CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00527-2026-2031-CD
RU 35919-CD
06 OCTUBRE 2026 02:04 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

LEY QUE DEROGA LA RESTRICCIÓN TERRITORIAL PREVISTA EN LA LEY 31560 Y HABILITA LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN MATERIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PREDIAL A FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE CAPITALES DE DEPARTAMENTO Y DE LIMA METROPOLITANA

El Diputado de la República que suscribe, **HENRY ANTONIO ALBAÑIL CARMONA**, integrante del Grupo Parlamentario **Partido Cívico Obras**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 25, literal c), 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, propone el Proyecto de Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA RESTRICCIÓN TERRITORIAL PREVISTA EN LA LEY 31560 Y HABILITA LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN MATERIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PREDIAL A FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE CAPITALES DE DEPARTAMENTO Y DE LIMA METROPOLITANA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto levantar la restricción geográfica impuesta a los gobiernos locales distritales y habilitar el ejercicio efectivo de las competencias compartidas en materia de formalización de la propiedad predial, reguladas en el Título I de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, a favor de las municipalidades distritales ubicadas en las capitales de departamento y en el ámbito de Lima Metropolitana.

Artículo 2. Derogación parcial de la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley 31560

Se deroga el primer párrafo de la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal.

Se mantiene en pleno vigor y efecto el segundo párrafo de la citada disposición, conforme al siguiente texto:

Scanned with CamScanner

«Tercera. Excepción

[...]

Asimismo, se exceptúa de lo señalado en la presente ley a las localidades cuya delimitación territorial se encuentre en conflicto o controversia.»

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia y aplicación de la norma

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano* y resulta de aplicación inmediata a partir de dicha fecha.

SEGUNDA. Asistencia técnica y coordinación interinstitucional

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y en coordinación con las municipalidades provinciales, brinda asistencia técnica y capacitación a las municipalidades distritales habilitadas en materia técnica, registral y de gestión del riesgo de desastres.

Asimismo, las municipalidades distritales coordinan el intercambio de información registral con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y articulan canales de alerta con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público para prevenir la duplicidad de intervenciones y el tráfico ilícito de predios.

Lima, 01 de octubre de 2026.

José Yacarco.

Heber López Letona

HENRY ANTONIO ALBAÑIL CARMONA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

VICTOR EDUARDO PIÑAN MAMANI
Portavoz Grupo Parlamentario
Partido Cívico Obras
Cámara de Diputados

Scanned with CamScanner

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Identificación y delimitación del problema público

El acceso al suelo formal y seguro representa uno de los nudos estructurales más críticos del desarrollo socioeconómico peruano. De acuerdo con los resultados definitivos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda ejecutados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 76,0% de las viviendas particulares censadas en el territorio nacional poseían condición de ocupación propia; sin embargo, dentro de dicho universo, únicamente el 50,7% ostentaba inscripción registral de su derecho de propiedad en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), mientras que el 49,3% subsistía en condición de informalidad predial absoluta.

Esta fractura registral no se distribuye de manera homogénea: la mayor presión de asentamientos informales se concentra históricamente en la periferia de las grandes metrópolis. De conformidad con el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) consolidado por el INEI, el país cuenta con un universo de 1696 municipalidades distritales. Paradójicamente, el 12 de agosto de 2022 se promulgó la Ley 31560 con el objeto de descentralizar la ejecución del saneamiento físico-legal regulado en el Título I de la Ley 28687, otorgando facultades operativas compartidas a los gobiernos locales distritales junto a los provinciales mediante la modificación de los artículos 73 y 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. No obstante, el primer párrafo de su Tercera Disposición Final y Transitoria introdujo una excepción restrictiva que distorsiona la finalidad de la norma:

«Se exceptúa de lo señalado en la presente ley a las municipalidades distritales que se encuentren ubicadas en las capitales de departamento y a los distritos ubicados en el ámbito territorial de Lima Metropolitana.»

Dicha disposición estableció un régimen de exclusión territorial sin que el debate parlamentario ni el texto original contuviesen un análisis empírico, técnico o financiero que justifique por qué distritos periféricos y densamente poblados de Lima Metropolitana o de las capitales de departamento debían quedar desprovistos de una facultad descentralizada reconocida a municipios con menores capacidades institucionales instaladas.

La magnitud real del problema se confirma a través de las campañas del propio Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI): durante el

Scanned with CamScanner

período 2025-2026, mediante la campaña nacional "Lote empadronado, título anhelado", se proyectó empadronar cerca de 100 000 lotes urbanos a nivel nacional, concentrando gran parte de sus intervenciones precisamente en distritos de Lima Metropolitana y capitales departamentales, donde la demanda ciudadana satura la capacidad operativa de las municipalidades provinciales.

1.2. Evidencia territorial y opinión técnica de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre (Piura)

A fin de constatar con evidencia de campo el impacto perjudicial del marco regulatorio vigente en las capitales de departamento, este Despacho solicitó diagnóstico situacional y opinión técnica mediante el **Oficio 071-2026-2027-HAAC-CR** a la **Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre**, ubicada en la provincia y departamento de Piura (sede capital departamental).

En respuesta a dicho requerimiento, la Subgerencia de Catastro, Habilitaciones Urbanas y Saneamiento Físico Legal de dicha comuna remitió el informe técnico suscrito por el Arq. Johnny Gómez Córdova (CAP N.° 12515), Supervisor Especialista en Formalización de Posesiones Informales, el cual demuestra de manera contundente la insuficiencia del régimen actual:

- **Magnitud de la demanda territorial insatisfecha (punto DÉCIMA QUINTA):** En una sola comuna distrital se identificaron **15 sectores cuantificados** y **48 posesiones informales adicionales** pendientes de diagnóstico integral, lo que demuestra un universo de demanda habitacional desbordante que supera la capacidad de atención provincial ordinaria.
- **Impedimento legal directo (punto DÉCIMA SEXTA):** La autoridad técnica municipal concluye expresamente que la excepción de la Ley 31560 *«restringe la posibilidad que realicemos actividad de saneamiento físico legal, como tal nos encontramos impedidos de concretar titulación de predio urbanos por carecer de competencia en la materia, por lo que, se requiere la liberación del impedimento legal de competencia compartida que nos incluya también a las municipalidades distritales ubicadas en la capital del departamento»*.
- **Conformidad y necesidad de reforma (CONSIDERACIÓN FINAL):** El informe técnico dictamina que *«la atención de esta problemática requiere una articulación permanente entre información catastral, levantamientos de campo, ordenamiento territorial, análisis físico legal, evaluación de riesgos (...) para cuyo efecto resulta indispensable contar con el marco normativo que amplíe nuestras competencias que permitan concretar la formalización*

Scanned with CamScanner

de los sectores mencionados (...) beneficiando a los ciudadanos con menos recursos contribuyendo al cierre de brechas sociales aun existentes».

Este pronunciamiento institucional ratifica que las municipalidades distritales ubicadas en capitales departamentales disponen de equipos técnicos y catastro para intervenir de forma oportuna, encontrándose maniatadas únicamente por una barrera formal carente de sustento técnico.

1.3. Análisis dogmático y constitucional: Juicio de igualdad ante la ley

La exclusión geográfica establecida en el primer párrafo de la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley 31560 vulnera directamente el principio-derecho a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú. Conforme a la doctrina uniforme del Tribunal Constitucional (STC Exp. N.° 0048-2004-PI/TC, F.J. 59; STC Exp. N.° 0009-2007-PI/TC, F.J. 20), el principio de igualdad proscribe cualquier trato diferenciado que carezca de una justificación objetiva y razonable:

- **Carencia de fin constitucional legítimo:** La exclusión de los distritos de las capitales departamentales y de Lima Metropolitana no obedeció a un criterio técnico de capacidad institucional ni de protección a los administrados, sino a una segregación geográfica arbitraria. De las **1696 municipalidades distritales** que existen en el país inscritas en el RENAMU-INEI, se vetó de intervenir justamente a las comunas que afrontan los más altos índices de tugurización y expansión urbana informal.
- **Falta de idoneidad y necesidad:** La medida prohibitiva no protegió ningún bien jurídico constitucionalmente amparado. Por el contrario, consolidó cuellos de botella procesales en perjuicio directo del derecho al agua potable, saneamiento básico y vivienda digna de la población más vulnerable.
- **Trato discriminatorio injustificado:** En el ordenamiento vigente, una municipalidad distrital de una provincia no capitalina se encuentra plenamente habilitada para formalizar asentamientos, mientras que comunas de capitales departamentales con gerencias de desarrollo urbano y equipos topográficos consolidados están privadas de dicha facultad. Subsanar esta quiebra de la igualdad jurídica es la finalidad primordial de la propuesta.

Scanned with CamScanner

1.4. Nuevo estado que genera la propuesta y marco de salvaguardas

La iniciativa universaliza la competencia compartida ya prevista en los artículos 73 y 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades y en el artículo 4 de la Ley 28687 a favor de la totalidad de municipalidades distritales del país, sin distinción geográfica.

Para asegurar un procedimiento transparente y seguro, la fórmula legal preserva dos salvaguardas estructurales:

- **Preservación del control en zonas limítrofes en conflicto:** Se mantiene inalterado el segundo párrafo de la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley 31560, garantizando que ninguna municipalidad distrital formalice posesiones informales en localidades cuya delimitación territorial se encuentre en controversia o conflicto limítrofe.
- **Asistencia técnica vinculante y lucha contra el tráfico ilegal de tierras:** La Segunda Disposición Complementaria Final instituye la obligación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de COFOPRI de asistir y capacitar técnicamente a las municipalidades distritales que asumen la competencia compartida, supervisando el cumplimiento de la Ley 30711 (gestión de riesgo de desastres) e implementando mecanismos de coordinación con SUNARP, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público para neutralizar cualquier intento de usurpación de terrenos.

1.5. Oportunidad de la iniciativa legislativa

La propuesta resulta oportuna tras la promulgación de la **Ley 32267** (22 de marzo de 2025), norma que extendió el plazo de ocupación para formalizar posesiones informales sobre predios estatales hasta el 31 de diciembre de 2021. El cumplimiento eficaz de este nuevo marco temporal requiere sumar la capacidad operativa de los 1696 distritos del país para actuar de manera coordinada con los municipios provinciales y COFOPRI.

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

- **Ley 31560:** Se deroga expresamente el primer párrafo de su Tercera Disposición Final y Transitoria, manteniendo en pleno vigor su segundo párrafo.
- **Ley 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades) y Ley 28687:** No modifica su texto literal, pero produce la extensión directa de las facultades compartidas contenidas en los artículos 73 (numeral 1.4) y 79 (numeral 1.4.3) de la Ley

Scanned with CamScanner

27972, y el artículo 4 de la Ley 28687, a favor de los distritos de capitales de departamento y de Lima Metropolitana.

- **Leyes 30711 y 32267:** Mantiene su vigencia y articulación plena, prohibiendo cualquier formalización en zonas de riesgo no mitigable o fuera de los plazos legales de ocupación.

III. SECTORES COMPRENDIDOS

3.1. Actores y su incidencia en la reforma

- **Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp)**
  SUNARP por su naturaleza tiene incidencia transversal y es el ente rector que define si un título tiene validez legal frente a terceros mediante su inscripción, otorgando seguridad jurídica a los potenciales beneficiarios.
- **Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento**
  Como ente rector del sector, el MVCS diseña, promueve y ejecuta las políticas nacionales de formalización de la propiedad predial urbana, dictando los decretos y reglamentos que definen cómo, cuándo y bajo qué condiciones los ciudadanos acceden a un título de propiedad, producto del saneamiento realizado por las municipalidades distritales.
- **Cofopri (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal)**
  Los títulos emitidos por COFOPRI otorgan seguridad jurídica a sus beneficiarios, constituyendo como órgano de asesoramiento técnico y ejecutor nacional de la actividad masiva de saneamiento físico-legal y titulación de predios urbanos.
- **Municipalidades Distritales**
  La presente reforma legislativa busca descentralizar las funciones o facultades de titulación de predios urbanos, constituyendo las municipalidades distritales agentes estelares en el rol clave y compartido en los procesos de formalización predial en el Perú, por ser quienes están mas cerca del vecino y como tal, debe atender sus necesidades primordiales.
- **Población**
  La presión de la población de menores recursos por acceder a una vivienda digna, hace indispensable la participación directa de los gobiernos locales distritales, a fin de concretizar el acceso de la población a una vivienda digna e inscrita en Sunarp, con lo cual contribuye al desarrollo patrimonial de los sectores mas necesitados y así mismo a la actualización del catastro y base de contribuyentes que aporten al desarrollo de la comuna distrital.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Scanned with CamScanner

4.1. Evaluación cualitativa y cuantitativa de impactos

- **Impacto presupuestario en el erario nacional:** La presente ley no irroga gasto público adicional al Tesoro Público ni la creación de nuevos organismos. Las acciones de asistencia técnica y capacitación a cargo de COFOPRI se financian con cargo a su presupuesto institucional asignado y a sus programas ordinarios de fortalecimiento institucional. A nivel local, cada municipalidad distrital asume el saneamiento físico-legal de acuerdo con su disponibilidad presupuestal y sus planes de desarrollo concertado.

- **Beneficio económico familiar:** Dota de seguridad jurídica a miles de familias, incorporando sus predios al tráfico comercial formal, habilitando el acceso a créditos hipotecarios del sistema financiero y programas de mejoramiento habitacional del Fondo MIVIVIENDA.

- **Beneficio fiscal para los gobiernos locales:** Facilita la actualización catastral y amplía la base tributaria municipal en el impuesto predial y arbitrios, fortaleciendo los recursos directamente recaudados en las comunas distritales.

- **Beneficio social:** Permite destrabar la ejecución de proyectos definitivos de saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), electrificación domiciliaria y pistas y veredas, mejorando la calidad de vida y reduciendo gastos de subsistencia en camiones cisterna.

4.2. Matriz de Análisis Costo Beneficio

CRITERIO	SITUACIÓN SIN PROYECTO (RÉGIMEN ACTUAL DE EXCLUSIÓN)	SITUACIÓN CON PROYECTO DE LEY
Población en informalidad predial	Cerca de la mitad de viviendas propias sin título (49,3% nacional),	Descongestión operativa y titulación acelerada por concurrencia municipal provincial y distrital.

Scanned with CamScanner

CRITERIO	SITUACIÓN SIN PROYECTO (RÉGIMEN ACTUAL DE EXCLUSIÓN)	SITUACIÓN CON PROYECTO DE LEY
	concentradas en las grandes metrópolis.	
Ámbito de competencia municipal	Exclusión territorial injustificada a distritos de Lima y capitales departamentales.	Universalización de la competencia compartida a las 1696 municipalidades distritales del RENAMU-INEI.
Gestión del riesgo y tráfico de suelo	Riesgo de intervenciones fragmentadas sin control registral.	Fiscalización coordinada y vinculante con COFOPRI, SUNARP, Contraloría y Ministerio Público; salvaguarda limítrofe intacta.
Impacto fiscal	Gastos ineficientes por postergación del saneamiento e intermediación informal del suelo.	Sostenibilidad presupuestal con cargo a metas institucionales existentes, sin demanda al Tesoro Público.

V. INCIDENCIA AMBIENTAL

La iniciativa legal genera una incidencia ambiental positiva indirecta. En concordancia con el marco general de saneamiento predial (Ley 28687) y la Ley 30711, se prohíbe taxativamente la formalización de posesiones en áreas naturales protegidas, zonas de amortiguamiento, cauces de ríos, fajas marginales o zonas declaradas de riesgo no mitigable por el SINAGERD y CENEPRED.

Al formalizar asentamientos aptos para urbanización, se fomenta el abandono del uso de pozos ciegos y letrinas precarias, posibilitando la instalación de redes de

Scanned with CamScanner

alcantarillado herméticas y frenando la contaminación del subsuelo y de las napas freáticas.

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

La presente iniciativa guarda plena coherencia con los grandes objetivos del Estado:

- **Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:**
  - **Política 8 (Descentralización política, económica y administrativa):** Fortalece el principio de subsidiariedad y la autonomía local asignando responsabilidades compartidas al nivel de gobierno más próximo al ciudadano.
  - **Política 11 (Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación):** Elimina el trato desigual no justificado entre gobiernos locales distritales por motivos de localización geográfica.
  - **Política 21 (Desarrollo urbano y vivienda digna):** Brinda instrumentos jurídicos para cerrar la brecha de titulación y habitabilidad en las urbes.
- **Agenda Legislativa:** Se vincula a las prioridades en materia de fortalecimiento de los gobiernos locales, reactivación económica, formalización de la propiedad e impulso a la infraestructura de servicios básicos.

Scanned with CamScanner