



**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE SE
EXTIENDA PLAZO DE INICIO DE LA
POSESIÓN DE PREDIOS PARA LA
FORMALIZACIÓN DE PROPIEDAD
INFORMAL**

El Congresista de la República que suscribe, **MÁRTIRES LIZANA SANTOS**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de las leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE SE EXTIENDA PLAZO DE INICIO
DE LA POSESIÓN DE PREDIOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE
PROPIEDAD INFORMAL**

Artículo 1°.- Modificación de los artículos 3°, 16°, 21° y 26° de la Ley 28687, Ley de la Formalización de Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

Modifíquense los artículos 3°, 16°, 21° y 26° de la Ley 28687, Ley de la Formalización de Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos, conforme a 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 antes del 25 de noviembre del 2010**. 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

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 **hasta antes del 25 de noviembre de 2010** 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 N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales hasta antes del **25 de noviembre de 2010**.

(...)

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 **hasta antes del 25 de noviembre de 2010**.



Artículo 26.- Certificados o Constancias de Posesión

Los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción o por las municipalidades provinciales cuando los predios se encuentren comprendidos en su área urbana, exclusivamente para los fines a que se refiere el presente Título, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Artículo 2º.- Modificación de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30731, ley modifica la Ley 28687, Ley de la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

Modifíquese la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30731, ley modifica la Ley 28687, Ley de la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos, conforme a los términos siguientes:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Adjudicación de lotes en los PAL ubicados en las zonas afectadas por el niño costero

Autorízase al COFOPRI para que en el ámbito de sus competencias en los Programas de Adjudicación de Lotes que desarrolle en las zonas declaradas en emergencia a consecuencia del fenómeno del niño costero, realice la adjudicación onerosa de lotes al precio equivalente al veinte por ciento (20%) del valor correspondiente, manteniéndose la gratuidad para el caso de reubicaciones.

(...)



DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- De la reglamentación

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en un plazo no mayor de noventa (60) días dictará las modificaciones reglamentarias pertinentes para materializar la presente ley.

Lima, 19 de marzo de 2020

MÁRTIRES LIZANA SANTOS
Congresista de la República

Reginald Vivanco Rojas

D. J. Vano

Marcos Pichilingue G.

Salvador Sandoval Huamani

D. J. Sotillo Columbas

Reginald Vivanco



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- ANTECEDENTES

Hace catorce años, mediante Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2006, se declaró de interés nacional la formalización de la propiedad informal de los inmuebles del Estado que se encontraban en posesión de ocupantes de sectores de escasos recursos económicos, asimismo se fijaron las reglas y procedimientos para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las zonas ya establecidas y, que se encontraban en pleno proceso de formalización para el uso de una vivienda; posteriormente también fue comprendido dentro de los alcances de la presente ley, los mercados públicos informales.

El artículo 3º de la citada Ley 28687 señala que los beneficios de la norma, son para aquellas posesiones informales constituidas sobre inmuebles de propiedad del Estado hasta el 31 de diciembre de 2004.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA se aprobó el reglamento del Título I de la comentada la Ley 28687 y, mediante Decreto Supremo 017-2006-VIVIENDA se aprobó el reglamento de los títulos II y III de la ley antes citada.

Asimismo, la Ley 28923 estableció la "Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, relativas a la formalización de posesiones informales", mediante la cual establece que COFOPRI, de manera excepcional realizará las funciones respectivo a la ejecución de los procedimientos



correspondientes al saneamiento físico legal y titulación de los predios ocupados por poseionarios informales por un período de tres años, siendo prorrogado hasta en cuatro oportunidades, siendo la última ampliación hasta el 31 de diciembre de 2021, mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.

Mediante la Ley 30731, Ley que modifica la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, estableció en su primera disposición complementaria transitoria que se realice la adjudicación de lotes en forma onerosa en favor de los pobladores afectados por el fenómeno del niño costero al precio equivalente al cincuenta (50%) de su valor.

Por otro lado, mediante 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, se señaló que se podrán acoger a la compra venta a valor comercial establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, con excepción de los bienes municipales, siempre que la posesión tenga como inicio hasta el 25 de noviembre de 2010.

2.- PROBLEMÁTICA

En el Perú, hace más de tres décadas se viene realizando un esfuerzo por lograr el saneamiento legal de las propiedades estatales que se encuentran en posesiones informales por parte de ciudadanos emprendedores que, 1) tuvieron que migrar a consecuencia del terrorismo, 2) por la búsqueda de una mejor situación económica en las principales urbes de nuestro país, 3) por crecimiento desordenado de las



ciudades, 4) porque las principales instituciones gubernamentales no han logrado realizar una adecuada planificación, (ineficiente política estatal de promoción de viviendas para los sectores populares), entre otros.

El sociólogo Julio Calderón Cockburn señala que "se decía que la gente pobre urbana tenía derecho a la propiedad, y a usar ese derecho para hipotecar esa propiedad, y conseguir un préstamo para crear un negocio o invertir en su vivienda". En efecto, lo señalado por Calderón Cockburn son algunos de los beneficios a los que se accede si se logra formalizar la propiedad informal.

Es así que, a fin de corregir esta crisis de posesiones informales, el Poder Ejecutivo promulgó una serie de dispositivos legales para que los ocupantes, previo proceso de formalización de dichos predios, obtengan su respectivo título de propiedad debidamente inscrito ante Registros Públicos. En consecuencia, obtienen una serie de beneficios que les permite lograr una mejor calidad de vida, por ejemplo:

- Seguridad jurídica.- Los títulos de propiedad se encuentran debidamente inscritos antes Registros Públicos.
- Acceder a un crédito.- Se otorga en garantía hipotecaria el inmueble, con lo cual se logra un financiamiento para poder invertirlo en un negocio.
- Inversión en la vivienda. - Incentiva a efectuar mejoras en los predios.
- El Estado estaría cumpliendo su obligación de garantizar el derecho a la vivienda consagrado en la Constitución.

Con la dación de la Ley 28687 y sus modificatorias se ha dado paso para la continuación de la formalización de la propiedad informal, sin embargo,



la misma sólo se refiere a posesiones que se hubieran constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2004.

En todas las regiones de nuestro país, se han constituidas agrupaciones de vivienda que no se encuentran dentro de los alcances de la Ley 28687, por cuanto el inicio de la posesión de dichos predios es posterior al año 2004, razón por la cual consideramos de suma importancia que se legisle al respecto, a fin de no dejar en desamparo legal a miles de familias que aspiran a una vivienda digna.

A fin de reducir la informalidad respecto a la propiedad predial, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) ha entregado desde agosto de 2016 a marzo de 2017, un total de 32,117 títulos a nivel nacional, sin embargo consideramos que no es suficiente lo realizado por el Estado respecto al saneamiento de los predios, por cuanto existe un remanente de posesionarios de predios que no se encuentran comprendidos en la Ley 28687, razón por cual se propone el presente proyecto de ley.

Asimismo, se propone que se permita reducir el precio para la adjudicación de lotes en los PAL ubicados en las zonas afectadas por el niño costero al considerar que se dieron 22 declaraciones de emergencia, conforme a lo señalado por el Instituto de Defensa Civil (INDECI) reportándose las siguientes cifras:

- 66,093 viviendas destruidas.
- 371,370 viviendas afectadas.



Estamos hablando de más de 100 mil personas damnificadas por el niño costero en el año 2017, las regiones más afectadas fueron Lambayeque y Piura con 41 mil y 18 mil damnificados respectivamente.

Si bien es cierto que la Ley 30731 fue promulgada para dar mayores facilidades para la adjudicación de lotes a los pobladores afectados por el niño costero, sin embargo, no se ha tomado en cuenta el nivel socio económico de los posibles beneficiarios, razón por la cual se propone la reducción en el precio del valor de la adjudicación, a fin de se permita el acceso a más ciudadanos y efectivizar el derecho fundamental a una vivienda digna, derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución.

Derecho de propiedad

Respecto al derecho de propiedad, La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 17º:

"1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente"

A su vez, la Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 70º el derecho a la propiedad, estableciendo lo siguiente:

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 sino, 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".*



El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 0014-2015-PI/TC ha establecido:

"59. (...) Pese a la positiva actividad del Estado en ese sentido, no se puede obviar que muchos de los ciudadanos que forman parte de estas invasiones de terrenos, son personas de condición económica de pobreza o extrema pobreza. Por ello, el Tribunal Constitucional, tomando en consideración el principio de igualdad, específicamente la igualdad material (que exige tratar desigual a situaciones desiguales), estima que debe ordenarse a los respectivos entes estatales: gobierno nacional, gobiernos regionales o gobiernos municipales, etc., para que en el ámbito de sus competencias y normatividad, otorguen condiciones especiales que posibiliten la adquisición de la propiedad inmueble por parte de dichos ciudadanos".

En referencia al derecho a la propiedad, Anderson y Hill¹ señalan: "los derechos de propiedad deben ser definibles, defendibles y enajenables. El que sean "definibles" supone que las leyes tengan mecanismos para reconocerlos como derechos exclusivos, oponibles y legítimos; que sean "defendibles" implica la posibilidad de que sus titulares empleen la coercitividad estatal para defenderlos; y, que sean "enajenables" significa que sus titulares puedan disponer de todo o parte de sus derechos, de diferentes maneras, con bajos costos de transacción y a través del derecho a contratar libremente".

¹ ANDERSON, Terry L. y HILL, Peter j. Constitutional Constraints, Entrepreneurship, and the Evolution of Property Rights. En: Public Choice and Constitutional Economics. Connecticut-Londres: jai Press Inc.- Cato Institute, 1988. pp.208-210.



Es así que, con el presente Proyecto de Ley no se pretende incentivar las invasiones de terrenos; lo que se propone es modificar el plazo de inicio de la posesión de terrenos hasta el año 2010, a fin de garantizar y reconocer el derecho a la propiedad, derecho reconocido en nuestra Carta Magna; además se debe tener presente que ya se encuentran impuestos sus límites en el artículo 3.2 de la ley materia de modificación.

3.- PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Por consiguiente, resulta necesario brindar todo el apoyo necesario aquellos pobladores que se han constituido sobre el predio de propiedad del Estado no sólo hasta el 31 de diciembre de 2004 sino que se considera imperioso ampliar su plazo hasta antes del 25 de noviembre de 2010, en concordancia con 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, esto es el 25 de noviembre de 2010.

La presente iniciativa legislativa también es propuesta en armonía con el Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI, que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, mediante el cual modifica el artículo 11° estableciendo lo siguiente: *"Los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado, destinado íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión del predio, podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos en la presente norma; **siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta antes del 25 de noviembre de 2010.** (énfasis nuestro).*



Como se puede advertir, el propio Poder Ejecutivo ha realizado modificaciones ampliando plazos respecto al inicio de las posesiones respecto a predios rústicos de propiedad del Estado destinados a la actividad agropecuaria, siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta antes del 25 de noviembre de 2010.

En la misma línea de lo dispuesto en la modificación del Reglamento del Decreto Legislativo 1089, se propone el presente proyecto de ley, a fin de ampliar el plazo de inicio de la posesión de los predios de propiedad del Estado.

4.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa no demanda recursos adicionales para el tesoro público, no se vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal previsto en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política

5.- ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa modifica la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se encuentra acorde con el marco constitucional y legal, propuesta que beneficiará a un importante sector de la población que la normatividad vigente no lo contempla.

6.- LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social:



- Política de Estado N° 10, sobre "Reducción de la Pobreza".

III. Competitividad del País:

- Política de Estado N° 21, sobre "Desarrollo en Infraestructura y Vivienda".



Lpderecho.pe