



Proyecto de Ley N° 11176/2024

**PROYECTO DE LEY QUE FACILITA LA
PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS
DE TITULACIÓN DE PREDIOS URBANOS
INFORMALES EN EL SISTEMA INVIERTE.PE**

Los congresistas de la República quienes suscriben, miembros de la Bancada Parlamentaria **PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE FACILITA LA PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE
TITULACIÓN DE PREDIOS URBANOS INFORMALES EN EL SISTEMA
INVIERTE.PE**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer los proyectos de titulación de predios urbanos informales como proyectos de inversión, a fin de facilitar su programación, formulación, evaluación y ejecución en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad priorizar y agilizar los procesos de formalización de la propiedad informal urbana, contribuyendo a eliminar barreras administrativas y garantizando la seguridad jurídica. Asimismo, busca facilitar el acceso de los titulares a servicios básicos, créditos y al circuito económico formal, en cumplimiento del derecho fundamental a la propiedad y a un desarrollo urbano ordenado y equitativo.

Artículo 3. Modificación de la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, adecúe la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones para incluir a los proyectos de titulación de predios urbanos informales dentro de las tipologías de proyectos de inversión.

Artículo 4. Financiamiento de la formalización de la propiedad informal

Autorizar a los gobiernos regionales y locales el uso de los recursos provenientes del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, hasta por un monto de hasta el 10% del total de dichos conceptos, para financiar exclusivamente los gastos que demanden los procesos de formalización integral de la propiedad informal urbana en sus respectivas jurisdicciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERO. Adecuación normativa

Las entidades involucradas en los procesos de formalización de la propiedad y en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, adecuarán sus instrumentos de gestión y procedimientos a lo establecido en la presente ley.

SEGUNDO. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, mayo de 2025.



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 14:46:06-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 11:31:52-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 11:40:21-0500



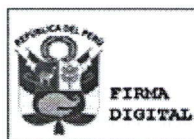
Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO María
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 15:13:07-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 11:32:00-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 14:59:17-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 16:29:18-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 12:43:40-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11176/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I. 1. Magnitud y Consecuencias de la Informalidad Predial Urbana en el Perú

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal abordar la persistente y extendida problemática de la informalidad en la propiedad urbana en el Perú. Esta situación afecta a un porcentaje significativo de la población, limitando severamente su acceso a los beneficios inherentes a la propiedad formal y obstaculizando el desarrollo ordenado de nuestras ciudades. La magnitud del desafío es considerable; a inicios de 2023, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) identificó que de 6,533 posesiones informales urbanas (asentamientos humanos) a nivel nacional, 3,376 pueden ser incluidas en el proceso de formalización predial que realiza COFOPRI.¹ Esta cifra. Cabe precisar que el estudio realizado por COFOPRI no comprende el 100% de las posesiones informales pendientes de titulación que existen en el país. Estimaciones más recientes, basadas en la labor histórica de COFOPRI, sugieren que aún quedarían por formalizar 2'185,193 predios urbanos a nivel nacional hacia 2025², evidenciando la vasta escala de la tarea pendiente.

Esta realidad se enmarca en un contexto más amplio de déficit habitacional. Datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el año 2021 indican que, en el área urbana, el 2.8% de los hogares sufría un déficit cuantitativo de vivienda (carencia de unidades habitacionales), mientras que un 7.2% presentaba un déficit cualitativo, relacionado con deficiencias en la materialidad de la vivienda, hacinamiento o falta de acceso a servicios básicos.³ Si bien la formalización aborda primordialmente el aspecto legal de la tenencia, su impacto indirecto sobre la mejora de las condiciones de habitabilidad es fundamental, al remover barreras para la inversión en las viviendas existentes.

Las consecuencias de la informalidad predial son múltiples y gravosas. En primer lugar, genera una profunda inseguridad jurídica para los poseedores, quienes viven bajo la constante incertidumbre sobre la estabilidad de su tenencia. Esta inseguridad restringe drásticamente el acceso a créditos formales, tanto hipotecarios como productivos, ya que la propiedad no puede ser utilizada como garantía real.⁴ Asimismo, la falta de títulos de propiedad dificulta enormemente la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura y la dotación de servicios básicos esenciales

¹ Cofopri identifica 6533 posesiones informales pendientes de titulación - Noticias, fecha de acceso: abril 23, 2025, <https://www.gob.pe/institucion/cofopri/noticias/685956-cofopri-identifica-6533-posesiones-informales-pendientes-de-titulacion>

² Formalización predial impulsa el desarrollo económico y social en el Perú - Blog USIL, fecha de acceso: abril 23, 2025, <https://blogs.usil.edu.pe/novedades/formalizacion-predial-impulsa-el-desarrollo-economico-y-social-en-el-peru>

³ www.inei.gob.pe, fecha de acceso: abril 23, 2025, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1855/cap13.pdf

⁴ Formalización predial impulsa el desarrollo económico y social en el Perú - Blog USIL

(agua potable, saneamiento, electrificación) por parte del Estado y las empresas prestadoras de servicios.⁵

I.2. Relevancia de la Formalización y Desafíos Actuales

La formalización de la propiedad predial es ampliamente reconocida como un instrumento fundamental para el desarrollo económico y social. Otorga seguridad jurídica a los poseedores, facilita el acceso a mercados de crédito y capitales, incentiva la inversión en mejoras de vivienda y negocios, y promueve la inclusión de vastos sectores de la población en la economía formal.⁶ El Estado peruano, consciente de esta importancia, creó en 1996 el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), entidad encargada de planificar, normar, dirigir y ejecutar el proceso de formalización de la propiedad informal, tanto en terrenos estatales como privados, con fines de vivienda. A continuación, se presenta un cuadro y un gráfico de como a evolucionado el proceso de titulación en Lima desde el año 1961 al 2011:⁷

CUADRO N° 1.- Títulos de propiedad otorgados en Lima (1961-2011)

RÉGIMEN	TÍTULOS OTORGADOS	ACUMULADO	PORCENTAJE 1961-2011	PORCENTAJE 1996-2011
Gobierno Nacional				
F. Belaunde (1968-1975)	6,260	6,260	0.66%	
Gobierno militar (1968-1980)	26,122	32,382	2.74%	
Municipalidades				
Gestiones 1981-1996	198,087	230,469	20.78%	
Gobierno Nacional				
Fujimori (1996-2000)	547,064	777,533	57.39%	75.69%
Toledo (2001-2006)	113,665	891,198	11.92%	15.73%
García (2006-2011)	62,056	953,254	6.51%	8.59%
TOTAL	953,254		100.00%	722,785

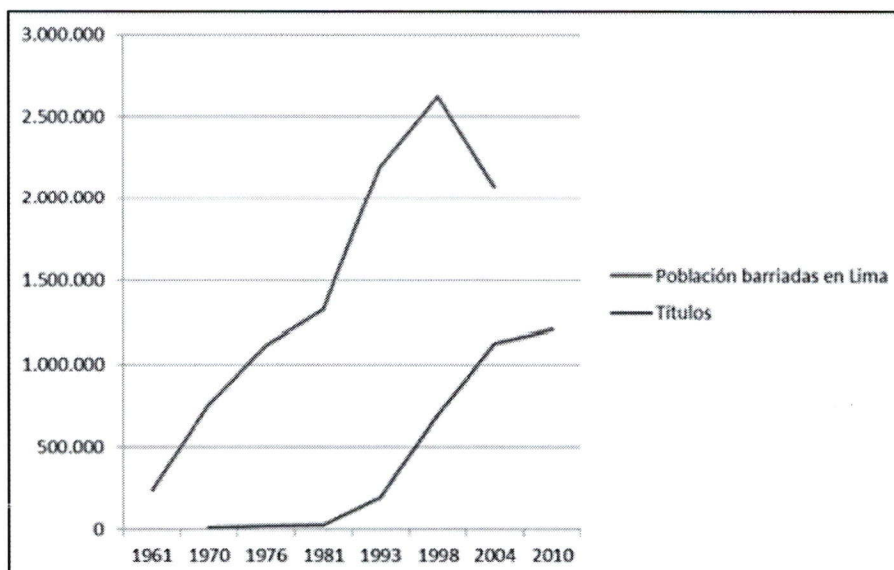
Fuentes: Para 1961-1996- 2006 Calderón (2000 y 2007). Para 2006-2011 Gobierno del Perú Obras para el Pueblo. Así avanzó el Perú. Cinco años invirtiendo en los más pobres. Lima (2011)

⁵ Antecedentes vinculados a la informalidad predial urbana - Colegio de Abogados de Lima, fecha de acceso: abril 23, 2025, https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/antecedentes_vinculados.pdf

⁶ Formalización predial impulsa el desarrollo económico y social en el Perú - Blog USIL, fecha de acceso: abril 23, 2025, <https://blogs.usil.edu.pe/novedades/formalizacion-predial-impulsa-el-desarrollo-economico-y-social-en-el-peru>

⁷ Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. - Lincoln Institute of Land Policy, fecha de acceso: abril 23, 2025, https://www.lincolnst.edu/app/uploads/2024/04/calderon-wp14jc3sp-full_0.pdf

GRAFICO N° 1.- Lima. Incremento de la población en barriadas y títulos de propiedad



A lo largo de su existencia, COFOPRI ha logrado avances significativos, habiendo inscrito más de 2'836,337 de títulos de propiedad a febrero de 2025, beneficiando a millones de familias peruanas, muchas de ellas en situación de pobreza y pobreza extrema (un 39% de los títulos emitidos históricamente corresponden a estas zonas).⁸ En el año 2023, por ejemplo, se inscribieron 61,962.⁹

No obstante, los esfuerzos realizados, los desafíos para lograr una formalización integral y sostenible persisten. El principal obstáculo, como se reconoce en diversos ámbitos y se aborda en esta propuesta, es de índole presupuestal. La magnitud de la informalidad restante (aproximadamente 2.1 millones de predios) supera la capacidad de financiamiento actual asignada a través de los mecanismos ordinarios del presupuesto público. Si bien COFOPRI recibe transferencias y ejecuta proyectos, incluso con apoyo de cooperación internacional como el Banco Mundial¹⁰, estos recursos resultan insuficientes para atender la demanda acumulada y mantener un ritmo adecuado de formalización a nivel nacional. La existencia misma de proyectos específicos financiados externamente subraya la brecha de financiamiento doméstico para esta tarea esencial.

Asimismo, los gobiernos locales, que tienen competencias en materia de planificación urbana, catastro y, también en formalización, carecen generalmente de fuentes de financiamiento específicas y suficientes para

⁸ Formalización predial impulsa el desarrollo económico y social en el Perú - Blog USIL, fecha de acceso: abril 23, 2025, <https://blogs.usil.edu.pe/novedades/formalizacion-predial-impulsa-el-desarrollo-economico-y-social-en-el-peru>

⁹ <https://enlaces.cofopri.gob.pe/quienes-somos/memoria-anual/>, fecha de acceso: mayo 04, 2025, <https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/10684/memoria-anual-2023.pdf>

¹⁰ Se consolida un sistema sostenible de derechos de propiedad inmueble - Banco Mundial, fecha de acceso: abril 23, 2025, <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/11/04/consolidating-a-sustainable-real-property-rights-system>

asumir esta labor de manera sistemática y a gran escala. La presente propuesta busca, dotar a las municipalidades de recursos para que puedan asumir un rol más activo, ya sea complementando la labor de COFOPRI o asumiendo progresivamente mayores responsabilidades en la formalización y, crucialmente, en el mantenimiento del catastro formalizado, fortaleciendo así la sostenibilidad del proceso en el marco de la descentralización.

I.3. Justificación para la Inclusión como Proyecto de Inversión (Invierte.pe)

Un desafío adicional significativo radica en la clasificación actual de los esfuerzos de formalización dentro del marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). Frecuentemente, estos son considerados como actividades o gastos operativos, lo cual limita su acceso a financiamiento plurianual y a los mecanismos de priorización y gestión propios de los proyectos de inversión pública.

La Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (aprobada originalmente por Resolución Directoral N°001-2019-EF/63.01¹¹ y sujeta a modificaciones posteriores¹²) define un "Proyecto de inversión" como una intervención temporal financiada total o parcialmente con recursos públicos, destinada a la formación de capital físico, humano, institucional, intelectual y/o natural, con el propósito de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios. Un requisito fundamental para la declaración de viabilidad de un proyecto de inversión es que su objetivo central se encuentre alineado al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos prioritarios.

Sostenemos que los proyectos de formalización y titulación de predios urbanos informales cumplen cabalmente con esta definición y sus requisitos. En primer lugar, constituyen intervenciones temporales (campañas masivas o programas focalizados) que utilizan recursos públicos. En segundo lugar, generan directamente capital institucional, al fortalecer el sistema de derechos de propiedad, otorgar seguridad jurídica y reducir la incertidumbre. Este capital institucional es fundamental para el funcionamiento de una economía de mercado y para la gobernabilidad democrática.

En tercer lugar, la formalización actúa como un catalizador esencial para la formación de capital físico. Al brindar seguridad jurídica sobre la tenencia, acceso al crédito, incentiva la inversión privada por parte de las familias en la mejora y ampliación de sus viviendas, así como en el establecimiento o expansión de pequeños negocios en el predio, permite la eliminación de conflictos en asentamientos humanos, y permite la herencia para la familia.¹³

¹¹ [www.minam.gob.pe, fecha de acceso: abril 23, 2025, https://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-planeamiento-y-presupuesto/wp-content/uploads/sites/139/2019/04/directiva001_2019EF6301.pdf](https://www.minam.gob.pe/fecha-de-acceso:abril%2023,2025,https://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-planeamiento-y-presupuesto/wp-content/uploads/sites/139/2019/04/directiva001_2019EF6301.pdf)

¹² Resolución Directoral N.° 0002-2025-EF/63.01 - Normas y documentos legales, fecha de acceso: abril 23, 2025, <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/6426942-0002-2025-ef-63-01>

¹³ <https://enlaces.cofopri.gob.pe/quienes-somos/memoria-anual/>, fecha de acceso: mayo 04, 2025,

Más importante aún, la formalización de la propiedad contribuye de manera decisiva al cierre de brechas de acceso a servicios básicos y de infraestructura. La existencia de una titularidad clara y un catastro ordenado son condiciones sine qua non para la planificación eficiente y la ejecución de inversiones públicas en redes de agua potable, saneamiento, electrificación, vías de acceso y equipamiento urbano. Sin la seguridad jurídica que provee el título, tanto el Estado como los proveedores de servicios enfrentan obstáculos legales y técnicos insalvables para extender las redes y mejorar la infraestructura en asentamientos informales. Por lo tanto, la formalización no es un fin en sí mismo, sino un medio habilitador fundamental para cerrar brechas críticas de servicios e infraestructura, alineándose perfectamente con los objetivos prioritarios del sistema Invierte.pe.¹⁴

Clasificar la formalización como proyecto de inversión permitirá su adecuada programación multianual, la asignación de recursos acordes a la envergadura del problema y su integración en la planificación estratégica del desarrollo territorial. Es crucial distinguir estas campañas de formalización (intervenciones temporales que crean capital) de los gastos recurrentes de operación y mantenimiento del catastro una vez formalizado, o de las Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición (IOARR), que tienen una naturaleza distinta según la normativa de Invierte.pe.¹⁵

I.4. Necesidad de Financiamiento Específico y Viabilidad del Uso del Canon y Recursos Similares

Como se ha establecido, la insuficiencia de recursos es la principal limitante para avanzar decididamente en la formalización de la propiedad urbana. Ante esta realidad, se propone habilitar una fuente de financiamiento específica y significativa para esta finalidad, recurriendo a un porcentaje de los recursos que reciben los gobiernos regionales y locales por concepto de Canon, Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

El Canon, definido por la Ley N°27506, es la participación que corresponde a los gobiernos subnacionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de recursos naturales (mineros, petroleros, gasíferos, hidroenergéticos, forestales, etc.) en sus circunscripciones. Estos recursos se distribuyen siguiendo criterios y porcentajes establecidos por ley.¹⁶

https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/9224/memoria_anual_institucional_2018.pdf

¹⁴ Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - Soluciones Laborales, fecha de acceso: abril 23, 2025, http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/gaceta/admin/elperuano/2312019/23-01-2019_SE_RD-001-2019-EF-63.01.pdf

¹⁵ www.minam.gob.pe, fecha de acceso: abril 23, 2025, https://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-planeamiento-y-presupuesto/wp-content/uploads/sites/139/2019/04/directiva001_2019EF6301.pdf

¹⁶ Canon - Ministerio de Economía y Finanzas, fecha de acceso: abril 23, 2025, <https://www.mef.gob.pe/es/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/canon>

Actualmente, las normativas vigentes establecen los criterios para el gasto del CANON, sintetizado en el siguiente cuadro:

ÍTEM	DESTINO DEL GASTO	BASE LEGAL	PORCENTAJE O DISPOSICIÓN CLAVE	TOPES PORCENTUALES
1	Inversión Pública (Proyectos y Obras de Infraestructura)	Ley N° 27506, Art. 6.2; Decreto Supremo N° 005-2002-EF (Reglamento de la Ley de Canon)	Uso exclusivo para financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Constituye el destino principal.	No establece un porcentaje mínimo obligatorio del total, pero es el destino primordial según la Ley de Canon.
2	Estudios de Preinversión e Inversión	Lineamientos y directivas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).	Financiamiento de elaboración de fichas técnicas y estudios de preinversión (perfil, factibilidad).	Hasta el 5% de los recursos del canon (referencial según lineamientos del MEF).
3	Reducción del Riesgo de Desastres (Gestión del Riesgo de Desastres)	Ley N° 32185, Art. 54; Ley N° 31365 (Aplicable por remisión o concordancia con normativa previa); Art. 65 de la Ley N° 31953 (Precedente similar en Ley de Presupuesto 2024)	Financiamiento de actividades y proyectos orientados a la reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.	Hasta el 20% de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, así como FONCOR.
4	Seguridad Ciudadana	Decreto Legislativo N° 1579	Autoriza el uso de recursos de canon y sobrecanon para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.	No establece un porcentaje específico del total del canon. Su uso está autorizado dentro de las competencias.
5	Universidades Públicas	Ley N° 27506, Art. 6.2 (Modificado); Disposiciones específicas de la Ley de Presupuesto anual.	Los gobiernos regionales transfieren un porcentaje del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción.	20% del total del canon percibido por el Gobierno Regional, destinado a inversión en investigación científica y tecnológica, infraestructura y equipamiento.
6	Mantenimiento de Infraestructura	Disposiciones Complementarias de Leyes de Presupuesto de años anteriores (referencial, a confirmar si Ley 32185 lo mantiene o modifica)	Financiamiento del mantenimiento de proyectos de impacto regional y local.	Usualmente se ha autorizado hasta el 20% de los recursos del canon en leyes de presupuesto anuales anteriores. Se debe verificar si la Ley 32185 lo contempla para 2025.

La presente propuesta legislativa plantea autorizar a los gobiernos regionales y locales a destinar hasta el diez por ciento (10%) de los recursos provenientes del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras, Renta de Aduanas y Participaciones, de manera exclusiva, al financiamiento de la formalización y titulación de predios urbanos informales, disponiéndose que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, adecúe la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones para incluir a los proyectos de titulación de predios urbanos informales dentro de las

tipologías de proyectos de inversión. Esta medida se justifica por varias razones:

1. **Carácter Estratégico:** La formalización, como se argumentó en el punto anterior, es una inversión estratégica con altísimos retornos sociales y económicos. Habilitar esta fuente de financiamiento permite abordar un problema estructural que frena el desarrollo.
2. **Complementariedad:** La inversión en formalización potencia el impacto de otras inversiones (en infraestructura, servicios) financiadas también con Canon, al crear las condiciones de legalidad y ordenamiento territorial necesarias para su éxito y sostenibilidad.
3. **Autonomía y Pertinencia Local:** Dota a los gobiernos locales, que son las entidades más cercanas a la problemática de la informalidad urbana en sus jurisdicciones, de una herramienta financiera concreta para enfrentarla, reconociendo que la disponibilidad de los distintos tipos de Canon y Regalías varía significativamente entre regiones. La inclusión de un abanico de fuentes (Canon, Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas, Participaciones) busca asegurar que la medida sea aplicable en la mayor parte del territorio nacional.
4. **Potencial de Sostenibilidad Fiscal Local:** Al ampliar la base tributaria formal del Impuesto Predial, la inversión inicial con fondos del Canon puede contribuir, a mediano y largo plazo, a fortalecer los ingresos propios de las municipalidades, reduciendo su dependencia futura de transferencias. Si bien la efectividad de la recaudación enfrenta desafíos, la formalización es un paso necesario para incrementar este potencial.

El límite del 10% propuesto busca equilibrar la necesidad urgente de financiar la formalización con la continuidad del financiamiento de otros proyectos de inversión prioritarios que también dependen de estos fondos. Representa una reasignación parcial de recursos hacia una inversión considerada fundamental y de alto impacto multiplicador.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La ley complementará la legislación existente en materia de formalización de la propiedad informal (como el Decreto Legislativo N°803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal) y normas relacionadas con el saneamiento físico-legal de predios (como la Ley N°29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su TUO). No modifica los procedimientos técnicos o legales de la formalización en sí, pero provee el marco financiero y de clasificación de inversión pública para viabilizarla a mayor escala a través de los gobiernos subnacionales.

En esencia, la ley actúa como una norma especial (*lex specialis*) que introduce precisiones y autorizaciones específicas para los proyectos de formalización urbana dentro de los regímenes generales de inversión pública y uso de recursos transferidos, sin derogar dichos regímenes generales, pero requiriendo ajustes reglamentarios para su plena implementación. Su enfoque es primordialmente

financiero y de gestión de la inversión pública, buscando remover los cuellos de botella identificados.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Si bien la elaboración de un análisis costo-beneficio ex ante detallado requeriría información presupuestal y proyecciones específicas a nivel de cada gobierno local que implemente estos proyectos, la evidencia disponible permite anticipar un balance marcadamente positivo.

Costos: Los costos directos asociados a la implementación de la ley radican en los gastos operativos necesarios para llevar a cabo los procesos de formalización y titulación. Estos incluyen, entre otros, el levantamiento catastral, el empadronamiento de poseedores, la calificación legal de expedientes, los costos de inscripción registral y el personal técnico y administrativo requerido. Es relevante destacar que la experiencia acumulada, particularmente por COFOPRI, ha demostrado que los métodos de formalización masiva permiten reducir significativamente los costos unitarios por predio titulado, estimándose estos entre US\$ 120 y US\$ 150, en comparación con los costos mucho más elevados de los procesos individuales, que pueden oscilar entre US\$ 500 y US\$ 1,000.¹⁷ La habilitación de fondos del Canon y recursos similares a través de esta ley permitiría financiar estos costos operativos, posibilitando la ejecución de programas de formalización a una escala significativa y aprovechando las economías de escala inherentes a los procesos masivos. Adicionalmente, podrían existir costos administrativos iniciales para la adecuación de sistemas y procedimientos en el MEF y los gobiernos locales.

Beneficios: Los beneficios derivados de la formalización de la propiedad urbana son sustanciales, multidimensionales y de largo alcance, superando ampliamente los costos de inversión iniciales. La evidencia empírica nacional e internacional respalda consistentemente estos impactos positivos:

- **Incremento del Valor de la Propiedad:** La obtención del título de propiedad formal incrementa tangiblemente el valor de mercado de los predios. Estudios en Perú han estimado este aumento en un promedio de US\$ 925 a US\$ 1,000 por lote, representando un incremento porcentual significativo (cerca al 25% en algunos análisis).¹⁸ Esta valorización representa una capitalización directa para las familias beneficiarias.
- **Mejora del Acceso al Crédito:** La formalización facilita el acceso al sistema financiero formal, permitiendo que la propiedad sirva como garantía para créditos hipotecarios o productivos. Si bien el acceso al crédito bancario tradicional puede seguir condicionado por los niveles de ingreso formal del titular, la titulación mejora las condiciones generales de acceso y reduce la dependencia de prestamistas informales con tasas de interés usurarias.
- **Estímulo a la Inversión:** La seguridad jurídica que otorga el título incentiva a

¹⁷ Programa de Titulación y Registro de Tierras —PTRT III— Inversión Número del Proyecto: PE-L10, fecha de acceso: abril 23, 2025, https://ewsdta.rightsindevelopment.org/files/documents/26/IADB-PE-L1026_oRMLGL1.pdf

¹⁸ Antecedentes vinculados a la informalidad predial urbana - Colegio de Abogados de Lima, fecha de acceso: abril 23, 2025, https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/antecedentes_vinculados.pdf

las familias a invertir en la mejora, ampliación y construcción de sus viviendas, así como en el desarrollo de actividades económicas en sus predios. Estudios han correlacionado la titulación con un aumento en las horas de trabajo (posiblemente por menor necesidad de vigilar la propiedad) y una reducción del trabajo infantil.

- **Facilitación del Acceso a Servicios Básicos:** Al regularizar la tenencia y ordenar el territorio, la formalización es un paso indispensable para la planificación y extensión de redes de agua potable, saneamiento, electricidad y otros servicios esenciales.
- **Reducción de la Conflictividad Social:** La claridad en los derechos de propiedad disminuye significativamente los conflictos por la tenencia de la tierra entre vecinos y frente a terceros.
- **Ampliación Potencial de la Recaudación Municipal:** La incorporación de predios al registro formal amplía uno de los principales tributos de recaudación municipal. Aunque la materialización de este beneficio depende de la capacidad de gestión tributaria de cada municipalidad, la formalización es el primer paso necesario.

La propuesta de autorizar el uso de hasta el 10% de los recursos del Canon y similares para la formalización predial urbana representa una inversión estratégica de alto retorno social y económico. Los costos asociados a los procesos de titulación, especialmente si se aplican métodos masivos eficientes, son finitos y claramente compensados por la corriente de beneficios económicos y sociales duraderos que genera la propiedad formal.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley esta alineada con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- **Política de Estado N°10:** Reducción de la pobreza.
- **Política de Estado N°13:** Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.
- **Política de Estado N°18:** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- **Política de Estado N°21:** Desarrollo en infraestructura y vivienda.
- **Política de Estado N°34:** Ordenamiento y gestión territorial.

Asimismo, esta iniciativa legislativa está alineada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, promulgada con Resolución Legislativa del Congreso N°006- 2024-2025-CR, específicamente con el **Objetivo II. Equidad y Justicia Social: Política de Estado N°10:** Reducción de la pobreza, **Tema:30.** Lucha contra la pobreza; **Política de Estado 13.** Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, **Tema 53.** Sobre la infraestructura en salud. Asimismo, está alineada con el **Objetivo III. Competitividad en el País: Política de Estado N°18.** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, **Tema 72.** Medidas para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo económico; **Política de Estado N°21:** Desarrollo en infraestructura y vivienda, **Tema 84.** Medidas para promover la titulación, formalización y promoción de la propiedad y la vivienda. Finalmente esta alineada

al **Objetivo IV.** Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado: **Política de Estado N°34:** Ordenamiento y gestión territorial, **Tema 105.** Demarcación y organización territorial.