



**PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA
EL DERECHO DE ACCESO A UNA
VIVIENDA DIGNA Y LA SEGURIDAD
JURÍDICA MEDIANTE LA AMPLIACIÓN
DEL PLAZO DE FORMALIZACIÓN DE LA
PROPIEDAD INFORMAL HASTA EL 31
DE DICIEMBRE DE 2023,
FORTALECIENDO EL ROL DE LAS
MUNICIPALIDADES PROVINCIALES EN
SU EJECUCIÓN**

Los Congresistas de la República, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ** que suscriben, a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO DE ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA Y LA
SEGURIDAD JURÍDICA MEDIANTE LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL HASTA EL 31 DE DICIEMBRE
DE 2023, FORTALECIENDO EL ROL DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
EN SU EJECUCIÓN**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto **modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N.º 28687**, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificada a su vez por la **Ley N.º 31056**, a fin de:

- a) **Actualizar la fecha límite de constitución de posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2023.**

- b) **Fortalecer el rol de las municipalidades provinciales** en la ejecución de los procesos de formalización urbana, bajo la rectoría técnica del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

Artículo 2. Modificación del inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16, el primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Modifícase el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16, el primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley N.º 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, modificada a su vez por la Ley N.º 31056, en los términos siguientes:

"Artículo 3. Ámbito de aplicación

- 3.1. *La presente ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el **31 de diciembre de 2023**.*

Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, así como los ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o se encuentren en situación de abandono."

"Artículo 16. Aplicación

El presente título establece los mecanismos legales que facilitan el acceso al suelo de predios mediante el saneamiento físico-legal y la ejecución de proyectos sobre:

- a) *Terrenos de dominio privado del Estado, de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa, ocupados por posesiones informales hasta el **31 de diciembre de 2023**, sobre los que deberá efectuarse, previamente, el respectivo saneamiento físico-legal conforme a lo establecido en la **Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, y la presente ley.*

*Las **municipalidades provinciales** asumen de manera **preferente** la ejecución de los procesos de formalización comprendidos en la presente ley,*

en el marco de sus competencias establecidas en la Ley N.º 27972 y los lineamientos técnicos del COFOPRI."

"Artículo 21. De la expropiación de los terrenos

*Declárase de necesidad pública, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 96 de la **Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, la expropiación y posterior titulación en beneficio de los pobladores de los terrenos ocupados por posesiones informales hasta el **31 de diciembre de 2023**.*

21.3. Restricciones.

El procedimiento de expropiación procede siempre que no sea factible ejecutar un procedimiento de declaración de propiedad por el ente a cargo de la formalización.

*En ningún caso se ejecutan procesos de expropiación y formalización de terrenos ocupados por posesiones informales constituidas con posterioridad al **31 de diciembre de 2023**."*

Artículo 3. Fortalecimiento del rol de las municipalidades provinciales

Las **municipalidades provinciales**, en el marco de la **Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, y de la presente ley, ejercen de manera **preferente** la competencia para ejecutar los procesos de formalización de la propiedad informal en terrenos de propiedad estatal.

El **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)** actúa como **órgano rector, supervisor y de asistencia técnica**, encargado de emitir lineamientos, supervisar los estándares técnicos y brindar apoyo técnico a los gobiernos locales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, adecuará la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados desde su entrada en vigencia.

Segunda. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Tercera. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 22 de octubre del 2025

Congreso de la República
José Alberto Arróla Tuero
Congresista

Congresista Darwin Espinoza Vargas

Isabel Cortez A

Haidy Juárez Calle

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION

El derecho de toda persona a **acceder a una vivienda digna, segura y adecuada** constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en la **Constitución Política del Perú**.

Este derecho no se agota en la simple tenencia material de un inmueble, sino que exige la **seguridad jurídica de la propiedad** y la integración plena de las familias al sistema urbano formal, con acceso a servicios básicos y equipamiento urbano.

En ese marco, la **formalización de la propiedad informal** se ha consolidado en las últimas décadas como una política pública prioritaria del Estado peruano. A través de ella, miles de familias peruanas han podido acceder a un título de propiedad que les brinda **estabilidad patrimonial, posibilidad de crédito, inversión en mejoras de vivienda y dignidad social**.

Sin embargo, los procesos de formalización **no han logrado cubrir la totalidad del territorio nacional**, debido a que la expansión urbana informal continúa generándose por causas estructurales —crecimiento demográfico, migración interna, insuficiente oferta de vivienda formal y debilidad de la planificación territorial—.

De acuerdo con estimaciones del **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**, cerca del **70 % de las viviendas urbanas en el Perú se encuentran en condición de informalidad**, total o parcial, ya sea por carencia de título de propiedad o por no contar con habilitación urbana registrada.¹

En este contexto, el **Congreso de la República**, mediante la **Ley N.º 32267**, promulgada el **23 de abril de 2024**, amplió por última vez los plazos del proceso de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados por posesiones informales, estableciendo como límite temporal el **31 de diciembre de 2021**.

Dicha norma, impulsada por el **congresista Jhaec Darwin Espinoza Vargas**, representó un avance significativo al consolidar un marco legal unificado para los procesos de titulación y dotación de servicios básicos.

No obstante, desde la entrada en vigencia de dicha ley, **la realidad social ha continuado evolucionando**. Diversos fenómenos naturales —como los efectos del **Ciclón Yaku (2023)**, los **oleajes anómalos en la costa norte** y los impactos

¹ INEI, Informe sobre déficit habitacional 2024.

residuales de la **pandemia de COVID-19**— generaron desplazamientos poblacionales y nuevas ocupaciones informales en zonas urbanas y periurbanas.

Frente a ello, **COFOPRI** ha reconocido públicamente que **"la demanda social de formalización supera con amplitud la capacidad operativa actual del Estado"** (declaraciones del director ejecutivo, El Peruano, edición del 12 de junio de 2024).²

Asimismo, en distintas regiones —como Áncash, Piura, La Libertad y Lambayeque— las **municipalidades provinciales** han asumido de manera activa procesos de levantamiento catastral y regularización de posesiones, ante la **insuficiencia logística de COFOPRI** para atender el volumen de expedientes.

El propio **Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA** ya prevé esa posibilidad, pero la falta de rango legal expreso genera **inseguridad jurídica y limitaciones administrativas**.

Por ello, el presente **Proyecto de Ley** que garantiza el derecho de acceso a una vivienda digna y la seguridad jurídica mediante la ampliación del plazo de formalización de la propiedad informal hasta el 31 de diciembre de 2023, fortaleciendo el rol de las municipalidades provinciales en su ejecución, se formula con la finalidad de **actualizar el marco temporal de la formalización urbana y descentralizar su ejecución**, otorgando a los gobiernos locales un papel activo en la titulación y regularización predial.

La propuesta **no crea nuevos gastos públicos** ni estructuras institucionales, sino que **optimiza el uso de capacidades existentes**, reforzando la coordinación entre **COFOPRI**, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y las **municipalidades provinciales**.

De este modo, la iniciativa responde al mandato constitucional de promover la **función social de la propiedad** (artículo 70) y a los objetivos de la **Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2023-2030**, que prioriza la reducción del déficit habitacional y la formalización progresiva de la tenencia urbana³.

II. ANTECEDENTES

La formalización de la propiedad informal en el Perú ha sido una de las políticas públicas más sostenidas desde inicios de la década de 1990. Su desarrollo normativo ha buscado otorgar seguridad jurídica a millones de familias que, por causas sociales

² Diario El Peruano, edición 12.06.2024 – Declaraciones del Director Ejecutivo de COFOPRI.

³ MVCS, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2023–2030.

y económicas, ocuparon terrenos de manera irregular o sin título de propiedad debidamente inscrito.

2.1. Origen de la política nacional de formalización

El proceso se institucionalizó a partir del **Decreto Legislativo N.º 803 (1996)**, que creó el **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)**, estableciendo el marco legal para regularizar la tenencia de predios urbanos y rurales ocupados sin título.

Este modelo fue pionero en América Latina y permitió, durante su primera década, la entrega de más de **1,5 millones de títulos de propiedad**.

Posteriormente, el **Decreto Supremo N.º 013-99-MTC** aprobó el **Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal**, dando origen al **Sistema Nacional de Formalización de la Propiedad Informal (SINAFORP)**.

El objetivo fue articular a COFOPRI, los gobiernos locales y los sectores competentes para unificar criterios de titulación y catastro.

2.2. Leyes de expansión y fortalecimiento institucional

A partir del año 2004, el Congreso promulgó una serie de leyes complementarias destinadas a ampliar los alcances del proceso:

- **Ley N.º 28391 (2004):** Declara de interés nacional y necesidad pública la formalización de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, incorporando los predios de propiedad estatal.
- **Ley N.º 28687 (2006):** "Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos". Esta norma consolidó los procedimientos de formalización, expropiación y acceso al suelo, estableciendo por primera vez un **marco integral para el saneamiento físico-legal, titulación y habilitación urbana**.
- **Leyes N.º 28923 y N.º 29802 (2007 y 2011):** Crearon y prorrogaron un **régimen temporal extraordinario de formalización y titulación**, exonerando de tasas registrales y ampliando los beneficios para las zonas afectadas por el sismo del 15 de agosto de 2007.

- **Ley N.º 29320 (2009):** Modificó el artículo 21 de la Ley 28687, fortaleciendo los mecanismos de expropiación y saneamiento de terrenos ocupados por posesiones informales.
- **Ley N.º 30711 (2018):** Introdujo medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, incentivando la coordinación entre los niveles de gobierno.

2.3. Ampliaciones posteriores y actualización del marco legal

Con la **Ley N.º 31056 (2020)**, el Congreso amplió los plazos de titulación y dispuso la emisión de un **nuevo reglamento**, aprobado mediante el **Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA**, que otorgó mayor participación a las **municipalidades provinciales** para apoyar la ejecución de los procesos de formalización, en coordinación con COFOPRI.

No obstante, esta norma mantuvo el límite de ocupación en **31 de diciembre de 2015**, lo que dejó fuera de cobertura a miles de familias que se habían asentado en años posteriores.

En respuesta a esa situación, el **Proyecto de Ley N.º 5927/2023-CR**, de autoría del **congresista Jhaec Darwin Espinoza Vargas**, fue debatido en la **Comisión de Vivienda y Construcción** y finalmente aprobado por el Pleno del Congreso.

Dicho proyecto se convirtió en la **Ley N.º 32267**, promulgada el 22 de marzo del 2025, la cual **amplió por última vez el plazo de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021**.

La Ley 32267 representó un hito al integrar, en un solo cuerpo normativo, las modificaciones a la Ley 28687, a la Ley 31056 y a la Ley 28923, unificando criterios técnicos para el saneamiento físico-legal y la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales.

2.4. Falta de reglamentación e implementación parcial

A pesar de su promulgación, la **Ley N.º 32267 aún no ha sido reglamentada**, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) no ha emitido el decreto supremo correspondiente para la adecuación del **Reglamento de la Ley 31056**, lo cual ha impedido su ejecución efectiva.

Sin embargo, **COFOPRI** ha continuado aplicando los criterios de la ley de manera parcial, priorizando expedientes iniciados antes de 2021.

En regiones como **Áncash, Piura, La Libertad y Lambayeque**, los gobiernos locales —ante la falta de intervención oportuna de COFOPRI— han iniciado **procesos de levantamiento catastral, delimitación y empadronamiento de posesiones informales** con sus propios recursos.

Un informe del diario **"La República"** (edición del 8 de julio de 2024) señaló que **"más de 3 mil hectáreas de suelo urbano en el país se mantienen sin titular pese a estar habitadas desde hace más de dos años, debido a que COFOPRI carece del presupuesto necesario y no se ha aprobado el reglamento de la ley de formalización vigente"**⁴.

Asimismo, el diario **"Gestión"** (edición del 5 de septiembre de 2024) reportó que **solo el 40% de los expedientes de formalización iniciados en 2023 han podido ser concluidos**, resaltando la necesidad de **transferir progresivamente las funciones de ejecución a las municipalidades provinciales**, que cuentan con mayor conocimiento territorial y cercanía a los beneficiarios⁵.

2.5. Contexto social y urbano posterior a 2021

Entre los años **2022 y 2024**, el país experimentó un nuevo ciclo de informalidad urbana, impulsado por tres factores principales:

- **Crisis económica postpandemia**, que elevó el déficit habitacional a más de **1,8 millones de viviendas** (según el Informe del INEI, julio 2024).
- **Fenómenos naturales y climáticos extremos**, como el **Ciclón Yaku (2023)** y los **oleajes anómalos en el litoral**, que desplazaron familias hacia zonas no regularizadas.
- **Insuficiencia de oferta de vivienda social y falta de suelo urbanizado**, que forzó nuevas ocupaciones informales en terrenos del Estado.

Estos hechos demuestran que el **corte temporal del 31 de diciembre de 2021** fijado por la Ley 32267 **ya no refleja la realidad social ni territorial del país**, y que es necesario **actualizarlo hasta el 31 de diciembre de 2023** para incluir a los hogares que se establecieron durante este periodo crítico.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La problemática de la propiedad informal en el Perú continúa siendo uno de los principales desafíos estructurales del desarrollo urbano y social.

⁴ Diario La República, edición 08.07.2024 – "Formalización estancada: tres mil hectáreas urbanas sin titular".

⁵ Diario Gestión, edición 05.09.2024 – "COFOPRI solo concluyó el 40% de expedientes de formalización 2023".

A pesar de los avances logrados desde la creación de COFOPRI y la promulgación de leyes sucesivas, persisten tres grandes deficiencias en el actual marco legal y en su implementación práctica:

1. un **plazo desactualizado** que excluye a miles de familias asentadas legítimamente después del 2021;
2. una **centralización excesiva en COFOPRI**, que impide la cobertura territorial suficiente; y
3. una **falta de reglamentación y coordinación institucional efectiva** con los gobiernos locales.

3.1. Plazo desfasado que excluye a nuevas familias ocupantes

El límite temporal establecido por la **Ley N.º 32267** —31 de diciembre de 2021— ha quedado desfasado frente a la realidad urbana y social del país⁶.

De acuerdo con estimaciones del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)**, entre 2022 y 2023 se originaron más de **180 mil nuevas ocupaciones informales** en zonas periurbanas, muchas de ellas conformadas por familias desplazadas por fenómenos naturales o crisis económicas locales⁷.

La **Contraloría General de la República**, en su Informe N.º 078-2024-CG/VIVIENDA, señaló que **"los procesos de formalización se encuentran rezagados respecto a la expansión urbana reciente, y la cobertura legal vigente no abarca los asentamientos formados durante los años 2022 y 2023"**⁸.

En otras palabras, el marco actual **no reconoce jurídicamente** la situación de miles de familias que, si bien ocupan predios estatales, **no pueden iniciar procedimientos de formalización** porque su fecha de constitución supera el límite legal.

Esta exclusión genera un círculo vicioso: los gobiernos locales **no pueden intervenir** sin base normativa, **COFOPRI no tiene mandato ni recursos** para hacerlo, y las familias **no acceden a servicios básicos ni seguridad jurídica**.

⁶ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Proyecto de Reglamento Ley 32267 (documento de consulta, octubre 2025)

⁷ Instituto INVIURB, Boletín de Formalización Urbana 2024.

⁸ Contraloría General de la República – Informe N.º 078-2024-CG/VIVIENDA.

El resultado es la **cronificación de la informalidad urbana**, con el consecuente deterioro del entorno urbano y la vulneración del derecho constitucional a la vivienda digna.

3.2. Centralización excesiva en COFOPRI y limitada capacidad operativa

COFOPRI, como organismo ejecutor de la política nacional de formalización, **carece actualmente de capacidad logística y presupuestal** para atender la magnitud de la demanda.

En 2024, la institución reportó un **presupuesto ejecutable de S/ 132 millones**, de los cuales **solo el 62 % fue destinado a procesos de formalización urbana**, priorizando Lima, Piura, Lambayeque y La Libertad (Presupuesto Institucional Modificado – MEF, julio 2024).

Esto ha generado **cuellos de botella y tiempos de espera de hasta 24 meses** para la titulación efectiva de un predio.

En declaraciones recogidas por el diario **"El Comercio"** (edición del 18 de mayo de 2024), representantes de la Federación Nacional de Trabajadores de COFOPRI reconocieron que **"no se cuenta con personal ni vehículos suficientes para cubrir las provincias alejadas**, por lo que urge un esquema descentralizado que delegue la ejecución a las municipalidades provinciales"⁹.

A pesar de que el **Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA** faculta a COFOPRI a suscribir convenios de cooperación con los municipios para fortalecer la formalización, estos acuerdos **no tienen rango de ley**, lo que limita su alcance y genera interpretaciones dispares entre regiones.

En consecuencia, los **gobiernos locales** —que poseen catastro, registros vecinales y presencia territorial permanente— **no pueden actuar plenamente**, quedando subordinados a autorizaciones administrativas del órgano central.

Esta situación contraviene el **principio de descentralización** establecido en el artículo 188 de la Constitución Política y en la **Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972)**.

3.3. Ausencia de reglamentación y vacíos normativos en la Ley N.º 32267

A más de un año de su promulgación, la **Ley N.º 32267 no ha sido reglamentada** por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

⁹ Diario El Comercio, edición 18.05.2024.

Ello impide la aplicación práctica de las modificaciones introducidas y mantiene desactualizado el **Reglamento de la Ley 31056 (D.S. N.º 002-2021-VIVIENDA)**, lo que genera **inseguridad jurídica y administrativa**.

De acuerdo con el portal de transparencia del MVCS, el proyecto de reglamento fue **elaborado en diciembre de 2024**, pero aún **no ha sido sometido a aprobación del Consejo de Ministros**, lo que bloquea su entrada en vigencia.

Mientras tanto, COFOPRI aplica criterios propios basados en directivas internas, **sin un marco reglamentario uniforme**, lo que ha provocado **disparidad en los procedimientos y retrasos en la titulación**.

En algunos departamentos, los empadronamientos iniciados por las municipalidades se encuentran en suspenso porque no existe disposición legal expresa que reconozca su competencia ejecutora.

El resultado es un escenario de **incoherencia normativa**:

- La ley existe, pero no está reglamentada;
- COFOPRI tiene el mandato, pero no la capacidad;
- Y las municipalidades tienen la voluntad y la cercanía, pero no el respaldo legal suficiente.

3.4. Impactos sociales y territoriales del problema

La falta de actualización del marco de formalización y la centralización de competencias han generado impactos negativos visibles:

- **Pérdida de inversión pública:** los municipios no pueden ejecutar obras de saneamiento, electrificación o agua potable en zonas sin título formal.
- **Inseguridad jurídica:** los predios informales no pueden ser inscritos en la SUNARP ni acceder a crédito hipotecario.
- **Fragmentación territorial:** la falta de catastro formal impide la planificación urbana ordenada.
- **Vulnerabilidad social:** las familias asentadas después de 2021 viven sin acceso legal a servicios básicos y en permanente riesgo de desalojo o de conflictos de propiedad.

Según el **Instituto de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Territorial (INVIURB)**, alrededor del **30 % de las posesiones informales creadas en los últimos tres años se encuentran en zonas estatales con potencial de**

formalización inmediata, lo que equivale a más de **200 mil familias** en condición de espera¹⁰.

3.5. Síntesis del problema identificado

En síntesis, la situación actual revela un **vacío normativo temporal, operativo y territorial** que impide la continuidad efectiva de la política de formalización.

La ley vigente (N.º 32267) **ya no responde a las condiciones reales del país**, dejando a miles de familias en una situación de exclusión jurídica y social.

Por ello, se requiere una **modificación legislativa precisa** que:

- Actualice la fecha límite de formalización al **31 de diciembre de 2023**.
- Reconozca la **competencia preferente de las municipalidades provinciales** en la ejecución de los procesos de formalización.
- Obligue al Ejecutivo a **adecuar el reglamento en un plazo perentorio de 90 días hábiles**.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito **dar continuidad y coherencia a la política nacional de formalización de la propiedad informal**, consolidando un enfoque **descentralizado, eficiente y socialmente justo**, en el que las **municipalidades provinciales** asuman un rol operativo protagónico bajo la supervisión técnica de COFOPRI.

Esta iniciativa restablece la continuidad de la política pública de formalización, promoviendo eficiencia administrativa y justicia social. Constitucionalmente, se sustenta en los artículos 1, 2, 59 y 70 de la Constitución.

Asimismo, es importante precisar que la presente iniciativa legislativa **se formula pese a que la Ley N.º 32267 aún no ha sido reglamentada**, en virtud de la **potestad constitucional del Congreso de la República para legislar sin condicionamientos reglamentarios del Poder Ejecutivo**, conforme a lo dispuesto en el **artículo 107 de la Constitución Política del Perú** y los **artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso**.

El **Tribunal Constitucional**, en el **Exp. N.º 0006-2003-AI/TC (FJ 14)**, ha señalado que *"el ejercicio de la función legislativa no puede ser limitado por la inacción o demora del Poder Ejecutivo en reglamentar una ley, pues el Parlamento conserva la potestad de*

¹⁰ Instituto INVIURB, Boletín de Formalización Urbana 2024.

modificar, ampliar o derogar la norma cuando lo estime necesario para el interés público"¹¹.

En el mismo sentido, la **Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República**, en su dictamen emitido en el año **2020 sobre la Ley N.º 31083 (devolución ONP)**, precisó que *"la potestad de legislar no se subordina a la existencia de reglamentos ni puede quedar en suspenso por su falta"*¹².

Por tanto, la **ausencia de reglamentación no constituye impedimento legal ni constitucional** para que el Congreso precise o amplíe el alcance de la Ley N.º 32267, especialmente cuando ello **responde a la necesidad de garantizar la continuidad de una política pública esencial** para la seguridad jurídica y el derecho a la vivienda digna¹³.

El congresista **Darwin Espinoza Vargas** afirmó en *RPP Noticias* (26.04.2024): "El título de propiedad no solo da seguridad, sino esperanza". La descentralización permite que las municipalidades ejecuten la formalización con proximidad y conocimiento territorial, generando confianza y resultados tangibles para la población.

La justificación del proyecto se sustenta en tres dimensiones: **(i) social y humana, (ii) jurídica y constitucional, y (iii) técnica e institucional.**

4.1. Dimensión social y humana

El derecho a una vivienda digna no es un privilegio, sino una **exigencia del Estado Social de Derecho**.

La Constitución Política del Perú, en sus artículos 1, 2 inciso 1, 59 y 70, reconoce el deber del Estado de promover el bienestar general, garantizar la propiedad privada con función social y asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las personas¹⁴.

Actualmente, miles de familias peruanas habitan en predios de propiedad estatal o municipal **sin título formal** debido a la desactualización del marco legal.

Estas familias —muchas de ellas desplazadas por desastres naturales, pérdida de empleo o crisis económica— **no pueden acceder a programas sociales ni**

¹¹ Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N.º 0006-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 14.

¹² Congreso de la República del Perú. Dictamen de la Comisión de Constitución – Ley N.º 31083 (Devolución ONP), Lima, 2020.

¹³ Defensoría del Pueblo. Informe Técnico N.º 001-2021-DP/ADM: Competencias del Congreso en materia legislativa, Lima, 2021.

¹⁴ Constitución Política del Perú (arts. 1, 2, 59, 70, 188, 102).

servicios básicos, porque sus viviendas se encuentran fuera del ámbito legal de formalización.

Según datos del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)**, el **déficit habitacional total** en el país supera los 1,8 millones de viviendas, y más del **60 % de los nuevos asentamientos urbanos creados entre 2021 y 2023** se encuentran sobre terrenos del Estado sin reconocimiento legal¹⁵¹⁶.

El proyecto de ley busca **incorporar a esas familias al marco de protección jurídica del Estado**, actualizando el límite temporal de formalización hasta el **31 de diciembre de 2023**, lo cual **no legaliza la invasión**, sino que **reconoce situaciones consolidadas** y humanitariamente irreversibles, en las que las familias han establecido una residencia permanente, construcciones estables y vínculos sociales duraderos.

Asimismo, al **fortalecer el rol de las municipalidades provinciales**, se garantiza una **atención más cercana, rápida y territorialmente informada**, lo que reduce la desigualdad en el acceso a la propiedad formal entre Lima y las regiones.

4.2. Dimensión jurídica y constitucional

Desde el punto de vista jurídico, la iniciativa **es plenamente compatible con el ordenamiento constitucional peruano**.

1. Principio de función social de la propiedad (artículo 70 de la Constitución):

La propiedad no solo tiene una función económica, sino también social. Por ello, la formalización de la tenencia irregular cumple una finalidad de justicia social, otorgando certeza jurídica y reduciendo los conflictos patrimoniales¹⁷.

2. Principio de descentralización (artículo 188):

El Estado unitario peruano se organiza de manera descentralizada. Las municipalidades provinciales, al ser los órganos más cercanos al ciudadano, están en mejores condiciones para identificar, empadronar y verificar las posesiones informales dentro de su territorio¹⁸.

¹⁵ MVCS – Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2023–2030.

¹⁶ COFOPRI – Balance Institucional 2024.

¹⁷ Constitución Política del Perú (arts. 1, 2, 59, 70, 188, 102).

¹⁸ Constitución Política del Perú (arts. 1, 2, 59, 70, 188, 102).

La ley **no traslada competencias exclusivas de COFOPRI**, sino que **establece un régimen de ejecución preferente local**, manteniendo la rectoría técnica del órgano nacional.

3. Competencia del Congreso (artículo 102 inciso 1):

El Congreso de la República está facultado para modificar y desarrollar la legislación en materia de propiedad, urbanismo y vivienda. Esta propuesta no crea derechos nuevos, sino que **ajusta los plazos y procedimientos para hacer operativa una ley ya vigente**¹⁹.

4. Compatibilidad con los tratados internacionales:

El artículo 25 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** y el artículo 11 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluye el derecho a una vivienda digna y segura.

La presente ley materializa ese compromiso internacional mediante una acción concreta de política pública.

En consecuencia, **no existe incompatibilidad constitucional, orgánica ni presupuestal** con la propuesta.

Más bien, su aprobación **fortalece los principios de igualdad, seguridad jurídica y descentralización administrativa**.

4.3. Dimensión técnica e institucional

Desde el punto de vista técnico, la iniciativa responde a una realidad comprobada: **COFOPRI no tiene capacidad operativa suficiente** para atender la totalidad de la demanda de formalización. En 2024, su ejecución efectiva se concentró en apenas **60 de las 196 provincias del país**.

Las **municipalidades provinciales**, por el contrario, cuentan con oficinas de desarrollo urbano, catastro y planificación que operan permanentemente, con personal técnico y conocimiento del territorio. Sin embargo, su intervención se ha visto restringida porque la legislación vigente **no les otorga rango legal expreso de competencia preferente**.

¹⁹ Constitución Política del Perú (arts. 1, 2, 59, 70, 188, 102).

La propuesta legislativa **corrige este vacío**, reconociendo a las municipalidades provinciales como **entidades ejecutoras preferentes**, bajo los siguientes principios operativos:

- **Rectoría técnica:** COFOPRI emite lineamientos, estándares y formatos únicos de titulación.
- **Ejecución descentralizada:** las municipalidades provinciales implementan los procesos de campo y expedientes técnicos.
- **Supervisión coordinada:** el MVCS realiza seguimiento y evaluación nacional de metas.

Este esquema no altera la estructura institucional vigente, sino que **optimiza los recursos existentes y evita la duplicidad de funciones**, garantizando la continuidad del sistema nacional de formalización.

4.4. Enfoque político y de oportunidad

El proyecto tiene un claro **enfoque de justicia territorial y cohesión social**, alineado con la agenda legislativa de desarrollo urbano inclusivo.

Busca **reactivar la política de formalización como motor de desarrollo local**, promover la **inversión pública y privada en barrios formalizados**, y garantizar la **dignidad de las familias peruanas** que hoy viven en condición de informalidad.

En palabras del congresista **Jhaec Darwin Espinoza Vargas**, autor de la ley base (32267):

"El título de propiedad no solo da seguridad, sino esperanza. Es el punto de partida de la dignidad familiar y del desarrollo local." (Entrevista en RPP Noticias, 26 de abril de 2024.)²⁰

La actualización del marco normativo permitirá **retomar esa visión política de justicia social** y reforzar la confianza de la ciudadanía en el Congreso como promotor de soluciones reales y concretas.

V. MARCO NORMATIVO

El marco jurídico aplicable a la presente iniciativa legislativa se encuentra conformado por **normas de rango constitucional, legal y reglamentario**, que

²⁰ RPP Noticias, entrevista al congresista Jhaec Darwin Espinoza, 26.04.2024.

establecen las bases del derecho de propiedad, el principio de función social, la descentralización del Estado y las competencias institucionales en materia de formalización predial.

La propuesta de modificación se formula **en armonía con dicho marco y sin generar contradicciones ni superposiciones** con las disposiciones vigentes.

5.1. Marco constitucional

a) Dignidad de la persona humana y derecho a la vivienda

El artículo 1 de la Constitución Política del Perú reconoce que **"la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"**. En ese sentido, el derecho a una vivienda digna, segura y adecuada constituye un componente esencial del principio de dignidad humana.

Asimismo, el artículo 2 inciso 1 garantiza el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y a no ser discriminada por su condición económica o social. Este principio se materializa al permitir que las familias en situación de informalidad accedan a la titularidad legal de su vivienda²¹.

b) Función social de la propiedad

El artículo 70 de la Constitución consagra el derecho de propiedad, pero establece que **"debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley"**.²²

La formalización de la propiedad informal cumple precisamente esa función social: no busca premiar la ocupación irregular, sino **ordenar la tenencia, asegurar el bien común y garantizar la estabilidad urbana**.

c) Descentralización y desarrollo local

El artículo 188 de la Constitución dispone que **"la organización del Estado es unitaria, representativa y descentralizada, y se realiza conforme al principio de subsidiariedad"**.²³

La descentralización implica que las funciones administrativas deben ser ejecutadas **por el nivel de gobierno más cercano al ciudadano** que pueda hacerlo con eficiencia.

²¹ Constitución Política del Perú.

²² Constitución Política del Perú.

²³ Constitución Política del Perú.

Por ello, las **municipalidades provinciales** —que poseen el conocimiento territorial, el catastro urbano y la interacción directa con la población— son las entidades naturalmente llamadas a **ejecutar los procesos de formalización** bajo lineamientos nacionales.

d) Competencia legislativa del Congreso

El artículo 102 inciso 1 de la Constitución faculta al Congreso a "**dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes**".

En ejercicio de esta atribución, el presente proyecto **modifica los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N.º 28687**, ajustando los plazos de formalización y fortaleciendo las competencias municipales, dentro del marco de la rectoría técnica de COFOPRI.

5.2. Marco legal ordinario

a) Ley N.º 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos (2006)

Esta norma constituye el **marco matriz** del sistema de formalización predial en el Perú. Regula la regularización de la tenencia, los procedimientos de expropiación, el acceso al suelo y la habilitación de servicios básicos. Sus disposiciones son de alcance nacional y aplican a los terrenos ocupados por posesiones informales sobre propiedad estatal o privada.²⁴

La presente iniciativa **modifica los artículos 3, 16 y 21**, que definen el ámbito temporal, el tipo de predios y los mecanismos de expropiación, **actualizando el plazo hasta el 31 de diciembre de 2023**. Se mantiene intacta la estructura de la ley, pero se **reconoce la ejecución preferente de las municipalidades provinciales**, en coordinación con COFOPRI.

b) Ley N.º 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización (2020)

Esta norma amplió los plazos establecidos en la Ley 28687 y autorizó la emisión de su reglamento mediante el **Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA**, vigente hasta la fecha. Dicho reglamento introdujo una innovación

²⁴ Leyes N.º 28687

importante: la **participación de las municipalidades provinciales** en el proceso de formalización mediante convenios con COFOPRI.²⁵

El proyecto actual **consolida esa disposición reglamentaria a nivel de ley**, elevándola de jerarquía normativa para garantizar su aplicación uniforme en todo el territorio nacional.

c) Ley N.º 32267 (2025)

Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el **22 de marzo del 2025**, esta ley amplió por última vez los plazos de formalización de la propiedad informal hasta el **31 de diciembre de 2021**. Aunque representó un avance, la falta de reglamentación impidió su implementación plena²⁶.

El presente proyecto **no deroga ni sustituye la Ley N.º 32267**, sino que la **complementa y actualiza**, extendiendo el plazo al **31 de diciembre de 2023** y fortaleciendo la capacidad municipal de ejecución.

d) Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

En su **artículo 80**, esta norma reconoce que las municipalidades provinciales tienen competencia para planificar, ejecutar y administrar los procesos de desarrollo urbano, catastro y saneamiento físico-legal.²⁷

La presente iniciativa **refuerza esa competencia**, otorgándoles un rol preferente en la ejecución de la formalización de la propiedad informal, **sin modificar la ley orgánica**, para evitar observaciones de constitucionalidad o duplicidad funcional.

5.3. Marco reglamentario y políticas sectoriales

a) Decreto Supremo N.º 002-2021-VIVIENDA

Reglamento de la Ley N.º 31056. Establece los procedimientos de formalización y titulación, e introduce la posibilidad de cooperación intergubernamental entre COFOPRI y las municipalidades. Sin embargo, al no haberse actualizado tras la promulgación de la Ley N.º 32267, **mantiene referencias desfasadas al año 2015**²⁸.

²⁵ Leyes N.º 31056.

²⁶ Leyes N.º 32267.

²⁷ Leyes N.º 27972

²⁸ D.S. N.º 002-2021-VIVIENDA; D.S. N.º 012-2023-VIVIENDA.

Por ello, el proyecto dispone expresamente que el Poder Ejecutivo **adecue la presente ley en un plazo no mayor de 90 días hábiles**, con la finalidad de asegurar la coherencia reglamentaria.

b) Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2023–2030 (MVCS)²⁹

Aprobada mediante **Decreto Supremo N.º 012-2023-VIVIENDA**, esta política reconoce como **objetivo prioritario 2.2.1** la "formalización de la tenencia de suelo urbano como instrumento de reducción de la pobreza y del déficit habitacional".

La iniciativa se alinea directamente con esa política, contribuyendo a su cumplimiento progresivo.

c) Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT 2024)

El **Ministerio del Ambiente (MINAM)** y el MVCS establecieron en el PNOT la necesidad de fortalecer los catastros locales y la coordinación entre niveles de gobierno para el uso eficiente del suelo urbano.

El presente proyecto **materializa esa coordinación**, otorgando a las municipalidades provinciales un rol operativo que refuerza la gestión territorial descentralizada³⁰.

5.4. Relación con normas internacionales y comparadas

A nivel internacional, la propuesta se encuentra en línea con los principios establecidos por la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** (Objetivo 11: "Ciudades y comunidades sostenibles") y con la **Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (Hábitat III)³¹**, que promueven la formalización y regularización del suelo urbano como instrumentos de inclusión social. En el ámbito comparado:

- **Colombia**, mediante la *Ley 2044 de 2020*, facultó a los municipios a ejecutar la titulación de predios ocupados por asentamientos informales.
- **México**, a través del *Programa Nacional de Regularización del Suelo 2023–2024*, ha incorporado a los gobiernos locales como ejecutores principales del proceso de formalización³².

²⁹ Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2023–2030.

³⁰ Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2024.

³¹ ONU-Hábitat, Nueva Agenda Urbana (2016).

³² CEPAL, Regularización del suelo urbano en América Latina, 2023.

- Estas experiencias demuestran que la **descentralización de la formalización urbana es una tendencia consolidada** en América Latina, que mejora la eficiencia y la cobertura.

5.5. Síntesis normativa

El proyecto de ley se enmarca dentro del **sistema jurídico vigente**, respetando la jerarquía normativa y la distribución de competencias. En resumen:

- **Constitucionalmente**, desarrolla los principios de función social de la propiedad y descentralización.
- **Legalmente**, modifica la Ley 28687 en coherencia con la Ley 31056 y la Ley 32267.
- **Reglamentariamente**, ordena la adecuación normativa del D.S. 002-2021-VIVIENDA.
- **Políticamente**, se alinea con los objetivos nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo-beneficio del presente proyecto de ley evidencia que **los beneficios sociales, económicos e institucionales superan ampliamente los costos administrativos** derivados de su implementación.

La propuesta no implica nuevas estructuras ni asignaciones presupuestales adicionales, sino una **redistribución funcional de competencias**, dentro del marco operativo existente entre COFOPRI y las municipalidades provinciales.

6.1. Impacto económico directo

a) Ampliación del universo formalizable

De acuerdo con proyecciones del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)** y el **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**, en el periodo 2022–2023 se habrían constituido **más de 200,000 nuevas posesiones informales** sobre terrenos de propiedad estatal.

La ampliación del plazo hasta el **31 de diciembre de 2023** permitiría incorporar a **más de 800,000 personas** al proceso de formalización, generando seguridad jurídica y promoviendo inversión familiar.

Si se considera un valor promedio de **S/ 40,000 por lote formalizado** (según registros de COFOPRI y del mercado inmobiliario social), el total de predios regularizados representaría una **inyección patrimonial formal estimada en**

S/ 8,000 millones, que dinamizaría el mercado hipotecario y las economías locales³³.

b) Eficiencia presupuestal del Estado

La ejecución descentralizada de la formalización por parte de las **municipalidades provinciales** reduce significativamente los costos administrativos unitarios.

Según estimaciones del **MEF – Dirección General de Presupuesto Público (2024)**:

- El costo promedio de formalización por lote a cargo de COFOPRI es de **S/ 2,200** (por gastos de desplazamiento, brigadas y logística nacional).
- En cambio, si el proceso es asumido por las municipalidades, el costo se reduce a **S/ 900** por lote, al aprovechar personal local, catastro existente y recursos propios.

Esto representa un **ahorro del 59 %** por unidad formalizada y una reducción potencial de **S/ 260 millones anuales** en el gasto público, sin sacrificar estándares técnicos ni jurídicos³⁴.

c) Reactivación económica y dinamización del crédito hipotecario

El acceso a la titularidad formal de la vivienda genera un **efecto multiplicador** en la economía:

- **Acceso al crédito:** la inscripción del título en la SUNARP permite que las familias accedan a microcréditos o programas como *Techo Propio* y *Mi Vivienda*.
- **Incremento del valor del suelo:** los predios formalizados incrementan su valor en **entre 30 % y 50 %** según el *Informe del Observatorio Urbano del MVCS (2024)*.
- **Dinamización local:** los municipios recaudan más impuestos prediales y arbitrios, aumentando su capacidad de inversión social.

El Banco Mundial, en su informe *"Regularización de la Tenencia y Desarrollo Urbano en América Latina"* (2023), concluye que **cada dólar invertido en**

³³ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Proyecciones de Formalización Urbana 2024.

³⁴ MEF – *Reporte de Eficiencia del Gasto Público, 2024*.

formalización genera un retorno social promedio de 7 dólares, al aumentar la productividad y la seguridad jurídica de los hogares³⁵.

6.2. Impacto social y urbano

a) Reducción de la pobreza y vulnerabilidad

La formalización de la propiedad **es una de las políticas más efectivas de reducción de pobreza multidimensional**, al otorgar un activo económico tangible y garantizar el acceso a servicios básicos.

Un estudio del **INVIURB (2024)** muestra que el 72 % de los hogares formalizados logran conectarse a redes de agua y electricidad en los primeros dos años posteriores a la titulación³⁶.

Además, el título de propiedad **otorga protección jurídica frente a desalojos y conflictos de posesión**, reduciendo la vulnerabilidad de las familias, especialmente mujeres jefas de hogar.

Según el **Registro Nacional de Formalización Urbana**, 3 de cada 10 títulos emitidos benefician a mujeres como titulares principales, promoviendo equidad de género en el acceso a la vivienda.

b) Ordenamiento territorial y reducción de riesgos

La ampliación del plazo de formalización y la participación activa de las municipalidades permitirá **actualizar los catastros urbanos** y fortalecer la planificación territorial.

Los municipios provinciales podrán integrar la información de predios formalizados a sus sistemas de planificación, reduciendo la expansión desordenada y facilitando la prevención de ocupaciones en zonas de riesgo.

De esta forma, la propuesta contribuye directamente a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, en particular al **ODS 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles)**³⁷.

c) Cohesión social y legitimidad del Estado

La intervención municipal directa en los procesos de formalización genera **mayor legitimidad política y confianza ciudadana**, al acercar el Estado a la población.

³⁵ Banco Mundial – *Regularización de la Tenencia y Desarrollo Urbano en América Latina*, 2023.

³⁶ INVIURB – *Estudio sobre Impacto Socioeconómico de la Titulación Urbana*, 2024.

³⁷ ONU-Hábitat – *Informe Mundial de Ciudades*, 2022.

En regiones como Áncash, La Libertad y Lambayeque, los procesos descentralizados de titulación piloto han mostrado un aumento del **35 % en participación comunitaria**, según el *Informe COFOPRI–MVCS 2024*³⁸.

De esta manera, la política de formalización se convierte también en un **instrumento de gobernabilidad y prevención de conflictos sociales**, al dar respuesta tangible a una demanda histórica de la ciudadanía.

6.3. Impacto institucional

La presente propuesta no crea nuevas entidades ni incrementa el gasto corriente del Estado. Su aplicación se basa en los siguientes ejes de optimización institucional:

1. **Uso de recursos existentes:** las municipalidades provinciales utilizarán su presupuesto ordinario y recursos directamente recaudados (RDR).
2. **Sinergia intergubernamental:** COFOPRI brindará asistencia técnica mediante convenios, evitando duplicidad funcional.
3. **Supervisión y control concurrente:** la Contraloría General de la República y el MVCS mantendrán control preventivo de legalidad y eficiencia.

En suma, la ley **fortalece la gestión pública sin aumentar el gasto fiscal** y promueve una administración moderna basada en resultados.

6.4. Beneficios cuantificables

Concepto	Situación actual (2024)	Con la propuesta (proyección 2025–2028)	Beneficio estimado
Pedios formalizados	150,000	350,000	200,000
Familias beneficiadas	600,000	1,400,000	800,000
Costo promedio por lote (S/.)	2,200	900	Ahorro 59 %
Inversión patrimonial generada (S/ millones)	6,000	14,000	8,000
Títulos inscritos a nombre de mujeres	30%	40%	+10 p.p.
Incremento en recaudación predial municipal	—	+S/ 90 millones/año	—

³⁸ COFOPRI – *Memoria Institucional 2024*.

6.5. Síntesis del análisis

La aprobación del presente proyecto de ley permitirá:

- Ampliar la cobertura de formalización a miles de familias hoy excluidas.
- Optimizar recursos públicos mediante descentralización y eficiencia administrativa.
- Generar crecimiento patrimonial y dinamizar la economía local.
- Fortalecer la descentralización y el rol de los gobiernos locales.
- Reducir la pobreza urbana y promover la cohesión social.

Por tanto, **el balance costo-beneficio es ampliamente favorable**, tanto para el Estado como para la sociedad.

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

La entrada en vigencia de la presente ley **genera efectos positivos de armonización y actualización normativa**, sin producir derogaciones tácitas ni conflictos de jerarquía con el ordenamiento jurídico vigente.

Su finalidad es **complementar y modernizar el marco legal existente**, de modo que la política nacional de formalización continúe de manera coherente, descentralizada y socialmente inclusiva³⁹.

7.1. Articulación con la Ley N.º 28687

La Ley N.º 28687 —Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos— constituye la **columna vertebral del sistema nacional de formalización urbana**.

La presente iniciativa **modifica los artículos 3, 16 y 21** de dicha norma, manteniendo su estructura sustantiva y ampliando su alcance temporal hasta el **31 de diciembre de 2023**.

El efecto principal de esta modificación es extender la vigencia del universo formalizable, otorgando base legal a los procedimientos de titulación iniciados por COFOPRI o por las municipalidades provinciales sobre posesiones constituidas hasta esa fecha.

³⁹ Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2023–2030.

Asimismo, la ley **refuerza la coordinación intergubernamental**, otorgando rango legal al rol operativo de las municipalidades provinciales, lo que antes solo se encontraba en disposiciones reglamentarias (D.S. N.º 002-2021-VIVIENDA).

De esta forma, se consolida un modelo de **gestión compartida**:

- **COFOPRI** mantiene la rectoría técnica y la estandarización de procedimientos.
- **Municipalidades provinciales** ejecutan los procesos de campo y expedientes técnicos dentro de su jurisdicción.
- **MVCS** ejerce supervisión normativa y planificación estratégica.

7.2. Relación con la Ley N.º 31056 y su reglamento (D.S. N.º 002-2021-VIVIENDA)

La Ley N.º 31056 amplió los plazos de formalización y estableció un marco para la cooperación técnica entre COFOPRI y los gobiernos locales.

El reglamento correspondiente (D.S. N.º 002-2021-VIVIENDA) desarrolla los procedimientos administrativos, pero **no ha sido actualizado desde 2021**, por lo que mantiene referencias desfasadas al ámbito temporal y a la distribución de competencias⁴⁰.

La presente iniciativa **dispone expresamente la adecuación del reglamento dentro de un plazo máximo de noventa (90) días hábiles** desde la entrada en vigencia de la ley.

Este mandato específico garantizará que el reglamento se actualice de manera integral, incorporando:

- La nueva fecha límite de posesiones (31 de diciembre de 2023).
- La incorporación de las municipalidades provinciales como ejecutoras preferentes.
- Los mecanismos de coordinación con COFOPRI y el MVCS.

Este ajuste reglamentario permitirá **evitar la coexistencia de normas contradictorias** y asegurar la uniformidad de aplicación a nivel nacional.

7.3. Relación con la Ley N.º 32267

La Ley N.º 32267, publicada en abril de 2024, amplió por última vez los plazos del proceso de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021.

⁴⁰ Decretos Supremos N.º 006-2006-VIVIENDA, 017-2006-VIVIENDA, 002-2021-VIVIENDA.

No obstante, dicha ley **no fue reglamentada**, generando una laguna jurídica que impidió su plena operatividad.

La nueva iniciativa **no deroga la Ley N.º 32267**, sino que la **complementa y actualiza**, estableciendo un marco temporal más coherente con la realidad urbana. En consecuencia, la presente norma **tendrá efecto modificatorio parcial** sobre los artículos actualizados por la Ley 32267 en la Ley 28687, **sustituyendo la referencia temporal y fortaleciendo la competencia municipal**.

Ello otorga continuidad normativa al proceso de formalización y evita interpretaciones fragmentadas o contradictorias entre ambas leyes.

7.4. Vinculación con la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

La propuesta **no modifica directamente** la Ley N.º 27972, a fin de preservar su naturaleza orgánica y evitar observaciones de constitucionalidad por invasión de competencias.

Sin embargo, **refuerza su aplicación práctica**, especialmente en lo dispuesto en el artículo 80, que otorga a las municipalidades provinciales competencia en materia de desarrollo urbano, catastro y saneamiento físico-legal.

De este modo, la nueva ley **opera como norma complementaria de ejecución**, otorgando respaldo legal específico a la actuación de las municipalidades provinciales en la formalización de la propiedad informal, dentro de su jurisdicción y en coordinación con COFOPRI.

La norma promueve así una **descentralización efectiva sin alterar la estructura orgánica municipal**, fortaleciendo la gobernanza territorial.

7.5. Armonización con otras normas sectoriales y transversales

El nuevo texto se articula también con otras normas relevantes del sistema jurídico nacional:

- **Ley N.º 30556**, que establece medidas de reconstrucción con cambios, aplicable a zonas afectadas por desastres naturales.
- **Ley N.º 29802**, que exonera pagos de tasas registrales y arancelarias a procesos de formalización en zonas declaradas en emergencia.
- **Ley N.º 30711**, que promueve el acceso a la propiedad formal y la gestión del suelo urbano.

- **Ley N.º 28923**, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos.

En todos los casos, la presente iniciativa **mantiene la compatibilidad y no afecta la vigencia ni el contenido esencial** de dichas normas, sino que **las refuerza y actualiza** conforme a la política nacional de vivienda y ordenamiento territorial⁴¹.

7.6. Actualización de los reglamentos sectoriales

A fin de garantizar la coherencia del sistema jurídico, la ley dispone la **adecuación de todos los reglamentos técnicos y procedimentales** en un plazo no mayor de 90 días hábiles. Esto comprende:

- El Reglamento del Título I y II de la Ley N.º 28687 (D.S. N.º 006-2006-VIVIENDA y D.S. N.º 017-2006-VIVIENDA).
- El Reglamento de la Ley N.º 31056 (D.S. N.º 002-2021-VIVIENDA).
- Las directivas técnicas de COFOPRI vinculadas al levantamiento catastral, empadronamiento y emisión de títulos.

Esta disposición busca **unificar el marco operativo nacional** y eliminar las duplicidades normativas que actualmente retrasan la ejecución de los procesos de titulación.

7.7. Efectos sobre la administración pública y el régimen presupuestal

La norma **no crea entidades ni cargos nuevos**, por lo que **no genera gasto público adicional permanente**. Las funciones asignadas a las municipalidades provinciales se financiarán con cargo a su presupuesto institucional vigente, y COFOPRI mantendrá sus labores de asistencia técnica dentro de su asignación presupuestal actual.

Por tanto, la implementación **no requiere crédito suplementario ni transferencia adicional de recursos**, garantizando su **sostenibilidad financiera** y su conformidad con el artículo 79 de la Constitución.

⁴¹ Leyes N.º 27972, 28687, 28923, 29802, 30556, 30711, 31056, 32267.

7.8. Síntesis del efecto jurídico

Norma	Efecto de la nueva ley	Resultado
Ley 28687	Modificación de artículos 3, 16 y 21 (actualización temporal y fortalecimiento municipal).	Modernización del sistema de formalización.
Ley 31056	Complementación mediante mandato de adecuación reglamentaria.	Actualización del D.S. 002-2021-VIVIENDA.
Ley 32267	Complementación y actualización del plazo límite.	Continuidad normativa.
Ley 27972	Refuerzo de competencias municipales existentes.	Descentralización efectiva.
Reglamentos sectoriales	Adecuación obligatoria en 90 días.	Homologación técnica nacional.

En consecuencia, la nueva ley **no deroga ni contradice disposiciones vigentes**, sino que **fortalece, actualiza y articula el conjunto normativo de la formalización predial urbana** en el Perú, garantizando coherencia jurídica y seguridad institucional.

VIII. ANALISIS DE DERECHO COMPARADO

El proceso de formalización de la propiedad informal constituye un **reto común en América Latina**, donde amplios sectores de la población urbana habitan en asentamientos sin título de propiedad, lo que limita su acceso a servicios, crédito y seguridad jurídica.

En las últimas dos décadas, diversos países de la región han implementado **modelos de formalización descentralizada**, donde los **gobiernos locales** asumen competencias ejecutoras bajo estándares técnicos nacionales.

Estas experiencias demuestran que la descentralización mejora la eficiencia, reduce los costos y acerca el Estado al ciudadano.

8.1. Experiencia de Colombia⁴²

Colombia es uno de los países pioneros en la descentralización de la formalización predial urbana.

a) Marco normativo principal

⁴² Ley 2044/2020 (Colombia).

- **Ley N.º 2044 de 2020**, "por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión, titulación y saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos de desarrollo incompleto".
- **Decreto N.º 1077 de 2015**, que consolida la reglamentación del sector vivienda.

Esta ley faculta a las **alcaldías municipales y distritales** a realizar la legalización y titulación de los asentamientos humanos que cumplan con los requisitos de permanencia y consolidación, bajo los lineamientos técnicos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

b) Resultados

- Entre 2020 y 2024, el *Ministerio de Vivienda* reportó **más de 145,000 títulos entregados** por los municipios en coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro.
- El tiempo promedio de formalización se redujo de **36 meses a 12 meses** gracias a la gestión local.
- El costo promedio por título se redujo de **US\$ 550 a US\$ 180**, lo que demuestra la eficiencia de la descentralización.

c) Lecciones aplicables al Perú

- La **asunción de competencias locales** no debilita la rectoría nacional, siempre que exista un **sistema unificado de lineamientos técnicos**.
- La coordinación entre los catastros municipales y el registro nacional permite **actualizar la información territorial en tiempo real**.

8.2. Experiencia de México⁴³

México ha consolidado un esquema mixto de **regularización del suelo urbano** en el que los gobiernos estatales y municipales desempeñan un rol decisivo.

a) Marco normativo principal

- **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)**.
- **Programa Nacional de Regularización del Suelo 2023–2024**, impulsado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

⁴³ Ley General de Asentamientos Humanos (México, 2016).

La normativa mexicana establece que los **ayuntamientos (municipios)** son responsables de tramitar y ejecutar la regularización de asentamientos humanos irregulares dentro de su territorio, en coordinación con los gobiernos estatales y federales.

b) Resultados

- De acuerdo con la *SEDATU (2024)*, el programa ha permitido **formalizar más de 200,000 lotes urbanos** en 17 estados, beneficiando a 1.1 millones de personas⁴⁴.
- La descentralización redujo los tiempos de regularización de 30 a 10 meses.
- El enfoque territorial permitió identificar y prevenir nuevas ocupaciones informales mediante vigilancia catastral.

c) Lecciones aplicables al Perú

- La **planificación urbana municipal** combinada con la asistencia técnica nacional garantiza sostenibilidad y control territorial.
- La ley mexicana muestra que la **formalización descentralizada puede coexistir con programas de vivienda social**, generando sinergia institucional.

8.3. Experiencia de Chile⁴⁵

Chile posee un modelo altamente técnico de regularización urbana basado en el principio de coordinación intergubernamental.

a) Marco normativo principal

- **Decreto con Fuerza de Ley N.º 2 de 1959**, sobre Viviendas Económicas.
- **Ley N.º 19.537 (1997)**, sobre Copropiedad Inmobiliaria.
- **Programa de Regularización de Loteos Irregulares**, ejecutado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

En Chile, las **municipalidades** tienen un rol operativo clave en el levantamiento de información catastral, en coordinación con el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). El programa permite regularizar subdivisiones, saneamientos y titulación individual de predios urbanos ocupados por familias de bajos ingresos.

⁴⁴ Programa Nacional de Regularización del Suelo (SEDATU, 2024).

⁴⁵ DFL N.º 2/1959 y Ley 19.537 (Chile).

b) Resultados

- Entre 2018 y 2023, el *MINVU* formalizó **más de 96,000 predios**, beneficiando a 400,000 personas.
- Los municipios participan en la identificación de zonas y supervisión de obras, reduciendo conflictos sociales y promoviendo reubicaciones planificadas.

c) Lecciones aplicables al Perú

- La **colaboración institucional permanente** entre el nivel central y municipal asegura sostenibilidad del proceso.
- La **digitalización catastral municipal** es fundamental para acelerar los procesos de titulación.

8.4. Experiencia de Ecuador⁴⁶

Ecuador adoptó un modelo intermedio, con gestión compartida entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

a) Marco normativo principal

- **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016).**
- **Plan Nacional de Regularización del Suelo Urbano (2018–2025).**

La ley faculta a los GAD municipales a regularizar y titular los predios urbanos asentados antes de la fecha de corte definida en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

b) Resultados

- Según el *MIDUVI (2024)*, se han emitido **más de 180,000 títulos de propiedad urbana**, con un costo promedio de US\$ 150 por lote.
- La descentralización ha permitido que los gobiernos municipales desarrollen **sistemas propios de catastro y georreferenciación**, mejorando la planificación territorial.

c) Lecciones aplicables al Perú

- La descentralización debe ir acompañada de **fortalecimiento técnico y capacitación permanente** a los municipios.

⁴⁶ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ecuador, 2016).

- La integración del catastro y el registro público evita duplicidades y acelera los procesos.

8.5. Experiencias de organismos internacionales

Diversos organismos multilaterales respaldan la descentralización como mecanismo eficaz de formalización urbana:

- **Banco Mundial (2023):** en su informe *"Regularización de la Tenencia en América Latina"*, recomienda la participación activa de los gobiernos locales en la ejecución y fiscalización de la titulación urbana⁴⁷.
- **ONU-Hábitat (2022):** promueve la "formalización inclusiva y territorialmente equilibrada" como parte de la *Nueva Agenda Urbana*⁴⁸.
- **CEPAL (2024):** destaca que la descentralización reduce los costos operativos hasta en 60 % y mejora la sostenibilidad del proceso⁴⁹.

8.6. Síntesis comparativa

País	Norma principal	Rol de los gobiernos locales	Resultados destacados	Lecciones aplicables
Colombia	Ley 2044/2020	Ejecución directa de titulación municipal.	+145 mil títulos (2020–2024).	Descentralización con lineamientos nacionales.
México	Ley General de Asentamientos Humanos (2016)	Municipios como ejecutores territoriales.	+200 mil lotes formalizados (2023–2024).	Planificación urbana integrada.
Chile	Programa MINVU–SERVIU	Municipios levantan catastro y verifican obras.	+96 mil predios regularizados.	Digitalización catastral y colaboración técnica.
Ecuador	Ley de Ordenamiento Territorial (2016)	GAD municipales con rol titular.	+180 mil títulos emitidos.	Integración catastro–registro y fortalecimiento técnico.

8.7. Conclusiones del derecho comparado

El análisis comparado permite concluir que:

⁴⁷ Banco Mundial, *Regularización de la Tenencia y Desarrollo Urbano en América Latina*, 2023.

⁴⁸ ONU-Hábitat, *Nueva Agenda Urbana*, 2022.

⁴⁹ CEPAL, *Tendencias de Formalización Urbana en América Latina*, 2024.

1. La **descentralización de la formalización urbana** es una tendencia consolidada en América Latina y **no afecta la rectoría nacional**, sino que la fortalece.
2. Los **gobiernos locales son los ejecutores naturales** del proceso por su conocimiento territorial y contacto directo con la población.
3. La **coordinación entre catastro, registro y planeamiento urbano** es indispensable para garantizar seguridad jurídica y sostenibilidad.
4. El Perú cuenta con la base institucional para replicar estos modelos, a través de las **municipalidades provinciales** y **COFOPRI** como ente rector técnico.

Por tanto, la propuesta legislativa que amplía el plazo de formalización y fortalece la competencia municipal se encuentra plenamente alineada con las mejores prácticas internacionales y responde a los principios de eficacia, subsidiariedad y descentralización moderna.

IX. CONCLUSIONES

9.1. Sobre la necesidad de la reforma

La presente iniciativa legislativa responde a una **necesidad nacional urgente**: actualizar el marco temporal y funcional de la política de formalización de la propiedad informal, cuya regulación actual —limitada al 31 de diciembre de 2021— ha quedado **desfasada frente a la realidad urbana, económica y social del país**.

Miles de familias asentadas legítimamente después de esa fecha se encuentran hoy fuera del ámbito legal, sin posibilidad de acceder a un título de propiedad, a servicios básicos ni a programas de vivienda.

Al ampliar el plazo de formalización hasta el **31 de diciembre de 2023**, el Congreso de la República **restaura la vigencia efectiva del derecho a la vivienda digna y la seguridad jurídica** para un amplio sector de la población, en cumplimiento de los artículos 1, 2, 59 y 70 de la Constitución Política del Perú.

9.2. Sobre el fortalecimiento del rol de las municipalidades provinciales

La descentralización de la formalización urbana hacia las **municipalidades provinciales** representa un avance estructural en la gestión pública peruana.

No se trata de sustituir a COFOPRI, sino de **redistribuir competencias bajo un modelo de cooperación técnica**, en el que el órgano nacional mantiene la

rectoría, supervisión y estandarización, mientras que los gobiernos locales ejecutan los procesos con mayor eficiencia, rapidez y conocimiento territorial.

Este esquema operativo, inspirado en los modelos de **Colombia, México, Chile y Ecuador**, ha demostrado que la participación municipal **reduce los costos operativos, mejora la calidad del servicio público y fortalece la legitimidad del Estado ante los ciudadanos.**

Con ello, se cumple además el principio de **subsidiariedad y descentralización** previsto en el artículo 188 de la Constitución.

9.3. Sobre los beneficios sociales y económicos esperados

La ampliación del plazo y la participación municipal generarán **impactos tangibles en el bienestar de las familias y en la economía nacional:**

- **Formalización de más de 200,000 nuevos predios urbanos**, beneficiando a alrededor de 800,000 peruanos.
- **Incremento del valor patrimonial de los hogares en más de S/ 8,000 millones**, según proyecciones del MVCS.
- **Ahorro del 59 % en costos operativos**, gracias a la gestión descentralizada.
- **Aumento de la recaudación municipal** y reactivación de la inversión local.
- **Mayor equidad de género**, con un 40 % de títulos emitidos a nombre de mujeres.

Estos resultados contribuyen al cumplimiento de la **Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2023–2030**, al **ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles)** y al principio de justicia social que inspira al Estado peruano.

9.4. Sobre la coherencia jurídica y técnica

La iniciativa **no deroga ninguna ley vigente**, sino que **modifica y actualiza los artículos 3, 16 y 21 de la Ley N.º 28687**, armonizando sus disposiciones con la Ley N.º 31056 y la Ley N.º 32267.

Asimismo, establece un mandato específico al Poder Ejecutivo para que **adecue el reglamento en un plazo de 90 días hábiles**, garantizando coherencia jurídica, uniformidad de aplicación y seguridad administrativa.

La propuesta mantiene la jerarquía normativa y respeta la estructura institucional del sistema nacional de formalización, **sin generar gasto público**

adicional, ya que las entidades ejecutoras (municipalidades y COFOPRI) actúan dentro de sus presupuestos ordinarios.

9.5. Sobre la visión política del proyecto

Este proyecto de ley se inscribe dentro de la **agenda de desarrollo social y descentralización del Congreso de la República**, reafirmando el compromiso del Estado con la **vivienda digna, la seguridad jurídica y la justicia territorial**.

El congresista **Jhaec Darwin Espinoza Vargas**, autor de la Ley N.º 32267 y promotor de esta nueva propuesta, continúa con la **línea política de formalización y acceso equitativo a la propiedad** que ha marcado su labor legislativa desde la presidencia de la Comisión de Vivienda y Construcción.

Esta nueva norma no solo actualiza un plazo, sino que **renueva la esperanza de miles de familias peruanas** que aspiran a vivir con dignidad, estabilidad y reconocimiento del Estado. En palabras del propio congresista Espinoza Vargas:

"Formalizar es hacer justicia. Cada título entregado es una promesa cumplida, una familia protegida y un paso firme hacia el desarrollo del país."

9.6. Conclusión final

En consecuencia, el **Proyecto de Ley que garantiza el derecho de acceso a una vivienda digna y la seguridad jurídica mediante la ampliación del plazo de formalización de la propiedad informal hasta el 31 de diciembre de 2023**, fortaleciendo el rol de las municipalidades provinciales en su ejecución, representa una **respuesta integral, moderna y humanista** frente a los desafíos del crecimiento urbano, la desigualdad social y la centralización administrativa.

Su aprobación permitirá **restablecer la continuidad del proceso nacional de formalización**, consolidar la **descentralización efectiva del Estado** y promover el **bienestar de las familias peruanas** con un enfoque de equidad, justicia y sostenibilidad.

X. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado:

I. Democracia y Estado de Derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

II. Equidad y Justicia Social

10. Reducción de la pobreza

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de

gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en

la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.