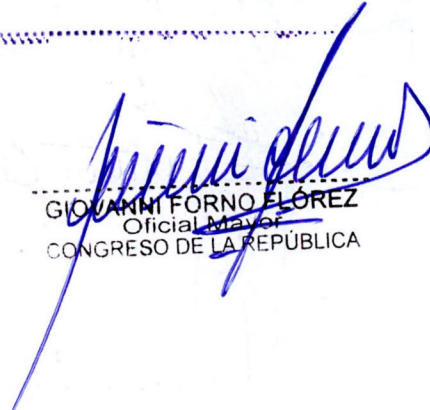
~~MARÍA TERESA CABRERA VEGA~~

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 04 de MAYO del 2020.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4922 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.  
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

  
-----  
GIOVANNI FORNO FLORES  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



***Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.***

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. LA PROPIEDAD Y LA FORMALIZACIÓN DE LA POSESIÓN: ASPECTOS GENERALES

- 1.1. La Constitución Política del Perú consagra a la propiedad como uno de los derechos fundamentales que tiene toda persona. En ese sentido, establece que el derecho de propiedad es inviolable y por eso debe ser garantizado por el Estado, debiendo a su vez toda persona ejercer dicho derecho en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la Ley.<sup>1</sup>
- 1.2. En ese sentido, desde el punto de vista constitucional el Estado, a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tiene el deber de realizar todas sus funciones y objetivos dirigidas a reconocer y legitimar el derecho de la propiedad inmueble en beneficio de nuestra población, dotándoles de mecanismos que le permitan gozar de todas las *facultades inherentes a la propiedad y que están establecidas por nuestro ordenamiento común* como es el Código Civil, el cual define a la propiedad como "*el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien*", considerando que su ejercicio dicho ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley<sup>2</sup>.
- 1.3. Asimismo, nuestro Código Civil establece las formas de adquirir la propiedad de los bienes inmuebles, dentro de las cuales se encuentra la prescripción adquisitiva de dominio, en virtud de la cual, quien tuviera un justo título y de buena fe estuviera poseyendo un inmueble de manera pacífica, continua y pública, como si fuera su propietario durante un periodo mínimo de 5 años, podrá demandar dicha prescripción ante al Poder Judicial a fin de que se le declare como propietario<sup>3</sup>. En este caso, la sentencia tendrá el carácter de título para la inscripción de la propiedad en los registros públicos<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> El derecho a la propiedad está contemplado por el artículo 2°, inciso 16, concordado con el artículo 70 de la Constitución Política del Perú.

<sup>2</sup> Al respecto, el artículo 923 de nuestro Código Civil, define a la propiedad como "el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley".

<sup>3</sup> Conforme a lo establecido por el artículo 950 del Código Civil, la propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario, la adquirirá a los 5 años cuando median justo título y buena fe.

<sup>4</sup> Conforme a lo establecido por el artículo 951 del Código Civil "*quien adquiere un bien por prescripción puede entablar juicio para que se le declare propietario. La sentencia que accede a la petición es título*

7

***Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.***

- 1.4. Sin embargo, existe un problema de informalidad reflejada en nuestra realidad nacional. En efecto, encontramos diversos terrenos sin construir que son propiedad del Estado pero que vienen siendo ocupados desde hace más de medio siglo por familias que generalmente no cuenta con los recursos necesarios para poder adquirirlos en propiedad. De esa manera, este gran número de nuestra población vienen poseyendo dichos inmuebles a través de asentamientos humanos, centros urbanos, urbanizaciones populares y demás formas de organización.
  
- 1.5. Las ocupaciones informales existentes en nuestro país reúnen las siguientes características comunes<sup>5</sup>:
  1. Se tratan de pobladores que poseen los terrenos y tierras sin contar con un título ya sean porque los han ocupado a través de invasiones, han sido sorprendidos por traficantes ilegales de terrenos, entre otras causas.
  2. Los lotes ocupados son utilizados para contar con viviendas y en algunos casos para desarrollar actividades productivas artesanales o pequeños comercios.
  3. Los pobladores suelen conformarse en agrupaciones de personas o familias, es decir se tratan de una pluralidad de personas.
  
- 1.6. Con la finalidad de solucionar el problema de la informalidad en las posesiones de terrenos estatales, mediante el Decreto Legislativo N° 803 se aprobó la "**Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal**" cuyas normas modificatorias están compiladas en el **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 009-99-MTC**, se declara de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, establecidos por el inciso 16) del Artículo 2 y los Artículos 58 y 70 de la Constitución Política. Para tal efecto, se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.

---

para la inscripción de la propiedad en el registro respectivo y para cancelar el asiento en favor del antiguo dueño"

<sup>5</sup> Ortiz Sánchez, Iván, "El derecho de propiedad y la posesión Informal" Estudio financiado por Dirección Académica de Responsabilidad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 2010.





prch

***Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.***

1.7. Con la dación de esta Ley, el Perú estableció una política nacional orientada a la titulación masiva con la entrega de títulos de propiedad registrados, con lo cual el valor generado con estos nuevos instrumentos ha superado los beneficios que otorgaban los títulos entregados por las municipalidades. En efecto y conforme lo señala el exdirector de COFOPRI, doctor José Quilcate Tirado<sup>6</sup>, el sistema legal de reconocimiento de propiedad, a través de la entrega de títulos de propiedad registrados supuso un cambio cualitativo y cuantitativo en materia de formalización.

- En primer lugar, porque se tratan de títulos que se entregaban al ciudadano ya inscritos en los registros públicos (antes las autoridades entregaban títulos sin registrar y, en muchos casos, más de un título sobre un mismo predio). Estos títulos son seguros por estar adecuados a sus antecedentes registrales y, al estar inscritos, permiten al ciudadano oponer su derecho frente a cualquier otra persona que alegara ser propietaria.
- En segundo lugar, el volumen de títulos entregados (señalando que son más de 2 millones y medio de nuevos propietarios de terrenos urbanos), ha permitido incrementar la base de los titulares registrales.

1.8. Posteriormente, se ha considerado la necesidad de crear mecanismos para promover la formalización de estas posesiones que les permita adquirir la propiedad, para lo cual se aprobó la Ley N° 28687 "Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos", mediante la cual se declaró 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.

La citada Ley comprende como propiedad estatal a los terrenos que sean de propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación de propiedad estatal, incluso aquellos afectados en uso a otras entidades, así como también aquellos terrenos ubicados en proyectos habitacionales creados por alguna norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.

<sup>6</sup> Quilcate Tirado, José Luis. Formalización de la propiedad informal y acceso a nueva vivienda. ¿Qué hacer?. <https://latinamericantoplawyer.com/2019/07/26/peru-formalizacion-de-la-propiedad-informal-y-acceso-a-nueva-vivienda-que-hacer/>

***Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.***

1.9. Posteriormente, se han dictado otras normas legales como son:

- La Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, cuyas normas modificatorias están compiadas en el **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA** las cuales estaban destinadas a permitir la adquisición a título oneroso de los predios de propiedad estatal ocupados por posesiones informales;
- El Decreto Legislativo N° 1202 que modificó el TUO de la "Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal", en virtud de la cual se faculta a COFOPRI a implementar la adjudicación de tierras del Estado a través de los Programas de Adjudicación de Lotes de vivienda (PAL), siendo la adjudicación onerosa y, en el caso de terrenos ocupados, la posesión debe haberse realizado en el periodo comprendido desde el año 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010.

Sin embargo, estas normas no han evitado el incremento de las posesiones informales realizadas por familias de escasos recursos para poder adquirir predios a título oneroso.

- 1.10. Asimismo, cabe señalar que mediante la Ley N° 28923. **Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos**, se declara de interés público la formalización y titulación de predios urbanos informales a nivel nacional, sean públicos o privados; disponiendo que COFOPRI asuma las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales, a que se refiere Ley N° 28687. No obstante, este Régimen Temporal ha tenido que ser prorrogado en reiteradas oportunidades y la última prórroga establece su conclusión el 31 de diciembre de 2021<sup>7</sup>.
- 1.11. Pese a todos los esfuerzos llevados a cabo por el Estado; lo cierto es que la Ley N° 28687 entró en vigor el año 2006 sus mecanismos para promover la formalización están limitados porque solo alcanzan a las poblaciones cuyas posesiones informales se constituyeron sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2004.
- 1.12. Por tal motivo, en la última década las posesiones informales se han venido incrementando generando impacto negativo a las poblaciones y familias ocupantes de los terrenos de propiedad estatal, quienes viven en condiciones marginales debido a sus escasos recursos, estando vulnerables y su salud expuesta a enfermedades graves e irreversibles, especialmente en los casos de pandemias como el coronavirus en la actualidad.

<sup>7</sup> Conforme a lo establecido por la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30711.

**Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.**

- 1.13. Uno de los principales factores que generan el crecimiento de las posesiones informales sin duda es el fenómeno de las migraciones. Según los resultados del **Censo Nacional 2017: XII de Población y VII de Vivienda**, "el 79,1% (23 millones 221 mil 760) de la población del país reside en el lugar donde nació. Asimismo, un 20,3% (5 millones 961 mil 295 personas) declararon haber nacido en un departamento diferente al de su residencia actual y 0,6% (178 mil 881 personas) mencionó que nació en otro país. Según los datos registrados se observa un ligero incremento de la población no nativa, al pasar de 19,8% en el año 2007 a 20,9% en 2017".

Es así que, en el año 2017, el total de población migrante es superior en 717 mil 752 personas a la registrada en el Censo 2007, es decir se incrementó en 13,2%.

**CUADRO N° 1.47**  
**PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN, SEGÚN LUGAR DE NACIMIENTO, 2007 Y 2017**  
(Absoluto y porcentaje)

Lugar de Nacimiento	2007		2017		Variación Inter censal 2007-2017	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total 1/	27 412 157	100,0	29 381 884	100,0	1 969 727	7,2
En el mismo departamento 2/	21 968 651	80,2	23 221 760	79,1	1 253 109	5,7
En otro departamento o país diferente al de su nacimiento	5 422 424	19,8	6 140 176	20,9	717 752	13,2
En otro departamento	5 340 788	19,5	5 961 295	20,3	620 507	11,6
En otro País	81 636	0,3	178 881	0,6	97 245	119,1

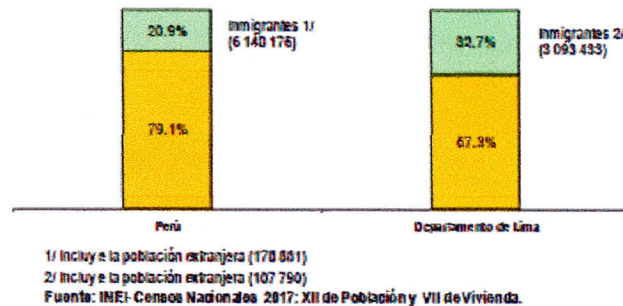
1/ Incluye a los extranjeros que declararon residir en el país (21 882 en el 2007 y 19 940 en el 2017).

2/ Incluye a personas que no respondieron lugar de nacimiento (36 en el 2007 y 260 en el 2017).

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007 y 2017.

**Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.**

**GRÁFICO N° 132**  
**PERÚ: MIGRACIÓN DE TODA LA VIDA, 2017**  
(Nacidos en un lugar diferente a su empadronamiento)  
(Porcentaje)



Asimismo, el Censo Nacional 2017 señala que "la migración interna del país alcanza los 5 millones 961 mil 295 de personas y considerando como inmigrantes a los residentes de un departamento que nacieron en otro, obtiene un indicador de migración acumulada, con el cual es posible identificar variaciones importantes entre departamentos. El departamento de Lima capta 2 millones 985 mil 643 habitantes (50,1%) y la Provincia Constitucional del Callao a 418 mil 938 personas (7,0%); es decir, en conjunto concentran al 57,1% de los inmigrantes del país. Respecto al Censo de 2007 (57,8%), este porcentaje ha disminuido en 0,7 punto porcentual.

Otros departamentos que atraen una mayor cantidad de inmigrantes, en orden de importancia, son Arequipa con 361 mil 863 inmigrantes (6,1%); La Libertad con 244 mil 661 (4,1%); Lambayeque con 213 mil 846 (3,6%); San Martín con 207 mil 977 (3,5%) y Junín con 201 mil 612 (3,4%). Todos ellos representan el 20,7% del total de población migrante. En 2007 estos mismos departamentos representaban el 20,8%."

## II. PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

- 2.1. Sobre la base de lo expuesto, resulta necesario plantear como propuesta legislativa la extensión del ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, estableciendo que pudieran comprender a los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios con fines de vivienda, que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2016, con la finalidad de lograr la formalización, adjudicación y titulación de la propiedad informal con su inscripción registral. En ese sentido, se propone la



***Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.***

modificación de los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N° 28687, "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

- 2.2. Asimismo, se plantea la modificación del artículo 2 de la Ley N° 30731 que modifica la Ley N° 28687, estableciendo que la formalización, adjudicación y titulación de los lotes de las posesiones informales constituidas a partir del 1° de enero del 2017, que no pudieron ser incorporadas a la formalización en el marco de la Ley N° 28687, podrán ser formalizadas en el marco de ejecución de los programas de adjudicación de lotes, dispuesto por el Título II del decreto legislativo N° 803, modificado por la Ley 27406 y el Decreto Legislativo N° 1202 correspondiendo que la adjudicación de lotes se mantenga a título oneroso y valor arancelario con las excepciones establecidas en dicho marco normativo.
- 2.3. Considerando las propuestas anteriores, se plantea que las posesiones comprendidas en la Ley N° 28687 se encuentren excluidas de los alcances de la Ley N° 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. La medida planteada obedece a que existen pobladores y familias de escasos recursos que han venido migrando en los últimos 10 años debido a la falta de atención por parte del Estado y cuyas posesiones no están comprendidas dentro de las leyes que promueve la formalización. Esta realidad se ha visto agravada por la presencia de enfermedades como el dengue, coronavirus, etc., las cuales vienen vulnerado la salud y la vida de estas familias, cuyos contagios ponen a su vez en riesgo al resto de nuestra población nacional. Existe entonces la necesidad de ampararlas dentro de la formalización contemplada en la Ley N° 28687.
- 2.4. Finalmente, la propuesta incluye una Disposición Complementaria y Final, mediante la cual se propone que la formalización de las posesiones comprendidas dentro de la ampliación de los alcances de la Ley N° 28687, deberá adecuarse a los procedimientos, requisitos y condiciones previstos en el marco normativo vigente que regula el desarrollo urbano. De ese modo, se evitará el riesgo de promover un crecimiento desordenado y contrario a las políticas gubernamentales que buscan promover el desarrollo urbano a nivel nacional.

### III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A manera de antecedentes, se han presentado en el Congreso de la República los Proyectos de Ley Nos 323/2016-CR, 4458 y 4870/2020-CR con propuestas similares a las planteadas en la propuesta legislativa, con la diferencia de que éstas plantean periodos distintos para ampliar la aplicación de la Ley N° 28687 y que la presente propuesta

***Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.***

legislativa expone fundamentos legales y económicos adicionales que respaldan la viabilidad, es decir, ampliar dentro de los alcances de la Ley N° 28687 la formalización de las posesiones, en los centros urbanos, urbanizaciones populares y demás formas de posesión informales creadas hasta el 31 de diciembre del año 2016.

#### IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO

- 4.1. Las medidas establecidas en la presente propuesta legislativa no van a generar costo ni *irrogará gastos Estado Peruano ni al Tesoro Público. Por el contrario, las propuestas legislativas otorgarán a las personas y a sus familias los siguientes beneficios:*
- ✓ Las propiedades formales tendrán seguridad jurídica, ya los títulos de propiedad estarán debidamente legitimados y acordes a los requisitos legales pertinentes. De ese modo, los pobladores estarán seguros que sus propiedades estarán debidamente garantizadas.
  - ✓ Permitirá el crecimiento conjunto de los asentamientos urbanos, lo que permitirá a los vecinos y asociaciones de vivienda acceder a los servicios públicos de luz, agua y alcantarillado.
  - ✓ Los títulos de propiedad aumentarán el valor de sus viviendas, lo que les permitirá contar con la solvencia económica y patrimonial necesaria para acceder a los créditos del sistema financiero.
  - ✓ La formalización será un aliciente para que los propietarios o sus herederos puedan invertir en mejorar la infraestructura y las condiciones de sus viviendas, logrando elevar su calidad de vida
  - ✓ La formalización contribuirá a encontrar mecanismos de solución a los problemas de límites en las lotizaciones entre los asentamientos humanos y dentro de ellos entre los vecinos.
- 4.2. Al respecto, cabe resaltar las palabras del reconocido economista y experto en temas de formalización de la propiedad, Hernando De Soto Polar, quien sostiene que *"la propiedad para el ser humano es una fuente de valor que se traduce en prosperidad para quien la posee, es decir, para quien es propietario"*.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Hernando De Soto: "La propiedad es más que un título, es una fuente del valor", en el portal del Instituto Libertad y Democracia. <https://www.ild.org.pe/ild-in-the-news/174-2015/1083-hernando-de-soto-la-propiedad-es-mas-que-un-titulo-es-una-fuente-del-valor>

***Ley que extiende el ámbito de aplicación de la Ley N° 28687, para las posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda forma de posesión, constituida sobre terrenos del Estado hasta el 31 de diciembre de 2016.***

En consecuencia, la propuesta legislativa contiene un sustento legal y económico importante para lograr la formalización de la propiedad.

## V. MARCO DE LA PROPUESTA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

### 5.1. La presente propuesta legislativa se enmarca en las Políticas del Estado del Acuerdo Nacional

#### II. Equidad y Justicia Social

Política de Estado N° 10: Reducción de la pobreza

#### III. Competitividad del país

Política de Estado N° 21: Desarrollo en infraestructura y vivienda.

### 5.2. Asimismo, la propuesta es acorde con los siguientes objetivos prioritarios y lineamientos de la Política Nacional de Competitividad y Productividad:

Objetivo Prioritario N° 1: Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad

2.1.1. Infraestructura y competitividad

2.1.4. Gestión y desarrollo de las inversiones en infraestructura

## VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Las medidas planteadas en el presente Proyecto de Ley son necesarias para promover el acceso de la población a la vivienda social formal y al desarrollo urbano sostenido, lo que permitirá formalizarlas y fomentar las inversiones para el saneamiento destinados a atender las necesidades de la población con escasos recursos.

Cabe precisar que la propuesta legislativa no promueve las invasiones ilegales de terrenos toda vez que será aplicable a las posesiones informales que hubieran ocurrido hasta el año 2016.

En consecuencia, la propuesta legislativa guarda concordancia con las políticas destinadas a promover el desarrollo de las familias accediendo a las ventajas otorgadas por la formalización de sus viviendas.

Lima, 25 de marzo de 2020