

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROYECTO DE LEY N°
14300/2025-CR RU 2255191
20 MARZO 2026 06:38 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: TAGUILAR

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO DIGITAL Y ESTABLECE MECANISMOS PARA LA TITULACIÓN MASIVA Y EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE PREDIOS URBANOS A FIN DE FORTALECER LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA PROPIEDAD Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

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 CREA EL SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO DIGITAL Y ESTABLECE MECANISMOS PARA LA TITULACIÓN MASIVA Y EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE PREDIOS URBANOS A FIN DE FORTALECER LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA PROPIEDAD Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Catastro Digital Urbano y Titulación Masiva de Predios, con la finalidad de modernizar el proceso de formalización de la propiedad urbana, garantizar la seguridad jurídica de la tenencia del suelo y acelerar la titulación de posesiones informales consolidadas.

Artículo 2. Creación del Sistema Nacional de Catastro Digital Urbano

Créase el Sistema Nacional de Catastro Digital Urbano como una plataforma interoperable de información territorial que integra la información catastral, registral y municipal para facilitar los procesos de formalización y titulación de predios urbanos.

El sistema será implementado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en coordinación con:

- Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
- Gobiernos regionales y municipalidades provinciales.

Artículo 3. Titulación masiva de posesiones informales

Son susceptibles de formalización y titulación las posesiones informales constituidas hasta el 31 de diciembre de 2024, siempre que:

1. Se encuentren ubicadas en terrenos susceptibles de saneamiento físico-legal.
2. Acrediten posesión pública, pacífica y continua.
3. No se encuentren ubicadas en zonas de riesgo no mitigable, áreas naturales protegidas o zonas arqueológicas.

Artículo 4. Participación de los gobiernos locales

Las municipalidades provinciales ejercen la función ejecutora de los procesos de levantamiento catastral, empadronamiento y saneamiento físico-legal de predios urbanos dentro de su jurisdicción, bajo los lineamientos técnicos del ente rector.

Artículo 5. Rectoría del sistema

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mantiene la rectoría del sistema nacional de formalización de la propiedad urbana.

El organismo técnico encargado de establecer lineamientos técnicos, supervisión y asistencia técnica es el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

Artículo 6. Interoperabilidad con registros públicos

La información generada por el sistema catastral digital se integra con los registros administrados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, a fin de facilitar la inscripción automática de los títulos de propiedad.

Artículo 7. Exclusión de nuevas ocupaciones

La presente ley no ampara ocupaciones informales posteriores al 31 de diciembre de 2024, ni aquellas vinculadas al tráfico ilegal de terrenos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles contados desde su publicación.

Segunda. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, 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.

Congreso de la República

José Alberto Friola Tueros
Congresista

Lima, 16 de marzo del 2026



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2026 15:47:44-0500

Congresista Darwin Espinoza Vargas

Edgardo Tello Montoya

Francisco J. Paredes

JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas el Perú ha experimentado un proceso acelerado de urbanización que ha transformado significativamente la estructura territorial del país. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), aproximadamente el 79 % de la población peruana reside actualmente en áreas urbanas, lo que refleja una tendencia sostenida de migración hacia las ciudades y expansión de los centros urbanos.

Este crecimiento urbano, sin embargo, no siempre ha estado acompañado de procesos adecuados de planificación territorial ni de mecanismos eficientes de acceso formal al suelo urbano. Como resultado, un importante número de familias ha accedido a la vivienda mediante procesos informales de ocupación del suelo, generando asentamientos humanos que carecen de seguridad jurídica respecto de la propiedad de los predios que ocupan.

La informalidad en la tenencia de la propiedad constituye uno de los principales desafíos estructurales del desarrollo urbano en el Perú. Millones de ciudadanos residen en viviendas que, si bien han sido consolidadas a lo largo del tiempo, carecen de títulos de propiedad formalmente inscritos en los registros públicos.

Esta situación genera múltiples efectos negativos tanto para las familias como para el desarrollo económico del país. En primer lugar, limita el acceso de los ciudadanos al sistema financiero formal, ya que la ausencia de un título de propiedad impide que los predios puedan ser utilizados como garantía para acceder a créditos. En segundo lugar, dificulta la planificación urbana y la gestión territorial por parte de los gobiernos locales, al no existir información catastral actualizada sobre la ocupación del suelo. Finalmente, la informalidad predial también afecta la capacidad de los gobiernos municipales para recaudar tributos vinculados a la propiedad inmobiliaria.

Diversos estudios académicos y organismos internacionales han señalado que la formalización de la propiedad constituye un elemento fundamental para promover el desarrollo económico y la inclusión social. La seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad permite a las familias consolidar su patrimonio, acceder a financiamiento y participar activamente en la economía formal.

En este contexto, el Estado peruano ha desarrollado diversas políticas públicas orientadas a promover la formalización de la propiedad urbana. Entre estas políticas

destaca el trabajo realizado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, entidad que desde su creación ha contribuido significativamente a la entrega de títulos de propiedad a poblaciones asentadas informalmente.

No obstante, a pesar de los avances logrados en las últimas décadas, el proceso de formalización predial aún enfrenta importantes limitaciones institucionales, tecnológicas y administrativas. La ausencia de catastros actualizados, la fragmentación institucional entre entidades responsables de la gestión territorial y la falta de interoperabilidad entre sistemas de información continúan dificultando la implementación eficiente de los procesos de titulación.

En este contexto, resulta necesario modernizar el sistema de formalización predial mediante el uso de herramientas tecnológicas que permitan mejorar la gestión de la información territorial y acelerar los procesos de titulación.

El presente proyecto de ley propone la creación del **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos**, con el objetivo de modernizar el sistema de formalización de la propiedad urbana en el Perú mediante la integración de información catastral, registral y municipal.

La implementación de un sistema nacional de catastro digital permitirá mejorar la coordinación entre entidades públicas, optimizar los procesos de saneamiento físico-legal y facilitar la titulación de predios urbanos ocupados informalmente por millones de familias peruanas.

De esta manera, la presente iniciativa legislativa busca fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad, promover el desarrollo económico local y contribuir a la construcción de ciudades más inclusivas, ordenadas y sostenibles.

II. ANTECEDENTES

El fenómeno de la informalidad en la tenencia de la propiedad urbana en el Perú tiene raíces históricas asociadas a los procesos de migración interna, crecimiento demográfico y expansión urbana ocurridos principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, el Perú experimentó intensos procesos migratorios desde las zonas rurales hacia las ciudades, particularmente hacia Lima Metropolitana y otras ciudades intermedias. Este proceso migratorio estuvo motivado por la búsqueda de oportunidades económicas, educativas y laborales en los centros urbanos.

La rápida expansión de la población urbana generó una creciente demanda de vivienda que no pudo ser satisfecha plenamente por el mercado formal de suelo ni por las políticas públicas de vivienda existentes en ese momento. Como consecuencia, amplios sectores de la población accedieron al suelo urbano mediante procesos informales de ocupación y autoconstrucción.

Estos procesos dieron origen a los denominados asentamientos humanos, barrios populares que se formaron mediante ocupaciones colectivas del suelo urbano, muchas veces en terrenos de propiedad estatal o privada que permanecían sin uso.

A lo largo de las décadas, estos asentamientos humanos se consolidaron progresivamente mediante procesos de urbanización gradual, autoconstrucción de viviendas y organización comunitaria. Sin embargo, la mayoría de estos predios permaneció durante largos periodos sin reconocimiento legal formal, generando una situación generalizada de inseguridad jurídica respecto de la propiedad.

Frente a esta problemática, el Estado peruano implementó diversas políticas públicas orientadas a promover la formalización de la propiedad urbana y garantizar la seguridad jurídica de la tenencia del suelo.

Uno de los hitos más importantes en este proceso fue la creación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), entidad pública encargada de ejecutar programas de titulación masiva de predios urbanos ocupados informalmente.

Desde su creación, COFOPRI ha desarrollado diversos programas de formalización predial que han permitido otorgar títulos de propiedad a millones de familias peruanas asentadas en barrios informales. Estos programas han contribuido significativamente a mejorar la seguridad jurídica de la propiedad y a promover la inclusión económica de sectores tradicionalmente excluidos del sistema formal.

No obstante, a pesar de los avances logrados, el proceso de formalización predial continúa enfrentando importantes desafíos estructurales. Entre estos desafíos destacan la falta de catastros urbanos actualizados, la fragmentación institucional entre las entidades responsables de la gestión territorial y la limitada interoperabilidad entre los sistemas de información utilizados por las distintas instituciones públicas.

Asimismo, el crecimiento continuo de las ciudades ha generado nuevos asentamientos informales que requieren ser incorporados en los procesos de formalización predial.

En el ámbito académico y doctrinario, uno de los aportes más influyentes en el análisis de la informalidad urbana y la formalización de la propiedad ha sido desarrollado por el

economista peruano Hernando de Soto, cuyas investigaciones han tenido un impacto significativo en el diseño de políticas públicas relacionadas con la propiedad y el desarrollo económico.

En su obra *El misterio del capital*, De Soto sostiene que uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico en los países en desarrollo es la existencia de grandes cantidades de activos informales que no pueden ser utilizados como capital dentro del sistema económico formal.

Según este enfoque, millones de ciudadanos poseen activos —principalmente viviendas y terrenos— que carecen de reconocimiento legal formal, lo que impide que dichos bienes puedan ser utilizados como garantía para acceder a financiamiento o realizar inversiones productivas.

El autor sostiene que la formalización de la propiedad permite transformar estos activos informales en capital productivo, facilitando el acceso al crédito y promoviendo el desarrollo económico.

Este enfoque ha influido en diversas políticas de formalización predial implementadas en América Latina y otras regiones del mundo.

En el caso peruano, los programas de titulación masiva desarrollados durante las últimas décadas han demostrado que la formalización de la propiedad puede generar beneficios significativos tanto para las familias beneficiarias como para la economía en su conjunto.

Sin embargo, el contexto actual plantea nuevos desafíos que requieren la modernización del sistema de formalización predial mediante la incorporación de herramientas tecnológicas que permitan mejorar la gestión de la información territorial y acelerar los procesos de titulación.

En este sentido, la implementación de un Sistema Nacional de Catastro Digital constituye una medida necesaria para fortalecer la capacidad del Estado en materia de gestión territorial, planificación urbana y formalización predial.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La informalidad en la tenencia de la propiedad urbana constituye uno de los principales desafíos estructurales que enfrenta el Perú en materia de desarrollo territorial, planificación urbana y seguridad jurídica.

A pesar de los avances logrados en las últimas décadas mediante programas de formalización predial, un importante número de viviendas urbanas continúa asentado en predios que carecen de título de propiedad formalmente inscrito en los registros públicos.

Esta situación genera múltiples efectos negativos tanto para los ciudadanos como para la gestión del territorio por parte del Estado.

1. Informalidad urbana en el Perú

De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, una proporción significativa de viviendas urbanas en el país se encuentra en condición de informalidad respecto de la propiedad del suelo.

El fenómeno de la informalidad urbana se manifiesta principalmente en:

- asentamientos humanos
- pueblos jóvenes
- urbanizaciones populares
- ocupaciones informales en zonas periurbanas.

Estas formas de ocupación del suelo se han desarrollado históricamente como mecanismos de acceso a la vivienda por parte de sectores de la población que no podían acceder al mercado formal de suelo urbano.

En muchas ciudades del país, los procesos de expansión urbana se han producido principalmente mediante la formación de asentamientos informales, los cuales con el tiempo han consolidado viviendas permanentes y comunidades organizadas.

Sin embargo, a pesar de su consolidación física y social, muchos de estos asentamientos continúan careciendo de reconocimiento legal formal respecto de la propiedad del suelo.

2. Distribución territorial de la informalidad urbana

El fenómeno de la informalidad urbana no se limita a una región específica del país, sino que se presenta en diversas ciudades y regiones del territorio nacional.

Entre las regiones con mayores niveles de crecimiento urbano informal destacan:

- Lima Metropolitana
- La Libertad

- Piura
- Lambayeque
- Arequipa
- Junín
- Cusco
- San Martín.

En Lima Metropolitana, por ejemplo, el crecimiento urbano de las últimas décadas ha estado marcado por la expansión de asentamientos humanos en distritos periféricos.

De manera similar, en diversas ciudades intermedias del país se ha observado un crecimiento acelerado de barrios informales en zonas periurbanas.

Este patrón de expansión urbana genera importantes desafíos para la planificación territorial, la provisión de servicios públicos y la gestión del suelo urbano.

3. Falta de catastros urbanos actualizados

Uno de los principales obstáculos para la formalización predial en el Perú es la ausencia de catastros urbanos actualizados en numerosas municipalidades.

El catastro constituye una herramienta fundamental para la gestión del territorio, ya que permite identificar y registrar información sobre los predios, sus características físicas, su ubicación geográfica y su situación legal.

Sin embargo, en muchas municipalidades del país los sistemas catastrales presentan importantes limitaciones, entre ellas:

- información incompleta sobre los predios urbanos
- falta de georreferenciación precisa
- ausencia de actualización periódica de la información
- sistemas de información fragmentados.

Estas limitaciones dificultan la identificación de predios susceptibles de formalización y generan demoras en los procesos de saneamiento físico-legal.

4. Fragmentación institucional en la gestión territorial

Otro de los problemas estructurales del sistema de formalización predial en el Perú es la fragmentación institucional entre las entidades responsables de la gestión territorial.

Actualmente, diversas instituciones participan en los procesos relacionados con la formalización de la propiedad urbana, entre ellas:

- el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
- las municipalidades provinciales y distritales
- los registros públicos.

Si bien cada una de estas entidades cumple funciones específicas dentro del sistema de gestión territorial, la falta de interoperabilidad entre sus sistemas de información genera duplicidad de procedimientos y demoras administrativas.

5. Impacto de la informalidad en el desarrollo urbano

La informalidad en la tenencia de la propiedad urbana genera diversos efectos negativos para el desarrollo de las ciudades.

Entre los principales impactos se encuentran:

Limitaciones en la planificación urbana

La ausencia de información catastral precisa dificulta la planificación territorial y la gestión del desarrollo urbano.

Débil recaudación municipal

La informalidad predial limita la capacidad de los gobiernos locales para recaudar el impuesto predial, reduciendo los recursos disponibles para financiar servicios públicos locales.

Restricciones al acceso al crédito

Las familias que no cuentan con títulos de propiedad formal enfrentan dificultades para acceder al sistema financiero formal.

6. Necesidad de modernización del sistema de formalización predial

Frente a estos desafíos, resulta necesario modernizar el sistema de formalización predial mediante la incorporación de herramientas tecnológicas que permitan mejorar la gestión de la información territorial.

La creación de un **Sistema Nacional de Catastro Digital** permitirá integrar la información catastral, registral y municipal, facilitando la identificación de predios susceptibles de formalización y acelerando los procesos de titulación.

De esta manera, el Estado podrá fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad, mejorar la planificación territorial y promover el desarrollo urbano sostenible.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La creación del **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos** responde a la necesidad de modernizar el sistema de formalización predial en el Perú mediante la incorporación de herramientas tecnológicas que permitan mejorar la gestión de la información territorial y acelerar los procesos de titulación.

La presente propuesta legislativa busca atender diversas limitaciones estructurales que actualmente afectan la eficiencia de los procesos de formalización predial, entre ellas la fragmentación institucional, la falta de catastros actualizados y la ausencia de interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades públicas responsables de la gestión territorial.

1. Seguridad jurídica de la propiedad

La seguridad jurídica constituye uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico y un elemento esencial para el desarrollo económico y social de los países.

La existencia de títulos de propiedad formalmente inscritos en los registros públicos permite garantizar el reconocimiento legal de la propiedad, reducir los conflictos sobre la tenencia del suelo y facilitar la transferencia de bienes.

En el caso de los predios urbanos ocupados informalmente, la ausencia de títulos de propiedad genera incertidumbre jurídica para las familias que habitan dichos predios, lo que limita su capacidad para ejercer plenamente los derechos asociados a la propiedad.

La titulación de predios urbanos permite consolidar la seguridad jurídica de la propiedad y fortalecer la confianza en las instituciones públicas encargadas de garantizar el derecho de propiedad.

2. Impacto económico de la formalización predial

Diversos estudios económicos han demostrado que la formalización de la propiedad genera beneficios significativos tanto para las familias beneficiarias como para la economía en su conjunto.

La obtención de un título de propiedad permite que los activos inmobiliarios puedan ser utilizados como instrumentos de capital dentro del sistema económico formal.

El economista peruano **Hernando de Soto** ha señalado que en los países en desarrollo existe una gran cantidad de activos informales que no pueden ser utilizados como capital productivo debido a la falta de reconocimiento legal formal.

Según este enfoque, la formalización de la propiedad permite transformar activos informales en capital productivo, facilitando el acceso al crédito, promoviendo la inversión y fortaleciendo la actividad económica.

De acuerdo con esta perspectiva, la formalización predial no solo constituye una política social orientada a garantizar el derecho de propiedad, sino también una política económica que contribuye al desarrollo del mercado inmobiliario y al fortalecimiento del sistema financiero.

3. Acceso al crédito y financiamiento

Uno de los principales beneficios de la formalización predial es la posibilidad de utilizar los títulos de propiedad como garantía para acceder al crédito formal.

Las instituciones financieras requieren garantías reales para otorgar préstamos destinados a mejoras de vivienda, emprendimientos productivos u otras actividades económicas.

Cuando las familias cuentan con títulos de propiedad formalmente inscritos, pueden utilizar dichos activos como garantía en operaciones crediticias.

Esto facilita el acceso al financiamiento y permite que los hogares inviertan en mejoras de vivienda, ampliaciones o actividades productivas que contribuyan a mejorar su calidad de vida.

4. Fortalecimiento de la planificación urbana

La implementación de un sistema nacional de catastro digital permitirá mejorar significativamente la planificación territorial en el Perú.

Los catastros constituyen herramientas fundamentales para la gestión del territorio, ya que proporcionan información sobre la ubicación, características físicas y situación legal de los predios.

La integración de catastros digitales permitirá a los gobiernos locales contar con información actualizada sobre la ocupación del suelo urbano, facilitando la planificación del desarrollo urbano y la provisión de servicios públicos.

Asimismo, la digitalización de la información territorial permitirá mejorar la coordinación entre las entidades públicas responsables de la gestión territorial.

5. Impacto en la recaudación municipal

La formalización de la propiedad urbana también genera importantes beneficios fiscales para los gobiernos locales.

Los predios formalizados pueden ser incorporados al sistema tributario municipal, lo que permite ampliar la base de contribuyentes del impuesto predial.

El incremento de la recaudación municipal permite a los gobiernos locales contar con mayores recursos para financiar servicios públicos como:

- mantenimiento de vías
- servicios de limpieza pública
- alumbrado público
- infraestructura urbana.

De esta manera, la formalización predial contribuye al fortalecimiento de las finanzas municipales y al desarrollo urbano sostenible.

6. Modernización de la gestión territorial

La creación de un **Sistema Nacional de Catastro Digital** permitirá modernizar la gestión territorial en el Perú mediante la integración de información catastral, registral y municipal.

La interoperabilidad entre los sistemas de información de las distintas entidades públicas permitirá reducir la duplicidad de procedimientos administrativos y mejorar la eficiencia de los procesos de formalización.

Asimismo, la digitalización de la información territorial permitirá reducir los tiempos de tramitación y mejorar la transparencia en los procesos de titulación.

7. Inclusión social y reducción de la pobreza

La formalización de la propiedad constituye una herramienta importante para promover la inclusión social y reducir las brechas de desigualdad.

Las familias que cuentan con títulos de propiedad tienen mayores oportunidades de acceder a servicios públicos, financiamiento formal y programas de desarrollo urbano.

Asimismo, la seguridad jurídica de la propiedad contribuye a fortalecer el sentido de pertenencia y la estabilidad residencial de las comunidades.

8. Necesidad de modernización del sistema de formalización

A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, el sistema de formalización predial en el Perú requiere ser modernizado para enfrentar los desafíos del crecimiento urbano contemporáneo.

La incorporación de tecnologías digitales y la integración de sistemas de información territorial constituyen elementos fundamentales para mejorar la eficiencia de los procesos de titulación.

En este contexto, la creación del **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos** constituye una medida necesaria para fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad y promover el desarrollo urbano sostenible en el país.

V. MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley se sustenta en diversas disposiciones constitucionales, legales y políticas públicas que reconocen la importancia de la propiedad, la seguridad jurídica y la planificación territorial como elementos fundamentales para el desarrollo económico y social del país.

El marco normativo que respalda la presente iniciativa legislativa comprende disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, leyes relacionadas con la formalización de la propiedad, normas vinculadas a la gestión territorial y disposiciones relativas a la función de los gobiernos locales en materia de desarrollo urbano.

1. Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú reconoce el derecho de propiedad como uno de los derechos fundamentales que integran el sistema económico y jurídico del país.

El artículo 70 de la Constitución Política del Perú establece que:

"El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley".

Este artículo reconoce el carácter fundamental del derecho de propiedad y establece la obligación del Estado de garantizar su protección y respeto.

Asimismo, el **artículo 58 de la Constitución** reconoce la economía social de mercado como el modelo económico adoptado por el país, dentro del cual la propiedad privada constituye un elemento esencial para el funcionamiento de la actividad económica.

Por su parte, el **artículo 188 de la Constitución** establece el principio de descentralización como política permanente del Estado, orientada al desarrollo integral del país.

En ese sentido, la participación de los gobiernos locales en los procesos de formalización predial resulta coherente con el modelo de descentralización administrativa previsto en el ordenamiento constitucional.

2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de propiedad

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una importante línea jurisprudencial relacionada con el derecho de propiedad y su función dentro del sistema económico y social del país.

En la **Sentencia recaída en el Expediente N.º 0008-2003-AI/TC**, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de propiedad constituye uno de los pilares fundamentales del orden económico reconocido por la Constitución. En dicha sentencia se establece que el derecho de propiedad no solo cumple una función individual, sino también una función social, en la medida en que permite el desarrollo económico, la generación de riqueza y la estabilidad de las relaciones jurídicas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad constituye un elemento fundamental para el desarrollo económico y la estabilidad social. En diversas resoluciones, el Tribunal ha reconocido que el Estado tiene la responsabilidad de implementar políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la propiedad formal y a promover la seguridad jurídica en la tenencia de bienes inmuebles.

En este contexto, la implementación de mecanismos legales que faciliten la formalización predial se encuentra plenamente alineada con la jurisprudencia constitucional en materia de propiedad.

3. Legislación sobre formalización predial

El proceso de formalización de la propiedad informal en el Perú se encuentra regulado principalmente por la **Ley N.º 28687, Ley de Formalización de la Propiedad Informal**.

Esta norma establece el marco legal para el saneamiento físico-legal de predios ocupados por poblaciones asentadas informalmente en zonas urbanas.

Asimismo, la Ley N.º 28687 establece procedimientos destinados a reconocer legalmente la posesión de predios ocupados por poblaciones organizadas en asentamientos humanos.

El proceso de formalización predial se desarrolla bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y mediante la intervención del **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal**, entidad encargada de ejecutar programas de titulación masiva de predios urbanos.

La inscripción registral de los títulos de propiedad corresponde a la **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos**, entidad responsable de administrar el sistema registral peruano.

4. Competencias de los gobiernos locales en materia territorial

La **Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972)** reconoce a los gobiernos locales competencias en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y gestión catastral.

Entre las funciones de las municipalidades se encuentran:

- la planificación del desarrollo urbano
- la gestión del catastro urbano
- la administración del impuesto predial
- la regulación del uso del suelo.

Estas competencias hacen que los gobiernos locales desempeñen un papel fundamental en los procesos de formalización predial y en la gestión territorial de las ciudades.

5. Normativa sobre registros públicos

El sistema registral peruano es administrado por la **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos**, entidad encargada de garantizar la publicidad y seguridad jurídica de los actos y derechos inscritos en los registros públicos.

La inscripción registral de los títulos de propiedad constituye el mecanismo mediante el cual se otorga reconocimiento legal formal a la propiedad inmobiliaria.

La interoperabilidad entre los sistemas catastrales y los registros públicos constituye un elemento fundamental para mejorar la eficiencia de los procesos de formalización predial.

6. Necesidad de modernización normativa

Si bien el marco normativo vigente ha permitido avanzar en los procesos de formalización predial, el crecimiento urbano acelerado y los nuevos desafíos de la gestión territorial requieren la modernización de los sistemas de información territorial.

La creación de un **Sistema Nacional de Catastro Digital** permitirá fortalecer el marco institucional existente mediante la incorporación de herramientas tecnológicas orientadas a mejorar la gestión de la información territorial. De esta manera, el presente proyecto de ley se integra al marco normativo vigente y busca fortalecer las políticas públicas orientadas a promover la seguridad jurídica de la propiedad y el desarrollo urbano sostenible.

VI. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

La formalización de la propiedad urbana constituye una política pública implementada en diversos países del mundo con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica de la tenencia del suelo, promover el acceso al crédito y mejorar la planificación territorial.

En América Latina, diversos países han desarrollado programas de formalización predial que han permitido avanzar significativamente en la reducción de la informalidad urbana. Estas experiencias comparadas constituyen referencias importantes para el diseño de políticas públicas en el Perú. A continuación, se presentan algunos casos relevantes.

1. Experiencia de Colombia

Colombia ha desarrollado importantes reformas orientadas a modernizar su sistema de gestión territorial mediante la implementación del denominado **catastro multipropósito**.

El catastro multipropósito es un sistema de información territorial que integra datos catastrales, registrales y geográficos con el objetivo de mejorar la planificación territorial, la gestión del suelo y la administración tributaria.

Este sistema permite contar con información georreferenciada sobre los predios, sus características físicas, su situación jurídica y su valor económico.

La implementación del catastro multipropósito ha permitido mejorar la coordinación entre entidades públicas responsables de la gestión territorial y fortalecer la planificación urbana.

Asimismo, el sistema ha contribuido a mejorar la recaudación del impuesto predial y a facilitar la formalización de predios ocupados informalmente.

2. Experiencia de Chile

En Chile, el proceso de regularización de la propiedad urbana se desarrolla mediante el programa de **saneamiento de la pequeña propiedad raíz**, administrado por el Ministerio de Bienes Nacionales.

Este programa permite regularizar la situación jurídica de predios que han sido ocupados de manera pacífica durante largos períodos de tiempo, otorgando títulos de propiedad a los ocupantes que acrediten la posesión del inmueble.

El programa chileno ha permitido regularizar miles de predios en zonas urbanas y rurales, contribuyendo a mejorar la seguridad jurídica de la propiedad y a promover la inclusión social.

La experiencia chilena demuestra la importancia de contar con procedimientos administrativos simplificados que permitan acelerar los procesos de formalización predial.

3. Experiencia de México

México ha implementado diversos programas orientados a la regularización de la tenencia de la tierra urbana mediante instituciones especializadas en la gestión territorial.

Entre estos programas destaca la regularización de asentamientos humanos desarrollada por organismos encargados de gestionar el suelo urbano y promover el acceso formal a la vivienda.

La experiencia mexicana demuestra que los procesos de regularización predial requieren una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno y la implementación de mecanismos administrativos simplificados.

Asimismo, el uso de sistemas de información geográfica ha permitido mejorar la identificación de predios susceptibles de formalización.

4. Experiencia internacional promovida por organismos multilaterales

Diversos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han promovido programas de formalización predial en diversos países de América Latina, Asia y África.

Estos programas han demostrado que la formalización de la propiedad contribuye significativamente al desarrollo económico, al acceso al crédito y a la mejora de las condiciones de vida de la población.

Los estudios desarrollados por estos organismos destacan la importancia de integrar los sistemas catastrales y registrales mediante plataformas digitales que permitan mejorar la gestión territorial.

5. Lecciones para el caso peruano

Las experiencias internacionales analizadas permiten identificar diversos elementos que pueden ser aplicados en el contexto peruano.

Entre estos elementos destacan:

- la importancia de contar con catastros actualizados y georreferenciados
- la integración de información catastral y registral
- la simplificación de procedimientos administrativos
- el uso de tecnologías digitales para la gestión territorial.

La creación de un **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos** recoge estas experiencias internacionales y busca adaptarlas al contexto institucional y jurídico del Perú.

De esta manera, el presente proyecto de ley incorpora buenas prácticas internacionales orientadas a mejorar la eficiencia de los procesos de formalización predial y fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad.

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

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad fortalecer y modernizar el sistema de formalización predial existente en el Perú mediante la incorporación de herramientas tecnológicas orientadas a mejorar la gestión de la información territorial y acelerar los procesos de titulación de predios urbanos.

En ese sentido, la propuesta normativa **no deroga ni sustituye el marco legal vigente**, sino que lo complementa y lo fortalece mediante la creación de mecanismos institucionales y tecnológicos que permitan optimizar los procesos de formalización predial.

1. Complementariedad con la legislación vigente

El sistema de formalización predial en el Perú se encuentra regulado principalmente por la Ley N.º 28687, Ley de Formalización de la Propiedad Informal, la cual establece los procedimientos para el saneamiento físico-legal de predios ocupados por poblaciones asentadas informalmente.

La presente iniciativa legislativa se articula con esta norma al proponer la modernización de los mecanismos de gestión territorial mediante la creación de un **Sistema Nacional de Catastro Digital** que permita integrar la información catastral, registral y municipal.

De esta manera, la ley propuesta no altera los procedimientos esenciales de formalización establecidos por la legislación vigente, sino que busca mejorar su eficiencia mediante el uso de tecnologías digitales.

2. Fortalecimiento institucional del sistema de formalización predial

La propuesta legislativa refuerza el rol de las entidades públicas responsables de la formalización predial, particularmente del **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal**, entidad encargada de ejecutar programas de titulación predial a nivel nacional.

Asimismo, la propuesta fortalece la coordinación institucional entre las entidades responsables de la gestión territorial, entre ellas:

- el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- los gobiernos locales
- la **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos**.

La interoperabilidad entre estas entidades permitirá mejorar la eficiencia de los procesos de formalización predial y reducir los tiempos de tramitación.

3. Integración del sistema catastral con el sistema registral

Uno de los principales aportes del presente proyecto de ley es la integración de la información catastral con el sistema registral administrado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Actualmente, la información catastral y la información registral se encuentran en muchos casos gestionadas mediante sistemas independientes, lo que genera duplicidad de procedimientos y demoras en los procesos de titulación.

La creación de un sistema nacional de catastro digital permitirá integrar estas bases de información, facilitando la inscripción registral de los títulos de propiedad y mejorando la seguridad jurídica en la tenencia de los predios.

4. Fortalecimiento de la gestión territorial de los gobiernos locales

La presente iniciativa legislativa también contribuye al fortalecimiento de las competencias de los gobiernos locales en materia de gestión territorial.

Las municipalidades desempeñan un rol fundamental en la administración del territorio urbano, particularmente en lo relacionado con la planificación urbana, la gestión del catastro y la administración del impuesto predial.

La implementación de sistemas catastrales digitales permitirá a los gobiernos locales contar con información territorial actualizada, lo que facilitará la planificación del desarrollo urbano y la provisión de servicios públicos.

5. Impacto en el sistema registral peruano

La interoperabilidad entre los sistemas catastrales y registrales permitirá mejorar la eficiencia del sistema registral peruano al facilitar la inscripción de títulos de propiedad derivados de procesos de formalización predial.

La utilización de información georreferenciada permitirá mejorar la precisión de los registros inmobiliarios y reducir los conflictos relacionados con la delimitación de predios.

6. Armonización normativa

El presente proyecto de ley se integra de manera armónica con el conjunto de normas vigentes relacionadas con la gestión territorial, la formalización predial y el sistema registral.

En ese sentido, la vigencia de la norma propuesta permitirá fortalecer el marco institucional existente sin generar contradicciones normativas ni conflictos con la legislación vigente.

La implementación de un sistema nacional de catastro digital constituye, por tanto, una medida orientada a mejorar la eficiencia del sistema de formalización predial y a fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad en el Perú.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio constituye una herramienta fundamental para evaluar el impacto económico, social e institucional de las iniciativas legislativas. En el caso del presente proyecto de ley, el análisis demuestra que la creación del **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos** genera importantes beneficios para el Estado, los gobiernos locales y la ciudadanía, sin implicar costos fiscales significativos.

La propuesta legislativa se basa principalmente en la optimización de los recursos institucionales existentes, así como en el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las entidades públicas responsables de la gestión territorial.

1. Costos de implementación

La implementación del sistema nacional de catastro digital implica principalmente costos asociados a la modernización tecnológica y al fortalecimiento de los sistemas de información territorial.

Entre los principales costos se encuentran:

- desarrollo e implementación de plataformas digitales de gestión catastral
- integración de bases de datos entre entidades públicas
- capacitación técnica del personal encargado de la gestión territorial
- actualización progresiva de la información catastral.

No obstante, es importante señalar que gran parte de estas actividades ya se encuentran contempladas dentro de las funciones institucionales de las entidades responsables de la gestión territorial, por lo que su implementación no requiere necesariamente la creación de nuevas estructuras administrativas ni la asignación de recursos extraordinarios del Tesoro Público.

Asimismo, la digitalización de los sistemas de información territorial permite generar economías de escala que reducen los costos administrativos asociados a los procesos de formalización predial.

2. Beneficios económicos para los ciudadanos

Uno de los principales beneficios de la formalización predial es el fortalecimiento del patrimonio de las familias beneficiarias.

La obtención de un título de propiedad formalmente inscrito permite que los predios adquieran mayor valor económico, lo que contribuye al incremento del patrimonio de los hogares.

Asimismo, la formalización de la propiedad facilita el acceso al crédito formal, ya que los títulos de propiedad pueden ser utilizados como garantía para obtener financiamiento destinado a mejoras de vivienda o actividades productivas.

Diversos estudios internacionales han demostrado que los programas de titulación predial contribuyen significativamente al incremento del valor de los activos inmobiliarios y al fortalecimiento del patrimonio de las familias.

3. Beneficios económicos para el sistema financiero

La formalización predial también genera beneficios para el sistema financiero, al ampliar el número de activos inmobiliarios que pueden ser utilizados como garantías en operaciones crediticias.

La existencia de títulos de propiedad formalmente inscritos permite a las instituciones financieras reducir el riesgo asociado a las operaciones de crédito hipotecario, lo que facilita la expansión del financiamiento destinado a vivienda.

El desarrollo del mercado hipotecario contribuye al dinamismo del sector construcción y al fortalecimiento del mercado inmobiliario.

4. Impacto fiscal en los gobiernos locales

La formalización de predios urbanos también genera beneficios fiscales importantes para los gobiernos locales.

Los predios formalizados pueden ser incorporados al sistema tributario municipal, ampliando la base de contribuyentes del impuesto predial.

El incremento de la recaudación del impuesto predial permite fortalecer las finanzas municipales y mejorar la capacidad de los gobiernos locales para financiar servicios públicos e infraestructura urbana.

Entre los servicios que pueden beneficiarse del incremento de la recaudación municipal se encuentran:

- mantenimiento de vías urbanas
- alumbrado público
- servicios de limpieza pública
- infraestructura urbana
- espacios públicos y equipamiento urbano.

De esta manera, la formalización predial contribuye a mejorar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales y a fortalecer la gestión municipal.

5. Impacto en el desarrollo económico local

La seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad constituye un elemento clave para el desarrollo económico local.

Cuando las familias cuentan con títulos de propiedad formalmente reconocidos, tienen mayores incentivos para invertir en mejoras de vivienda, ampliaciones y actividades productivas.

Estas inversiones contribuyen a dinamizar la economía local, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, la formalización de la propiedad favorece el desarrollo del mercado inmobiliario y promueve la inversión privada en proyectos de desarrollo urbano.

6. Beneficios para la planificación territorial

La implementación de un sistema nacional de catastro digital permitirá mejorar la gestión territorial mediante la disponibilidad de información georreferenciada sobre los predios urbanos.

La existencia de catastros actualizados permite a los gobiernos locales planificar de manera más eficiente el desarrollo urbano, la provisión de servicios públicos y la gestión del suelo urbano.

Asimismo, la integración de la información catastral con los registros públicos permitirá mejorar la seguridad jurídica en la delimitación de predios y reducir los conflictos relacionados con la propiedad inmobiliaria.

7. Balance general del análisis costo beneficio

El análisis costo beneficio del presente proyecto de ley permite concluir que los beneficios económicos, sociales e institucionales derivados de la implementación del **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos** superan ampliamente los costos asociados a su implementación.

La formalización predial constituye una inversión social que contribuye al desarrollo económico, al fortalecimiento institucional del Estado y a la mejora de la calidad de vida de millones de ciudadanos.

En consecuencia, la aprobación del presente proyecto de ley resulta plenamente justificada desde el punto de vista económico y social.

IX. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El **Acuerdo Nacional** constituye un espacio de concertación entre el Estado, las organizaciones políticas y la sociedad civil orientado a establecer políticas de Estado de largo plazo que permitan promover el desarrollo sostenible, la gobernabilidad democrática y la reducción de las brechas sociales en el país.

Las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional constituyen lineamientos estratégicos que orientan la formulación de políticas públicas y el diseño de iniciativas legislativas en diversos ámbitos del desarrollo nacional.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con diversas políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional, particularmente aquellas relacionadas con la seguridad jurídica, el desarrollo urbano sostenible, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento institucional del Estado.

1. Política de Estado sobre reducción de la pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades

El acceso a la propiedad formal constituye un elemento fundamental para promover la inclusión económica y mejorar las condiciones de vida de la población.

La formalización de la propiedad urbana permite que las familias consoliden su patrimonio, accedan a financiamiento formal y mejoren progresivamente sus condiciones de vivienda.

En este sentido, la titulación masiva de predios urbanos constituye una herramienta importante para promover la inclusión social y reducir las brechas de desigualdad en el país.

2. Política de Estado sobre seguridad jurídica y fortalecimiento institucional

La seguridad jurídica constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico y de la estabilidad institucional.

El reconocimiento legal de la propiedad mediante títulos formalmente inscritos en los registros públicos permite fortalecer la confianza en las instituciones del Estado y reducir los conflictos relacionados con la tenencia del suelo.

La implementación de un **Sistema Nacional de Catastro Digital** contribuirá a mejorar la transparencia, la eficiencia administrativa y la coordinación institucional entre las entidades responsables de la gestión territorial.

3. Política de Estado sobre desarrollo urbano sostenible

El crecimiento urbano ordenado constituye uno de los principales desafíos para el desarrollo sostenible del país.

La disponibilidad de información territorial actualizada constituye un elemento fundamental para la planificación urbana y la gestión del desarrollo de las ciudades.

La creación de un sistema nacional de catastro digital permitirá mejorar la planificación territorial mediante la disponibilidad de información georreferenciada sobre la ocupación del suelo urbano.

De esta manera, la presente iniciativa legislativa contribuye a promover el desarrollo de ciudades más inclusivas, ordenadas y sostenibles.

4. Política de Estado sobre descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales

El Acuerdo Nacional reconoce la importancia de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para promover el desarrollo territorial.

La implementación de sistemas catastrales digitales permitirá a las municipalidades contar con herramientas modernas para la gestión del territorio urbano.

Asimismo, la formalización de predios urbanos permitirá ampliar la base tributaria municipal, fortaleciendo la capacidad fiscal de los gobiernos locales para financiar servicios públicos e infraestructura urbana.

5. Contribución de la iniciativa legislativa al cumplimiento de las políticas de Estado

La creación del **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos** constituye una medida que contribuye directamente al cumplimiento de diversas políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional.

La formalización de la propiedad urbana fortalece la seguridad jurídica, promueve el desarrollo económico local, mejora la planificación territorial y contribuye a reducir las brechas sociales existentes en el país.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los objetivos estratégicos establecidos en el Acuerdo Nacional y constituye un instrumento importante para avanzar en la construcción de un Estado moderno, eficiente e inclusivo.

X. BIBLIOGRAFÍA

La presente iniciativa legislativa se sustenta en diversas fuentes normativas, doctrinarias y estadísticas que permiten analizar el fenómeno de la informalidad urbana, la importancia de la formalización predial y el impacto económico de la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad.

Las principales fuentes consultadas son las siguientes:

Normativa nacional

- **Constitución Política del Perú.**
- **Ley N.º 28687, Ley de Formalización de la Propiedad Informal.**
- **Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**
- Normativa vinculada al sistema registral administrado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- Normativa relacionada con las funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal en materia de formalización predial.

Jurisprudencia constitucional

- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el **Expediente N.º 0008-2003-AI/TC**, sobre la protección constitucional del derecho de propiedad y su función dentro del sistema económico reconocido por la Constitución.
- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionada con la seguridad jurídica y el derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico peruano.

Publicaciones académicas y doctrinarias

- Hernando de Soto. *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*.
- De Soto, Hernando. Investigaciones sobre informalidad, propiedad y desarrollo económico en países en desarrollo.

Estas publicaciones analizan el impacto de la formalización de la propiedad en el desarrollo económico y la transformación de activos informales en capital productivo.

Fuentes estadísticas y estudios institucionales

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Informes sobre crecimiento urbano, déficit habitacional y estadísticas de vivienda en el Perú.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Informes sobre políticas de vivienda, desarrollo urbano y formalización predial.

Estudios de organismos internacionales

- Banco Mundial. *Property Rights and Economic Development*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Informes sobre regularización del suelo urbano en América Latina.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estudios sobre formalización de la propiedad y desarrollo urbano en países de América Latina.

Documentos de políticas públicas

- **Acuerdo Nacional del Perú**. Políticas de Estado relacionadas con desarrollo urbano sostenible, reducción de la pobreza y fortalecimiento institucional.
- Política Nacional de Vivienda y Urbanismo del Perú.

CONCLUSIONES

La formalización de la propiedad urbana constituye una política pública fundamental para promover el desarrollo económico, fortalecer la seguridad jurídica y mejorar las condiciones de vida de millones de ciudadanos.

La creación del **Sistema Nacional de Catastro Digital y Titulación Masiva de Predios Urbanos** permitirá modernizar la gestión territorial en el país, mejorar la eficiencia de los procesos de formalización predial y fortalecer la planificación urbana.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa contribuirá al fortalecimiento de las finanzas municipales, al desarrollo del mercado inmobiliario y al acceso de las familias al sistema financiero formal.

En consecuencia, la aprobación del presente proyecto de ley permitirá avanzar hacia la construcción de ciudades más ordenadas, inclusivas y sostenibles, garantizando al mismo tiempo la seguridad jurídica de la propiedad y el desarrollo económico del país.