PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
15 MAY 2020
RECIBIDO
Firma..... Hora 17:38

"LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 3 DE LA LEY 28687, AMPLIANDO EL PLAZO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016 PARA QUE PUEDAN ACCEDER AL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA, LAS POSESIONES INFORMALES QUE SE HAYAN CONSTITUIDO SOBRE PROPIEDAD ESTATAL"

Los congresistas de la Republica, integrantes del Grupo Parlamentario **"Acción Popular"** a iniciativa del Congresista **PAUL GABRIEL GARCÍA OVIEDO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la siguiente Ley

"LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 28687, AMPLIANDO EL PLAZO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016 PARA QUE PUEDAN ACCEDER AL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA, LAS POSESIONES INFORMALES QUE SE HAYAN CONSTITUIDO SOBRE PROPIEDAD ESTATAL"

ARTÍCULO 1. - Objeto de la Ley

La presente iniciativa, tiene por objeto modificar el numeral 3.1 del Artículo 3 de la ley 28687 – "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", a efecto de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre del 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efecto hasta la fecha señalada.

ARTÍCULO 2. - Modificación del Artículo 3 de la ley 28687 - Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUILAR ZAMORA Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/05/2020 12:46:28-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA

"LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 3 DE LA LEY 28687, AMPLIANDO EL PLAZO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016 PARA QUE PUEDAN ACCEDER AL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA, LAS POSESIONES INFORMALES QUE SE HAYAN CONSTITUIDO SOBRE PROPIEDAD ESTATAL"

Modificase el Artículo 3 de la ley 28687 - Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, el mismo que quedará redactada de la siguiente manera:

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.** 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.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

SEGUNDA. - Deróguese toda disposición legal que contravenga la presente Ley.

Lima, 11 de mayo del 2020

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FABIAN DIAZ YESSY NELIDA FIR 45369316 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/05/2020 11:36:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2020 15:47:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FABIAN DIAZ YESSY NELIDA FIR 45369316 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/05/2020 11:36:21-0500

PAUL GABRIEL GARCÍA OVIEDO
Congresista de la Republica

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INGA SALES Leonardo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/05/2020 21:32:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DURAND BUSTAMANTE KENYON EDUARDO FIR 10338480 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/05/2020 22:19:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OYOLA RODRIGUEZ Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/05/2020 19:47:23-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...19.....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°5218 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.-

.....

.....

.....

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Objeto de la presente iniciativa es modificar el numeral 3.1 del Artículo 3 de la ley 28687 - Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", a efecto de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre del 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efecto hasta la fecha señalada.

Existe un avance insostenible de las posesiones informales a nivel nacional sobre propiedades estatales, lo cual ha generado como consecuencia de una notable incapacidad y desidia por parte del Estado para satisfacer las necesidades básicas en el ámbito de vivienda, saneamiento y construcción, los mismos 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 lograr es que los beneficiarios de los Programas de Vivienda promovidos por el Estado cuenten con una herramienta adecuada para poder consolidar y sanear la propiedad, hasta inscribir la misma. Conforme 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 2004. 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.

Según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 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 presentan déficit cuantitativo de vivienda. Asimismo, en el área urbana el 2,3% de los hogares presentan déficit cuantitativo de vivienda. Respecto al año anterior, el área urbana disminuyó en 0,1 puntos porcentuales, según el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13.1 Perú: Hogares con déficit cuantitativo de vivienda, 2013 – 2018 (Porcentaje)

Área de residencia	Año						Variación porcentual (2018 - 2017)
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Total	2,1	2,1	1,9	1,8	1,9	1,8	-0,1
Urbana	2,7	2,7	2,4	2,2	2,4	2,3	-0,1
Rural	0,2 a/	0,3 a/	0,3 a/	0,3 a/	0,3 a/	0,2 a/	-0,1

FInstituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2013 - 2018.

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 rio, acequia, manantial o similar (347 mil 283) y otras formas de abastecimiento como solicitar al vecino u otra forma (72 mil 228 viviendas), según datos recogido del INEI- Acceso a Servicios Básicos de las viviendas particulares-[1].

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, transportes 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 pueda facilitar el acceso al crédito directo, al carecen de un elemento básico para que se puedan insertar en el mercado productivo, que es la seguridad jurídica la cual se

[1] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap05.pdf

pretende reivindicar con la presente iniciativa legal. Los datos en informalidad son preocupantes, tal como lo detalla es siguiente cuadro[2]:

CUADRO Nº 2.1
PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES, SEGÚN TIPO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, 1993, 2007 Y 2017
(Absoluto y porcentaje)

Tipo de abastecimiento de agua	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017		Incremento intercensal 2007 - 2017		Tasa de crecimiento promedio anual
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total	**4 427 517**	**100,0**	**6 400 131**	**100,0**	**7 698 900**	**100,0**	**1 298 769**	**20,3**	**1,9**
Red pública domiciliaria	**2 067 565**	**46,7**	**4 073 458**	**63,6**	**6 030 161**	**78,3**	**1 956 703**	**48,0**	**4,0**
Red pública dentro de la vivienda	1 910 107	43,1	3 504 658	54,8	5 162 821	67,1	1 658 163	47,3	3,9
Red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio	157 458	3,6	568 800	8,9	867 340	11,3	298 540	52,5	4,3
Pilón de uso público	**472 222**	**10,7**	**243 241**	**3,8**	**362 121**	**4,7**	**118 880**	**48,9**	**4,1**
Pozo (subterráneo)	**513 334**	**11,6**	**515 589**	**8,1**	**562 275**	**7,3**	**46 686**	**9,1**	**0,9**
Déficit en la cobertura de agua	**1 374 396**	**31,0**	**1 567 843**	**24,5**	**744 343**	**9,7**	**- 823 500**	**-52,5**	**-7,2**
Camión cisterna u otro similar	229 229	5,2	266 659	4,2	324 832	4,2	58 173	21,8	2,0
Río, acequia, manantial o similar	1 032 314	23,3	1 024 654	16,0	347 283	4,5	- 677 371	-66,1	-10,3
Otro 1/	112 853	2,5	276 530	4,3	72 228	0,9	- 204 302	-73,9	-12,6

1/ Incluye solicitarla a los vecinos y otras formas de abastecimiento de agua.
Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017.

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:

> *1. 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 y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

6

[2] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap05.pdf

Asimismo, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluye el **derecho universal a una vivienda, digna y adecuada, cuando prescribe:**

> *1. 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.*

Por tal razón, la presente iniciativa busca integrar una constante preocupación por parte de los posesionarios de predios 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 conlleva a la autoconstrucción la cual se ejecuta en condiciones informales, 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 domesticas irregulares.

Lo señalado líneas arriba, coincide con lo manifestado por Günther GONZALES BARRÓN "El Derecho Humano a una 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 inmoral 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"[3].

Por otro lado, el presente proyecto de ley se sujeta al 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, STC Exp. N.° 1006-2002-AA/TC, f. l. 2.e); e incluso el "derecho a la dignidad" (artículos 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.° 06534-2006-PA/TC, j. 10)

8

[3] http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/Gunther%20Gonzales%20Barron.pdf

II.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no modificará ni alterará el marco constitucional ni la legislación vigente, pues lo que se prosigue con esta iniciativa legislativa es regular una constante preocupación por parte de los posesionarios de predios del Estado que a la fecha vienen posesionando informalmente en sectores de menores recursos económicos y que requieren del derecho del acceso al suelo en ese sentido es necesario dotar de políticas de vivienda y de saneamiento de los predios posesionados informalmente ampliado los términos para realizarlas hasta el 31 de diciembre del 2016, con lo cual atenderá las necesidades de una población mucho más creciente.

III.- ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El proyecto de ley propuesto no irroga gasto al erario nacional, al contrario el beneficio sería otorgar el acceso a la vivienda digna a los posesionarios 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.

Los congresistas de la Republica, integrantes del Grupo Parlamentario **"Acción Popular"** a iniciativa del Congresista **PAUL GABRIEL GARCÍA OVIEDO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la siguiente Ley

"LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 28687, AMPLIANDO EL PLAZO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016 PARA QUE PUEDAN ACCEDER AL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA, LAS POSESIONES INFORMALES QUE SE HAYAN CONSTITUIDO SOBRE PROPIEDAD ESTATAL"

ARTÍCULO 1. - Objeto de la Ley

La presente iniciativa, tiene por objeto modificar el numeral 3.1 del Artículo 3 de la ley 28687 – "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", a efecto de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre del 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efecto hasta la fecha señalada.

ARTÍCULO 2. - Modificación del Artículo 3 de la ley 28687 - Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUILAR ZAMORA Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/05/2020 12:46:28-0500

Modificase el Artículo 3 de la ley 28687 - Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, el mismo que quedará redactada de la siguiente manera:

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.** 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.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

SEGUNDA. - Deróguese toda disposición legal que contravenga la presente Ley.

Lima, 11 de mayo del 2020

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FABIAN DIAZ YESSY NELIDA FIR 45369316 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/05/2020 11:36:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2020 15:47:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FABIAN DIAZ YESSY NELIDA FIR 45369316 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/05/2020 11:36:21-0500

PAUL GABRIEL GARCÍA OVIEDO
Congresista de la Republica

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INGA SALES Leonardo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/05/2020 21:32:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DURAND BUSTAMANTE KENYON EDUARDO FIR 10338480 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/05/2020 22:19:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OYOLA RODRIGUEZ Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/05/2020 19:47:23-0500

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Objeto de la presente iniciativa es modificar el numeral 3.1 del Artículo 3 de la ley 28687 - Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", a efecto de ampliar el plazo para que las posesiones informales que se hayan constituido sobre propiedad estatal hasta el 31 de diciembre del 2016, puedan acceder al derecho a una vivienda digna, siendo el ámbito de aplicación para todo efecto hasta la fecha señalada.

Existe un avance insostenible de las posesiones informales a nivel nacional sobre propiedades estatales, lo cual ha generado como consecuencia de una notable incapacidad y desidia por parte del Estado para satisfacer las necesidades básicas en el ámbito de vivienda, saneamiento y construcción, los mismos 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 lograr es que los beneficiarios de los Programas de Vivienda promovidos por el Estado cuenten con una herramienta adecuada para poder consolidar y sanear la propiedad, hasta inscribir la misma. Conforme 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 2004. 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.

Según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 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 presentan déficit cuantitativo de vivienda. Asimismo, en el área urbana el 2,3% de los hogares presentan déficit cuantitativo de vivienda. Respecto al año anterior, el área urbana disminuyó en 0,1 puntos porcentuales, según el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13.1 Perú: Hogares con déficit cuantitativo de vivienda, 2013 – 2018 (Porcentaje)

Área de residencia	Año						Variación porcentual (2018 - 2017)
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Total	2,1	2,1	1,9	1,8	1,9	1,8	-0,1
Urbana	2,7	2,7	2,4	2,2	2,4	2,3	-0,1
Rural	0,2 a/	0,3 a/	0,3 a/	0,3 a/	0,3 a/	0,2 a/	-0,1

FInstituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2013 - 2018.

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 rio, acequia, manantial o similar (347 mil 283) y otras formas de abastecimiento como solicitar al vecino u otra forma (72 mil 228 viviendas), según datos recogido del INEI- Acceso a Servicios Básicos de las viviendas particulares-[1].

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, transportes 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 pueda facilitar el acceso al crédito directo, al carecen de un elemento básico para que se puedan insertar en el mercado productivo, que es la seguridad jurídica la cual se

[1] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap05.pdf

pretende reivindicar con la presente iniciativa legal. Los datos en informalidad son preocupantes, tal como lo detalla es siguiente cuadro[2]:

CUADRO Nº 2.1
PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES, SEGÚN TIPO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, 1993, 2007 Y 2017
(Absoluto y porcentaje)

Tipo de abastecimiento de agua	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017		Incremento intercensal 2007 - 2017		Tasa de crecimiento promedio anual
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total	**4 427 517**	**100,0**	**6 400 131**	**100,0**	**7 698 900**	**100,0**	**1 298 769**	**20,3**	**1,9**
Red pública domiciliaria	**2 067 565**	**46,7**	**4 073 458**	**63,6**	**6 030 161**	**78,3**	**1 956 703**	**48,0**	**4,0**
Red pública dentro de la vivienda	1 910 107	43,1	3 504 658	54,8	5 162 821	67,1	1 658 163	47,3	3,9
Red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio	157 458	3,6	568 800	8,9	867 340	11,3	298 540	52,5	4,3
Pilón de uso público	**472 222**	**10,7**	**243 241**	**3,8**	**362 121**	**4,7**	**118 880**	**48,9**	**4,1**
Pozo (subterráneo)	**513 334**	**11,6**	**515 589**	**8,1**	**562 275**	**7,3**	**46 686**	**9,1**	**0,9**
Déficit en la cobertura de agua	**1 374 396**	**31,0**	**1 567 843**	**24,5**	**744 343**	**9,7**	**- 823 500**	**-52,5**	**-7,2**
Camión cisterna u otro similar	229 229	5,2	266 659	4,2	324 832	4,2	58 173	21,8	2,0
Río, acequia, manantial o similar	1 032 314	23,3	1 024 654	16,0	347 283	4,5	- 677 371	-66,1	-10,3
Otro 1/	112 853	2,5	276 530	4,3	72 228	0,9	- 204 302	-73,9	-12,6

1/ Incluye solicitarla a los vecinos y otras formas de abastecimiento de agua.
Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017.

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:

> *1. 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 y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

[2] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap05.pdf

Asimismo, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluye el **derecho universal a una vivienda, digna y adecuada, cuando prescribe:**

> *1. 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.*

Por tal razón, la presente iniciativa busca integrar una constante preocupación por parte de los posesionarios de predios 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 conlleva a la autoconstrucción la cual se ejecuta en condiciones informales, 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 domesticas irregulares.

Lo señalado líneas arriba, coincide con lo manifestado por Günther GONZALES BARRÓN "El Derecho Humano a una 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 inmoral 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"[3].

Por otro lado, el presente proyecto de ley se sujeta al 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, STC Exp. N.° 1006-2002-AA/TC, f. I. 2.e); e incluso el "derecho a la dignidad" (artículos 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.° 06534-2006-PA/TC, j. 10)

[3] http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/Gunther%20Gonzales%20Barron.pdf

II.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no modificará ni alterará el marco constitucional ni la legislación vigente, pues lo que se prosigue con esta iniciativa legislativa es regular una constante preocupación por parte de los posesionarios de predios del Estado que a la fecha vienen posesionando informalmente en sectores de menores recursos económicos y que requieren del derecho del acceso al suelo en ese sentido es necesario dotar de políticas de vivienda y de saneamiento de los predios posesionados informalmente ampliado los términos para realizarlas hasta el 31 de diciembre del 2016, con lo cual atenderá las necesidades de una población mucho más creciente.

III.- ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El proyecto de ley propuesto no irroga gasto al erario nacional, al contrario el beneficio sería otorgar el acceso a la vivienda digna a los posesionarios 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.