



**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA ACTIVOS  
ESTRATÉGICOS VINCULADOS AL SANEAMIENTO  
DE LA PROPIEDAD COMO BRECHA PRIORITARIA  
EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN  
MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

**FÓRMULA LEGAL**

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE INCORPORA ACTIVOS ESTRATÉGICOS VINCULADOS AL SANEAMIENTO  
DE LA PROPIEDAD COMO BRECHA PRIORITARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE  
PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto incorporar una disposición complementaria final al Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, con la finalidad de reconocer y priorizar como brecha estructural el saneamiento físico-legal de la propiedad, asegurando su incorporación en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) por los tres niveles de gobierno.

**Artículo 2. Incorporación de la Disposición Complementaria Final Décima, al Decreto Legislativo N° 1252**

Se incorporan la Disposición Complementaria Final Décima, al Decreto Legislativo N° 1252, en los términos siguientes:

***DÉCIMA. - Incorporación y priorización del saneamiento físico-legal de la propiedad como brecha en la Programación Multianual de Inversiones (PMI)***

- 1. En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), se reconoce el saneamiento físico-legal de la propiedad como una brecha estructural prioritaria, orientada a garantizar la seguridad jurídica, el acceso a servicios públicos, la formalización predial y el desarrollo económico y social.***
- 2. La Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del Ministerio de Economía y Finanzas establece el procedimiento técnico para la conceptualización, definición e incorporación de los indicadores***



*de cierre de brechas vinculados al saneamiento físico-legal de la propiedad, conforme a la normativa vigente.*

3. *Los sectores del Gobierno Nacional, en el ámbito de sus competencias, elaboran y publican los indicadores de cierre de brechas correspondientes a los clasificadores de responsabilidad funcional, dentro de los plazos establecidos en el Anexo N° 6 del Decreto Legislativo N° 1252.*
4. *Los pliegos del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales priorizan la inclusión de proyectos de inversión o inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación (IOARR) destinadas al saneamiento físico-legal de la propiedad en sus carteras de la Programación Multianual de Inversiones (PMI).*

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

##### ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, adecúa la normativa reglamentaria del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Lima, febrero del 2026

*[Handwritten signatures in blue ink]*

Francis Porcelos

GUIDO BELLIDO UGARTE  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Edgar Tello Mont

Abraán Qui



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 1.1. ANTECEDENTES

El saneamiento físico-legal de la propiedad constituye una condición indispensable para la correcta gestión del territorio, la provisión eficiente de servicios públicos y la ejecución de inversiones públicas y privadas. Históricamente, el Estado peruano ha enfrentado severas limitaciones para ejecutar proyectos de infraestructura y servicios básicos debido a la falta de titularidad, superposición de derechos, inexistencia de delimitación predial o ausencia de inscripción registral de los inmuebles involucrados. Esta problemática ha generado retrasos, sobrecostos, paralización de obras y, en muchos casos, la inviabilidad técnica y legal de proyectos de inversión estratégicos.

Si bien el Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), establece un enfoque orientado al cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios, el saneamiento físico-legal de la propiedad no ha sido reconocido de manera expresa como una brecha estructural prioritaria. Esta omisión ha ocasionado que dicho componente sea tratado de manera residual, fragmentada o reactiva, sin una planificación multianual coherente ni indicadores específicos que permitan medir su impacto y cierre progresivo.

No existe Proyecto de Ley presentado en similar materia.

#### 1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

De acuerdo al Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, Aprueban Reglamento de la Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios (Ley N° 28294), en su artículo 3°, literal s), respecto de la definición de predio se describe que:

##### **Artículo 3.- Definiciones**

s) *Predio.- Es la superficie delimitada por una línea poligonal continua y cerrada; y se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial, excluyéndose del suelo y subsuelo a los recursos naturales, los yacimientos, restos arqueológicos y otros bienes regidos por leyes especiales.*

Esta definición no solo delimita el ámbito físico del derecho de propiedad, sino que constituye la base técnica y jurídica sobre la cual se estructuran los sistemas de catastro, registro, planificación territorial y gestión de inversiones públicas.



En el contexto económico y social actual, el valor de la propiedad inmueble predial en el país se sustenta principalmente en tres factores determinantes: la plusvalía generada por el desarrollo urbano y la inversión pública y privada; la capacidad del predio para generar rentas, ya sea mediante uso habitacional, comercial, industrial o de servicios; y la escasez de suelo urbano formal, especialmente en las principales ciudades y zonas de expansión urbana. Estos elementos convierten a los predios en uno de los activos patrimoniales más relevantes tanto para las personas naturales como para las personas jurídicas con fines lucrativos, incentivando la inversión, la formalización y su utilización como garantía financiera. En tal sentido, el saneamiento físico-legal de los predios se erige como una herramienta esencial para cautelar los derechos de propiedad, asegurar la estabilidad patrimonial y garantizar la seguridad jurídica de las transacciones.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 008-2000-MTC, Reglamento de la Ley N° 27157 de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común, en su artículo 2°, numeral 2.2.

#### **Artículo 2°.- Términos**

*2.2 Definiciones.- Para los efectos de este Reglamento se considera como:*

##### **- Saneamiento de Titulación:**

*Es el trámite destinado a obtener la titulación o acreditación de la propiedad del terreno sobre el que se levanta la edificación a regularizar, a fin de hacerla idónea para su acceso al registro. Comprende los trámites de declaración de prescripción adquisitiva de dominio o de formación de títulos supletorios.*

De acuerdo al mismo cuerpo normativo, en su artículo 4° se define a la regularización como aquel trámite destinado a obtener el reconocimiento legal e inscripción de las edificaciones existentes sobre: a) Predios urbanos, b) Terrenos que cuenten con proyecto aprobado de habilitación urbana con construcción simultánea, c) Predios ubicados en zonas urbanas consolidadas que se encuentren como urbanos en la Municipalidad correspondiente e inscritos como rústicos en el Registro de predios, conforme a la siguiente cita:

#### **Artículo 4.- Regularización**

*Es el trámite destinado a obtener el reconocimiento legal e inscripción de las edificaciones existentes sobre:*

**a) Predios urbanos.**

**b) Terrenos que cuenten con proyecto aprobado de habilitación urbana con construcción simultánea.**

**c) Predios ubicados en zonas urbanas consolidadas que se encuentren como urbanos en la Municipalidad correspondiente e inscritos como rústicos en el Registro de Predios.**



*Comprende, de ser el caso, el trámite de saneamiento de titulación y su inscripción, así como la inscripción del reglamento interno, la junta de propietarios y la independización de unidades de propiedad exclusiva.*

*Se realiza a través de la declaración contenida en el FOR, suscrita por el propietario, autorizada por el Verificador Responsable y certificada por el notario.*

*El trámite de regularización de edificaciones no es de aplicación para las obras que se ejecuten en bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, zonas monumentales, centros históricos y sus áreas circundantes de protección.*

En la misma línea, especialistas de la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima (EMILIMA)<sup>1</sup> han señalado que el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles constituye un proceso indispensable para la gestión adecuada del patrimonio inmobiliario, en tanto permite regularizar, en primer término, la documentación que acredita la propiedad del terreno y, posteriormente, las edificaciones existentes sobre este, con el objetivo de inscribir en los Registros Públicos la correspondencia entre la realidad física y la situación legal del predio. Esta regularización resulta fundamental no solo para los propietarios privados, sino también para las entidades públicas que requieren predios saneados para la ejecución de proyectos de inversión.

No obstante, pese a la relevancia jurídica, económica y social del saneamiento físico-legal de la propiedad, este no ha sido reconocido de manera expresa como una brecha prioritaria dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). Esta omisión genera una disfunción estructural en la programación de inversiones públicas, en la medida en que la carencia de predios saneados impide o retrasa la ejecución de proyectos de infraestructura educativa, sanitaria, vial, de saneamiento básico y de equipamiento urbano, afectando directamente la calidad de vida de la población y comprometiendo la eficiencia, oportunidad y sostenibilidad del gasto público.

De igual forma, la falta de priorización del saneamiento predial contribuye a la persistencia de altos niveles de informalidad, inseguridad jurídica y conflictos de posesión y propiedad, limitando el acceso de la ciudadanía a servicios públicos, programas estatales y mecanismos de financiamiento, además de desalentar la inversión privada. Esta situación impacta de manera diferenciada y más severa en poblaciones vulnerables y en territorios con mayores déficits de desarrollo urbano y rural, profundizando las brechas sociales y territoriales que el propio sistema de inversión pública busca cerrar, lo que evidencia la necesidad impostergable de incorporar el saneamiento físico-legal de la propiedad como una brecha estructural prioritaria dentro del Invierte.pe.

<sup>1</sup> <https://www.gob.pe/Institucion/emilima/noticias/1116971-cuales-son-los-beneficios-del-saneamiento-fisico-legal-de-predios-urbanos>



Frente a ello, la presente iniciativa legislativa pretende corregir una omisión estructural en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, incorporando de manera expresa el saneamiento físico-legal de la propiedad como una brecha estructural prioritaria, a fin de que dicho componente sea reconocido, planificado y atendido de forma obligatoria y sistemática por los tres niveles de gobierno.

Con ello, se busca asegurar que la disponibilidad legal y física de los predios deje de ser un factor limitante para la ejecución de inversiones públicas, permitiendo una programación multianual más realista, eficiente y orientada al cierre efectivo de brechas, fortaleciendo la seguridad jurídica, optimizando el uso de los recursos públicos y garantizando el acceso oportuno de la población a infraestructura y servicios públicos de calidad.

### **JUSTIFICACION LEGAL**

La propuesta legislativa se sustenta en el marco constitucional que reconoce el derecho de propiedad como un derecho fundamental, garantizando su inviolabilidad y ejercicio en armonía con el bien común, conforme a lo establecido en el artículo 70° de la Constitución Política del Perú<sup>2</sup>. En ese sentido, corresponde al Estado adoptar medidas normativas y administrativas que aseguren la seguridad jurídica sobre la propiedad, especialmente cuando esta constituye el soporte material para la prestación de servicios públicos y la ejecución de políticas públicas.

Asimismo, el artículo 58° de la Constitución<sup>3</sup> consagra la economía social de mercado, bajo la cual el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en áreas de interés público. El saneamiento físico-legal de la propiedad se enmarca dentro de esta función orientadora, al constituir un requisito previo para el desarrollo económico, la inversión eficiente y el uso racional de los recursos públicos.

El Decreto Legislativo N° 1252 establece que el Invierte.pe tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, priorizando el cierre de brechas. Sin embargo, la normativa vigente no prohíbe ni limita la incorporación de nuevas brechas estructurales, siempre que estas resulten necesarias para garantizar la efectividad del sistema. Por el contrario, el proyecto de ley perfecciona el marco normativo existente, dotándolo de mayor coherencia y

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú:

**Artículo 70.-** El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

<sup>3</sup> Constitución Política del Perú:

**Artículo 58.-** La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos o infraestructura.



eficacia, sin vulnerar la autonomía de los gobiernos subnacionales ni los principios de legalidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, la iniciativa resulta plenamente compatible con el ordenamiento jurídico vigente, fortalece el enfoque de resultados del Invierte.pe y coadyuva al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, previstos en el artículo 44° de la Constitución<sup>4</sup>, relacionados con el bienestar general, la justicia social y el desarrollo integral de la Nación.

### **1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN**

El proyecto de ley propone incorporar una Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1252, con la finalidad de reconocer expresamente el saneamiento físico-legal de la propiedad como una brecha estructural prioritaria dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Esta incorporación permitirá que el saneamiento predial sea considerado de manera obligatoria y sistemática en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) de los tres niveles de gobierno.

La iniciativa dispone que la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas establezca los procedimientos técnicos e indicadores necesarios para conceptualizar y medir el cierre de brechas vinculadas al saneamiento físico-legal, asegurando uniformidad metodológica y coherencia normativa. Asimismo, se establece la obligación de los sectores y pliegos presupuestales de priorizar proyectos e IOARR destinados a dicho fin, fortaleciendo la planificación, ejecución y sostenibilidad de las inversiones públicas.

### **1.5. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
- la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

## **II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano. Por el

<sup>4</sup> Constitución Política del Perú:

**Artículo 44.-** Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.



contrario, con la vigencia de la presente iniciativa legislativa se regulará la incorporación obligatoria del saneamiento físico-legal de la propiedad como una brecha estructural prioritaria en la Programación Multianual de Inversiones de los tres niveles de gobierno, fortaleciendo la planificación estratégica de las inversiones públicas. Asimismo, permitirá el desarrollo de indicadores específicos para medir el cierre de dicha brecha, contribuyendo a una evaluación más objetiva y transparente del desempeño del sistema Invierte.pe.

De igual manera, la adecuación normativa a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas permitirá armonizar los instrumentos técnicos y reglamentarios del sistema, sin generar impacto fiscal inmediato ni crear nuevas obligaciones presupuestales, optimizando el uso de los recursos existentes y fortaleciendo la sostenibilidad de la inversión pública.

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa, no irroga gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, de igual manera su aplicación se plantea en el marco de lo establecido, que se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de sus competencias y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Los beneficios del Proyecto de Ley serán los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitirá una mayor eficiencia en la ejecución de inversiones públicas, reduciendo retrasos, controversias legales y sobrecostos derivados de la falta de saneamiento predial, optimizando el uso de los recursos públicos y fortaleciendo la predictibilidad de la gestión de inversiones.</li> <li>Asimismo, contribuirá a una mejor articulación interinstitucional y a una planificación multianual más realista y sostenible.</li> <li>Facilitará el acceso efectivo a servicios públicos</li> <li>Promoverá la formalización de la propiedad</li> </ul>	Aprobación de la Ley e implementación



<b>SOCIEDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecerá la seguridad jurídica y reducirá conflictos sociales, especialmente en zonas urbanas y rurales con alta informalidad predial.</li> <li>Se expresará en mejores condiciones de vida, inclusión social y desarrollo territorial equilibrado.</li> </ul>	<b>Ninguno</b>
<b>GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brindará un marco claro para priorizar inversiones en saneamiento predial, permitiéndoles contar con predios disponibles y legalmente habilitados para la ejecución de proyectos, fortaleciendo su capacidad de gestión y ejecución presupuestal.</li> </ul>	<b>Ninguno</b>

**IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

**OBJETIVO: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

- Política de Estado 8. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ, respecto al siguiente tema:**

- 27. REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO
- 28. FINANCIAMIENTO, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

**OBJETIVO: III. COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS**

- Política de Estado 18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, respecto al siguiente tema:**

- 72. MEDIDAS PARA PROMOVER LA PRODUCTIVIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO