



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

Análisis del procedimiento de reconocimiento de plano de trazado y lotización y constancia de posesión para dotación de servicios básicos para posesiones informales en el distrito de Ate

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Jhojan Aarón CAYOTOPA MESONES

ASESOR

Mg. Oscar Alberto HUERTA AYALA

Lima, Perú

2025



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Cayotopa, J. (2025). *Análisis del procedimiento de reconocimiento de plano de trazado y lotización y constancia de posesión para dotación de servicios básicos para posesiones informales en el distrito de Ate*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Jhojan Aarón Cayotopa Mesones
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	75817468
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0004-0402-5261
Datos del docente supervisor	
Nombres y apellidos	Oscar Alberto Huerta Ayala
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07646182
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-0674-4671
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	José Antonio Ñique de la Puente
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06267280
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Clotilde Cristina Vigil Curo de Quiroz
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	16644992
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Juan José Martínez Ortiz
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09392230
Datos de investigación	
Línea de investigación	Derecho
Grupo de investigación	Derecho
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento

Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distritos de Lima Metropolitana Latitud: -12.04318 Longitud: -77.02824
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2024-2025
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO CON TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

N°036

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. JOSÉ ANTONIO NIQUE DE LA PUENTE
- 2.- Mg. JUAN JOSÉ MARTINEZ ORTIZ
- 3.- Abg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ
- 4.- Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA (Docente Supervisor)

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado, don:

JHOJAN AARÓN CAYOTOPA MESONES

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE PLANO DE TRAZADO Y LOTIZACIÓN Y
CONSTANCIA DE POSESIÓN PARA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS PARA POSESIONES INFORMALES EN
EL DISTRITO DE ATE

En la redacción del examen escrito, el graduando fue aprobado con la nota de:

DIECISEIS (16)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

Aprobado por unanimidad, en nota dieciseis 16

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTIDOS días del
mes de AGOSTO del año 2025

José Antonio Nique de la Puente
Presidente del Jurado

Dr. JOSÉ ANTONIO NIQUE DE LA PUENTE

Juan José Martínez Ortiz
Mg. JUAN JOSÉ MARTINEZ ORTIZ

Cristina Vigil Curo de Quiroz
Abg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ

Oscar Alberto Huerta Ayala
Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA
(Docente Supervisor)



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú. DECANA DE AMÉRICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Oscar Alberto Huerta Ayala, en mi condición de docente supervisor acreditado con la Resolución Directoral N° 353-2024-EPD-FDCP/UNMSM de fecha 20 de setiembre del 2024, del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es **ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE PLANO DE TRAZADO Y LOTIZACIÓN Y CONSTANCIA DE POSESIÓN PARA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS PARA POSESIONES INFORMALES EN EL DISTRITO DE ATE** presentado por el bachiller Jhojan Aarón Cayotopa Mesones, para optar el Título Profesional de Abogado(a).

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 14% de similitud, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su publicación en el repositorio institucional.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional.

Lima, 19 de junio de 2025

Firma del Asesor:

Nombres y apellidos del asesor: Oscar Alberto Huerta Ayala

DNI: 07646182

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

Contenido

1. Introducción.....	7
2. Información del lugar donde se desarrolló la actividad.....	8
2.1. Institución donde se desarrolló la actividad.....	8
2.2. Periodo de duración de la actividad	8
2.3. Finalidad y objetivos de la actividad.....	8
2.4. Razón social	8
2.5. Dirección postal.....	8
2.6. Correo electrónico del profesional a cargo.....	8
3. Resumen	9
4. Abstract	10
5. Marco teórico	11
5.1. Base teórica	11
5.1.1. Posesión como ejercicio de hecho y derecho real.....	11
5.1.1.1. Conceptos teóricos	11
5.1.1.2. Posesión en el ordenamiento jurídico peruano.....	12
5.1.1.2.1. Clases de posesión.....	12
5.1.1.2.1.1. Posesión mediata e inmediata.....	13
5.1.1.2.1.2. Posesión legítima e ilegítima	13
5.1.1.2.1.3. Posesión precaria	15
5.1.1.2.2. Extinción de la posesión	16
5.1.1.2.2.1. Tradición	16
5.1.1.2.2.2. Abandono	16
5.1.1.2.2.3. Ejecución de resolución judicial.....	17
5.1.1.2.2.4. Destrucción total o pérdida del bien.....	17
5.1.1.3. Posesión desde la jurisprudencia.....	17
5.1.1.4. Posesión desde el derecho comparado.....	18
5.1.2. Vivienda informal como problemática multidimensional	20
5.1.2.1. Perspectiva económica	20
5.1.2.2. Perspectiva Político-económica.....	21
5.1.2.3. Perspectiva cultural	22
5.1.2.4. Perspectiva Institucionalista.....	23
5.1.3. Posesión informal en el ordenamiento jurídico.....	25
5.1.3.1. Evolución normativa con respecto a la posesión informal	26
5.1.3.1.1. Decreto legislativo N° 803, Ley de promoción y acceso a la propiedad formal y Ley N° 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal	26

5.1.3.1.2.	Ley N°28685, Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales.....	26
5.1.3.1.3.	Ley N°28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos; Decreto Supremo N°006-2006-VIVIENDA, que aprueba reglamento del título I de la ley N°28687; y Decreto supremo N° 017-2006-VIVIENDA, que aprueba reglamento de los títulos II y III de la ley N°28687.....	27
5.1.3.1.4.	Ley N°31056, Ley que extiende los plazos para la titulación de predios ocupados por asentamientos informales y establece disposiciones para su formalización, cuyo reglamento fue aprobado a través del Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA.....	28
5.1.3.2.	Posesiones informales en zonas de riesgo no mitigable.....	29
5.1.3.3.	Rol de los gobiernos locales en el proceso de formalización de la posesión informal y el acceso a servicios básicos	31
5.1.3.3.1.	La municipalidad provincial en materia de formalización de la posesión informal y dotación de servicios básicos	31
5.1.3.3.2.	La municipalidad distrital en materia de formalización de la posesión informal y dotación de servicios básicos	33
5.2.	Marco conceptual	35
5.2.1.	Organización social	35
5.2.2.	Posesiones informales	35
5.2.3.	Posesión efectiva	35
5.2.4.	Urbanizaciones populares	36
5.2.5.	Barrio Urbano Marginal.....	36
5.2.6.	Zona de muy alto riesgo no mitigable.....	36
5.2.7.	Instrumentos de Formalización	37
5.2.8.	Administrado	37
5.2.9.	Simplificación administrativa.....	37
5.2.10.	Empresas Prestadoras de Servicios.....	37
5.2.11.	Dotación de servicios básicos.....	37
5.2.12.	Reconocimiento de Plano de Trazado y Lotización.....	38
5.2.13.	Constancia de posesión	38
5.2.14.	Planos de ubicación y localización	38
5.2.15.	Plano perimétrico.....	39
5.2.16.	Memoria prescriptiva:	39
6.	Ordenanza precedente a la aprobación de la Ordenanza N°626-MDA.....	40
6.1.	Ordenanza N.º 482-MDA, norma que autoriza el reconocimiento de los planos de trazado y lotización con el fin de facilitar la obtención de servicios básicos para las organizaciones sociales que forman parte de los esquemas en desarrollo de las empresas prestadoras de servicios públicos.....	40
6.1.1.	Requisitos para el RPTL.....	40

6.1.2.	Condiciones para acceder al reconocimiento de plano de trazado y lotización.....	411
7.	Organización de la actividad	422
7.1.	Actividades realizadas por el Bachiller Jhojan Cayotopa	422
7.1.1.	Exposición de motivos para la aprobación de la Ordenanza N° 626-MDA.....	433
7.1.1.1.	Objetivo del proyecto normativo.....	433
7.1.1.2.	Finalidad del proyecto normativo.....	43
7.1.1.3.	Competencias y funciones para proponer el proyecto normativo.....	43
7.1.1.4.	Sustento jurídico-técnico de la propuesta normativa	44
7.1.1.4.1.	Identificación del problema público	44
7.1.1.5.	Fundamento técnico de la propuesta normativa	44
7.1.1.6.	Análisis del estado actual (2018) de la situación fáctica que se pretende derogar	46
7.1.1.7.	Necesidad de una nueva norma que reglamente los procedimientos de reconocimiento de plano de trazado y lotización y constancia de posesión para la obtención de servicios básicos	48
7.1.1.8.	Viabilidad y oportunidad del proyecto normativo	49
7.1.1.8.1.	Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos del proyecto normativo	49
7.1.1.8.1.1.	Impacto cualitativo	49
7.1.1.8.1.2.	Beneficios	49
7.1.1.8.1.3.	Costos.....	50
7.1.1.8.1.4.	Impacto cuantitativo	50
7.1.1.9.	Análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional	51
7.1.1.9.1.	Sobre la legalidad del proyecto de ordenanza	51
7.1.1.10.	Impacto de la vigencia de la presente ordenanza	52
8.	Finalidad y objetivos de la actividad	53
8.1.	Finalidad de la actividad	53
8.2.	Objetivos de la actividad	54
8.2.1.	Objetivo general	54
8.2.2.	Objetivos específicos	54
9.	Problemática.....	54
10.	Metodología	56
10.1.	Muestra.....	56
10.2.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos	56
10.3.	Procedimientos	56
10.4.	Validez y confiabilidad.....	57
10.5.	Plan de análisis de rigor y ética	57
11.	Resultados de la actividad	57
11.1.	Aprobación de la Ordenanza N°626-MDA.....	57

12.	Conclusiones	58
13.	Recomendaciones	59
14.	Bibliografía	59
15.	Anexos	64

***A mis padres y hermanos,
por su amor incondicional
y siempre estar conmigo;
y a mi hijo, Rohan Sebastián,
por darme la dicha de llamarme padre.***

1. Introducción

El actual Trabajo de Suficiencia Profesional de creación y validación de la Ordenanza N.º 626-MDA, norma municipal que regula el procedimiento de Reconocimiento de Plano de Trazado y Lotización y Constancia de Posesión para dotación de servicios básicos para Posesiones Informales en el distrito de Ate, se enmarca dentro del ejercicio de mis funciones en calidad de locador de servicios de la Subgerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipal distrital de Ate, durante el periodo anual correspondiente al año 2024.

La presente ordenanza constituye garantizar el acceso progresivo a la vivienda digna, al agua, electricidad y alcantarillado—, en coherencia con el artículo 2º inciso 22º y artículo 7º de la Constitución Política del Perú y con los principios rectores Internacional.

De esta manera, el sustento normativo de esta ordenanza se vincula directamente con la Ley N.º 28687, cuyo objeto es facilitar mecanismos administrativos que permitan intervenir activamente en el aspecto urbano, mediante procedimientos céleres y ajustados a la realidad de los sectores más vulnerables; y normativas complementarias como la ley N°31056, normativa que extiende los plazos para titular por asentamientos informales y establece disposiciones para formalizar. Asimismo, se articula con el marco normativo establecido – Ley N.º 27972, que otorga competencia para normar y organizar la administración del territorio distrital, en función del interés público y la seguridad jurídica de la propiedad.

La ordenanza N.º 626-MDA responde a la necesidad de superar las limitaciones del marco normativo anterior —representado por la Ordenanza N.º 482-MDA—, el cual resultaba insuficiente para atender las múltiples realidades de posesión informal dentro del distrito, especialmente aquellas no incorporadas a los esquemas de las empresas prestadoras de servicios públicos. Por tanto, este nuevo instrumento normativo no solo armoniza la normativa local con la legislación nacional vigente, sino que también incorpora criterios de inclusión social y equidad territorial que favorecen la consolidación de asentamientos humanos con condiciones mínimas de habitabilidad y, por ende, desarrollo humano.

2. Información del lugar donde se desarrolló la actividad

2.1. Institución donde se desarrolló la actividad

La actividad profesional se desarrolló en la Subgerencia de Planificación Urbana y Catastro, órgano de línea dependiente de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Distrital de Ate Vitarte.

2.2. Periodo de duración de la actividad

La actividad profesional se ejecutó durante un período continuo de un (01) año calendario.

2.3. Finalidad y objetivos de la actividad

Planificación Urbana y Catastro tiene por finalidad contribuir a una gestión territorial ordenada y sostenible, mediante la planificación urbana, la actualización catastral y el reconocimiento formal de la posesión del suelo. Del marco del presente laburo de Competencia Profesional, dicha subgerencia ha constituido el espacio institucional donde pude aplicar e integrar los conocimientos adquiridos durante mi formación académica, en una situación real de trabajo, orientada al cumplimiento de los fines públicos asignados a la entidad.

2.4. Razón social

La entidad donde se desarrolló la presente actividad corresponde a la Municipalidad Distrital de Ate, inscrita en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) Contribuyentes (R.U.C.) N.º 20131378620, y cuya personería jurídica está reconocida – Ley N° 27972.

2.5. Dirección postal

La sede institucional de la Municipalidad Distrital de Ate se encuentra ubicada en Avenida Nicolás Ayllón N.º 5818, distrito de Ate, provincia y departamento de Lima, Perú.

2.6. Correo electrónico del profesional a cargo

El correo institucional de contacto es: sgpuc.ate@gmail.com , canal oficial para efectos de coordinación administrativa y seguimiento de procedimientos técnicos y legales vinculados a sus funciones.

3. Resumen

El presente trabajo de suficiencia profesional tiene por finalidad exponer el proceso de elaboración y aprobación de la Ordenanza N.º 626-MDA de la Municipalidad Distrital de Ate, norma que regula el procedimiento de reconocimiento de plano y la emisión de constancia de posesión exclusivamente con el fin de proveer servicios básicos a quienes ocupan terrenos de manera informal. La necesidad de esta ordenanza surge ante la insuficiencia del marco normativo local previo —Ordenanza N.º 482-MDA—, el cual no se encontraba alineado con las disposiciones nacionales vigentes, generando barreras normativas y administrativas que limitaban el acceso como por ejemplo al agua, saneamiento y electricidad. Mediante el análisis de documentos normativos de alcance nacional, estadísticas institucionales y expedientes administrativos, así como mi experiencia en el ejercicio de mis funciones como locador de servicios de la Subgerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate durante el año 2024, pude evidenciar la necesidad de actualizar el marco regulatorio municipal para facilitar el acceso equitativo en zonas de posesión informal. Por otro lado, la aprobación de la Ordenanza N.º 626-MDA representa un avance normativo y social, permitiendo reconocer legalmente posesiones que forman parte de ello, otorgándoles viabilidad técnica-jurídica para acceder a dichos servicios. Esta ordenanza incorpora criterios de inclusión social, eficiencia administrativa y adecuación normativa, diferenciándose de manera sustancial de la anterior ordenanza por su aplicabilidad práctica, su mayor alcance territorial políticas nacionales. El trabajo concluye proponiendo recomendaciones técnicas y jurídicas orientadas a reforzar la implementación efectiva de la norma, así como su replicabilidad en otros contextos municipales con similares problemáticas.

Palabras claves: Formalización, posesión informal, servicios básicos, ordenanza municipal, simplificación administrativa.

4. Abstract

The purpose of this Professional Sufficiency Work is to present the process of preparation and approval of Ordinance No. 626-MDA of the District Municipality of Ate Vitarte, a regulation that governs the procedure for recognition of layout and subdivision plans and the issuance of proof of possession exclusively for the provision of basic services to informal tenants. The need for this ordinance arises from the inadequacy of the previous local regulatory framework—Ordinance No. 482-MDA—which was not aligned with current national provisions regarding the formalization of informal property, creating regulatory and administrative barriers that limited access to basic public services such as water, sanitation, and electricity. Through a qualitative methodology based on documentary analysis of national regulations, institutional statistics, and administrative records, as well as my experience in the performance of my duties as a service provider in the Sub-directorate of Urban Planning and Cadastre of the Municipality of Ate during 2024, I was able to demonstrate the need to update the municipal regulatory framework to facilitate equitable access to basic services in areas of informal ownership. On the other hand, the approval of Ordinance No. 626-MDA represents a regulatory and social advance, allowing for the legal recognition of properties that are part of projects approved by the State or by companies providing basic services, granting them technical and legal viability to access said services. This ordinance incorporates criteria of social inclusion, administrative efficiency, and regulatory compliance, differing substantially from the previous ordinance due to its practical applicability, broader territorial scope, and its coordination with national urban development policies. The paper concludes by proposing technical and legal recommendations aimed at strengthening the effective implementation of the standard, as well as its replicability in other municipal contexts with similar problems.

Keywords: Formalization, informal possession, basic services, municipal ordinance, administrative simplification

5. Marco teórico

5.1. Base teórica

5.1.1. Posesión como ejercicio de hecho y derecho real

5.1.1.1. Conceptos teóricos

Según Alcalde (2019), la posesión, en el ámbito jurídico, ha sido entendida tradicionalmente como el control físico sobre un bien con la intención de utilizarlo y disfrutarlo de manera exclusiva, independientemente del fundamento que se tenga para dicho comportamiento. En ese sentido, para Alcalde, la posesión no solo implica el ejercicio de un poder fáctico (elemento objetivo), sino también una vocación de permanencia y exclusividad en el uso y disfrute del bien (elemento subjetivo).

Por su parte, Mejorada (2013) ofrece conceptos de resaltantes juristas con respecto a lo que implica la posesión:

Según Thinbaut, la tenencia implica el apoyo a la continuidad de una situación hasta que surjan razones significativas que justifiquen un cambio en ella.

Para Röder y Arehens, el cual establece que se debe considerar a cada individuo como honesto y honrado, se deriva la consecuencia lógica de que, si una persona lleva a cabo la explotación o el aprovechamiento de un bien, ello implica necesariamente que dicha persona cuenta con un derecho válido o una facultad reconocida sobre el mismo.

Gans señala que la posesión es un concepto jurídico que en este sentido, la posesión puede ser entendida como un hecho jurídico que produce consecuencias jurídicas.

Puchta y Bruns señalaron que la posesión se considera una forma de resguardar la voluntad del individuo que la detiene, lo que a su vez representa una expresión de su identidad personal.

Sthal indica que representa una conducta orientada de los bienes, esta interacción práctica con los bienes y, en consecuencia, esta conducta merece protección jurídica.” (p.3).

Asimismo, para Ihering se configura como una adjunción de hecho entre una persona y un bien, sustentada en el ejercicio efectivo sobre este [...] dicha relación se manifiesta a través de un compuesto: el corpus —entendido como el poder físico o material—; el animus —que representa la voluntad del sujeto de comportarse titular del derecho posesorio— (Zavaleta, 2019). En ese sentido, ambos elementos actúan de manera conjunta, siendo el corpus el acto externo de aprehensión y el animus la intención interna de poseer como propio.

Por otro lado, Brangier & Albornoz (2021) argumentan que históricamente, ha habido un predominio, con respecto a la posesión efectiva, del dominio útil por sobre el dominio directo; es decir, se ha otorgado mayor relevancia al sujeto que detenta el uso real y fáctico del bien —e incluso en cierta época, de esclavos— (Marchant, 2019), más allá de quien ostente la formalidad de la propiedad.

De esta manera, el concepto de posesión ha estado íntimamente ligado a la materialidad con el bien. El primer contacto y adquiriría la posesión de un objeto material a través de su cuerpo. Era suficiente con pisar el suelo de un inmueble o tomar una mercancía con la mano. Incluso bastaba con usar la vista y tener la intención de poseerla (Suarez, p. 432, 2021). Dicha visión resalta el carácter empírico y fáctico que constituye a la posesión; no obstante, si bien dicha perspectiva valida históricamente la legitimidad del poseedor por su dominio directo también evidencia una relegación y limitación de aspectos como la seguridad jurídica.

5.1.1.2. Posesión en el ordenamiento jurídico peruano

Señala que consiste en ejercer de manera efectiva uno o varios de los derechos propios de la propiedad (art.896°); esto implica que es poseedor quien usa y disfruta del bien (Avendaño, 2023). De esta manera, no basta con tener derecho a la posesión, sino que resulta necesario realizar hechos fácticos que expresen dominio sobre el bien (Martínez, 2023). En ese sentido, cabe la posibilidad de haber una posesión por ejecutar en la práctica una facultad que forma parte esencial del derecho de propiedad., sin tener derecho como la usurpación de tierras.

5.1.1.2.1. Clases de posesión

El Código Civil establece diversas formas de posesión, clasificándolas en función de determinados criterios jurídicos. Dicha tipología permite comprender mejor la naturaleza de la relación del poseedor con el bien. En ese sentido, el Código Civil peruano regula principalmente las siguientes posesiones:

5.1.1.2.1.1. Posesión mediata e inmediata

Según el artículo 905 del cuerpo normativo civil peruano (1984) la posesión es una institución jurídica compleja que puede ser clasificada de diferentes maneras [...], y la posesión precaria son algunas de las clasificaciones más importantes. —por ejemplo, un usufructuario— [...]—por ejemplo, el propietario—” (p.98).

Por su parte, Mejorada (2013) plantea una reflexión con respecto a la figura del poseedor mediato como ejercicio de facto a qué tipo de acción "notoria" realiza el poseedor mediato que puede ser fácilmente identificado. En esa línea, diversos juristas justifican su calificación posesoria señalando que este ejerce de manera efectiva los atributos de disposición y disfrute del bien, en la medida en que arrienda el predio y, en consecuencia, percibe una renta por parte del usufructuario.

Asimismo, (Zea, 1983, como se citó en Zavaleta, 2019) establece una relación de dos órdenes, la cual se expresa en lo siguiente:

“Se considera poseedor mediato a quien detenta un derecho o expectativa legítima de que se le entregue un bien, y, en consecuencia, poseedor inmediato a quien tiene la obligación de restituir dicho bien al primero [...] Lo esencial no es la naturaleza ni el origen de la obligación, sino su existencia misma —Por ejemplo, El usufructuario tiene la obligación de restituir el bien, prendario debe devolverlo al deudor, y el arrendatario está obligado a devolverlo al arrendador— En ese sentido, la posesión mediata se entiende como una forma superior de posesión respecto a la inmediata. Por ello, la doctrina también suele referirse al poseedor mediato como poseedor inmediato”.

En síntesis, se puede apreciar la coexistencia de distintos niveles de posesión sobre un mismo bien [...] Mientras el poseedor inmediato ejerce un control físico, el poseedor mediato mantiene un vínculo jurídico que le otorga la expectativa legítima de restitución.

5.1.1.2.1.2. Posesión legítima e ilegítima

Avendaño (1986) ofrece una reflexión con respecto a lo legítima e ilegítima; la legítima, a menudo denominada posesión legal, se caracteriza por su conformidad con el ordenamiento jurídico, esto significa que el poseedor posee la propiedad bajo un título o derecho legal válido, reconocido y protegido por la ley [...] La posesión ilegítima puede surgir de varias circunstancias, como ocupar una propiedad sin el consentimiento del propietario, poseer bienes

robados o continuar poseyendo una propiedad después de que haya expirado el derecho legal para hacerlo (por ejemplo, permanecer más tiempo del permitido en un contrato de arrendamiento sin renovarlo).

Asimismo, analiza los elementos del artículo en cuestión (906) —el título y el vicio—, pues dicho artículo vincula la falta de legitimidad que compromete el “título” del poseedor. De esta manera, Avendaño (1986) señala lo siguiente:

“El término "título" en el contexto del derecho se refiere a un acto jurídico, [...], este concepto es fundamental porque establece la base legal sobre la cual se fundamentan las relaciones jurídicas, en esencia, un título actúa como un documento o instrumento que legitima y formaliza estas relaciones, asegurando que los efectos deseados por los autores del acto sean reconocidos y protegidos por el ordenamiento jurídico.” (p.60).

Avendaño (1986) aborda la posibilidad de que quien transfiere la posesión —y por ende el título posesorio— no tenga legitimidad para efectuar dicha transmisión; es decir, analiza supuestos en los cuales el enajenante, que usualmente aparenta ostentar el derecho de propiedad, en realidad actúa como mero titular de un derecho derivado —un arrendatario, por ejemplo—, quién puede subarrendar únicamente cuando ostente del derecho a hacerlo. En ese sentido, si el enajenante, sea en la primera o en una cadena sucesiva de transmisiones, carece de facultades para transferir la posesión con efectos jurídicos válidos, el adquirente tampoco podrá ostentar legítimamente el derecho posesorio.

Por otro lado, el C.C de 1936 definía la posesión, que podía clasificarse según la intención del poseedor, en este sentido, se reconocía que podía ser de dos formas buena o mala. La buena fe se refería a la situación en la que el poseedor creía legítimamente que tenía derecho a poseer el bien, sin conocer ningún hecho que pudiera cuestionar su derecho.; sin embargo, no enfatizaba de manera expresa que dicha distinción sólo era aplicable. Esta omisión generaba ambigüedades, dado que en lo otro, sea bueno o malo carece de efectos jurídicos sustanciales. En contraste, el Código Civil vigente —de 1984— introduce una precisión normativa al considerar que sea buena o mala fe constituyen modalidades específicas dentro del marco de la posesión ilegítima, delimitando así su ámbito de aplicación y relevancia jurídica.

Entonces, en este marco, “se refiere a la ignorancia del poseedor sobre la ilegitimidad de su situación, lo que implica una creencia errónea. Un ejemplo de esto es un arrendatario que alquila un inmueble de alguien que no es el propietario legítimo. Por otro lado, lo otro implica

que el poseedor tiene pleno conocimiento de que su posesión es injusta.” (Avendaño, p.60, 1986).

Asimismo, respecto a la duración, el artículo 907 peruano (1984) señala que “se refiere a la conducta honesta y leal que deben mantener las partes dentro de una relación legal, actuando con rectitud, sin intención de engañar, aprovecharse indebidamente o causar daño, y respetando las expectativas legítimas del otro involucrado”. En tal sentido, cesa desde que el poseedor conoce la ilegitimidad de su situación posesorio, ya sea por hechos externos que revelen el vicio del título o por la interposición de una demanda que, al ser declarada fundada, acredita dicha ilegitimidad.

5.1.1.2.1.3. Posesión precaria

El artículo 911 del C.C (1984) señala que “contar con ningún título que lo justifique, o cuando el título que poseía ha expirado.” (p.98). En ese sentido, dicha posición es contraria al derecho, por lo que se puede considerar como posesión ilegítima.

Asimismo, del citado artículo puede inferirse que tanto el poseedor carente de título como aquel que detenta la posesión en nombre de un tercero será considerado como precarios (Zavaleta, 2019), en la medida en que carecen de legitimidad para ejercer la posesión en términos propios y autónomos.

Avendaño (1986) con respecto a la posesión precaria, menciona que “en términos legales, esta figura se utiliza para describir situaciones donde alguien habita o utiliza una propiedad sin contar con derechos formales. Aunque el concepto de posesión precaria es más común en sistemas jurídicos de tradición civil, como los de América Latina y España, su equivalente en el derecho estadounidense podría relacionarse con términos como "tenancy at will" (tenencia a voluntad) o "trespassing" (ocupación ilegal). En caso de conflicto, el propietario puede recuperar su propiedad mediante un procedimiento conocido como desalojo por lo legal” (p.62).

Sin embargo, el análisis de la posesión precaria va a depender desde que doctrina se interprete —Savigny y Ihering principalmente— Por un lado, la doctrina de Savigny no considera al detentador como un poseedor íntegro; es decir, una intención o voluntad de poseer. Por el contrario, sería poseedor empero, ilegítimo. Por tanto, la precariedad menciona Avendaño (1986):

“En consecuencia, se conforma a partir de dos elementos clave: en primer lugar, su naturaleza transitoria; y en segundo lugar, su carácter ilegítimo, dado que no representa una posesión auténtica y, adicionalmente, porque la simple tenencia se encuentra supeditada a la voluntad del poseedor legítimo” (p.62).

Por otro lado, Ihering —donde prevalece el elemento objetivo de la posesión sobre el subjetivo— no tiene cabida la noción de precariedad, aun cuando ejerza posesión temporal y reconozca que otra persona es la propietaria, es considerado verdadero poseedor en la medida en que ejerce de facto propios, como el uso y disfrute del bien. En consecuencia, no se trata de una posesión precaria, sino de una posesión legítima, en tanto que exteriorizan dominio, aunque no exista *animus domini*.

5.1.1.2.2. Extinción de la posesión

La posesión, como situación de hecho que permite ejercer facultades sobre un bien, puede cesar por diversas causas reconocidas tanto en la doctrina como en la legislación civil. Su extinción implica la pérdida del poder de hecho que se ejercía sobre la cosa, ya sea de forma voluntaria —tradición o abandono— o involuntaria —, el artículo 922 peruano (1984) señala cuatro (4) supuestos, los cuales se detallarán a continuación:

5.1.1.2.2.1. Tradición

La tradición constituye una modalidad de adquisición derivativa mediante la cual se transfiere, ya sea mueble o inmueble, a través de su entrega material por parte del enajenante o transferente hacia el adquirente.

Asimismo, Gomes (como se citó en Zavaleta, 2019) señala que “La tradición implica, simultáneamente, un proceso de la propiedad; una persona gana; una persona gana porque otra pierde.” (p.69)

5.1.1.2.2.2. Abandono

El abandono constituye un manifiesto mediante el desapoderamiento voluntario y material del bien por parte del poseedor, quien, con ánimo expreso (*animus*), decide cesar en el ejercicio de cualquier manifestación.

5.1.1.2.2.3. Ejecución de resolución judicial

Constituye de extinción cuando, como resultado de una sentencia firme, se ordena el desalojo o entrega del bien a favor de quien ha acreditado mejor derecho. Conforme señala Enrique Varsi (2019), este tipo de ejecución implica la desocupación del inmueble. Esta extinción se produce cuando se ejecuta una sentencia u otra resolución judicial que ordena la privación de la posesión a quien la ostenta en favor de otra persona que ha demostrado tener un mejor derecho a poseer o a recuperar el bien, los procesos judiciales más comunes que pueden culminar en la pérdida por esta vía son el embargo, la acción reivindicatoria (reivindicación) y el interdicto de recobrar.

5.1.1.2.2.4. Destrucción total o pérdida del bien

Constituye una causa que se produce cuando el bien objeto de posesión deja de existir materialmente o desaparece de manera tal que imposibilita su uso, goce o disposición. Esta pérdida puede ser consecuencia de un hecho fortuito, fuerza mayor o acción humana, y supone la imposibilidad de seguir ejerciendo actos posesorios sobre el bien.

5.1.1.3. Posesión desde la jurisprudencia

Mediante *Casación N.º 21829-2018, Puno*, señaló que la institución de la posesión constituye “un derecho que está reconocido y protegido legalmente, que al manifestarse en una situación real permite alcanzar uno o más objetivos relacionados en beneficio de un bien.” (Corte Suprema de Justicia del Perú, 2019, p. 11).

En la misma línea, a través de la *Casación N.º 1682-2016, Piura*, indicó que el ejercicio efectivo a la propiedad se expresa mediante actos concretos que evidencian el control que una persona tiene sobre un bien [...] como el uso y disfrute, sin importar si se posee o no con animus domini. (Corte Suprema de Justicia del Perú, 2016, p. 5).

Asimismo, *Casación N.º 3469-2018. La Libertad*, se refiere sobre el derecho que surge del hecho de poseer (*ius possessionis*), lo cual significa la tenencia efectiva de un bien, independientemente de si existe o no que la respalde. En cambio, el derecho a poseer (*ius possidendi*) se relaciona con la facultad legal de adquirir la posesión mediante un título, aunque no necesariamente implique que se esté ejerciendo esa posesión en la práctica. Es decir, se tiene la capacidad de reclamar la posesión, aun sin tenerla materialmente. Este derecho está vinculado a un derecho real determinado, que otorga legitimidad para poseer. Así, se

fundamenta en el derecho a poseer, ya que su función es proteger al titular de ese título legal a través de la posesión misma. De esta diferencia se desprende que no todos los que tienen derecho a poseer lo hacen efectivamente (como en el caso de un propietario que no ocupa su propiedad), y que no todos los que poseen tienen derecho a ello, como un inquilino que permanece en el inmueble tras el vencimiento del contrato. (Corte Suprema de Justicia del Perú, 2018, p. 17).

De las presentes, se pueden extraer ciertas reflexiones con respecto a la posesión:

- El derecho protege la posesión fáctica —más allá de imprecisiones formales sobre el área del predio— se centra en el acto material de posesión, reconociendo su legitimidad.
- No basta con ser propietario para ejercer defensa posesoria; es necesario demostrar posesión actual y efectiva.
- El usufructuario sí ostenta posesión directa, aunque no sea el propietario, reconociendo la posesión como ejercicio legítimo de un derecho real, no subordinado.

De esta manera, no es simplemente una situación de hecho —como ocupar un terreno— pues el ordenamiento jurídico peruano la reconoce como una figura con valor y protección legal.

5.1.1.4. Posesión desde el derecho comparado

Peñailillo (2019) reflexiona sobre la posesión con respecto a cuatro (4) problemáticas principales: I) sobre su estructura (subjetivo u objetiva); II) entre enlace con el dominio (autónoma o dependiente); III) el concepto de cuidado (¿por qué se protege a la posesión?); y IV) su naturaleza (es un hecho o derecho)

Sin embargo, para propósito del presente trabajo, se enfatiza en que ¿Es un hecho o derecho? Peñailillo (2019) señala que hay una discrepancia que disminuye progresivamente favoreciendo la toma de posesión, argumentando la relación inmediata y directa del sujeto con la cosa. Según el autor, “en la raíz de la posesión existe un componente fáctico que debe mantenerse para que el derecho de posesión se consolide; en otras palabras, el poseedor conserva su derecho únicamente mientras conserve la posesión. Por ello, se trata de un derecho a continuar poseyendo, con un carácter esencialmente transitorio o provisional.” (p.87). En ese sentido, la posesión, al constituirse como un ejercicio de facto, puede adquirir la naturaleza de

un derecho real en tanto genera efectos jurídicos que deben ser reconocidos y protegidos por el ordenamiento jurídico.

Tabla 1. La posesión desde distintos enfoques

Enfoque	Autor/Fuente	Idea principal	Concordancia con la posesión informal
Derecho comparado	Peñailillo (2019)	La posesión puede constituirse en derecho real si genera efectos jurídicos que deben ser reconocidos y protegidos.	La posesión informal —aunque surgida al margen de procedimientos legales formales— no es irrelevante desde el derecho, sino que se convierte en una figura con efectos jurídicos concretos, especialmente cuando se evalúan procesos de formalización urbana, para dotación de servicios públicos.
Histórico-jurídico	Brangier & Albornoz (2021)	Priorización histórica del dominio útil (uso efectivo) sobre el dominio práctico (formalidad).	La posesión informal se justifica desde una tradición histórico-jurídica que valora el uso real del bien por sobre su formalidad.
Normativo	Código Civil Peruano (2025, art. 896)	Requiere actos de uso, goce o disposición sobre el bien.	Abre una vía para comprender la posesión informal no como una amenaza al orden jurídico, sino como un fenómeno que, —en determinados contextos—, genera situaciones jurídicas merecedoras de protección o regularización, especialmente cuando

se desarrollan de forma pacífica y prolongada.

Jurisprudencial	Corte Suprema – Se sustenta en el El reconocimiento municipal de estas Casación N.º derecho a poseer y situaciones a través de instrumentos 21829-2018, Puno actúa en función de este normativos-administrativos (como la (2019); <i>Casación</i> último, ya que, en ordenanza analizada en el presente <i>N.º 1682-2016</i> , esencia, la posesión trabajo) no solo es una medida técnica, <i>Piura (2016) &</i> sirve como mecanismo sino también una acción coherente con <i>Casación N.º</i> de protección para el principio de protección a la posesión <i>3469-2018. La</i> quien cuenta con un fáctica vigente <i>Libertad</i> título legítimo. [...] no todo el que tiene derecho a poseer posee [...] no todo el que posee tiene derecho a poseer.
------------------------	---

Fuente: Elaboración propia (2025)

5.1.2. Vivienda informal como problemática multidimensional

5.1.2.1. Perspectiva económica

Desde una perspectiva económica, la vivienda informal se comprende como una lógica de costos, beneficios, decisiones racionales (Smolka & Biderman, 2011) e incluso voluntarias. En esta lógica, la utilidad que genera ocupar una vivienda de manera informal genera más beneficios que residir en una formal, considerando sus costos económicos (impuestos, permisos, terreno) e incluso en un análisis de costos de riesgos —como el desalojo—, muchas familias consideran que los beneficios superan a dichos riesgos.

Asimismo, dicha elección no se realiza en un vacío, sino que responde a factores contextuales específicos que influyen significativamente en la decisión de ocupar

informalmente un terreno. En ese sentido, Henderson, Regan & Venables (2016) destacan la importancia de las decisiones de ubicación de los habitantes urbanos. Por su parte, Dekel (2020), resalta las profundas desigualdades salariales entre las periferias rurales y los centros urbanos como un factor determinante, especialmente, en contextos de migración interna, donde las familias —en su mayoría— optan por ocupar terrenos informales como alternativa ante la imposibilidad de acceso al mercado de vivienda formal.

Por otro lado, la perspectiva económica plantea una crítica al estado aludiendo a su ineficacia y pésimas intervenciones en la promoción de vivienda formal —o vivienda social como se refiere en el contexto peruano—. Ante esto se plantearon diversas soluciones, muchas de ellas reduciendo minúsculamente la intervención estatal. En ese sentido, De soto (2000) argumenta que la informalidad no es un problema de ilegalidad per se, sino un problema de falta de acceso a instituciones formales [...] en su mayoría, burocráticas que impiden a muchas familias acceder a la formalidad.

De esta manera, De soto considera que la dinámica productiva de estas familias opera en un sistema desordenado, lento y complejo que no permite el uso de sus bienes (negocios, casas, terrenos) como garantía para el acceso a créditos que les permitan una mejora. En ese sentido, De soto (2000) propone formalizar la posesión informal —mediante la desregularización y desburocratización de las instituciones formales encargadas de dicho proceso— a fines de que estas familias puedan acceder a corto plazo, a servicios básicos esenciales para el desarrollo (Campos, 2019); y a largo plazo, al sistema económico formal. No obstante, algunos autores mencionan que la formalización es simplemente otra intervención que perjudica los mercados y reproduce más informalidad (Smolka & Biderman, 2011, como se citó en Dekel, 2020).

5.1.2.2. Perspectiva Político-económica

Por otro lado, desde una perspectiva político-económica, se rechaza una visión apolítica de la informalidad; o sea, la idea de que la informalidad surge producto de elecciones racionales propias de los individuos a razón de los costos, beneficios y riesgos. En su lugar, se argumenta que la informalidad es producto de una construcción política en un contexto capitalista global (Dekel, 2020). En ese sentido, las elecciones de los individuos no son realmente “libres y voluntarias”, pues se encuentran manipuladas y limitadas a las decisiones de los grupos de poder (Lobbies, grupos económicos, élites).

Asimismo, Dekel (2020) sostiene que la informalidad no debe ser entendida como un fenómeno separado del sistema, sino forma parte integral del mismo bajo condiciones de deshumanización y explotación, pues mucho de estos trabajadores informales realizan labores en condiciones precarias e incluso inhumanas, lo que representa un “subsidio hacia la empresa por parte del trabajador al hacer que los costos de producción sean menores” (Portes & Schauffler, 1993, como se citó en Dekel, 2020).

Por otro lado, la perspectiva político-económica explica cómo las condiciones de pobreza son producto del mismo sistema neoliberal generado por sus ajustes estructurales — como las políticas de austeridad— agravando así, las condiciones de pobreza y pobreza extrema, afectando principalmente, en zonas rurales. Esta situación conduce a una ola migratoria masiva de las zonas rurales a la ciudad, caracterizadas en su mayoría, por ser “ciudades subindustrializadas, donde la mano de obra excedente no puede encontrar trabajo formal remunerado” (Dekel, 2020). En este contexto, en el que el individuo busca soluciones informales para sobrevivir, ubicándose en zonas peligrosas que carecen de infraestructura adecuada y servicios básicos esenciales (Ogas & Isoda, 2022)

De esta manera, la informalidad, la estrategia político-económica neoliberal, donde dicho fenómeno ayuda a mantener los costos laborales bajos y sostiene el sistema económico dominante. Por tanto, no es casualidad que dicho sistema no tenga la voluntad política para proporcionar bienestar y para propósito del presente trabajo, políticas de vivienda pública digna.

En síntesis, dicha perspectiva, a diferencia de la puramente económica, propone una intervención gubernamental —basada en subsidios y regularizaciones al mercado— pues consideran la única manera de no excluir al posesionario informal del mercado inmobiliario del pleno ejercicio de sus derechos.

5.1.2.3. Perspectiva cultural

La vivienda informal no solo responde a condiciones de pobreza material, sino también a patrones e identidades culturales íntimamente arraigados en determinadas comunidades. Dicha perspectiva considera que el comportamiento del individuo informal no solo se debe a una necesidad económica, sino que actúa dentro de un sistema complejo¹ e íntegro de valores,

¹ Elementos como la propiedad comunal, la organización barrial, la religión, el parentesco y las relaciones étnicas y de género

normas y relaciones sociales que moldean la “conducta de la persona y el estado” (Alsayyad, 1993, como se citó en Dekel, 2020). En ese sentido, la dinámica informal se construye como una respuesta social y cultural ante un Estado que no reconoce ni adapta a estas formas de vida; es decir, un símbolo de identidad, de autonomía e incluso de resistencia constituyéndose como menciona AlSayyad (2004) en una “nueva forma de vida” reaccionaria a las formas de vida moderna (Dekel, 2020).

5.1.2.4. Perspectiva Institucionalista

La informalidad no es una condición natural o inherente a ciertas formas de ocupación urbana, sino una construcción social producto de las decisiones, omisiones y disputas entre múltiples actores con agencia (Dekel, 2020). En ese sentido, se reconoce que las instituciones no actúan de manera coherente o unificada, sino que operan de forma fragmentada, con intereses contradictorios que generan inconsistencias legales y vacíos de autoridad (Smith, 2003; Haid & Hilbrandt, 2019). En este contexto, la informalidad surge no sólo por ausencia del Estado, sino por su incapacidad técnica (Guarini et al., 2021), legal o política para regular efectivamente el territorio, lo que dificulta su transición hacia formas legales de tenencia (Bell y Parchomovsky, 2013).

En suma, la vivienda informal debe ser comprendida como un fenómeno multidimensional que trasciende una mera carencia material o legal. Las distintas perspectivas —económica, político-económica, cultural e institucional— evidencian que la informalidad urbana responde tanto a decisiones individuales condicionadas por estructuras desiguales, como a fallas del propio Estado en su capacidad normativa, técnica y política para regular el territorio.

Desde el ámbito jurídico, esta comprensión compleja obliga a repensar los marcos normativos y las políticas públicas, no sólo como mecanismos formales de regularización, sino como herramientas que reconozcan los contextos estructurales e institucionales en los que se desarrollan estas ocupaciones informales. Por tanto, toda intervención jurídica o administrativa —como el procedimiento de reconocimiento— debe responder a una lógica integral de inclusión social, acceso a servicios básicos de la población.

Tabla 2. Perspectivas desde la posesión informal

Perspectiva	Descripción	Implicaciones para el Marco Jurídico
Económica	La vivienda informal se percibe como una decisión racional que maximiza los beneficios frente a los costos, incluidos impuestos, permisos y riesgos como el desalojo. Las desigualdades salariales y la migración interna son factores clave.	Crítica a la ineficacia del Estado en promover vivienda formal (social). Propuestas para desburocratizar la formalización y facilitar el acceso.
Político-Económica	La informalidad no es una elección voluntaria, sino el resultado de un sistema capitalista global que fomenta la explotación laboral. Los individuos no son libres de sus decisiones; sus elecciones están limitadas por poderes económicos.	Necesidad de intervención estatal a través de subsidios y regulaciones para garantizar la inclusión de los informales al mercado inmobiliario y asegurar sus derechos fundamentales.
Cultural	La vivienda informal también responde a valores culturales y patrones de identidad, actuando como una forma de resistencia ante un Estado que no reconoce estas “formas de vida” AlSayyad (2004).	La intervención debe considerar las particularidades culturales de las comunidades informales y fomentar un enfoque inclusivo que reconozca sus identidades y formas de vida alternativas.

Institucional La informalidad es una construcción La necesidad de un sistema social resultante de decisiones y jurídico coherente que regule omisiones institucionales. Las eficazmente el territorio y facilite instituciones actúan de manera la transición hacia la formalidad, fragmentada, lo que genera vacíos de sin generar más exclusión ni autoridad y falta de regulación contradicciones. efectiva.

5.1.3. Posesión informal en el ordenamiento jurídico

Según la ley N° 28687, se entiende por posesiones informales:

“se refieren a la ocupación o posesión de predios urbanos por parte de agrupaciones de personas o familias, a menudo sin contar con un título de propiedad y, en muchos casos, habiendo iniciado la posesión mediante invasión, estas ocupaciones, conocidas bajo diversas denominaciones, deben cumplir ciertas características para ser consideradas posesiones informales” (art. 5, p.3).

En ese sentido, se consideran posesiones informales:

- Estar formadas por colectivos de personas o núcleos familiares, o forma de organización que hayan elegido.
- Haber utilizado los terrenos ocupados, en su mayoría, para uso habitacional y para actividades comerciales u otras similares, ejerciendo sobre ellos una posesión de carácter individual.
- Ejercer una posesión que no esté respaldada legalmente o contar con documentos que no prueben de manera clara y válida dicha propiedad, o que no cumplan con los requisitos necesarios de ese derecho.
- En el caso de lotes destinados a uso habitacional, ejercer la posesión sobre una superficie que no exceda los trescientos (300) metros cuadrados por lote.

5.1.3.1. Evolución normativa con respecto a la posesión informal

5.1.3.1.1. Decreto legislativo N° 803, Ley de promoción y acceso a la propiedad formal y Ley N° 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal

Con respecto a ello, esta norma establece que las personas que posean una área determinada [...] hayan sido ocupados o invadidos después del 22 de marzo de 1996 —fecha en que entró en vigor dicho Decreto Legislativo— podrán formalizar su posesión y solicitar la adjudicación de dichos terrenos, [...] por COFOPRI. (art.20°).

En ese contexto, se estableció la Comisión (COFOPRI) como la entidad principal responsable de diseñar y llevar a cabo, de forma integral, completa y ágil, un programa nacional, así como para asegurar su permanencia dentro del marco legal. (art.2°)

Asimismo, se consideró la implementación de un procedimiento único y simplificado que permita a los sectores, asegurar que dicho proceso sea accesible y eficaz.

En ese sentido, según el presente decreto, COFOPRI tendrá dicha facultad, siempre que dichos terrenos pertenezcan al Estado, al fisco o a los municipios, y que la ocupación con fines de vivienda haya ocurrido antes del 22 de marzo de 1996.

Por su parte, la ley N° 27046, [...], que modifica el artículo 13 del Decreto Legislativo N.º 803, dispone que COFOPRI asume la titularidad, fiscal y municipal que estén ocupados por pobladores bajo cualquiera de las formas de posesión, ocupación o titularidad mencionadas en el inciso a) del artículo 3.

5.1.3.1.2. Ley N°28685, Ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales

[...], precisando que el plazo señalado de la Ley N.º 28645 vence el 31 de diciembre de 2003. Asimismo, se establece que corresponde a las municipalidades provinciales llevar a cabo el proceso de formalización y titulación de los terrenos mencionados en la Ley N.º 26845, los cuales están ocupados por asentamientos humanos, centros poblados, programas de vivienda estatales y municipales, así como por otras formas de ocupación informal, hasta lograr la inscripción” (art.1°).

Asimismo, la presente ley (2006) adiciona el inciso 10-A a la ley N°26845, con el siguiente texto:

“Se puede declarar a las Comunidades Campesinas de la Costa, conforme a lo dispuesto en los artículos 88° y 89°, cuando los ocupantes precarios de terrenos comunales situados, demuestren que han ejercido posesión continua y residido habitualmente de vivienda durante un período mínimo de cinco años antes de solicitar dicha declaración. Esto aplica siempre que, habiendo ofrecido comprar el terreno a la comunidad, no se haya llegado a un acuerdo de venta" (art.2°).

5.1.3.1.3. Ley N°28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos; Decreto Supremo N°006-2006-VIVIENDA, que aprueba reglamento del título I de la ley N°28687; y Decreto supremo N° 017-2006-VIVIENDA, que aprueba reglamento de los títulos II y III de la ley N°28687

Abarca las posesiones informales mencionadas en el artículo anterior, siempre que se hayan establecido hasta el 31 de diciembre de 2015. Se entiende por propiedad estatal aquella que pertenece al fisco, a los municipios u otra entidad pública, incluyendo los predios cedidos en uso a otras instituciones (art.3.1°).

Esta ley tiene por objeto el acceso, [...] al suelo para vivienda de interés social dirigida a sectores de bajos ingresos, incluidos agua, alcantarillado y electricidad, (art.1°).

Incluyendo su inscripción en los registros correspondientes, se considera de interés nacional. Esto abarca terrenos ocupados por posesiones informales, áreas urbanas no reguladas, urbanizaciones populares y cualquier otra forma de tenencia u ocupación informal sobre propiedades que pertenecen al Estado (art.2°).

Por otro lado, ofrece una secuencia respecto al procedimiento de formalización establecido en el artículo 8° de la presente Ley, donde se señala lo siguiente:

- Consiste de las variadas modalidades de posesión, ocupación, tenencia y titularidad existentes sobre terrenos de uso urbano, particularmente aquellos que exigen la formalización de la propiedad para beneficiarios a sus ocupantes.

- El registro de los habitantes de las propiedades informales y la localización de los terrenos desocupados se realiza en coordinación con la Municipalidad distrital correspondiente según lo establecido en el 3.5 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

Con respecto a la posesión informal, señala que “los proyectos relacionados con terrenos ocupados por asentamientos informales incluyen la regularización legal de las propiedades afectadas, la urbanización que proporciona como agua y alcantarillado, mejora de viviendas, así como la provisión” (art.17°).

Por otro lado, El Decreto Supremo N.º 017-2006-VIVIENDA, que establece el reglamento correspondiente a los Títulos II y III de la Ley N.º 28687, denominada “Ley de Desarrollo Complementario, Acceso al Suelo y Provisión de Servicios Básicos, se refiere a la posesión informal y su vinculación con la municipalidad en el artículo 27° señalando que “La municipalidad distrital en cuya jurisdicción se encuentre ubicada una posesión informal o la municipalidad provincial cuando se encuentre dentro de su Cercado, otorgarán a cada poseedor el Certificado o Constancia de Posesión para los fines del otorgamiento de la factibilidad de Servicios Básicos”.

5.1.3.1.4. Ley N°31056, Ley que extiende los plazos para la titulación de predios ocupados por asentamientos informales y establece disposiciones para su formalización, cuyo reglamento fue aprobado a través del Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA.

Con respecto a la ley N°31056, Esta ley abarca en el artículo previo, siempre que se hayan establecido sobre terrenos de propiedad del Estado hasta el 31 de diciembre de 2015. Se entiende por propiedad estatal aquella que pertenece al fisco, a las municipalidades o a cualquier otra entidad pública, incluyendo inmuebles asignados en uso a otras instituciones, así creados mediante norma que se encuentren en situación de abandono (art. 3.1°).

Asimismo, en el artículo 8° señala las áreas no comprendidas para procesos de formalización, las cuales son las siguientes:

- Aquellos destinados o reservados para servicios públicos, infraestructura educativa o zonas de recreación pública, siempre que exista un documento que los haya designado con ese fin.
- Las zonas asignadas o reservadas para fines de defensa y seguridad nacional.

- Los terrenos situados en áreas arqueológicas, monumentales o que formen parte del patrimonio cultural de la Nación, donde la autoridad competente haya establecido que no es viable llevar a cabo procesos de desafectación, recuperación u otros similares.
- Los predios ubicados en zonas de riesgo, así como aquellos en áreas de muy alto riesgo, alto riesgo, riesgo recurrente o en zonas intangibles, de acuerdo con lo establecido en la Ley N.º 29869, la Ley N.º 30556, que establece medidas extraordinarias para la actuación, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 094-2018-PCM.
- Los predios que se encuentren en proceso de adjudicación onerosa conforme a los procedimientos establecidos en la Ley N.º 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. También se consideran aquellas áreas ubicadas en zonas declaradas en emergencia por el fenómeno del Niño Costero, que estén sujetas a procesos de adjudicación en la Ley N.º 30731, que modifica la Ley N.º 28687 para permitir la implementación de programas municipales de vivienda.

5.1.3.2. Posesiones informales en zonas de riesgo no mitigable

Las posesiones informales—como laderas inestables, zonas sísmicas activas o cauces de quebradas— representan una seria amenaza para la vida, integridad y bienes de sus ocupantes. En estos espacios, el Estado no puede intervenir técnicamente para garantizar la habitabilidad, por lo que la permanencia humana se torna insostenible. Aunque algunos de estos poseedores actúan con buena fe, su permanencia allí impide una verdadera tutela de los derechos fundamentales.

Al respecto, la Ley N.º 29869— establece la siguiente clasificación en relación con los diversos tipos de zonas habitadas por la población peruana:

- **Zona de peligro :** Es aquella área susceptible a un evento originado por la naturaleza, factores socionaturales o actividades humanas que, debido a su magnitud y características, tiene el potencial de causar daños, el grado de riesgo depende de la intensidad, ubicación, extensión del impacto, duración y frecuencia del evento.
- **Zona de riesgo:** Es aquella en la que existe la posibilidad de que la población o sus medios de subsistencia sufran daños debido al impacto de un peligro. El riesgo se determina considerando tanto el peligro como la vulnerabilidad.

- **Zona desocupada:** Es el área que queda tras la implementación del plan de reasentamiento, cuya gestión corresponde a la municipalidad distrital correspondiente.
- **Zona de muy alto riesgo no mitigable:** Es aquella área en la que existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas debido al impacto de un peligro, y en la que las medidas de mitigación son más costosas y complejas que realizar la reubicación de las viviendas y los servicios urbanos correspondientes.

En ese sentido, en la presente ley se señala que “Queda prohibido ocupar áreas de uso que ponga en peligro la vida o la integridad de las personas. Es responsabilidad de la municipalidad distrital llevar a cabo las acciones administrativas y legales necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley, mientras que debe proporcionar el apoyo requerido.” (art.21°).

Asimismo, la ley N°30645, Ley que modifica la ley N°29869, agrega el inciso 2A al artículo 4° de la ley N°29869 señalando lo siguiente:

“**Zona de riesgo recurrente.** Es aquella área en la que existe la probabilidad de que la población o sus medios de subsistencia sufran daños de manera recurrente debido a fenómenos como deslizamientos, huaicos, desbordes de ríos, entre otros. Aunque esta zona es susceptible de ser mitigada a corto plazo, la recurrencia de los desastres naturales hace que sea más costoso y complejo que realizar únicamente la reubicación de las viviendas y los servicios urbanos correspondientes. El riesgo se evalúa en función del peligro, la vulnerabilidad y la recurrencia”.

Así, el artículo 4° de la presente ley establece que las zonas que se encuentren en situación de riesgo no mitigable, no están dentro del beneficio de la presente norma, por lo que está prohibido otorgar titularidad y proporcionar servicios públicos en dichas zonas. De igual forma, se prohíbe la adquisición.

Por otro lado, la ley N°28687, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, define las áreas que quedan excluidas del proceso de formalización de la posesión informal, entre las cuales se incluyen las situadas en zonas de riesgo, siempre que dicha condición haya sido confirmada.

5.1.3.3. Rol de los gobiernos locales en el proceso de formalización de la posesión informal y el acceso a servicios básicos

5.1.3.3.1. La municipalidad provincial en materia de formalización de la posesión informal y dotación de servicios básicos

En cuanto a las municipalidades provinciales, el artículo 79° de la Ley N.º 27972, establece que, en lo relacionado con la organización del espacio físico y el uso del suelo, especialmente en el proceso de formalización de la posesión informal, tienen las siguientes funciones.:

1. Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial a nivel provincial, que determine las zonas urbanas y de expansión, así como las áreas de protección o seguridad ante riesgos naturales, las zonas agrícolas y las áreas destinadas a la conservación ambiental
2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de zonas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y otros planes específicos, conforme al Plan de Ordenamiento Territorial.
3. Emitir una resolución.
4. Aprobar la normativa provincial relacionada con la concesión de licencias y las actividades de control y supervisión de las municipalidades distritales en los temas regulados por los planes mencionados anteriormente, conforme a las normas técnicas correspondientes:
 - 4.1. Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.
 - 4.2. Elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural.
 - 4.3. Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
5. Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana.

De acuerdo con la Ley N.º 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, las

municipalidades provinciales son responsables de planificar, organizar y coordinar, en consonancia con los planes de desarrollo urbano locales, el proceso de formalización de la propiedad informal (art.4.2º)

El artículo 8º, en cuanto al proceso de formalización, se establece que las municipalidades provinciales deben llevar a cabo las siguientes acciones:

- La toma de competencia de las posesiones informales.
- La identificación y validación de las distintas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos, que necesiten la formalización de la propiedad a favor de sus ocupantes, coordinando para ello con la municipalidad distrital correspondiente.

Asimismo, el Decreto Supremo N.º 017-2006-VIVIENDA, que establece el reglamento de los Títulos II y III de la Ley N.º 28687, conocida como la "Ley de Desarrollo Complementario para la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Provisión de Servicios Básicos", establece con respecto a las municipalidades provinciales en materia de formalización de la posesión informal lo siguiente:

En su artículo 7º inciso 1, con respecto a la promoción y/o ejecución de proyectos en terrenos ocupados por posesiones informales establece que las modalidades de proyectos previamente mencionadas (mejoramiento integral de barrios y proyectos de vivienda de interés social) podrán ser impulsadas y/o realizadas por las municipalidades provinciales, y por delegación de estas, las municipalidades distritales".

En su artículo 22ª inciso 1, establece que [...] "podrán ser impulsadas y/o realizadas por las municipalidades provinciales, y por delegación de estas, las municipalidades distritales y los gobiernos regionales, de manera conjunta o complementaria con los proyectos que esté llevando a cabo el Ministerio de Vivienda, quien podrá delegar sus funciones ejecutivas a terceros".

Por otro lado, el reglamento de la Ley N°31056, [...], señala en su artículo 24º inciso 2º lo siguiente respecto a las municipalidades provinciales:

24.2 Las municipalidades provinciales, dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, conservan su facultad para declarar administrativamente la propiedad mediante la

Prescripción Adquisitiva de Dominio, a través de procedimientos masivos en favor de los ocupantes de las posesiones informales, hasta que los títulos de propiedad sean inscritos.

5.1.3.3.2. La municipalidad distrital en materia de formalización de la posesión informal y dotación de servicios básicos

En relación con las municipalidades distritales, el artículo 79º, inciso 3º, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que, en cuanto a la organización del espacio físico y el uso del suelo, particularmente en lo referido a la formalización de la posesión informal, las funciones específicas son de competencia exclusiva de las municipalidades distritales.

Asimismo, el Decreto Supremo N.º 017-2006-VIVIENDA, que regula los Títulos II y III de la Ley N.º 28687, denominada "Ley de Desarrollo Complementario para la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Provisión de Servicios Básicos", establece lo siguiente en relación con las municipalidades distritales:

“En cuyos territorios se localicen posesiones informales, o la municipalidad provincial si estas se encuentran dentro de su cercado, deberán entregar a cada ocupante un Certificado o Constancia de Posesión, con el propósito de viabilizar la gestión para el acceso a los Servicios Básicos.”.

Por su parte, el reglamento de la Ley N°31056, Ley que amplía por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, menciona en su artículo 3º incisos 3º, 4º y 5º lo siguiente:

El objetivo de la Ley N° 31056 es ampliar los plazos de la titulación de terrenos, lo que significa que se otorga más tiempo para que las personas puedan obtener la propiedad de sus tierras. Esto es especialmente beneficioso para aquellas personas que han estado esperando durante años para obtener la titularidad de sus propiedades.

El reglamento de la Ley N° 31056 establece los siguientes puntos:

- La ampliación de los plazos en un plazo determinado.
- La posibilidad de solicitar la titulación de terrenos por parte de personas que no han podido hacerlo anteriormente debido a la falta de tiempo.

- La obligación de las autoridades competentes de agilizar el proceso de titulación de terrenos.

Supongamos que una persona llamada Juan ha estado esperando durante 5 años para obtener la propiedad de un terreno que ha ocupado durante 10 años. Sin embargo, debido a la complejidad del proceso de titulación, no ha podido obtener la propiedad. La Ley N° 31056, lo que permite a Juan es solicitar la propiedad de su terreno, siempre y cuando se haya establecido en dicho terreno hasta antes del 31 de diciembre de 2015. Al ampliar los plazos de titulación, esta ley ofrece una oportunidad para que más personas puedan obtener la propiedad de sus tierras.

En los casos de posesiones informales donde, tras un diagnóstico, se concluya que es viable continuar, la entidad encargada de formalizar podrá impulsar campañas masivas de información dirigidas a los beneficiarios de dicho proceso.

Las entidades relacionadas con el sector construcción y la provisión de servicios básicos, que sean convocadas por la entidad formalizadora, participan en estas campañas masivas de información, ofreciendo orientación a la población sobre los requisitos que deben cumplir en la edificación de sus viviendas, con el fin de asegurar construcciones seguras y de calidad, así como garantizar el acceso a los servicios básicos.

La entidad encargada de la formalización envía a las posesiones informales que han sido formalizadas, con el objetivo de proporcionarles la información técnica requerida para implementar la dotación de servicios en esas áreas, de acuerdo con sus planes de expansión.

La provisión de servicios básicos como agua, alcantarillado, electricidad y gas se lleva a cabo conforme a la normativa correspondiente y de acuerdo con lo establecido en los Títulos II y III de la Ley N.º 28687, así como sus reglamentos.

En ese sentido, se puede inferir que la municipalidad distrital establece herramientas normativas y administrativas esenciales para promover el proceso de formalización de la posesión informal. Su papel es habilitador: reconoce, ordena, registra, preparando el terreno para una futura titulación a través de instancias como COFOPRI.

5.2. Marco conceptual

5.2.1. Organización social

La organización social se refiere a estructuras que se establecen, con el objetivo de alcanzar metas comunes. Estas interacciones pueden variar en función del contexto cultural, político y temporal, y son fundamentales para la cohesión y funcionamiento de la comunidad. Los ejemplos típicos incluyen la familia, las empresas, las instituciones educativas y los gobiernos, cada uno desempeñando un papel específico en la vida social.

5.2.2. Posesiones informales

Las posesiones informales se refieren a ocupaciones de terrenos urbanos que carecen de un título formal, generalmente resultantes de invasiones. Estas ocupaciones son llevadas a cabo por grupos de personas o familias y deben haber comenzado antes del 31 de diciembre de 2015. El uso principal de estos terrenos es para vivienda y actividades comerciales, y su área no debe exceder los 300 metros cuadrados. Además, estas posesiones no están respaldadas por ningún derecho legal o título que justifique su ocupación.

En el contexto urbano, especialmente en ciudades como Lima, las posesiones informales se dan constantemente en crecimiento por eso se busca las políticas estatales adecuadas para promover la vivienda para sectores populares. Este fenómeno ha llevado al desarrollo de asentamientos humanos conocidos como pueblos jóvenes, donde muchas familias buscan establecerse sin la formalidad que caracteriza a las propiedades legales.

El proceso de formalización para estas posesiones es complejo y puede tardar años; por ejemplo, en urbanizaciones informales, la obtención de servicios básicos como agua y saneamiento puede demorar hasta diez años en promedio, para abordar esta situación, existen iniciativas como Quipu Llaqta, un sistema diseñado para registrar estas posesiones informales y facilitar su inclusión en procesos de titulación.

5.2.3. Posesión efectiva

La posesión efectiva refiere la acción que realiza el posesionario informal de forma habitual y frecuente en el lote o terreno ocupado.

5.2.4. Urbanizaciones populares

Las urbanizaciones populares se refieren a asentamientos residenciales que generalmente son desarrollados para proporcionar vivienda a sectores de bajos ingresos. Estas áreas suelen surgir en respuesta a la necesidad de vivienda asequible y accesible, especialmente en contextos urbanos donde la demanda de vivienda supera la oferta disponible.

En muchos casos, las urbanizaciones populares son el resultado de iniciativas tanto formales como informales. Pueden ser promovidas por gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales o incluso por los propios residentes que buscan mejorar sus condiciones de vida. A menudo, estas comunidades se caracterizan por una planificación menos rigurosa y pueden carecer de electricidad y saneamiento.

Un aspecto importante de las popularizaciones urbanas es su capacidad para fomentar un sentido de comunidad entre los residentes. A pesar de las limitaciones económicas y estructurales, estas áreas pueden desarrollar redes sociales sólidas que ayudan a los individuos a enfrentar desafíos comunes. Sin embargo, también enfrentan problemas significativos como inseguridad y acceso limitado a servicios públicos.

5.2.5. Barrio Urbano Marginal

Un barrio urbano marginal se refiere dentro de una ciudad, [...]. Estos barrios suelen estar hacinados, con muchas personas viviendo en espacios reducidos y carecen de servicios básicos, saneamiento adecuado, recolección de basura y acceso a infraestructuras seguras. Además, los residentes frecuentemente enfrentan dificultades para acceder a escuelas, atención médica y otros servicios comunitarios. La falta de derechos sobre la tierra es común en estos asentamientos, lo que agrava y limita las oportunidades económicas para sus habitantes. En general, los barrios urbanos marginales son el resultado de la urbanización rápida y desorganizada, donde las desigualdades sociales y económicas se manifiestan con mayor intensidad.

5.2.6. Zona de muy alto riesgo no mitigable

Expuesta a peligros antrópicos donde existe una alta probabilidad de que ocurran daños graves a la vida, la salud o los bienes, y donde no es técnicamente posible reducir o eliminar el riesgo mediante medidas de prevención o mitigación, resultando más viable y seguro el traslado de la población a zonas fuera de peligro.

5.2.7. Instrumentos de Formalización

Son los documentos, mecanismos y procedimientos técnicos y legales utilizados en el proceso de reconocimiento y regularización de posesiones informales, que permiten otorgar seguridad jurídica sobre la propiedad, facilitar su inscripción en registros públicos y habilitar el acceso a servicios básicos y planificación urbana.

5.2.8. Administrado

Toda persona natural o persona jurídica, que formula solicitud de RPTL y/o Constancia de Posesión.

5.2.9. Simplificación administrativa

La simplificación administrativa es un conjunto de medidas orientadas a hacer más ágiles, eficientes y accesibles las gestiones y trámites realizados ante entidades públicas, eliminando procesos innecesarios, reduciendo tiempos y facilitando la atención al ciudadano.

5.2.10. Empresas Prestadoras de Servicios

Se encargan de brindar servicios básicos o especializados a la población, como agua potable, electricidad, saneamiento, telecomunicaciones, entre otros. Las empresas prestadoras de servicios son organizaciones con fines de lucro cuya función principal es ofrecer actividades o bienes inmateriales para satisfacer necesidades específicas de un público o de otras empresas, a cambio de una contraprestación económica.

5.2.11. Dotación de servicios básicos

Proceso mediante el cual el Estado o una entidad competente provee infraestructura y recursos necesarios para garantizar servicios esenciales para una vida digna y saludable, principalmente agua potable, energía eléctrica y alcantarillado.

5.2.12. Reconocimiento de Plano de Trazado y Lotización

Es un proceso administrativo que permite la validación de la distribución urbana de terrenos, donde se definen los lotes y sus características técnicas. Este reconocimiento es fundamental para facilitar el acceso a servicios en áreas donde existen posesiones informales. Para que un plano sea aprobado, debe cumplir con ciertos requisitos técnicos y legales, incluyendo la representación gráfica precisa del área, así como la ocupación mínima del 80% de los lotes. Este procedimiento busca plasmar, en un plano, los lotes que los poseedores informales se encuentran poseyendo en un tiempo determinado, ello con la finalidad de poder obtener su constancia de posesión para la dotación de servicios básicos.

5.2.13. Constancia de posesión

Es un documento que, según el contexto de un caso jurídico específico, sirve únicamente para acreditar que una persona realiza la vivencia efectiva en un tiempo determinado, muchas veces con su familia a fin de que pueda acceder a los servicios básicos. Sin embargo, este documento no constituye un título legal que legitime el derecho a poseer la propiedad, ni otorga ningún derecho sobre la misma; por lo tanto, si bien indica ocupación física o residencia, la constancia de posesión no se considera un documento legal suficiente para justificar la posesión ni para evitar que se declare posesión precaria (posesión sin título válido).

5.2.14. Planos de ubicación y localización

Los planos de ubicación y localización son herramientas. Un plano de ubicación se utiliza para identificar con precisión el área específica de un proyecto, proporcionando detalles sobre las dimensiones perimétricas del terreno y su relación con calles o referencias geográficas cercanas, este tipo de plano generalmente emplea escalas más grandes, que suelen ser superiores a 1/5000, lo que permite una visualización detallada del sitio en cuestión.

Por otro lado, el plano de localización tiene un enfoque más amplio, mostrando la posición del distrito o municipio donde se encuentra el área de estudio. Este plano incluye elementos como vías principales y lugares destacados. Las escalas utilizadas para los planos de localización son menores, tamaño entre 1/5000 y 1/15000, lo que facilita la comprensión del contexto general en el que se ubica el proyecto.

5.2.15. Plano perimétrico

Un plano perimétrico es una representación gráfica y técnica precisa que define los límites o el perímetro de una parcela de terreno o propiedad inmueble específica. Este documento cartográfico detalla las dimensiones exactas de cada uno de los linderos que conforman el perímetro, incluyendo las longitudes de los segmentos de línea y los ángulos internos o rumbos entre ellos, además de las medidas lineales y angulares, un plano perimétrico incluye específicamente las coordenadas georreferenciadas que definen la poligonal del terreno, asegurando su ubicación precisa en el espacio geográfico, el plano también debe indicar la orientación geográfica, generalmente mediante una flecha que señala el Norte, es común que se muestreen referencias a propiedades colindantes, vías públicas u otros elementos relevantes del entorno. La elaboración de un plano perimétrico es una tarea que requiere la intervención de un profesional cualificado, como un topógrafo o ingeniero civil, quien utiliza técnicas de levantamiento topográfico para obtener los datos de campo necesarios con alta precisión. La finalidad principal de un plano perimétrico es servir como documento legal y técnico fundamental para diversos trámites administrativos y registrales, en registros públicos, actualizaciones catastrales, procesos de subdivisión o acumulación de terrenos, verificación de linderos en disputas, y como base para proyectos de construcción o planificación territorial, en esencia, constituye la definición gráfica y métrica oficial de la extensión y forma de una propiedad.

5.2.16. Memoria prescriptiva:

Documento técnico en el que se describe la ubicación, antecedente registral en caso corresponda, área y perímetro, linderos y medidas perimétricas, cuadro de áreas, cuadro de aporte reglamentario, cuadro de resumen de áreas verdes, cuadro de distribución de lotes por manzana que reflejan el área y medidas perimétricas por lote, cuadro de resumen de lotes por manzana y las secciones viales según el plano de trazado y lotización.

6. Ordenanza precedente a la aprobación de la Ordenanza N°626-MDA

6.1. Ordenanza N.º 482-MDA, norma que autoriza el reconocimiento de los planos de trazado y lotización con el fin de facilitar la obtención de servicios básicos para las organizaciones sociales que forman parte de los esquemas en desarrollo de las empresas prestadoras de servicios públicos.

La presente ordenanza tenía como finalidad permitir que los poseionarios efectivos, asentados hasta el 31 de diciembre de 2015 en lotes ubicados en el distrito de Ate y reconocidos en los Planos de Trazado y Lotización, puedan regularizar su situación jurídica mediante un procedimiento administrativo, siempre que hayan cumplido con las medidas de mitigación de riesgos y estén integrados en los esquemas de servicios básicos de las empresas prestadoras.

Asimismo, tenía como objeto “Establecer un procedimiento administrativo destinado exclusivamente a la obtención de servicios básicos los cuales deben estar integrados a los esquemas de servicios básicos de las empresas prestadoras y que hayan cumplido con las medidas de mitigación de riesgos e inclusión dentro del planeamiento integral de su área” (art.1).

Por tanto, se infiere que la presente ordenanza tenía un marco jurídico-técnico integral que otorga seguridad legal y facilita a los AA.HH y urbanizaciones populares siempre y cuando hayan cumplido con determinados requisitos técnicos sin promover nuevas ocupaciones informales, sino regularizando su condición existente de manera segura y planificada.

6.1.1. Requisitos para el RPTL

Según el artículo 2º de la presente ordenanza, los requisitos a presentar eran los siguientes:

1. Petición sencilla que debe contener el nombre del Asentamiento Humano, los datos del representante (nombre completo, domicilio legal) y su número de DNI.
2. Registro de socios validado correctamente por la Junta Directiva.
3. Presentar la búsqueda catastral y la partida registral del predio objeto del procedimiento, con una antigüedad no superior a 30 días hábiles.
4. Plano de ubicación y perímetro del predio, firmado por un arquitecto y/o ingeniero civil colegiado y habilitado, así como por el representante de la organización.

5. Planos de lotización a una escala apropiada que facilite su interpretación, incluyendo un cuadro con los datos técnicos, el perímetro del terreno, los ángulos internos, las curvas de nivel, las coordenadas UTM, las secciones viales, el norte magnético, el cuadro de aportes reglamentarios y la memoria descriptiva. Recibo de pago de S/. 109.00
6. Declaración jurada del profesional, confirmando su habilitación.
7. Número y fecha de la resolución que certifica el reconocimiento de la Junta Directiva actualizada.
8. Informe preliminar de riesgo, con calificación de RIESGO MEDIO o RIESGO BAJO, con una antigüedad no superior a 45 días hábiles.
9. Declaración jurada en la que se afirma no tener ningún proceso judicial relacionado con el usufructo del terreno y/o el uso del mismo.
10. Declaración jurada en la que se asegura no existir conflicto de límites con organizaciones vecinas.
11. Documento emitido por la entidad prestadora de servicios, informando sobre la inclusión en el esquema o la viabilidad del servicio.

6.1.2. Condiciones para acceder al reconocimiento de plano de trazado y lotización

Para acceder al reconocimiento se establecen requisitos que deben cumplir los asentamientos humanos o urbanizaciones populares para que sus planos sean oficialmente reconocidos por la autoridad competente. Estas condiciones garantizan que el terreno cuente con documentación técnica adecuada, como planos firmados por profesionales habilitados, información catastral y registral actualizada, así como informes de riesgo con calificación aceptable. Además, se exige la presentación de declaraciones juradas relacionadas con la ausencia de conflictos judiciales y de límites, y la vigencia de la Junta Directiva. También se requiere que la organización esté incorporada a un esquema de servicios básicos aprobado por una empresa prestadora, en conjunto, estos requisitos buscan asegurar que el proceso se realice dentro del marco legal, técnico y de seguridad, favoreciendo la planificación urbana ordenada y el acceso a servicios públicos.

Sin embargo, si bien la Ordenanza N° 482-MDA representó en su momento un avance significativo para facilitar el reconocimiento de trazados y lotizaciones en asentamientos humanos del distrito de Ate, actualmente se evidencia una desactualización respecto al marco normativo nacional vigente, lo cual limita su operatividad y coherencia con las disposiciones superiores que rigen los procesos de formalización.

En particular, la Ley N° 31056, amplía el plazo originalmente contemplado en la ordenanza municipal hasta el 31 de diciembre de 2015, la cual restringía el reconocimiento únicamente a posesiones anteriores al 31 de diciembre de 2013. Esto generaba una contradicción directa entre el límite temporal local y el alcance normativo nacional, lo que puede derivar en inseguridad jurídica o en la exclusión de poblaciones que sí deberían ser beneficiarias conforme a la ley nacional.

De esta manera, la permanencia de condiciones y requisitos fijados hace más de un lustro sin actualizarse limita la utilidad práctica de la ordenanza y su potencial impacto en la mejora de condiciones habitacionales de los asentamientos humanos y urbanizaciones populares, lo cual se pudo advertir y puesto a evaluación.

7. Organización de la actividad

La Gerencia de Desarrollo Urbano, está conformado por tres (3) subgerencias: I) Subgerencia de planificación urbana y catastro, II) Subgerencia de habilitaciones urbana y edificaciones; y III) Subgerencia de Infraestructura, donde se cumplen diferentes roles asignados a cada perfil de los trabajadores. En ese sentido, en el presente trabajo es de precisar que mi desempeño laboral como locador de servicios se da en la subgerencia de planificación urbana y catastro cuyas funciones están orientadas a la administración ordenada y sistemática del suelo.

7.1. Actividades realizadas por el Bachiller Jhojan Cayotopa

En relación con las actividades que realicé como locador de servicios en el periodo descrito para el presente trabajo han sido:

7.1.1. Exposición de motivos para la aprobación de la Ordenanza N° 626-MDA

7.1.1.1. Objetivo del proyecto normativo

Tiene como objetivo que se logre establecer el procedimiento de reconocimiento del plano de trazado y lotización, así como para la emisión de constancias de posesión orientadas exclusivamente a la dotación de servicios básicos (agua, luz, desagüe, gas) de organizaciones sociales reconocidas en el distrito de Ate.

7.1.1.2. Finalidad del proyecto normativo

Mejorar los servicios básicos como parte del desarrollo humano y urbano sostenible; la finalidad del proyecto normativo es establecer un marco legal claro y ordenado que permita que las personas puedan acceder a los servicios básicos, a través de procedimientos administrativos simplificados y transparentes. Este proyecto busca dar seguridad jurídica a las organizaciones sociales que han ocupado terrenos de manera continua y pacífica. Además, promueve el desarrollo urbano planificado, reduciendo riesgos y conflictos por ocupación informal. También impulsa estas zonas en los planes integrales de desarrollo urbano. En esencia, la norma busca mejorar las poblaciones vulnerables mediante el reconocimiento técnico y legal de sus espacios.

7.1.1.3. Competencias y funciones para proponer el proyecto normativo

Conforme a lo establecido en los artículos 153° y 155° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad de Ate, cuenta con la competencia para proponer normas relacionadas con el ordenamiento del suelo, planificación urbana y habilitación urbana. Adicionalmente, cabe señalar que el Reglamento de la Ley N° 28687, establece en su artículo 27° que las municipalidades distritales o provinciales son las encargadas de emitir certificados o constancia de posesión para servicios básicos.

En esa línea, y en su calidad de evaluar y otorgar, se encuentra legalmente habilitada para proponer el nuevo proyecto normativo. Esta propuesta responde a las dificultades detectadas por la propia Subgerencia en la tramitación actual de constancias de posesión, buscando así reemplazar la Ordenanza N.º 482-MDA por una normativa actualizada que regule exclusivamente dichos procedimientos.

7.1.1.4. Sustento jurídico-técnico de la propuesta normativa

7.1.1.4.1. Identificación del problema público

La presente propuesta se enmarca en la problemática identificada en el distrito de Ate, donde numerosos vecinos buscan servicios esenciales como agua, luz, desagüe y gas. Para ello, la municipalidad ha establecido procedimientos administrativos como el Reconocimiento de Plano. Sin embargo, en la práctica, múltiples solicitudes son rechazadas debido a que no cumplen con los requisitos técnicos y legales exigidos por el marco normativo vigente, como estar ubicadas en propiedad privada, dentro de una habilitación urbana o encontrarse previamente saneadas por COFOPRI. Esta situación refleja una brecha entre la normativa actual y la realidad de muchas posesiones informales en el distrito, dificultando el acceso efectivo a servicios básicos.

7.1.1.5. Fundamento técnico de la propuesta normativa

El artículo 24° de la ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicio Básicos, establece, entre otros, que:

“Artículo 24.- De la Factibilidad de Servicios Básicos

La factibilidad de servicios básicos en terrenos ocupados por asentamientos informales, está sujeta a la previa emisión de un Certificado o Comprobante de Posesión. Este documento obligatorio debe ser expedido por la municipalidad competente sobre el área respectiva.”

El citado artículo 3° es modificado por el artículo 4° de la Ley N° 31056, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 4.- Ampliación de los plazos de formalización

Artículo 3.- ámbito de aplicación

La ley actual abarca que se hayan establecido sobre bienes inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2015. Se incluye dentro del concepto de propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que se le asigne a la propiedad del Estado. Esto también comprende aquellos bienes que han sido asignados para uso por otras entidades, así como aquellos situados en proyectos habitacionales creados por

normativas específicas que no estén formalizadas o que se encuentren en estado de abandono”.

El artículo 25° de la ley N° 28687, indica que:

“Artículo 25.- Autorizan a EPS otorgar Factibilidad de Servicios

Se autoriza a las empresas de servicios públicos para que proporcionen la Factibilidad de Servicios a los ocupantes de posesiones informales mencionados en el artículo 16 de esta Ley, de acuerdo con los requisitos que se determinan en el reglamento.”

El artículo 16° es modificado por el artículo 4° de la Ley N° 31056, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 4.- Ampliación de los plazos de formalización

Artículo 16.- aplicación

Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas en la costa que han sido ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015, deberán someterse previamente al saneamiento físico-legal correspondiente, según lo estipulado por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la ley vigente.”

El reglamento de la Ley N° 31056, numeral 3.4 y 3.5 del artículo 3°, señala que:

“Artículo 3.- Contenido de la formalización de áreas urbanas informales

(...)

3.4. La entidad encargada de la formalización envía a las empresas que prestan servicios (EPS) el plano de trazado y lotización registrado de las posesiones informales que han sido formalizadas. Esto se realiza para que dichas empresas dispongan de la información técnica necesaria para proporcionar servicios en esas áreas, de acuerdo con sus planes de expansión.

3.5. La prestación de servicios esenciales como agua, alcantarillado, electricidad y gas se lleva a cabo de acuerdo con sus respectivas normativas y en conformidad con lo establecido en los Títulos II y III de la Ley N° 28687. (...)”

En ese sentido, de los citados artículos, se colige que las entidades prestadoras de servicio a través del plano de trazado y lotización y Certificado o la Constancia de Posesión en terrenos de dominio privado del estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas están autorizadas a otorgar la factibilidad de servicios.

Teniendo en cuenta esto, la municipalidad aprobó la Ordenanza N° 482-MDA, el cual es el único dispositivo normativo que regula el procedimiento, así como la emisión de las constancias de posesión; cabe señalar que habiéndose modificado la Ley N° 28687 en algunos de sus artículos a través de la Ley N° 31056.

Teniendo en cuenta lo expuesto, a través de dichos instrumentos normativos y sus sucesivas modificaciones, se ha determinado la necesidad de derogar la Ord. N° 482-MDA, y ampliar los ámbitos y plazo de aplicación conforme lo establece la Ley 28687 y sus modificatorias.

7.1.1.6. Análisis del estado actual (2018) de la situación fáctica que se pretende derogar

El apartado b) del artículo 3° de la Ord. 482-MDA, señala:

“Artículo Tercero. - Las condiciones para acceder al Reconocimiento de Plano de Trazado y Lotización (RPTL) para la dotación de servicios básicos a poseedores informales, según la información proporcionada, incluyen que la posesión informal sea reconocida en el distrito (...).

b) Los terrenos no deben estar ubicados en áreas de alto riesgo, como zonas propensas a huaycos, terrenos con pendientes pronunciadas, o donde haya peligro de desprendimientos y graduales de rocas. Se debe evidenciar que se han implementado medidas de seguridad, tales como escaleras con descansos y barandas conforme al Reglamento Nacional de Edificaciones, muros de contención para caminos peatonales, vías adecuadas que cumplan con el Reglamento Nacional de Edificaciones, miradores, plazas, áreas verdes y taludes estabilizados con vegetación. Esta información será verificada por la Subgerencia de Gestión y Riesgo de Desastre.”

El apartado d) del artículo 3° de la Ord. 482-MDA, señala:

“Artículo Tercero.- Condiciones para acceder al reconocimiento del plano de trazado y lotización.

(...)

d) Las organizaciones que forman parte de un Planeamiento Integral deben cumplir con lo establecido en los planes correspondientes. Por otro lado, aquellas organizaciones que no están integradas en un Planeamiento Integral también deberán gestionar la aprobación de dicho Planeamiento ante la Municipalidad de Ate.”

El artículo 3° de la Ord. N° 2495-2022 de la Municipalidad Metropolitana de Lima indica:

“Se determinará que los terrenos situados en las laderas de cerros con pendientes pronunciadas, que están ocupados, pero carecen de zonificación, serán objeto de Planes Específicos. Estos planos establecerán la viabilidad, características y condiciones de ocupación, basándose en estudios de riesgo físico que cuenten con la aprobación de la autoridad competente. Las propuestas para estos Planes Específicos podrán ser elaboradas por la Municipalidad del distrito de Ate.”

Bajo ese contexto, se precisa que solicitar que las organizaciones sociales se encuentren inmersos en Planeamientos Integrales es una condición que ya no se toma en consideración para la evaluación del Reconocimiento de Plano Trazado y Lotización según las actualizaciones legislativas para el desarrollo urbano sostenible, ya que las laderas de los cerros del Distrito de Ate son materia de Planes Específicos.

Asimismo, el artículo quinto de la Ord. N° 482-MDA, indica lo siguiente:

“Artículo Quinto.- Causales para denegar el otorgamiento del Reconocimiento de Planos de Trazado y Lotización y la Constancia de Posesión para Servicios Básicos

(...)

Los Asentamientos Humanos y Urbanizaciones Populares, que abarcan categorías como Grupos de Vivienda y Cooperativas de Vivienda, que ya estén en posesión de títulos de propiedad que consten en los registros públicos, no se les otorgará ni serán elegibles para un Certificado de Posesión.

Sin embargo, el artículo 16° de la Ley 28687, modificado a través del artículo 4° de la Ley 31056 indica lo siguiente:

“Artículo 4.- Ampliación de los plazos de formalización

Artículo 16.- aplicación

Terrenos de dominio privado del Estado y de propiedad privada o de comunidades campesinas en la costa que han sido ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2015, deberán someterse previamente al saneamiento físico-legal correspondiente, según lo estipulado por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la ley vigente.”

Con base en lo antes señalados, la propiedad privada y comunidades campesinas deben ser consideradas también en el otorgamiento del procedimiento, con el fin de regular no solo proceso de planificación y el desarrollo urbano sostenible, sino también para dirigir y promover el desarrollo de las inversiones públicas y privadas en el Distrito.

Por lo que, advierte que, de cada diez (10) administrados que presentan sus solicitudes para Constancia de Posesión, seis (06) solicitudes **no cumplen** el aspecto técnico referido en el dispositivo normativo vigente que lo regula, deviniendo ello en la no admisión y/o la no continuación del mencionado procedimiento ante la Municipalidad Distrital de Ate.

7.1.1.7. Necesidad de una nueva norma que reglamente los procedimientos de reconocimiento de plano de trazado y lotización y constancia de posesión para la obtención de servicios básicos

En ese sentido, se advierte la necesidad de un marco normativo que se acomode a las actuales necesidades de los poseedores informales del distrito de Ate, quienes no pueden acceder a los servicios básicos por distintas razones tales como: estar en suelo con calificación de Riesgo, los cuales no están considerados como mitigable; encontrarse posesionados sobre área de propiedad privada; entre otros. Así como también, sea concordante con las distintas actualizaciones legislativas, que, a la fecha, se vienen implementando a fin de obtener un desarrollo urbano sostenible dentro de Lima Metropolitana donde se encuentra considerado el distrito de Ate.

7.1.1.8. Viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

En ese sentido, la propuesta de ordenanza no modifica ni tiene repercusiones o implicancias negativas en la legislación nacional o municipal; por el contrario, en el marco, dicha propuesta es positiva pues, actualiza y compatibiliza las disposiciones de la actual Ordenanza N° 482-MDA con las disposiciones del marco legal nacional vigente constituido por las leyes 28687 y 31056 y sus respectivos reglamentos, dotando a la Municipalidad Distrital de Ate de una herramienta más clara y precisa para atender los múltiples petitorios formulados por las Posesionarios Informales cuando recurren a solicitar la aprobación el Reconocimiento y Constancias de Posesión con fines de dotación de servicios públicos por parte de las empresas correspondientes.

7.1.1.8.1. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos del proyecto normativo

7.1.1.8.1.1. Impacto cualitativo

Efectuado el análisis de impacto cualitativo se verifica que la presente Ordenanza está orientada a reglamentar, cuya finalidad consiste en establecer los procedimientos y requisitos para que los posecionarios informales del distrito de Ate puedan acceder a la dotación de servicios básicos, contribuyendo con un Desarrollo Urbano Sostenible, de los conciudadanos establecidos en el Distrito de Ate.

En esa línea, se han identificado los siguientes beneficios y costos que se podrían generar en caso de aprobarse la ordenanza:

7.1.1.8.1.2. Beneficios

Respecto a los beneficios que se tendrá con la implementación de la presente Ordenanza, se expone lo siguiente:

- Posesionarios Informales que anteriormente no podían acceder a los presentes procedimientos, por estar posesionados en áreas privadas, entre otros; ahora podrán acceder a estos procedimientos toda vez que, la norma se ha interpretado a favor de ellos, ampliando sus beneficiarios.
- Se está considerando el cobro de los procedimientos para Servicios Básicos de acuerdo al TUPA de la Municipalidad Distrital de Ate, lo que conllevaría un aumento de

ingresos para esta Comuna Edil, teniendo en consideración que la actual Ordenanza N° 482-MDA establece montos distintos a lo señalado en el TUPA.

7.1.1.8.1.3. Costos

Respecto de los costos que se incurrirían para implementar la Ordenanza, se expone lo siguiente:

La aprobación de la Ordenanza no genera ningún costo para el erario municipal; por el contrario, al propiciar la agilidad y la dotación de servicios básicos, propicia las óptimas condiciones para el desarrollo de la inversión privada y por el ende para el desarrollo local.

7.1.1.8.1.4. Impacto cuantitativo

Según la base datos de otorgamiento de Reconocimiento de Plano de Trazado y Lotización, se obtuvieron los siguientes resultados:

Ordenanza	Periodo	Total de Exp.	Procedentes	Improcedentes
Ordenanza N° 482-MDA-2018	2023	22	00	22
Ordenanza N° 482-MDA-2018	2024	06	01	05

Por otro lado, Según la base datos de otorgamiento de constancia de posesión para servicios básicos, se obtuvieron los siguientes resultados:

Ordenanza	Periodo	Total de Exp.	Procedentes	Improcedentes
Ordenanza N° 482-MDA-2018	2023	1,669	480	1,189
Ordenanza N° 482-MDA-2018	2024	733	325	408

En ese sentido, a partir del análisis de los cuadros anteriores, se observa que, existe un gran número de procedimientos ingresados a esta Subgerencia los cuales culminan improcedentes para los administrados, dentro de los cuales, gran número se deben a que al momento de solicitar Plano de Trazado y Lotización las organizaciones no cumplen con presentar un Informe Preliminar de Riesgo adecuado y/o se encuentran asentados en un área privada. Asimismo, en los procedimientos, se observó que la gran mayoría culminan en improcedentes porque los lotes materia de evaluación no se encuentran dentro de un RPTL toda vez que, ya cuentan con habilitación urbana y/o saneamiento por parte de COFOPRI.

Teniendo en cuenta lo mencionado hasta ahora, a través que se generará un gran impacto, hasta la fecha, no puede obtener sus servicios básicos.

7.1.1.9. Análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

7.1.1.9.1. Sobre la legalidad del proyecto de ordenanza

Toda disposición legal municipal debe estar enmarcada normativamente en la legislación nacional, como así lo dispone los artículos II y VIII del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades - LOM, que se disponen:

“Artículo II.- Autonomía

De acuerdo con lo estipulado, los gobiernos locales, entre los que se encuentran las municipalidades, disponen de autonomía en los ámbitos político, económico y administrativo en relación con las competencias que les han sido asignadas. Dicha autonomía, fundada en la propia Carta Magna peruana, se manifiesta en la capacidad que tienen estas entidades para llevar a cabo actos propios de gobierno, así como funciones de carácter administrativo y de gestión, siempre actuando en estricta conformidad con el ordenamiento jurídico vigente”.

“Artículo VIII.- Aplicación de leyes generales, políticas y planes nacionales

La actuación en Perú se encuentra regulada por [...]. Además, deben observar las normas técnicas relacionadas con los servicios y bienes de carácter público.

En atención a dicho artículo, así como a las competencias municipales descritas en el punto “Fundamento técnico de la propuesta normativa”, la Subgerencia de Planificación

Urbana y Catastro propone el proyecto “Reglamento que establece el reconocimiento de planos de trazado y lotización, así como la constancia de posesión, exclusivamente para la prestación de servicios básicos a ocupantes informales que sean parte de proyectos aprobados por el Estado o por las Empresas Proveedores de Servicios Básicos”.

7.1.1.10. Impacto de la vigencia de la presente ordenanza

En ese sentido la propuesta de ordenanza no modifica ni tiene repercusiones o implicancias negativas en la legislación nacional o municipal del distrito de Ate; por el contrario, en el marco de la Ley N° 27972, dicha propuesta es tremendamente positiva pues actualiza y compatibiliza las disposiciones de la ORDENANZA N° 482-MDA de 06 de setiembre de 2018 (aún vigente) con las disposiciones del marco legal nacional actual establecidos por la ley 28687 y la ley 31056 y sus respectivos reglamentos, dotando a la Municipalidad Distrital de Ate de una herramienta más clara y precisa para atender los múltiples petitorios formulados por los Posesionarios Informales y los conciudadanos que las conforman cuando recurren a solicitar exclusivos por parte de las empresas correspondientes.

En el siguiente cuadro se permite identificar las modificaciones significativas que tiene el presente proyecto de ordenanza en comparativa con la ordenanza N°482-MDA que se pretende derogar:

Criterios para modificar	Ordenanza N°482-MDA	Proyecto de Ordenanza
Fecha de Consolidación	No lo establece	Establece como plazo de consolidación hasta el 31 de diciembre de 2015, conforme a la Ley N.º 28687 y sus modificatorias.

Ámbito de Aplicación	Terrenos de dominio privado del estado únicamente	Terrenos de dominio privado del estado y propiedad privada, comprendiendo aquellos formalizados por COFOPRI y habilitaciones urbanas.
Costo del Procedimiento	RPTL: S/ 109.00 Constancia: S/ 5.00	RPTL: Determinado según costeo técnico Constancia: S/ 45.00
Clasificación del Suelo	Zona de protección y tratamiento paisajista	Suelo urbano, suelo rural y suelo de protección, conforme a la Ley N.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
Traspaso de Terreno	No contempla regulación sobre transferencia o traspaso de posesión	Regula mediante la suscripción de contrato de compraventa, permitiendo la formalización individual de los lotes.
Identificación de Riesgo	No distingue entre condición mitigable o no mitigable	Establece clasificación de riesgo y determina si la condición es mitigable o no mitigable, en cumplimiento del marco normativo vigente.

8. Finalidad y objetivos de la actividad

8.1. Finalidad de la actividad

El presente trabajo tiene como finalidad describir, justificar y documentar el proceso de elaboración de la Ordenanza N° 626-MDA, Ordenanza que establece el reconocimiento de planos de trazado y lotización, así como la constancia de posesión, exclusivamente para la prestación de servicios básicos a ocupantes informales que sean parte de proyectos aprobados por el Estado o por las Empresas Prestadoras de Servicios Básicos. Esto tiene como objetivo

mejorar el acceso formal a los servicios públicos para la población en situación de posesión informal en el distrito de Ate Vitarte.

8.2. Objetivos de la actividad

8.2.1. Objetivo general

- El proceso de formulación técnica y legal de la Ordenanza N° 626-MDA está diseñada específicamente para facilitar la dotación de servicios básicos a los posecionarios informales que participan en proyectos aprobados.

8.2.2. Objetivos específicos

- Identificar las deficiencias del marco normativo previo — Ordenanza N° 482-MDA— respecto a los procedimientos para el reconocimiento de posesiones informales.
- Explicar la Ordenanza N° 626-MDA, incluyendo el análisis normativo, la revisión técnica, la redacción del proyecto normativo y la validación institucional.
- Reflexionar sobre el impacto potencial de la Ordenanza N° 626-MDA en la mejora del acceso formal a servicios públicos en zonas de posesión informal en el distrito de Ate.

9. Problemática

La expansión de asentamientos informales constituye una problemática estructural en diversas ciudades de América Latina, incluida Lima Metropolitana, la cual, pese a presentar un elevado porcentaje de concentración urbana (99.9%), esta ha sido producto de un crecimiento desordenado debido a la ausencia de una adecuada planificación y promoción urbana. Esta situación, sumada a la falta de control y ordenamiento jurídico-político del uso del suelo, permitió que sectores históricamente excluidos, puedan asentarse informalmente en zonas de elevado riesgo, constituyéndose así en posecionarios informales.

La Ley N° 28687, establece que se entiende por posesión informal a las diversas formas de ocupación o tenencia de predios con destino urbano que no cuentan con formalidad legal. Dentro de esta definición se incluyen, entre otros, a los asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, programas de vivienda municipales, centros poblados, y cualquier otra manifestación de posesión, ocupación o titularidad informal sobre inmuebles con finos urbanos (Congreso de la república, 2006, art.5).

De este modo, la ausencia de reconocimiento legal de la posesión informal impide a los pobladores acceder formalmente a servicios públicos como energía eléctrica y saneamiento. Esta situación configura una problemática jurídico-social que vulnera derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento constitucional del Perú, principalmente, el acceso equitativo a servicios básicos.

En el caso del distrito de Ate Vitarte, uno de los más extensos y poblados de Lima metropolitana (INEI, 2017), esta problemática se manifiesta de manera evidente. Diversas zonas del distrito —especialmente periféricas— presentan una elevada concentración de posesiones informales sin un reconocimiento legal, este diagnóstico ha generado una creciente demanda de regularización por parte de la población —ya sea de manera colectiva o individual, que busca acceder a condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad jurídica sobre sus viviendas, que les permitan mejorar su calidad de vida (Collazos, Cucat & Heredia, 2020).

No obstante, hasta noviembre del 2024, el marco normativo local vigente —en ese entonces—, la ordenanza N° 482-MDA², no respondía de manera adecuada a la realidad territorial y por ende, a las necesidades del ciudadano. Esta norma presentaba una notoria desalineación con las disposiciones nacionales vigentes, lo cual limitaba su eficacia y generaba barreras para las posesiones informales que buscan regularizar su situación. De esta manera, al no contar con un documento técnico-jurídico habilitante —como la constancia de posesión y previo reconocimiento de plano de trazado y lotización—, estos no podían acceder formalmente a servicios públicos básicos.

En atención a esta problemática, en el contexto de mis actividades laborales como locador de servicios en la Subgerencia. En el ejercicio de mis funciones, pude advertir la problemática que presenta la población del distrito al momento de solicitar el acceso a servicios básicos a través del procedimiento de Reconocimiento de Plano de Trazado y Lotización y Constancia de Posesión para la dotación de Servicios Básicos el cual se encuentra regulado en el Texto Único de Procedimiento Administrativo —y sus modificatorias.

Esta frase describe un tipo específico de regulación o ley local (una ordenanza) el reconocimiento oficial del trazado y la subdivisión de terrenos, y para la emisión de certificados de posesión. Este proceso está diseñado exclusivamente para ocupantes informales de terrenos que forman parte de proyectos aprobados oficialmente por el gobierno o por empresas

² Publicada el 13 de septiembre del 2018

proveedoras de servicios básicos (como agua, electricidad o saneamiento). El propósito de este reconocimiento y certificación es específicamente permitir que estos ocupantes informales reciban servicios básicos esenciales. La frase caracteriza esta ordenanza como una herramienta o instrumento legal (un producto normativo-legal) que se espera un impacto significativo en la sociedad (un impacto social potencial), probablemente al mejorar las condiciones de vida y formalizar asentamientos informales.

10. Metodología

El presente trabajo adopta un enfoque cualitativo, dado que busca describir y comprender el proceso de elaboración normativa de la Ordenanza N.º 626-MDA desde una perspectiva técnico-documental, sin pretensión de generalización estadística.

10.1. Muestra

Dado el carácter cualitativo y documental del estudio, no se trabajó con una muestra probabilística ni con unidades representativas de población, sino con un conjunto intencional de documentos oficiales vinculados al proceso de formulación normativa. Esta muestra documental incluyó:

- La Ordenanza N° 482-MDA, que fue derogada o modificada.
- El expediente administrativo que sustenta el nuevo proyecto normativo.
- Competentes (Subgerencia de Planificación Urbana y Catastro, Asesoría Jurídica, etc.).
- Normas nacionales relacionadas (Ley N° 28687, Ley N° 31313, etc.).

10.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La técnica para este estudio o investigación principal fue la recolección documental, utilizando como instrumentos matrices de análisis documental que permitieron sistematizar, clasificar y comparar la información contenida en los distintos documentos normativos y administrativos. Estas matrices contemplaron criterios como: finalidad normativa, base legal, procedimiento establecido, condiciones del solicitante, identificación del riesgo, costos, requisitos, entre otros.

10.3. Procedimientos

El procedimiento seguido en esta investigación comprendió las siguientes etapas:

1. Identificación y recopilación de los documentos normativos relevantes al procedimiento.
2. Organización de la información documental, separando los documentos por tipo y área de origen.
3. Elaboración de matrices comparativas de ordenanza.
4. Análisis cualitativo del contenido documental, con énfasis en las modificaciones normativas, el sustento técnico-legal y su impacto previsto en la población beneficiaria.

10.4. Validez y confiabilidad

La validez de la información se garantizó mediante la revisión exclusiva de fuentes primarias oficiales (ordenanzas, informes técnicos, expedientes administrativos), asegurando que los datos analizados correspondan a documentos legítimos y emitidos por entidades competentes. Asimismo, la confiabilidad del análisis se fortaleció mediante la triangulación documental entre distintas versiones normativas, oficios legales y marcos normativos nacionales que respaldan o justifican los cambios introducidos.

10.5. Plan de análisis de rigor y ética

El análisis se realizó bajo principios de rigurosidad técnica y ética profesional, cuidando la fidelidad en la interpretación de los documentos y respetando la confidencialidad administrativa en los casos que así lo requieran. Si bien se trata de una investigación documental, se han seguido las normas éticas de uso adecuado de información pública y se ha evitado cualquier distorsión o subjetividad en la lectura de los datos. Todo el proceso se realizó en el marco de mi cargo como locador de servicios.

11. Resultados de la actividad

11.1. Aprobación de la Ordenanza N°626-MDA

Los resultados de la actividad se enmarcan en la aprobación de la ordenanza N°626-MDA, la ordenanza en cuestión se enfoca en regular el proceso de reconocimiento de planos de trazado y lotización, así como la emisión de constancias de posesión exclusivas para la dotación de servicios básicos. Estos documentos son cruciales para los posesionarios informales que forman parte de proyectos aprobados por el Estado o por empresas prestadoras de servicios básicos. El objetivo principal es facilitar la dotación de servicios básicos a estas comunidades.

Dicha ordenanza representa un avance significativo en la normativa local al establecer un procedimiento específico y actualizado que permite a los vecinos de Ate acceder de manera formal —con mayor facilidad y menor burocratización— a servicios básicos para el desarrollo de la vida humana.

Respecto al impacto de la presente ordenanza, su implementación ha permitido modernizar la gestión del procedimiento administrativo y, a su vez, incrementar la cantidad de solicitudes procedentes. Esto responde a que el nuevo marco normativo ofrece claridad, predictibilidad y un enfoque más inclusivo en beneficio de los poseionarios informales. Asimismo, se espera una reducción del número de expedientes improcedentes, a fin de una mejor orientación al ciudadano y reducción de barreras administrativas.

En ese sentido, la Ordenanza N° 626-MDA corrige vacíos normativos, reduce ambigüedades técnicas y armoniza la normativa local con el marco legal nacional, lo cual mejora el acceso de la ciudadanía a servicios públicos. Así, al adoptar una perspectiva más integral y adaptada a la realidad socio-territorial del distrito de Ate Vitarte, esta ordenanza se convierte en una herramienta técnico-normativa-social más eficaz, eficiente y orientada al bienestar de los sectores históricamente excluidos.

12. Conclusiones

Respecto al análisis del presente estudio se ha arribado a las siguientes conclusiones:

- La aprobación de la Ordenanza N° 626-MDA establece las bases para el reconocimiento de planos de trazado y lotización, así como la emisión de constancias de posesión. Esta regulación está destinada exclusivamente a facilitar la dotación de servicios básicos a aquellos poseedores informales que sean parte de proyectos que han sido aprobados por el Estado, representa un avance significativo en el marco normativo municipal al establecer un procedimiento actualizado y alineado con la legislación nacional.
- La norma responde a una necesidad jurídica y social real en el distrito de Ate, donde existe una alta concentración de posesiones informales sin reconocimiento legal, situación que vulnera el derecho al acceso equitativo a servicios públicos esenciales y limita el desarrollo urbano ordenado.
- A través del análisis comparativo con la Ordenanza N° 482-MDA, se evidenció que el nuevo marco normativo supera limitaciones técnicas, jurídicas y administrativas que

anteriormente generaban un alto número de expedientes improcedentes y retrasaban el acceso a servicios básicos.

- El proceso de elaboración de la Ordenanza N° 626-MDA se desarrolló a partir de la identificación directa de la problemática en el marco de mi ejercicio profesional como locador de servicios, lo que complementa al insumo técnico-jurídico en la formulación normativa.

13. Recomendaciones

- La Municipalidad Distrital de Ate, a través de la Subgerencia de Planificación Urbana y Catastro, debe asegurar la adecuada implementación y difusión de la Ordenanza N° 626-MDA entre la ciudadanía y los funcionarios responsables, a fin de garantizar una correcta interpretación y aplicación del procedimiento normado.
- Se recomienda capacitar al personal técnico y jurídico de las áreas involucradas en el procedimiento (Planeamiento Urbano, Catastro, Asesoría Jurídica, Secretaría Técnica, etc.) para optimizar los tiempos de atención y reducir los errores que puedan afectar a los administrados.
- Es necesario establecer mecanismos de monitoreo y evaluación periódica sobre la aplicación de la ordenanza, lo cual permitirá identificar oportunidades de mejora normativa y operativa.
- Se sugiere fomentar la articulación con entidades rectoras como COFOPRI, SUNASS y los operadores de servicios públicos, con el objetivo de asegurar que los reconocimientos emitidos sean compatibles con los planes de inversión pública y expansión de redes de servicios.
- Finalmente, se recomienda replicar la experiencia normativa de la Ordenanza N° 626-MDA en otros distritos con alta incidencia de informalidad urbana, contribuyendo así al fortalecimiento de la gestión territorial y al ejercicio efectivo del derecho al acceso a servicios básicos.

14. Bibliografía

Alcalde Silva, J. (2021). Las acciones posesorias ordinarias y el concepto de posesión en el código civil. *Revista chilena de derecho privado*, (36), 247-268.

Alsayyad, N. (1993). *Squatting and culture: A comparative analysis of informal developments in Latin America and the Middle East*. *Habitat International*, 17(1), 33-44. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/019739759390044D>

Avendaño Valdez, J. (1986). *La posesión ilegítima o precaria*. *THEMIS Revista De Derecho*, (4), 59-63. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10611>

Ayala, M. (s.f.). *Zonas de riesgo no mitigable y proceso de reasentamiento poblacional*. Programa Nuestras Ciudades, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4933534/3.%20ZONAS%20DE%20RIESGO%20NO%20MITIGABLE%20Y%20PROCESO%20DE%20REASENTAMIENTO%20POBLACIONAL.%20M%20C3%81XIMO%20AYALA.%20PNC.%20MVCS.pptx.pdf>

Biderman, C & Smolka, M. (2012). *Housing Informality: An Economist's Perspective on Urban Planning*. Nancy Brooks (ed.) *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (capítulo 35, pp. 814-833). <https://academic.oup.com/edited-volume/28314/chapter-abstract/215048824?redirectedFrom=fulltext>

Brangier Peñailillo, V. M., & Albornoz Vásquez, M. E. (2021). Entre la posesión y la escritura. Gestión judicial de requisitos propietarios sobre la tierra en el valle del Cachapoal, Chile, 1820- 1858. *Andamios*, 18(46), 467-491. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v18n46/1870-0063-anda-18-46-467.pdf>

Campos, C. (2019). *El sistema de titulación y formalización de las posesiones y propiedades informales en el Perú*. *Epistemia Revista Científica*, 3(2), 46-52. <https://revistas.uss.edu.pe/index.php/EPT/article/view/1122>

Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

Congreso de la República del Perú. (1996). *Decreto Legislativo N.º 803: Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per69154.pdf>

Congreso de la República del Perú. (1998). *Ley N.º 27046: Ley complementaria de promoción de acceso a la Propiedad Informal*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27046-dec-31-1998.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2003). *Ley N.º 27972: Ley Orgánica de Municipalidades*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf

Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley N.º 28685: Ley que regula la declaración de abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28685.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley N.º 28687: Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4C7A11CA2DAF24DE0525829D0065E2E6/\\$FILE/1.2.Ley-28687,.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4C7A11CA2DAF24DE0525829D0065E2E6/$FILE/1.2.Ley-28687,.pdf)

Congreso de la República del Perú. (2012). *Ley N.º 29869: Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de https://cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/2018/06/ley_29869.pdf

Congreso de la República del Perú. (2017). *Ley N.º 30645: Ley que modifica la Ley N.º 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1555415-5>

Congreso de la República del Perú. (2020). *Ley N.º 31056: Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/31056-LEY.pdf

Corte Suprema de Justicia del Perú. (2016). *Sentencia Casación N.º 1682-2016, Piura*. LP Derecho. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/09/Casacion-1682-2016-Piura-LPDerecho.pdf>

Corte Suprema de Justicia del Perú. (2019). *Sentencia Casación N.º 21829-2018, Puno*. LP Derecho. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/09/Casacion-21829-2018-Puno-LPDerecho.pdf>

Corte Suprema de Justicia del Perú. (2020). *Sentencia Casación N.º 3469-2018, La Libertad*. LP Derecho. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/09/Casacion-3469-2018-La-Libertad-LPDerecho.pdf>

Cucat Vásquez, Y. G., Heredia Llatas, F. D., & Collazos Alarcón, M. A. (2020). Simplificación administrativa en la titulación de la posesión informal del pueblo joven Juan Pablo II en el distrito de Chiclayo. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(6), 153-162. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v12n6/2218-3620-rus-12-06-153.pdf>

Dekel, T. (2020). The institutional perspective on informal housing. *Habitat International*, 106. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S019739752030758X#bib24>

De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (Resumen). Recuperado de https://materikuliahfhunibraw.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/03/hernando-de-soto-the-mystery-of-capital_-why-capitalism-triumphs-in-the-west-and-fails-everywhere-else-summary.pdf

Henderson, J., Regan, T., y Venables, A. (2016). Construyendo la ciudad: capital hundido, secuenciación y fricciones institucionales. London School of Economics. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:9cbe9aaa-6a39-4919-8a84-03f6aee4fd39/files/m6674689e6d83ba8a8f5a45aedbacf793>

Martínez Morales, J. (2023). Sobre la posesión para adquirir el dominio de un inmueble por prescripción adquisitiva en Cataluña. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, 19 de diciembre de 2019, Número de Recurso 147/2019, Número de Resolución 84/2019. *Revista Justicia y Derecho*, 6(1), 1-14. <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/rjyd/article/view/2037>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (1999). *Decreto Supremo N.º 013-99-MTC: Aprueban Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per188900-2015.pdf>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2006). *Decreto Supremo N.º 017-2006-VIVIENDA: Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N.º 28687, Ley de Desarrollo y Complementación de la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/92EB934F7114D34E05257B8700734263/\\$FILE/D.S.N%C2%B0_017-2006.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/92EB934F7114D34E05257B8700734263/$FILE/D.S.N%C2%B0_017-2006.pdf)

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2006). *Decreto Supremo N.º 006-2006-VIVIENDA: Reglamento del Título I de la Ley N.º 28687, Ley de Desarrollo y Complementación de la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per109721.pdf>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA: Reglamento de la Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1920424-1>

Municipalidad de Ate. (2018). *Ordenanza N.º 482-MDA: Aprueba el reconocimiento de planos de trazado y lotización para la obtención de los servicios básicos de las organizaciones sociales que se encuentran incorporadas y en ejecución de los esquemas de las empresas de servicios públicos*. El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1690802-2>

Municipalidad Distrital de Ate. (2024). *Ordenanza N.º 626-MDA: Ordenanza que regula el reconocimiento de plano de trazado y lotización y constancia de posesión exclusivos para dotación de servicios básicos para poseionarios informales que formen parte de proyectos aprobados por el Estado o de las empresas prestadoras de servicios básicos*. El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/api/visor_html/2357331-1

Muñoz Ccuro, F. E., Lobon Cervantes, M. J., & Ochoipoma Guerrero, J. (2024). La función del estado y la posesión informal en la sociedad urbanística. *Revista científica En Ciencias Sociales*, 6, 01–18.
https://www.upacifico.edu.py:8043/index.php/PublicacionesUP_Sociales/article/view/410

Ogas Mendez, A. F., & Isoda, Y. (2022). Obstacles to urban redevelopment in squatter settlements: the role of the informal housing market. *Land Use Policy*, 123.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026483772200429X>

Ortiz, I. (2010). *El derecho de propiedad y la posesión informal*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/24EBD5646B3E73F605257C1C0061808F/\\$FILE/Derecho_de_Propiedad_informal.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/24EBD5646B3E73F605257C1C0061808F/$FILE/Derecho_de_Propiedad_informal.pdf)

Peñailillo Arévalo, D. (2019). La transmisión de la posesión. derecho comparado y chileno. *Revista de derecho* (Concepción), 87(246), 83-104.
<https://www.scielo.cl/pdf/revderudec/v87n246/0718-591X-revderudec-87-246-83.pdf>

Suárez Blázquez, G. (2021). Régimen jurídico romano-visigodo del suelo (dominio - posesión - comunidad de bienes - superficie) y su encuentro feudal con Gewere y Seisin (s. v d.c - s. XIII d.c.). *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (43), 411-435.
<https://www.scielo.cl/pdf/rehj/n43/0716-5455-rehj-43-411.pdf>

Zavaleta, C. (2019). El derecho fundamental a la vivienda digna y posesión informal en zonas de riesgo, Tacna, 2018 [Tesis de licenciatura, Universidad Privada de Tacna].
<http://161.132.207.135/bitstream/handle/20.500.12969/1104/Zavaleta-Cusirramos-Camila.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

15. Anexos

Ate, 08 de Julio del 2025

CONSTANCIA DE POSESION N° 000611-2025-MDA/GDTI-SGDT

LA SUB GERENCIA DE DESARROLLO TERRITORIAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ATE, de conformidad al Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA aprobado mediante Ordenanza N° 403-MDA y modificatorias;

En merito al Expediente N°39484-2025, Informe N°292-2025-MDA/GDTI-SGDT-JCLC de fecha 4 de julio del 2025, Acta de Verificación N°217-2025 y el Plano de Trazado y Lotización N°216-2022-SGPUC-GDU/MDA, aprobado mediante Resolución de Subgerencia N°2010-2022 de fecha 26 de octubre del 2022, se emite el presente documento a nombre de: BUENAVENTURA MONTALVO CUÑAS, identificado(a) con D.N.I. N°07322400, sobre el predio que se describe a continuación:

Datos de ubicación del Terreno:

Zona Catastral	: 3
Organización	: ASOCIACIÓN DE VIVIENDA LOS MASTER DE MICAELA BASTIDAS ATE Y NUEVO SINAI ATE
Manzana	: D
Lote	: 4
Distrito	: Ate, Provincia y departamento de Lima.

Área de Terreno : 144.61 m²

Medidas Perimétricas :

Por el Frente	: con AVENIDA LOS MASTERS, con 6.78 ml.
Por la Derecha	: con LOTE 3, con 13.51 ml.
Por la Izquierda	: con PASAJE SUB 15, con 14.03 ml.
Por el Fondo	: con CALLE LOS CALICHINES, con 3.04 – 6.46 – 4.73 ml.

Nota:

- Se precisa que la presente Constancia es "**válida, única y exclusivamente**" para trámites ante las empresas prestadoras de servicios básicos.
- La presente Constancia **NO ES VÁLIDA** para gestionar la transferencia del predio y ningún trámite administrativo, judicial u otros, asimismo, **NO ACREDITA PROPIEDAD**, ni conformidad técnica de las obras y/o edificaciones que se ubican en el citado terreno; está sujeto a la verificación y/o inspección ocular posterior.
- Cualquier modificación a la presente Constancia la invalidará.
- La presente Constancia se otorga en concordancia con la Ley N° 28687 (17.03.2006 Art. 24°, 25° y 26°), Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos y el Decreto Supremo N° 017-2006-Vivienda (27.07.2006 Art. 27°, 28° y 29°), que aprueba el Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687 y la Ordenanza N° 626-MDA.
- La presente constancia tendrá una vigencia efectiva hasta la instalación de los servicios básicos en el inmueble.

Documento firmado digitalmente

JORGE LUIS PAREDES ORDOÑEZ

SUBGERENTE DE DESARROLLO TERRITORIAL

SUBGERENCIA DE DESARROLLO TERRITORIAL