CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00936-2026-2031-CD
RU 74819-CD
24 NOVIEMBRE 2026 04:24 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 803 Y OTORGA FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y TEMPORALES A COFOPRI PARA LA REGULARIZACIÓN Y EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LA PROPIEDAD URBANA CONSOLIDADA

Proyecto de Ley

El Diputado **RAÚL JESÚS CAMARGO PORTA,** y los diputados integrantes del **Grupo Parlamentario Partido Cívico Obras** que suscriben la presente iniciativa, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido por el artículo 102, inciso 1) y 107 de la Constitución Política del Perú, así como de conformidad con el artículo 3 del Reglamento del Congreso de la República, el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados y las demás disposiciones reglamentarias aplicables, someten a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 803 Y OTORGA FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y TEMPORALES A COFOPRI PARA LA REGULARIZACIÓN Y EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LA PROPIEDAD URBANA CONSOLIDADA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto ampliar, con carácter extraordinario y temporal, las competencias del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), a fin de permitir la regularización administrativa de derechos de propiedad sobre predios ubicados en áreas urbanas consolidadas, incluidos los cascos urbanos tradicionales de las ciudades, mediante procedimientos especiales de saneamiento físico-legal, regularización de transferencias, tracto sucesivo, división y partición convencional e independización predial.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad facilitar la incorporación de predios urbanos al régimen de propiedad formal, mediante mecanismos de intervención administrativa individual o masiva, de menor costo y con seguridad jurídica, destinados a superar las limitaciones de acceso a los procedimientos ordinarios de regularización.

Artículo 3. Incorporación de una disposición complementaria al Decreto Legislativo 803

Incorporase una disposición complementaria final al Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, con el siguiente texto:

> ***«Disposición Complementaria Final. Competencias extraordinarias para la regularización de la propiedad urbana consolidada***
>
> ***Autorizase al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), durante el plazo establecido en la ley especial, a ejercer competencias extraordinarias de saneamiento físico-legal y regularización de derechos de propiedad sobre predios ubicados en áreas urbanas consolidadas, incluidos los cascos urbanos tradicionales de las ciudades.***
>
> ***Las competencias extraordinarias comprenden la regularización de transferencias de dominio, tracto sucesivo, división y partición convencional, independización predial y subsanación de títulos imperfectos, mediante los procedimientos especiales previstos por ley.***
>
> ***COFOPRI ejerce estas atribuciones sin sustituir la función jurisdiccional ni las competencias municipales de planificación, habilitación urbana y control del desarrollo urbano, respetando el derecho de propiedad y los derechos de terceros.***
>
> ***El ejercicio de estas competencias no excluye los procedimientos notariales, registrales o judiciales previstos en la legislación vigente».***

Artículo 4. Ámbito de aplicación

4.1. La presente ley es de aplicación nacional y comprende:

a) Los predios ubicados en cascos urbanos tradicionales, centros urbanos consolidados y demás áreas urbanas formalmente reconocidas que presenten deficiencias en la inscripción o regularización de derechos de propiedad.

b) Los predios urbanos con transferencias no inscritas, tracto sucesivo interrumpido o títulos de adquisición con defectos formales subsanables.

c) Los predios sujetos a copropiedad cuya división y partición haya sido acordada por la totalidad de los copropietarios legitimados.

d) Los predios que requieran independización o regularización de sus características físicas para la inscripción de derechos acreditados.

e) Los predios e inmuebles urbanos ocupados por posesiones informales, asentamientos humanos, centros poblados, urbanizaciones populares, programas de vivienda del Estado financiados o no con recursos del FONAVI y otras formas de ocupación informal comprendidas en la legislación vigente de formalización.

4.2. Los procedimientos especiales de la presente ley también son aplicables a los ámbitos de formalización a cargo de COFOPRI, siempre que resulten compatibles con la naturaleza del predio y del derecho cuya regularización se solicita.

4.3. La presente ley no habilita la formalización de bienes de dominio público, predios ubicados en zonas de riesgo no mitigable ni áreas cuya adjudicación o titulación se encuentre prohibida por ley.

Artículo 5. Procedimientos extraordinarios de regularización

5.1. Regularización de transferencias de dominio.

COFOPRI puede declarar administrativamente la regularización de transferencias de propiedad urbana no inscritas cuando se acredite la existencia de un acto jurídico válido, la legitimación del transferente y la identificación del inmueble.

La resolución no convalida actos nulos ni reemplaza el consentimiento exigido para la transmisión de propiedad.

5.2. Regularización del tracto sucesivo.

COFOPRI puede regularizar administrativamente las transmisiones sucesivas no inscritas cuando exista documentación suficiente que acredite la continuidad de las transferencias, previa notificación de los titulares registrales y demás interesados.

No procede este mecanismo cuando exista controversia sustantiva sobre la titularidad que deba ser resuelta judicialmente.

5.3. División y partición convencional.

COFOPRI puede aprobar la división y partición convencional de predios urbanos cuando exista acuerdo expreso de todos los copropietarios legitimados, se encuentren determinadas las cuotas y las porciones adjudicadas y se cumplan los requisitos técnicos y urbanísticos aplicables.

La falta de consentimiento de alguno de los copropietarios impide la aplicación de este procedimiento.

5.4. Independización predial.

COFOPRI puede aprobar la independización de predios vinculada a los procedimientos extraordinarios de la presente ley, siempre que exista viabilidad técnica, identificación catastral suficiente y cumplimiento de las condiciones urbanísticas exigibles.

5.5. Subsanación de títulos imperfectos.

COFOPRI puede subsanar administrativamente defectos formales de títulos que acrediten derechos válidamente adquiridos, cuando dichos defectos impidan su inscripción registral y no sea necesaria una declaración jurisdiccional de derechos.

Artículo 6. Garantías del procedimiento extraordinario

6.1. Los procedimientos especiales se inician a solicitud de parte interesada o mediante intervención programada de COFOPRI, con consentimiento de los titulares cuando corresponda.

6.2. COFOPRI verifica la documentación sustentatoria, la situación jurídica y registral del predio y la identidad de las personas cuyos derechos puedan resultar afectados.

6.3. La solicitud se comunica a los titulares registrales y demás interesados identificables mediante notificación individual y mecanismos de publicidad complementarios.

6.4. Los interesados pueden formular oposición dentro de treinta (30) días hábiles, contados desde la notificación válida o desde la última publicación cuando corresponda.

6.5. La oposición sustentada en una controversia sobre titularidad, validez del acto jurídico o derechos incompatibles que requiera pronunciamiento jurisdiccional impide que COFOPRI declare administrativamente el derecho controvertido.

6.6. La resolución firme emitida por COFOPRI constituye título inscribible ante SUNARP cuando reúna los requisitos previstos en la presente ley y en la normativa registral aplicable.

Artículo 7. Informes de Análisis de Riesgo y acciones de mitigación

7.1. Facultase a COFOPRI a elaborar y suscribir Informes de Análisis de Riesgo (IAR) con fines de formalización en los procedimientos a su cargo, mediante profesionales que cumplan los requisitos técnicos establecidos por la normativa de gestión del riesgo de desastres.

Para dicho efecto, COFOPRI puede celebrar convenios de cooperación interinstitucional con CENEPRED, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

7.2. En el marco de los convenios señalados en el numeral precedente, pueden conformarse equipos técnicos multidisciplinarios, los cuales emiten el IAR correspondiente en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contado desde que dispongan de la información técnica indispensable.

7.3. Cuando el IAR determine riesgo mitigable, COFOPRI puede continuar las actuaciones de saneamiento físico-legal que no impliquen titulación, mientras las autoridades competentes ejecutan las medidas de mitigación exigibles.

7.4. Cuando la normativa aplicable permita expresamente ejecutar determinadas medidas de mitigación después de la titulación, COFOPRI puede emitir el título y solicitar su inscripción con una carga registral que identifique dichas obligaciones, siempre que la evaluación técnica determine que no existen medidas cuya ejecución sea exigible previamente.

7.5. COFOPRI remite los IAR y la relación de predios comprendidos a los gobiernos regionales y locales correspondientes para la implementación de las medidas de mitigación de su competencia, conforme a la Ley 32056 y demás disposiciones aplicables.

7.6. No procede la titulación de predios ubicados en zonas declaradas de riesgo no mitigable.

Artículo 8. Vigencia de las competencias extraordinarias

8.1. Las competencias extraordinarias otorgadas por la presente ley tienen una vigencia de cinco (5) años, contados desde la entrada en vigor de su reglamento.

8.2. Vencido dicho plazo, COFOPRI no admite nuevas solicitudes bajo el régimen extraordinario.

8.3. Los procedimientos iniciados durante su vigencia continúan hasta su conclusión definitiva, conforme a las disposiciones de la presente ley.

8.4. La aplicación de los procedimientos extraordinarios no modifica las fechas de corte ni los requisitos sustantivos establecidos para la formalización de posesiones informales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Articulación con las competencias municipales

COFOPRI ejerce las competencias extraordinarias establecidas en la presente ley sin afectar las funciones de los gobiernos locales previstas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 31560.

Las intervenciones en ámbitos comprendidos en programas municipales de formalización se coordinan con las municipalidades competentes, evitando la duplicidad de procedimientos sobre un mismo predio.

SEGUNDA. Aplicación de los regímenes especiales existentes

Los procedimientos de formalización de posesiones informales y programas de vivienda del Estado continúan sujetos a sus respectivos regímenes legales.

Los mecanismos extraordinarios establecidos en la presente ley pueden utilizarse de manera complementaria cuando permitan regularizar derechos individuales sin alterar los requisitos sustantivos de adquisición de propiedad.

TERCERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario, estableciendo los requisitos específicos de cada procedimiento, las condiciones de intervención, los mecanismos de publicidad y oposición, así como las características de los instrumentos inscribibles.

CUARTA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, conforme a las normas presupuestarias aplicables, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Implementación progresiva

COFOPRI implementa progresivamente el régimen extraordinario, priorizando los ámbitos urbanos consolidados que presenten mayor demanda de regularización predial, conforme a criterios técnicos y disponibilidad operativa.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMARGO PORTA Raul Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 14:39:23-0500

RAÚL JESÚS CAMARGO PORTA
Diputado de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PIÑAN MAMANI Victor Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 15:28:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PIÑAN MAMANI Victor Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 15:29:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVARON DE LA CRUZ Edgar Adrian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2026 12:58:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MASCO CACERES Luis Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 17:10:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CABRERA NIETO Juan Cesar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2026 08:51:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA STEIN Andrea Dayna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2026 14:30:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PERALTA JORPA Maximo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2026 10:26:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALQUI CALDERON Demetrio Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2026 10:50:12-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

1.1.1. Delimitación del problema público

El problema que aborda la presente iniciativa no es la ausencia de un régimen de formalización de la propiedad informal. Desde 1996 el Perú cuenta con un sistema especializado a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y de las municipalidades provinciales, que entre 1996 y diciembre de 2025 logró inscribir en los Registros Públicos 2 867 722 títulos de propiedad[1]. Ese régimen, sin embargo, fue diseñado para un universo específico: las **posesiones informales** —asentamientos humanos, centros poblados, urbanizaciones populares y programas de vivienda del Estado— constituidas sobre suelo cuya titularidad no correspondía a sus ocupantes.

El desafío que hoy enfrentan las ciudades peruanas es distinto y, en buena medida, invisible para las estadísticas de titulación. Se trata de cientos de miles de predios ubicados en **áreas urbanas consolidadas** —incluidos los cascos urbanos tradicionales de Lima y de las capitales de provincia— cuyos ocupantes son propietarios legítimos o sucesores de propietarios legítimos, pero no pueden inscribir su derecho porque: (i) adquirieron mediante compraventas que nunca llegaron al Registro; (ii) la cadena de transferencias registrales está interrumpida (tracto sucesivo roto); (iii) el predio permanece en copropiedad indivisa, generalmente hereditaria, sin que se haya formalizado la partición acordada entre los copropietarios; (iv) el lote o la unidad que ocupan nunca fue independizada de la partida matriz; o (v) cuentan con minutas, contratos privados o escrituras con defectos formales subsanables.

Estos supuestos se encuentran, en su mayor parte, fuera del ámbito de COFOPRI. La Ley 28687 define las posesiones informales en función del origen de la ocupación y de una fecha de corte[2], y los procedimientos masivos de prescripción adquisitiva y de regularización de tracto sucesivo que la Ley 31056 encargó a COFOPRI solo alcanzan a posesiones informales con la antigüedad exigida al 31 de diciembre de 2021[3]. Fuera de ese ámbito, el ciudadano solo

[1] Diario Oficial El Peruano. «Derecho a la propiedad: Cofopri inscribe más de 36,600 títulos». Lima, diciembre de 2025. Disponible en: https://elperuano.pe/noticia/284980-derecho-a-la-propiedad-cofopri-inscribe-mas-de-36600-titulos

[2] Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, artículo 3, modificado por la Ley 31056 y por la Ley 32267.

[3] Ley 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, artículo 10, numeral 10.2, cuyo plazo fue ampliado por el artículo 2 de

dispone de la vía notarial —que concluye ante cualquier oposición— o de la vía judicial, cuya duración se mide en años.

En consecuencia, el problema público que justifica la presente iniciativa puede formularse así:

> *Imposibilidad práctica o costo excesivo, para los titulares de derechos legítimos y no controvertidos sobre predios ubicados en áreas urbanas consolidadas, de regularizar e inscribir su propiedad, por la inexistencia de un procedimiento administrativo de saneamiento físico-legal, accesible y de bajo costo, para transferencias no inscritas, tracto sucesivo interrumpido, partición convencional, independización y títulos imperfectos.*

Esta delimitación es deliberada y condiciona el diseño de la fórmula legal. La iniciativa **no amplía las fechas de corte** de la posesión formalizable (artículo 8.4), **no crea nuevos supuestos de adjudicación** de suelo estatal, **no sustituye la función jurisdiccional** ni las competencias municipales (artículo 3 y Primera Disposición Complementaria Final) y **tiene carácter temporal**, con una vigencia de cinco años (artículo 8). Su objeto es procedimental: abrir, por un plazo determinado y con garantías, una vía administrativa que permita al Estado reconocer derechos que ya existen y que hoy no pueden acceder al Registro.

1.1.2. Contexto: urbanización acelerada y ocupación informal de tierras.

El Perú es un país predominantemente urbano. Según los Censos Nacionales 2025, la población total ascendió a 34 157 732 habitantes, de los cuales el 80,6 % reside en el área urbana; los departamentos de Ica, Tumbes y Arequipa superan incluso el 90 % de población urbana[4]. En 1940 la población urbana representaba apenas el 35,4 % del total[5]. En menos de un siglo la relación entre población urbana y rural se invirtió por completo.

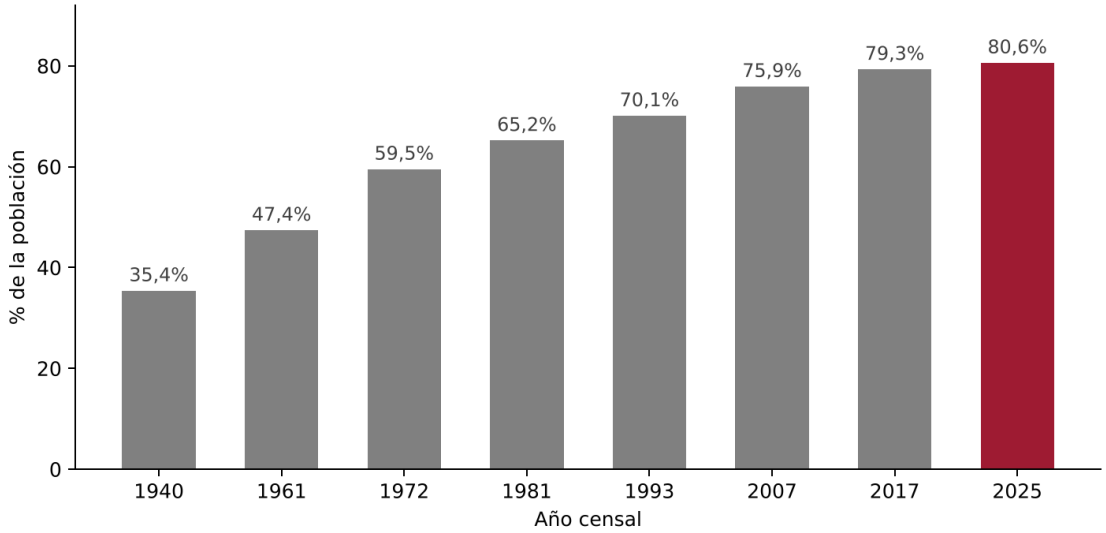
---

la Ley 32267. Véase también el Decreto Supremo 007-2026-VIVIENDA, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2026.

[4] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). «Censos Nacionales 2025: Lima Metropolitana continúa siendo la provincia más poblada». Nota de prensa, julio de 2026. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/1417313

[5] INEI. Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007, 2017 y 2025. Presentación de resultados a nivel provincial y distrital, Lima, julio de 2026.

Gráfico N.º 1. Perú: población urbana censada como porcentaje del total, 1940-2025



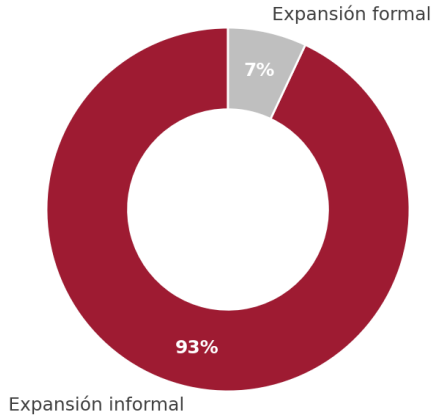
Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940-2017 y Censos Nacionales 2025. Elaboración propia.

Esa transición no fue acompañada por una oferta formal de suelo urbanizado y vivienda asequible. La respuesta de la población fue la autoconstrucción del hábitat. José Matos Mar la describió como un «desborde popular» que rebasó a las instituciones formales[6]; Hernando de Soto cuantificó los costos de acceder a la legalidad y sostuvo que la informalidad era una respuesta racional a barreras normativas y administrativas excesivas[7]; y Julio Calderón Cockburn analizó la persistencia de la «ciudad ilegal» como forma estructural de producción urbana en Lima[8].

El fenómeno no pertenece al pasado. El estudio de Espinoza y Fort para el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), que mapeó mediante imágenes satelitales la expansión de las principales ciudades del país entre 2001 y 2018, concluyó que alrededor del 93 % del suelo incorporado a la mancha urbana se originó en procesos informales —ocupaciones y lotizaciones sin habilitación urbana— y solo cerca del 7 % mediante mecanismos formales[9].

[6] Matos Mar, José. *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.
[7] De Soto, Hernando (con Enrique Ghersi y Mario Ghibellini). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia / El Barranco, 1986.
[8] Calderón Cockburn, Julio. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2005.
[9] Espinoza, Álvaro y Fort, Ricardo. *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú (ADI Perú), 2020. El estudio analiza la expansión de 43 ciudades del país.

Gráfico N.º 2. Origen del suelo incorporado a la expansión urbana de las principales ciudades del Perú, 2001-2018



Fuente: Espinoza y Fort (2020), GRADE / ADI Perú. Elaboración propia.

A ello se suma que cerca del 70 % de las viviendas del país son producto de la autoconstrucción, proporción que supera el 85 % en departamentos como Huancavelica, Cajamarca y Huánuco, según el diagnóstico que acompañó la aprobación de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo[10]. Las ciudades que nacieron informalmente hace cuatro o cinco décadas son hoy barrios consolidados, con servicios, pistas y equipamiento. Pero en ellas se ha producido un segundo fenómeno: las viviendas ya tituladas, o ubicadas en urbanizaciones antiguas, cambian de manos por compraventas y herencias que no se inscriben. La literatura denominó a este proceso la «informalización de la formalidad alcanzada»: los propietarios que compran o heredan no registran los «segundos actos», y el Registro de Predios pierde actualidad[11].

La dimensión del fenómeno sucesorio permite apreciar su escala. Solo en 2019 se inscribieron en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) 103 531 sucesiones intestadas[12], y entre enero y mayo de 2022 se registraron 66 884, concentradas en Lima, Arequipa y La Libertad[13]. Cada

[10] Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030, aprobada por Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA; cifras difundidas en: La República, «Gobierno aprueba Política Nacional de Vivienda y Urbanismo para acceso a una vivienda digna», 15 de julio de 2021.
[11] Webb, Richard; Beuermann, Diether y Revilla, Carla. *La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*. Lima: Colegio de Notarios de Lima, 2006; y Calderón Cockburn, Julio. *Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. Contexto y resultados*. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, 2014.
[12] Agencia Andina. «Sucesión intestada: conoce cómo debe tramitarse», 2020, con datos de la SUNARP correspondientes al año 2019.
[13] Diario Gestión. «Herencia: Lima, Arequipa y La Libertad registran el mayor número de solicitudes de sucesión intestada, según Sunarp», 2022.

sucesión que no culmina en una partición inscrita convierte un predio individual en una copropiedad entre varios herederos, que con el paso de las generaciones se fragmenta y se vuelve prácticamente imposible de sanear por las vías ordinarias.

1.1.3. La respuesta estatal: tres décadas de política de formalización

La política de formalización predial urbana tiene como hito fundacional el Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (1996), que creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (hoy Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) y estableció un procedimiento administrativo masivo con inscripción registral[14]. Según Field, entre 1996 y 2003 el Estado otorgó títulos a alrededor de 1,2 millones de hogares urbanos[15]. La intervención ha tenido alcance nacional: del total de títulos otorgados por COFOPRI, el 38 % corresponde a la costa, el 49 % a la sierra y el 13 % a la selva[16], y Lima concentra más de 848 mil títulos inscritos, seguida de Arequipa (237 mil), La Libertad (197 mil), Lambayeque (159 mil) e Ica (152 mil)[17].

A ese hito siguieron sucesivas normas que ampliaron, ajustaron y redistribuyeron competencias. El cuadro siguiente sistematiza las más relevantes para el objeto de este proyecto.

Cuadro N.º 1. Principales normas con rango de ley en materia de formalización y saneamiento de la propiedad urbana

Norma	Año	Contenido relevante
D. Leg. 803	1996	Crea COFOPRI y el procedimiento masivo de formalización con inscripción registral de los instrumentos de formalización.
Ley 27046	1999	Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal.
Ley 27157	1999	Regularización de edificaciones, declaratoria de fábrica, prescripción adquisitiva y títulos supletorios en vía notarial.
Ley 27333	2000	Complementaria de asuntos no contenciosos de competencia notarial; la oposición de un tercero pone fin al trámite notarial de prescripción.
Ley 28294	2004	Crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios.

[14] Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Su procedimiento fue desarrollado por el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo 013-99-MTC.
[15] Field, Erica. «Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n.º 4, 2007, pp. 1561-1602.
[16] Diario Expreso. «Cofopri: Perú destacará en 2025 al liderar la agenda de catastro y registro en la región», declaraciones del entonces director ejecutivo de COFOPRI, noviembre de 2024.
[17] Diario Oficial El Peruano. «Cofopri: Más de 12 millones de peruanos accedieron a una vivienda formal en 30 años de creación», marzo de 2026. Disponible en: https://elperuano.pe/noticia/291823

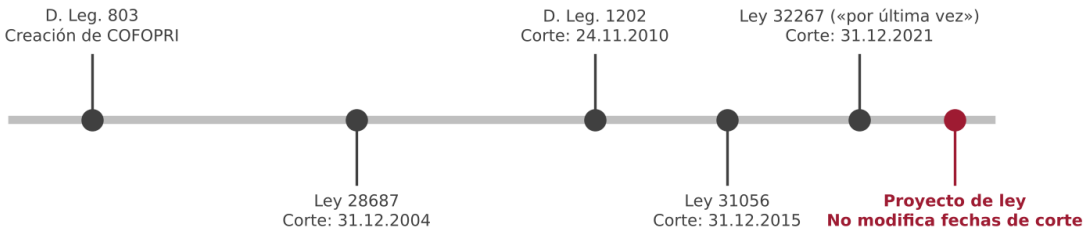
Norma	Año	Contenido relevante
Ley 28687	2006	Define las posesiones informales, regula su formalización y fija la fecha de corte de la posesión.
Ley 28923	2006	Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos a cargo de COFOPRI, prorrogado sucesivamente.
Ley 29415	2009	Saneamiento físico-legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana.
Ley 29618	2010	Presume que el Estado es poseedor de sus inmuebles y declara imprescriptibles los bienes de dominio privado estatal.
D. Leg. 1202	2015	Modifica el D. Leg. 803; fija como fecha de corte el 24.11.2010.
Ley 30711	2017	Medidas complementarias de promoción del acceso a la propiedad formal; nuevas facultades y exoneraciones a favor de COFOPRI.
Ley 31056	2020	Amplía la fecha de corte al 31.12.2015 y crea procedimientos masivos de prescripción adquisitiva y de regularización de tracto sucesivo para posesiones informales.
Ley 31560	2022	Otorga funciones compartidas a las municipalidades distritales en la formalización; COFOPRI actúa como órgano técnico y ejecuta en ámbitos no intervenidos por las municipalidades.
Ley 32056	2024	Medidas para implementar las recomendaciones de los informes de análisis de riesgo y dar continuidad a la formalización en zonas de riesgo mitigable.
Ley 32267	2025	Amplía «por última vez» la fecha de corte al 31.12.2021 y extiende las exoneraciones de la Ley 31056 hasta el 31.12.2026.

Fuente: Textos de las normas citadas, publicados en el diario oficial El Peruano y disponibles en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

La evolución de las fechas de corte explica por qué esta iniciativa no las toca. Cada ampliación del plazo de posesión formalizable —de diciembre de 2004 a noviembre de 2010, luego a diciembre de 2015 y, finalmente, a diciembre de 2021— buscó incorporar a familias que habían quedado fuera, pero también transmitió a quienes ocupan suelo ilegalmente la expectativa de una nueva regularización[18]. La Ley 32267, publicada el 22 de marzo de 2025, declaró expresamente que la ampliación al 31 de diciembre de 2021 se efectuaba «por última vez»[19], en línea con la decisión adoptada por la Ley 29618 de declarar imprescriptibles los bienes de dominio privado estatal[20].

[18] Sobre el efecto de las expectativas de futura regularización en la decisión de ocupar suelo, véase Fernandes, Edésio. *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report, 2011.
[19] Ley 32267, Ley que amplía por última vez los plazos del proceso de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados por posesiones informales, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de marzo de 2025.
[20] Ley 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, publicada el 24 de noviembre de 2010.

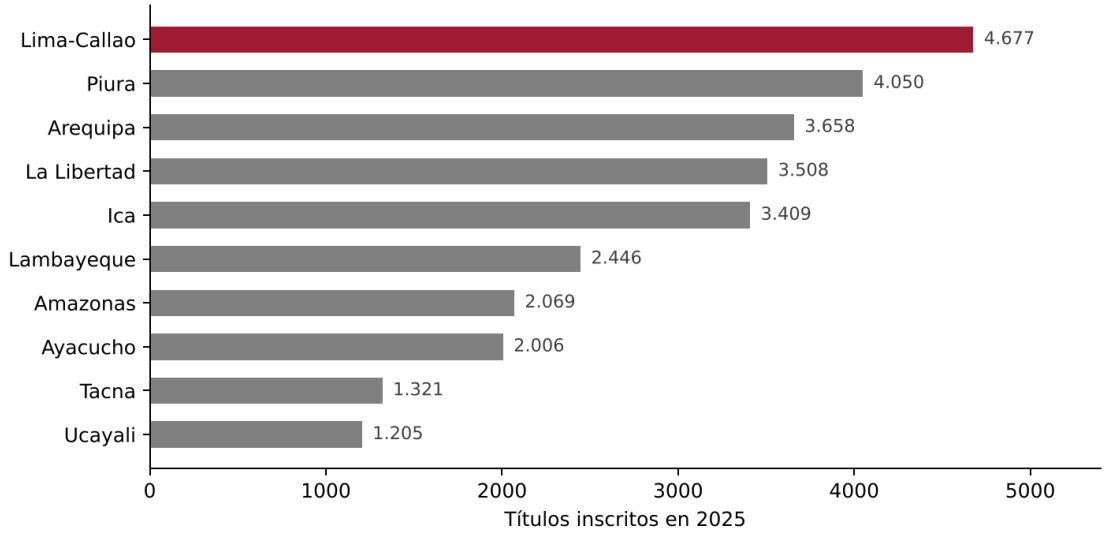
Gráfico N.º 3. Evolución de las fechas de corte de la posesión formalizable



Fuente: D. Leg. 803, Ley 28687, D. Leg. 1202, Ley 31056 y Ley 32267. Elaboración propia.

El ritmo actual de titulación es claramente insuficiente frente a la magnitud de la demanda. En 2023 COFOPRI inscribió 55 655 títulos[21]; en 2025 la cifra descendió a 43 973 títulos, en beneficio de más de 164 mil personas, con Lima-Callao, Piura, Arequipa, La Libertad e Ica a la cabeza[22], y la meta institucional para 2026 es de 44 000 títulos[23].

Gráfico N.º 4. Títulos inscritos por COFOPRI en 2025, diez principales departamentos

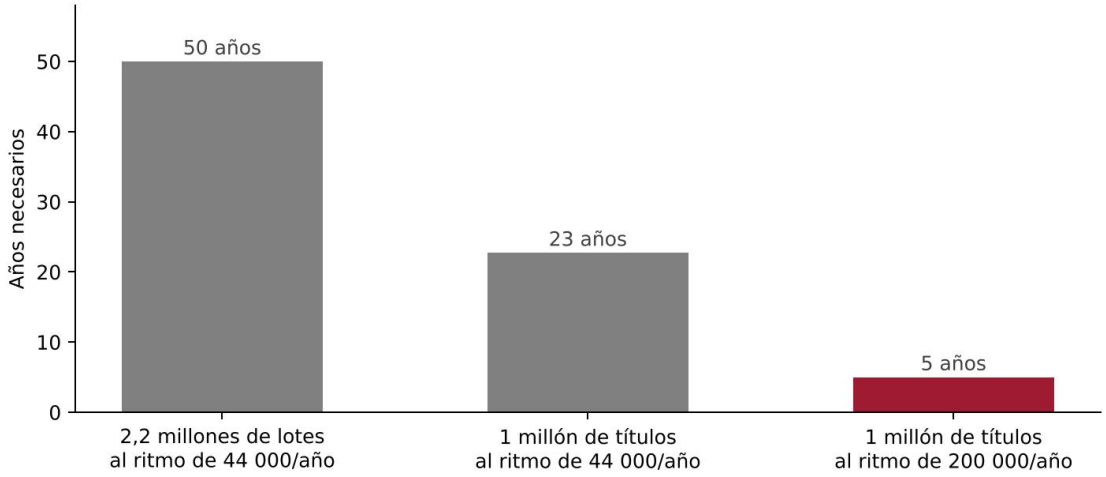


Fuente: MVCS - COFOPRI, cifras al 31 de diciembre de 2025, difundidas por el diario oficial El Peruano (5 de enero de 2026). Elaboración propia.

[21] Agencia Andina. «Cofopri: más de 183,000 peruanos se beneficiaron en 2023 con titulación gratuita», enero de 2024.
[22] Diario Oficial El Peruano. «Gobierno entregó 43,973 títulos de propiedad el 2025», 5 de enero de 2026. Disponible en: https://elperuano.pe/noticia/286453
[23] Diario Oficial El Peruano. «Drones e IA llegan a la formalización: Cofopri moderniza entrega legal de títulos para este año», 30 de junio de 2026.

Según la propia entidad, la línea de base de la formalización pendiente asciende a aproximadamente 2,2 millones de lotes; luego de la verificación de campo, el universo titulable se estima entre 900 mil y un millón de títulos, cifra que coincide con la meta de un millón de títulos anunciada por el Gobierno para el periodo 2026-2031[24]. Al ritmo de 44 mil títulos anuales, cerrar esa brecha tomaría entre 23 y 50 años; para lograrlo en cinco años sería necesario multiplicar por más de cuatro la capacidad actual.

Gráfico N.º 5. Años necesarios para cerrar la brecha de titulación según el ritmo anual



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la línea de base y metas informadas por COFOPRI (El Peruano, 30 de junio y 11 de setiembre de 2026).

La propia dirección de COFOPRI ha identificado que el principal obstáculo no es solo presupuestal: un número considerable de expedientes permanece paralizado porque las normas que rigen la titulación tienen más de quince años sin actualizarse y no ofrecen herramientas para atender situaciones que hoy encuentran restricciones legales[25]. La pregunta relevante para el legislador, por tanto, no es si el Estado debe formalizar —eso ya está decidido—, sino **qué herramientas legales necesita COFOPRI para sanear los predios urbanos consolidados que hoy no caben en ninguno de los procedimientos vigentes**, sin abrir nuevos incentivos a la ocupación ilegal.

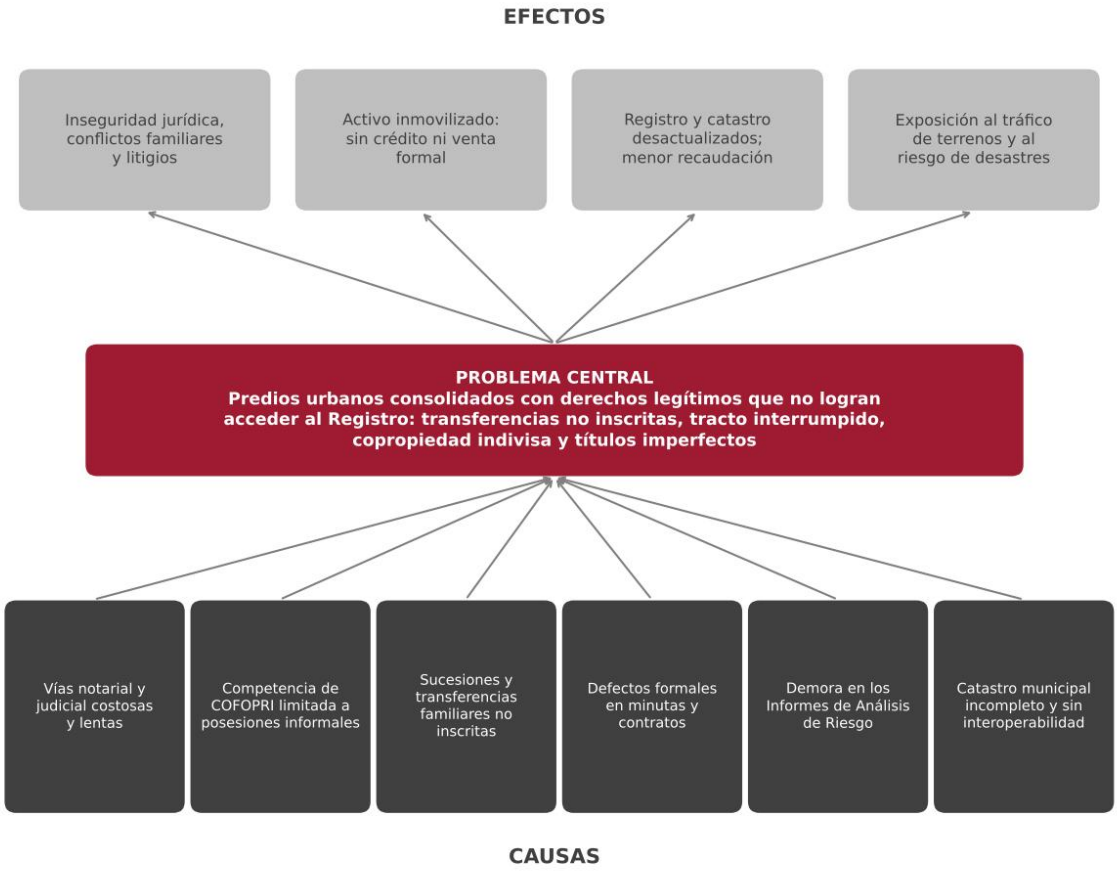
[24] Diario Oficial El Peruano. «Cofopri va por un millón de títulos: estos son los cambios que prepara para agilizar trámites», entrevista a la directora ejecutiva de COFOPRI, 11 de setiembre de 2026. Disponible en: https://elperuano.pe/noticia/304531

[25] Diario UNO. «COFOPRI exige cambiar normas de 15 años para destrabar miles de títulos de propiedad», 25 de setiembre de 2026; y revista Caretas, «Cofopri pide actualizar normas para destrabar títulos», setiembre de 2026.

1.1.4. Causas del problema

El análisis de la normativa vigente, de la distribución de competencias y de la información disponible permite identificar seis causas principales, que se representan en el árbol de problemas siguiente y se desarrollan a continuación.

Gráfico N.º 6. Árbol de problemas de la regularización de la propiedad urbana consolidada



Fuente: Elaboración propia.

a) Costo y duración de las vías notarial y judicial. La prescripción adquisitiva notarial solo procede respecto de predios urbanos y concluye en cuanto se formula cualquier oposición, lo que obliga a iniciar un proceso judicial[26]. Los honorarios notariales no están regulados y se ubican, de manera referencial, entre S/ 1 000 y S/ 3 000 o más, a lo que se suman planos, certificados y

[26] Ley 27157, artículos 21 y siguientes, y Ley 27333, Ley complementaria a la Ley 26662, Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial, artículo 5.

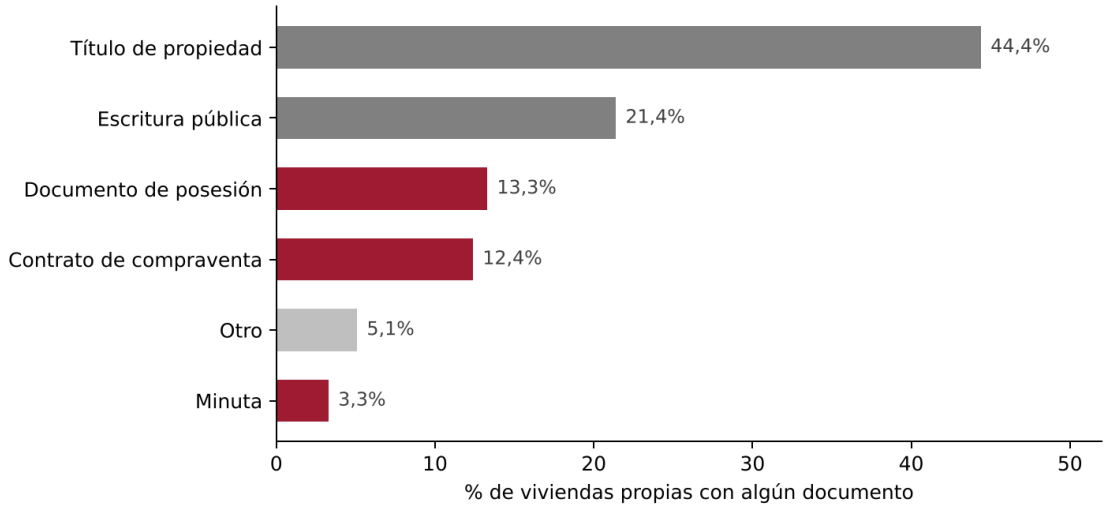
publicaciones[27]; la vía judicial, tramitada como proceso abreviado, puede tardar entre dos y seis años según la carga del juzgado[28]. Una sucesión intestada cuesta, referencialmente, entre S/ 1 000 y S/ 3 000 en vía notarial y entre S/ 2 000 y S/ 5 000 en vía judicial, sin contar la posterior partición[29]. Para una familia de ingresos bajos, que debe además sanear varias transferencias sucesivas, el costo acumulado resulta prohibitivo.

b) Competencia de COFOPRI limitada a las posesiones informales. COFOPRI cuenta con un procedimiento eficaz y de bajo costo para las posesiones informales; el costo público promedio de cada título emitido entre enero de 2016 y julio de 2024 fue de aproximadamente S/ 786 (442 070 títulos con una ejecución de S/ 347,6 millones)[30]. Sin embargo, esa capacidad no puede aplicarse a predios urbanos consolidados que no califican como posesiones informales, ni a supuestos como la partición convencional o la subsanación de títulos imperfectos fuera de los procesos de formalización. La Ley 31560, por su parte, distribuyó la competencia entre municipalidades provinciales y distritales y reservó a COFOPRI los ámbitos no intervenidos por estas[31].

c) Transmisiones familiares no inscritas. La Encuesta Nacional de Programas Presupuestales del INEI muestra que, en 2023, de las viviendas propias que cuentan con algún documento, solo el 44,4 % tiene título de propiedad y el 21,4 % escritura pública; el 13,3 % solo dispone de un documento de posesión, el 12,4 % de un contrato de compraventa y el 3,3 % de una minuta[32]. Cerca de tres de cada diez viviendas propias se sostienen, en consecuencia, en documentos que no acceden directamente al Registro. Aun entre las viviendas con título, la inscripción no es universal: el 92,6 % lo tiene registrado en la SUNARP, con 91,9 % en la sierra[33].

[27] Trámites Perú. «Prescripción adquisitiva notarial 2026: usucapión de inmueble urbano por posesión», guía referencial de costos y plazos. Las cifras son referenciales y varían según la notaría y el predio.
[28] La Ley Perú. «Prescripción adquisitiva: cómo ganar una propiedad legalmente en Perú», 2026, guía de referencia sobre plazos de la vía judicial.
[29] La Ley Perú. «¿Cuánto cuesta un proceso de sucesión intestada?», 2026, guía de referencia de costos notariales y judiciales.
[30] MVCS - COFOPRI. «Número de títulos de propiedad y beneficiarios según departamento (enero 2016 - julio 2024)». Estadística sectorial, actualización al 2 de setiembre de 2024.
[31] Ley 31560, Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la propiedad informal, publicada el 13 de agosto de 2022, Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Finales.
[32] INEI. *Perú: Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2023*. Capítulo 5: Tenencia y formalización de la vivienda, Cuadro N.º 5.3. Lima, 2024.
[33] INEI. *Perú: Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2023*, op. cit., Cuadro N.º 5.4.

Gráfico N.º 7. Perú: viviendas propias según tipo de documento que acredita la propiedad, 2023



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2023. Elaboración propia. En rojo, documentos que por lo general requieren saneamiento para acceder al Registro.

d) Defectos formales de los títulos. El ordenamiento ya reconoce, dentro de la formalización de posesiones informales, que las «escrituras imperfectas» u otros títulos de fecha cierta no inscritos pueden ser calificados por la entidad formalizadora[34]. No existe, en cambio, un mecanismo administrativo equivalente para los predios urbanos consolidados, de modo que un defecto subsanable —un error en la identificación del predio, la falta de una firma o de una formalidad notarial— obliga a recurrir al juez.

e) Demora en los Informes de Análisis de Riesgo. Al aprobar las reformas sobre formalización en zonas de riesgo, el Congreso advirtió una excesiva demora de los gobiernos locales y regionales en la emisión de los informes de análisis de riesgo, lo que retarda la formalización y prolonga la espera de las familias[35]. La Ley 32056 procuró dar continuidad a los procesos en zonas de riesgo mitigable[36], pero COFOPRI sigue dependiendo de terceros para elaborar dichos informes.

[34] Reglamento del Título I de la Ley 28687, aprobado por Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, artículo 16; modificado por el Decreto Supremo 005-2026-VIVIENDA. Véase, como ejemplo de aplicación, el Tribunal Administrativo de la Propiedad de COFOPRI, Expediente 027-2022-COFOPRI/TAP, de 25 de octubre de 2023.
[35] Diario Gestión. «Congreso: dictan norma para el tratamiento de formalización de predios en zonas de riesgo», noviembre de 2023, sobre el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3374/2022-CR, que incorpora los artículos 9 y 10 a la Ley 30711.
[36] Ley 32056, Ley que establece medidas para implementar las recomendaciones técnicas emitidas por las entidades competentes, a fin de superar el riesgo mitigable, en posesiones informales en vías de formalización por parte de COFOPRI, publicada el 13 de junio de 2024.

f) Catastro incompleto y normas desactualizadas. De las 1 891 municipalidades del país, solo un número muy reducido —Miraflores, San Borja, Santiago de Surco y San Isidro— cuenta con un catastro urbano adecuado, y en los últimos cinco años COFOPRI recibió 223 solicitudes de municipalidades para levantar su catastro[37]. Sin catastro, la identificación física de los predios, su independización y la verificación de superposiciones se vuelven lentas y costosas.

1.1.5. Consecuencias del problema

La falta de inscripción no es un problema meramente formal. Sus consecuencias alcanzan a las familias, al Estado, a la economía y a la seguridad de las personas.

Para las familias. El propietario que no puede inscribir su derecho no puede oponerlo frente a todos, está expuesto a la doble venta y a la actuación de terceros de mala fe, y no puede vender el bien en el mercado formal por su valor real, hipotecarlo ni transmitirlo con seguridad a sus herederos. Los conflictos entre copropietarios se prolongan durante generaciones. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que la seguridad jurídica de la tenencia es un componente esencial del derecho a una vivienda adecuada[38].

Para el Estado. Un Registro desactualizado y un catastro incompleto debilitan la base del impuesto predial, principal tributo municipal[39]. La recaudación de este impuesto en el Perú bordea el 0,25 % del PBI, frente a un promedio de 0,40 % en América Latina, según el Ministerio de Economía y Finanzas[40].

Para la economía. Los derechos de propiedad seguros reducen los costos de transacción y amplían el horizonte de inversión. Hernando de Soto acuñó la noción de «capital muerto» para describir los activos que, por carecer de representación legal, no pueden circular ni servir de garantía, y estimó su valor en 9,3 billones de dólares en los países en desarrollo y en transición[41]. Sin

[37] Diario Oficial El Peruano. «Cofopri y el catastro multipropósito: clave para la gestión territorial eficiente», suplemento Jurídica, 2024.
[38] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), 1991, párrafo 8, literal a).
[39] Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF, artículos 8 y siguientes.
[40] Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, Compromiso 2: Mejorar los niveles de recaudación del impuesto predial. Presentación técnica, 2023.
[41] De Soto, Hernando. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio, 2000.

suscribir todas las implicancias de esa tesis, existe consenso en que la seguridad registral es condición necesaria para que la vivienda funcione como activo.

Para la seguridad de las personas y del patrimonio urbano. La incertidumbre sobre la titularidad alimenta el tráfico de terrenos, conducta que el Código Penal sanciona como usurpación y usurpación agravada [42] y que la prensa especializada ubica entre las actividades más lucrativas del crimen organizado en el país[43]. En los centros históricos el problema adquiere otra forma: en el Centro Histórico de Lima existen 7 126 inmuebles, de los cuales 1 078 han sido declarados inhabitables y tugurizados [44], y buena parte de ellos carece de saneamiento legal, lo que impide su renovación y mantiene a sus ocupantes en condiciones de riesgo[45].

1.1.6. Evidencia empírica sobre los efectos de la titulación

El caso peruano es uno de los más estudiados del mundo en materia de titulación urbana, y la evidencia permite sustentar la intervención propuesta con rigor y con matices.

Field, aprovechando la implementación escalonada del programa de COFOPRI, encontró que la titulación incrementó significativamente las horas de trabajo de los hogares fuera de la vivienda y redujo el trabajo infantil, porque los hogares dejaron de destinar tiempo a custodiar informalmente su posesión; en otro trabajo documentó un aumento sustancial de la inversión en mejoras de la vivienda[46]. Field y Torero hallaron que el título se asoció a una mayor aprobación de créditos de entidades públicas, aunque no de la banca privada [47]. En Argentina, Galiani y Schargrodsky, a partir de un experimento natural, encontraron mayor inversión en vivienda, hogares más pequeños y mejores resultados educativos en las familias tituladas, con efectos limitados sobre el

[42] Código Penal, artículos 202 y 204.
[43] Diario El Comercio. «El cruel negocio del tráfico de terrenos: el lucrativo delito que se expande», Lima.
[44] Agencia Andina. «Propuestas para rescatar el valor del Centro Histórico de Lima», 18 de enero de 2022.
[45] López, Sharo y Paraizo, Rodrigo. «Los desplazamientos sociales en los programas de renovación urbana del Centro Histórico de Lima (1996-2016)». *EURE*, vol. 48, n.º 145, 2022, pp. 1-23.
[46] Field, Erica. «Property Rights and Investment in Urban Slums». *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n.º 2-3, 2005, pp. 279-290.
[47] Field, Erica y Torero, Máximo. «Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program». Documento de trabajo, Harvard University / IFPRI, 2006.

crédito[48]; con el mismo experimento, Di Tella, Galiani y Schargrodsky mostraron que la titulación modificó creencias y actitudes de los beneficiarios[49].

La literatura también advierte límites. La titulación aislada, sin servicios ni planificación, no garantiza mejoras en las condiciones de vida[50], y el caso peruano demuestra que, si las transacciones posteriores no se inscriben, la formalidad alcanzada se erosiona. Esta última advertencia es precisamente la que justifica el proyecto: no basta con titular una vez; es necesario contar con herramientas para mantener el Registro al día cuando los predios cambian de manos.

Cuadro N.º 2. Síntesis de la evidencia empírica sobre la titulación urbana

Estudio	País	Hallazgo principal
Field (2007), QJE	Perú	La titulación aumentó la oferta laboral fuera del hogar y redujo el trabajo infantil.
Field (2005), JEEA	Perú	La titulación se asoció a un aumento sustancial de la inversión en mejoras de la vivienda.
Field y Torero (2006)	Perú	Mayor aprobación de créditos de entidades públicas; efecto no significativo en la banca privada.
Webb, Beuermann y Revilla (2006)	Perú	Las transferencias posteriores a la titulación tienden a no inscribirse, lo que desactualiza el Registro.
Galiani y Schargrodsky (2010), JPubE	Argentina	Mayor inversión en vivienda, hogares más pequeños y mejores resultados educativos; efectos limitados en crédito.
Di Tella, Galiani y Schargrodsky (2007), QJE	Argentina	La titulación modificó creencias y actitudes de los beneficiarios hacia el mercado y el esfuerzo individual.
Payne, Durand-Lasserve y Rakodi (2009)	Revisión internacional	La titulación es necesaria pero no suficiente: requiere planificación, servicios y políticas de suelo complementarias.

Fuente: Estudios citados. Elaboración propia.

1.1.7. Necesidad de una intervención con rango de ley

Podría objetarse que bastaría una norma reglamentaria. La objeción no resiste el análisis por cuatro razones.

[48] Galiani, Sebastián y Schargrodsky, Ernesto. «Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling». *Journal of Public Economics*, vol. 94, n.º 9-10, 2010, pp. 700-729.
[49] Di Tella, Rafael; Galiani, Sebastián y Schargrodsky, Ernesto. «The Formation of Beliefs: Evidence from the Allocation of Land Titles to Squatters». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n.º 1, 2007, pp. 209-241.
[50] Payne, Geoffrey; Durand-Lasserve, Alain y Rakodi, Carole. «The limits of land titling and home ownership». *Environment and Urbanization*, vol. 21, n.º 2, 2009, pp. 443-462.

Primero, la competencia de las entidades públicas tiene su fuente en la Constitución y en la ley[51]. Atribuir a COFOPRI, aunque sea temporalmente, la facultad de declarar administrativamente transferencias, tracto sucesivo, particiones e independizaciones en predios que no son posesiones informales exige una norma con rango de ley que modifique su ley de creación, el Decreto Legislativo 803.

Segundo, la iniciativa incide directamente en el derecho de propiedad y en los derechos de terceros, materias cuya regulación y límites corresponden al legislador conforme al artículo 70 de la Constitución. Las garantías de notificación, oposición y exclusión de controversias (artículo 6) solo pueden establecerse con eficacia general mediante ley.

Tercero, la resolución administrativa de COFOPRI debe constituir título inscribible ante la SUNARP (artículo 6.6). El efecto registral de un acto administrativo de esta naturaleza requiere habilitación legal expresa, como ocurrió con los instrumentos de formalización del Decreto Legislativo 803 y con los procedimientos masivos de la Ley 31056.

Cuarto, la intervención debe coordinarse con las competencias constitucionales de los gobiernos locales[52] y con la Ley 31560. Solo una ley puede delimitar con claridad que COFOPRI actúa sin sustituir esas competencias y sin duplicar procedimientos (Primera Disposición Complementaria Final).

1.2. SUJETOS INVOLUCRADOS

La iniciativa involucra a un conjunto amplio de actores públicos y privados, cuyo rol y forma de afectación se detallan a continuación.

Cuadro N.º 3. Sujetos involucrados y efectos de la propuesta

Sujeto	Rol en la regularización	Efecto de la propuesta
Propietarios no inscritos, herederos y copropietarios de predios urbanos consolidados	Titulares de derechos legítimos no inscritos; impulsan el procedimiento o se benefician de la intervención programada.	Acceso a una vía administrativa de menor costo y plazo; título inscribible; seguridad jurídica.
Ocupantes de posesiones informales y programas de vivienda del Estado	Beneficiarios de los regímenes de formalización vigentes.	Pueden utilizar los mecanismos de la ley de manera complementaria, sin alterar los requisitos sustantivos (Segunda DCF).

[51] Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, artículo 72.
[52] Constitución Política del Perú, artículos 194 y 195; Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Sujeto	Rol en la regularización	Efecto de la propuesta
Titulares registrales y terceros interesados	Personas cuyos derechos pueden resultar afectados.	Notificación individual, publicidad y derecho de oposición en 30 días hábiles; la controversia sustantiva se reserva al Poder Judicial.
COFOPRI	Entidad formalizadora adscrita al MVCS.	Ejerce competencias extraordinarias por cinco años; elabora IAR; implementa progresivamente el régimen.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Ente rector en vivienda, urbanismo y catastro urbano.	Propone el reglamento y articula la política sectorial.
Municipalidades provinciales y distritales	Planificación, habilitación urbana, control urbano, catastro y formalización (Ley 31560).	Mantienen sus competencias; coordinación obligatoria para evitar duplicidad; reciben IAR para ejecutar medidas de mitigación.
SUNARP	Inscripción de los títulos.	Recibe resoluciones firmes de COFOPRI como títulos inscribibles.
CENEPRED y gobiernos regionales	Gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastres.	Convenios con COFOPRI y equipos técnicos para emitir IAR en 30 días calendario.
Notarios y Poder Judicial	Vías ordinarias de saneamiento y solución de controversias.	Sus competencias se mantienen; se reduce la carga de casos no contenciosos.
Sistema financiero y mercado inmobiliario	Usuarios de la información registral.	Mayor número de predios aptos para garantía y transacciones formales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del marco normativo vigente.

1.3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

1.3.1. Objetivo general

Otorgar a COFOPRI, con carácter extraordinario y temporal, competencias de saneamiento físico-legal y regularización de derechos de propiedad sobre predios ubicados en áreas urbanas consolidadas —incluidos los cascos urbanos tradicionales—, mediante procedimientos especiales de menor costo y con garantías para los titulares registrales y terceros, a fin de incorporar dichos predios al Registro y otorgar seguridad jurídica a las familias, sin ampliar las fechas de corte de la posesión ni sustituir la función jurisdiccional o las competencias municipales.

1.3.2. Objetivos específicos

Cuadro N.º 4. Objetivos específicos y su correspondencia con la fórmula legal

Objetivo específico	Disposición de la fórmula legal
OE1. Habilitar temporalmente a COFOPRI para intervenir en predios ubicados en áreas urbanas consolidadas y cascos urbanos tradicionales.	Artículos 1, 2, 3 y 4
OE2. Regularizar administrativamente transferencias de dominio no inscritas y el tracto sucesivo interrumpido.	Artículo 5, numerales 5.1 y 5.2
OE3. Permitir la división y partición convencional y la independización de predios.	Artículo 5, numerales 5.3 y 5.4
OE4. Subsanar defectos formales de títulos que acreditan derechos válidamente adquiridos.	Artículo 5, numeral 5.5
OE5. Garantizar el debido procedimiento, la oposición de terceros y la reserva jurisdiccional de las controversias.	Artículo 6
OE6. Agilizar los Informes de Análisis de Riesgo y articular las medidas de mitigación.	Artículo 7
OE7. Asegurar la temporalidad del régimen y la intangibilidad de las fechas de corte.	Artículo 8
OE8. Articular la intervención con las municipalidades y los regímenes vigentes, y garantizar su implementación progresiva y sin gasto adicional.	Disposiciones Complementarias Finales Primera a Cuarta y Disposición Complementaria Transitoria Única

Fuente: Elaboración propia.

1.4. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Para resolver el problema se consideraron cinco alternativas, incluida la de no intervenir. Cada una fue evaluada según cinco criterios: eficacia para regularizar los predios urbanos consolidados, compatibilidad constitucional, costo fiscal, riesgo de generar incentivos a nuevas ocupaciones y viabilidad.

Alternativa 0: Mantener la situación actual. Los propietarios seguirían dependiendo de las vías notarial y judicial. Se descarta porque el costo y la duración de esas vías son, precisamente, la causa del problema, y porque la brecha registral seguirá creciendo con cada sucesión y transferencia no inscrita.

Alternativa 1: Ampliar nuevamente la fecha de corte de la posesión. Incorporaría más posesiones informales al régimen de COFOPRI, pero no resolvería los supuestos de predios consolidados con transferencias, herencias o títulos imperfectos y, sobre todo, contradiría la decisión legislativa de la Ley 32267 de ampliar los plazos «por última vez». Se descarta.

Alternativa 2: Solo reformas a las vías notarial y judicial. Podrían abaratar algunos trámites, pero mantendrían el costo privado del procedimiento y no

permitirían intervenciones masivas de oficio en barrios o cascos urbanos completos. Son complementarias, no sustitutivas.

Alternativa 3: Atribuir a COFOPRI una competencia permanente y exclusiva sobre todo saneamiento urbano. Unificaría el procedimiento, pero colisionaría con la competencia municipal y con el principio de descentralización, y desplazaría de manera indefinida a notarios y jueces. Se descarta.

Alternativa 4 (propuesta): Competencias extraordinarias y temporales de COFOPRI con garantías. Habilita una vía administrativa por cinco años, sin tocar fechas de corte, sin sustituir al juez ni a las municipalidades, con notificación, oposición y reserva jurisdiccional de las controversias. Es la alternativa que mejor equilibra eficacia, constitucionalidad y costo.

Cuadro N.º 5. Evaluación comparativa de alternativas de solución

Alternativa	Eficacia	Constitucionalidad	Costo fiscal	Riesgo de incentivos	Viabilidad
0. Situación actual	Baja	Alta	Nulo adicional	Bajo	Alta
1. Ampliar fecha de corte	Baja	Media	Medio	Alto	Baja
2. Solo reformas notariales y judiciales	Media-baja	Alta	Bajo	Bajo	Media
3. Competencia permanente y exclusiva de COFOPRI	Media	Baja	Medio-alto	Bajo	Baja
4. Propuesta legislativa	Alta	Alta	Bajo (presupuesto institucional)	Bajo	Alta

Fuente: Elaboración propia. La valoración es cualitativa y se sustenta en el análisis desarrollado en esta sección.

1.5. INDICADORES

Para medir la eficacia de la ley se proponen indicadores de proceso, de producto y de resultado. La línea de base será la que COFOPRI establezca al iniciar la implementación progresiva prevista en la Disposición Complementaria Transitoria Única, priorizando los ámbitos urbanos consolidados de mayor demanda.

Cuadro N.º 6. Indicadores de seguimiento y evaluación

Indicador	Fórmula de cálculo	Periodicidad	Fuente / responsable
Predios regularizados por tipo de procedimiento	N.º de resoluciones firmes por transferencia, tracto sucesivo, partición, independización y subsanación	Semestral	COFOPRI
Títulos inscritos bajo el régimen extraordinario	N.º de resoluciones inscritas en el Registro de Predios	Semestral	COFOPRI; SUNARP
Tasa de inscripción	Resoluciones inscritas / resoluciones remitidas × 100	Semestral	COFOPRI; SUNARP
Tiempo promedio del procedimiento	Días desde la solicitud o intervención hasta la inscripción	Anual	COFOPRI
Tasa de oposición	Expedientes con oposición / expedientes notificados × 100	Semestral	COFOPRI
Expedientes derivados a la vía judicial	N.º de expedientes concluidos por controversia sustantiva	Anual	COFOPRI
IAR emitidos en plazo	IAR emitidos en 30 días calendario / IAR requeridos × 100	Semestral	COFOPRI; CENEPRED; gobiernos regionales y locales
Predios con carga registral de mitigación	N.º de títulos inscritos con carga por medidas de mitigación pendientes	Anual	COFOPRI; SUNARP
Costo público por predio regularizado	Gasto ejecutado / predios inscritos	Anual	COFOPRI

Fuente: Elaboración propia.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

La iniciativa se sustenta en las siguientes disposiciones constitucionales:

- **Artículo 1:** la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. La seguridad de la tenencia de la vivienda es una condición material de esa dignidad.
- **Artículo 2, numeral 16:** reconoce el derecho de toda persona a la propiedad y a la herencia. La regularización de sucesiones y particiones hace efectivo este último derecho.
- **Artículo 44:** establece como deberes primordiales del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general.
- **Artículo 70:** declara que el derecho de propiedad es inviolable, que el Estado lo garantiza y que se ejerce en armonía con el bien común.

Fundamenta tanto la finalidad de la iniciativa como las garantías del artículo 6 de la fórmula legal.

- **Artículo 73:** los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles; de ahí la exclusión del numeral 4.3 de la fórmula legal.
- **Artículos 88 y 89:** protegen las tierras de las comunidades campesinas y nativas; la ley no habilita titulaciones prohibidas por su régimen especial (numeral 4.3).
- **Artículo 79:** los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. La iniciativa respeta este límite al disponer su financiamiento con cargo a los presupuestos institucionales (Cuarta Disposición Complementaria Final).
- **Artículos 138 y 139:** la potestad de administrar justicia corresponde al Poder Judicial. Por ello COFOPRI no declara derechos controvertidos (numerales 5.2 y 6.5) y sus atribuciones no sustituyen la función jurisdiccional (artículo 3).
- **Artículos 188, 194 y 195:** consagran la descentralización y la competencia municipal para planificar el desarrollo urbano, que la ley respeta expresamente (Primera Disposición Complementaria Final).
- **Artículos 102, numeral 1, y 107:** reconocen la atribución de dar leyes y el derecho de iniciativa legislativa, en el marco del Congreso bicameral restablecido por la Ley 31988[53].

2.2. Instrumentos internacionales

- **Declaración Universal de Derechos Humanos**, artículos 17 (derecho a la propiedad) y 25 (derecho a un nivel de vida adecuado que incluye la vivienda).
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, artículo 11, numeral 1, desarrollado por las Observaciones Generales N.º 4 (1991) y N.º 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[54].

[53] Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, publicada en marzo de 2024.
[54] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N.º 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, 1997.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, artículo 21 (derecho a la propiedad privada), interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos también en su dimensión comunal[55].
- **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, metas 1.4 (derechos iguales a la propiedad y control de la tierra), 11.1 (vivienda adecuada) y 11.3 (urbanización inclusiva y sostenible)[56].
- **Nueva Agenda Urbana** (Hábitat III, Quito, 2016), que promueve la seguridad de la tenencia para todos y el fortalecimiento de los sistemas de registro y catastro.

2.3. Normas con rango de ley

Cuadro N.º 7. Normas con rango de ley vinculadas a la iniciativa

Norma	Relevancia para la iniciativa
Decreto Legislativo 803 y Ley 27046	Régimen de promoción del acceso a la propiedad formal; la iniciativa incorpora en el D. Leg. 803 una disposición complementaria final.
Código Civil (Decreto Legislativo 295)	Transferencia de inmuebles (art. 949), prescripción adquisitiva (art. 950), partición (arts. 983 y ss.) y principios registrales (arts. 2013 a 2016).
Ley 28687 y Ley 31056 (modificadas por la Ley 32267)	Posesiones informales, fechas de corte y procedimientos masivos de prescripción y tracto sucesivo.
Ley 28923 y Ley 30711	Régimen temporal extraordinario de COFOPRI, nuevas facultades y exoneraciones.
Ley 31560	Funciones compartidas de las municipalidades en la formalización.
Ley 32056	Implementación de recomendaciones de los IAR en zonas de riesgo mitigable.
Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	Organización del espacio físico (art. 73) y saneamiento de asentamientos humanos (art. 79).
Ley 26366	Sistema Nacional de los Registros Públicos y SUNARP.
Ley 27157, Ley 27333 y Ley 26662	Vías notariales de prescripción, títulos supletorios y sucesión intestada, que la ley no excluye (art. 3).
Ley 28294	Sistema Nacional Integrado de Catastro y vinculación con el Registro de Predios.
TUO de la Ley 27444 (D.S. 004-2019-JUS)	Principios del procedimiento administrativo, notificación y competencia.
Ley 29664 y Ley 29869	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y reasentamiento en zonas de muy alto riesgo no mitigable.

[55] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C n.º 79.
[56] Naciones Unidas, Asamblea General. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015. El indicador 1.4.2 mide la proporción de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra y documentación reconocida legalmente.

Norma	Relevancia para la iniciativa
Ley 29151 (TUO: D.S. 019-2019-VIVIENDA) y Ley 29618	Régimen e imprescriptibilidad de los bienes estatales.
Ley 29415	Saneamiento de predios tugurizados con fines de renovación urbana.
Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible	Gestión del suelo y planificación urbana.
Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa	Reglas de técnica legislativa.

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

2.4. Normas reglamentarias y de política

- Decreto Supremo 013-99-MTC, Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.
- Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, Reglamento del Título I de la Ley 28687, modificado por el Decreto Supremo 005-2026-VIVIENDA para adecuarlo a la Ley 32267[57].
- Decreto Supremo 002-2021-VIVIENDA, Reglamento de la Ley 31056, modificado por el Decreto Supremo 007-2026-VIVIENDA; y Decreto Supremo 006-2026-VIVIENDA, que modifica el Reglamento de los Títulos II y III de la Ley 28687.
- Reglamento de la Ley 27313, aprobado en noviembre de 2026, que permite a COFOPRI adjudicar, readjudicar y titular viviendas de antiguos programas estatales y beneficiará a más de 28 600 familias[58].
- Resolución Ministerial 020-2020-VIVIENDA, que aprueba el Procedimiento Técnico del Análisis de Riesgo con fines de Formalización, cuya actualización dispuso la Ley 32056.
- Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030, aprobada por Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA.
- Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP.

[57] Decreto Supremo 005-2026-VIVIENDA, que modifica el Reglamento del Título I de la Ley 28687; véase Caretas, «¿Cómo formalizar un terreno informal en Perú? Estas son las nuevas reglas y requisitos para obtener tu título de propiedad», 2026.
[58] Infobae. «Cofopri entregará títulos de propiedad a más de 28 mil familias con una cuota inicial de 20 %», 4 de noviembre de 2026.

2.5. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha desarrollado criterios que respaldan el diseño de la iniciativa:

Sobre el rol del Estado en la economía social de mercado. En la STC 0008-2003-AI/TC, el Tribunal precisó que la economía social de mercado no supone un Estado ausente, sino uno que interviene para garantizar condiciones materiales mínimas y corregir fallas que impiden el ejercicio efectivo de los derechos[59]. Reconocer y documentar derechos de propiedad que ya existen es una expresión típica de esa función.

Sobre la propiedad y su función social. En la STC 0048-2004-PI/TC, el Tribunal se refirió a la propiedad como un derecho que debe ejercerse en armonía con el bien común[60]. La iniciativa facilita la inscripción de propiedades legítimas y, a la vez, protege a los titulares registrales mediante notificación y oposición.

Sobre la seguridad jurídica. En la STC 0016-2002-AI/TC, el Tribunal reconoció la seguridad jurídica como un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, que garantiza la predictibilidad de las conductas frente a los supuestos previamente determinados por el ordenamiento[61]. Un Registro actualizado es una condición de esa seguridad.

Sobre los pueblos indígenas y sus tierras. En la STC 0022-2009-PI/TC, el Tribunal desarrolló la especial relación de los pueblos indígenas con sus territorios[62], lo que justifica la exclusión de las áreas cuya adjudicación o titulación se encuentre prohibida por ley (numeral 4.3).

2.6. Derecho comparado

La experiencia comparada se incorpora en la medida en que aporta lecciones útiles para el diseño de la iniciativa.

[59] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI/TC, de 11 de noviembre de 2003.
[60] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC, de 1 de abril de 2005.
[61] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 0016-2002-AI/TC, de 30 de abril de 2003.
[62] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 0022-2009-PI/TC, de 9 de junio de 2010.

Cuadro N.º 8. Experiencias comparadas de regularización de la propiedad urbana

País	Instrumento	Lección para el Perú
Brasil	Ley 13.465 de 2017 (Regularización Fundiaria Urbana, REURB) y usucapión extrajudicial ante el registro (art. 216-A de la Ley 6.015 de 1973).	La regularización culmina en un certificado que se inscribe directamente; la vía extrajudicial reduce costos y deja al juez solo los casos con oposición.
Colombia	Ley 1561 de 2012 (proceso especial para titular al poseedor y sanear la falsa tradición) y Ley 2044 de 2020 (saneamiento de predios ocupados por asentamientos).	Instrumento específico para subsanar títulos imperfectos y cadenas de tradición incompletas en predios urbanos de menor valor.
México	Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), sucesor de la CORETT.	Ventajas de un organismo nacional especializado que actúa en coordinación con los gobiernos locales, y riesgo de que la regularización sin política de suelo alimente nuevas ocupaciones.

Fuente: Textos normativos citados; Fernandes (2011), Lincoln Institute of Land Policy. Elaboración propia.

De estas experiencias se desprenden tres lecciones que la iniciativa recoge: (i) una vía administrativa o extrajudicial, con oposición y reserva judicial de las controversias, reduce costos sin sacrificar garantías; (ii) la resolución debe ser directamente inscribible; y (iii) la regularización de lo consolidado debe acompañarse de reglas que desincentiven nuevas ocupaciones, lo que en el caso peruano se logra al no modificar las fechas de corte[63].

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

3.1. Naturaleza del efecto

La presente iniciativa **modifica el Decreto Legislativo 803** mediante la incorporación de una disposición complementaria final que habilita a COFOPRI a ejercer competencias extraordinarias de saneamiento durante el plazo previsto en la ley (artículo 3). **No deroga** ninguna norma vigente. En particular:

- No altera la definición de posesiones informales ni las fechas de corte de la posesión formalizable (numeral 8.4).
- No modifica la distribución constitucional ni orgánica de competencias: COFOPRI ejerce las atribuciones extraordinarias sin afectar las funciones de los gobiernos locales previstas en la Ley 27972 y en la Ley 31560 (Primera Disposición Complementaria Final).

[63] Fernandes, Edésio. *Regularization of Informal Settlements in Latin America*, op. cit.

- No excluye los procedimientos notariales, registrales o judiciales vigentes, que siguen disponibles para los interesados (artículo 3).
- No crea nuevos supuestos de adjudicación de suelo estatal ni permite la titulación de bienes de dominio público o de zonas de riesgo no mitigable (numeral 4.3 y numeral 7.6).
- Tiene vigencia temporal de cinco años desde la entrada en vigor del reglamento; vencido el plazo, no se admiten nuevas solicitudes (artículo 8).

3.2. Análisis de compatibilidad por disposición

Cuadro N.º 9. Relación de cada disposición con la legislación vigente

Disposición	Normas con las que se articula	Efecto
Art. 1 y 2	D. Leg. 803; Ley 28687	Definen objeto y finalidad; amplían temporalmente el ámbito de intervención. Complementario.
Art. 3	D. Leg. 803; Constitución (arts. 138, 194 y 195); Leyes 26662, 27157 y 27333	Incorpora una DCF al D. Leg. 803; preserva la función jurisdiccional, las competencias municipales y las vías notariales. Modificatorio.
Art. 4	Ley 28687; Ley 31056; Constitución (art. 73)	Ámbito nacional y exclusiones de dominio público y riesgo no mitigable. Complementario.
Art. 5	Código Civil (arts. 949, 983 y ss.); Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios	Procedimientos administrativos de regularización sin convalidar actos nulos ni suplir el consentimiento. Especial.
Art. 6	TUO de la Ley 27444; Ley 26366	Notificación, oposición en 30 días hábiles, reserva jurisdiccional y título inscribible. Garantía.
Art. 7	Ley 29664; Ley 29869; Ley 30711; Ley 32056	IAR elaborados por COFOPRI y convenios con CENEPRED y gobiernos subnacionales. Complementario.
Art. 8	Ley 32267	Vigencia de cinco años e intangibilidad de las fechas de corte. Temporal.
DCF Primera a Cuarta	Ley 27972; Ley 31560; Constitución (art. 79)	Articulación municipal, regímenes especiales, reglamentación en 90 días y financiamiento institucional.
DCT Única	D. Leg. 803	Implementación progresiva según demanda y capacidad operativa.

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Revisión de constitucionalidad, competencia y técnica legislativa

Durante la elaboración de esta exposición de motivos se sometió la fórmula legal a una revisión crítica. Sus principales salvaguardas son las siguientes:

a) Respeto de la función jurisdiccional. COFOPRI no declara derechos controvertidos: la oposición sustentada en una controversia sobre titularidad, validez del acto o derechos incompatibles impide la declaración administrativa (numeral 6.5), y la regularización del tracto sucesivo no procede cuando existe controversia sustantiva (numeral 5.2).

b) No convalidación de actos inválidos. La resolución no convalida actos nulos ni reemplaza el consentimiento exigido para transmitir la propiedad (numeral 5.1); la partición exige el acuerdo expreso de todos los copropietarios legitimados (numeral 5.3).

c) Debido procedimiento. Se garantiza la verificación documental, la notificación individual a titulares registrales e interesados, la publicidad complementaria y un plazo de oposición de treinta días hábiles (artículo 6).

d) Respeto de la competencia municipal. COFOPRI no sustituye las competencias de planificación, habilitación y control urbano, y debe coordinar con las municipalidades para evitar la duplicidad de procedimientos sobre un mismo predio (artículo 3 y Primera Disposición Complementaria Final).

e) Temporalidad y ausencia de incentivos perversos. El régimen dura cinco años y no modifica las fechas de corte ni los requisitos sustantivos de la formalización (artículo 8 y Segunda Disposición Complementaria Final).

f) Gestión del riesgo. La titulación queda excluida en zonas de riesgo no mitigable; en zonas de riesgo mitigable solo se titula con carga registral cuando la normativa lo permite expresamente y no existen medidas exigibles con anterioridad (artículo 7), en coherencia con la Ley 32056.

g) Iniciativa de gasto. La Cuarta Disposición Complementaria Final asegura el cumplimiento del artículo 79 de la Constitución.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

4.1. Enfoque metodológico

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República exige que las propuestas legislativas incluyan un análisis costo-beneficio de la futura norma. Se identifican, para cada actor involucrado, los costos y beneficios directos e indirectos en términos económicos, sociales y ambientales. Como no existe un inventario oficial del universo de predios urbanos consolidados con problemas de inscripción, el análisis combina una valoración cualitativa con un **escenario**

ilustrativo construido con parámetros públicos, sin pretender una proyección exacta.

El escenario contrafactual es la situación actual, en la que los interesados deben acudir a las vías notarial o judicial. Los costos imputables a la ley son, por tanto, los **incrementales**.

4.2. Costos

4.2.1. Costos directos

- **Operación de los procedimientos extraordinarios.** COFOPRI deberá destinar brigadas, profesionales legales y técnicos a la calificación, notificación y emisión de resoluciones. Como referencia, el costo público promedio por título de formalización fue de alrededor de S/ 786 entre 2016 y 2024.
- **Elaboración de Informes de Análisis de Riesgo.** COFOPRI asumirá la elaboración de IAR mediante profesionales calificados o equipos conformados por convenio con CENEPRED y los gobiernos subnacionales.
- **Reglamentación e implementación progresiva.** El Poder Ejecutivo deberá aprobar el reglamento en noventa días calendario.
- **Calificación registral.** La SUNARP recibirá un nuevo tipo de título inscribible, lo que demandará lineamientos de calificación.

4.2.2. Costos indirectos

- **Costo de oportunidad.** La atención del régimen extraordinario podría competir con la formalización de posesiones informales; por ello la Disposición Complementaria Transitoria Única ordena una implementación progresiva según disponibilidad operativa.
- **Menor demanda de servicios notariales y judiciales** en casos no contenciosos, compensada por la mayor dinamización del mercado inmobiliario formal.
- **Riesgo de expectativas.** La difusión de la ley podría generar expectativas en ocupantes sin derecho; se mitiga porque la ley no modifica las fechas de corte ni convalida actos inválidos.

4.3. Beneficios

4.3.1. Beneficios directos

- **Reducción de costos privados.** Las familias evitan honorarios notariales y procesos judiciales que, de manera referencial, oscilan entre S/ 1 000 y S/ 5 000 por trámite, y que se multiplican cuando existen varias transferencias o herencias encadenadas.
- **Reducción de plazos**, al sustituir procesos de años por un procedimiento administrativo con plazos definidos.
- **Seguridad jurídica** derivada de un título inscrito, oponible a terceros y transmisible por herencia o venta.
- **Intervención masiva de oficio** en barrios y cascos urbanos completos, con economías de escala.

4.3.2. Beneficios indirectos

- **Mayor inversión en la vivienda** y mejora de la habitabilidad, conforme a la evidencia reseñada en la sección 1.1.6.
- **Fortalecimiento de las finanzas municipales**, al actualizar la información predial que sustenta el impuesto predial.
- **Dinamización del mercado inmobiliario formal** y, en la medida en que concurran otras condiciones, mejor acceso al crédito.
- **Reducción de la conflictividad** familiar y vecinal, y del espacio para el tráfico de terrenos.
- **Renovación urbana** de cascos tradicionales, cuyos inmuebles no pueden recuperarse mientras su situación legal permanezca indefinida.

4.4. Impacto Económico

El principal impacto económico consiste en convertir activos inmovilizados en activos plenamente transables. A modo de **escenario ilustrativo**: si durante los cinco años de vigencia se regularizaran 100 000 predios —20 000 por año, menos de la mitad de la meta anual vigente de titulación—, el ahorro en costos privados para las familias, con un costo referencial evitado de entre S/ 1 000 y S/ 3 000 por predio, se ubicaría entre S/ 100 y S/ 300 millones. Con un costo público referencial de S/ 786 por predio, el costo para el Estado sería del orden de S/ 79 millones en cinco años, absorbible progresivamente dentro del presupuesto institucional. Estas cifras no constituyen una proyección, sino un

orden de magnitud que muestra que los beneficios superan holgadamente los costos.

Desde el punto de vista fiscal, la iniciativa no demanda recursos adicionales al Tesoro Público y puede mejorar a mediano plazo la recaudación municipal del impuesto predial, hoy muy por debajo del promedio latinoamericano.

4.5. Impacto Social

Los principales beneficiarios son familias de ingresos bajos y medios que habitan barrios consolidados y cascos tradicionales, y que heredaron o adquirieron su vivienda sin poder inscribirla. Para ellas, la inscripción significa protección frente al despojo, la posibilidad de transmitir el patrimonio a sus hijos y el reconocimiento pleno de su propiedad. La experiencia de COFOPRI muestra además un efecto de equidad de género: el 53,4 % de los títulos inscritos en 2023 tuvo a una mujer como principal propietaria[64].

4.6. Impacto Ambiental

El impacto ambiental es positivo. La ley no habilita titulaciones en zonas de riesgo no mitigable ni en bienes de dominio público, y vincula la titulación en zonas de riesgo mitigable a la ejecución de medidas de mitigación por las autoridades competentes. Al no ampliar las fechas de corte, no incentiva nuevas ocupaciones en laderas, cauces o ecosistemas frágiles, y al facilitar la renovación urbana de áreas consolidadas favorece ciudades más compactas.

4.7. Matriz de costos y beneficios por actor

Cuadro N.º 10. Matriz de costos y beneficios por actor

Actor	Costos	Beneficios
Familias propietarias, herederos y copropietarios	Aportar documentación y cumplir requisitos técnicos.	Directos: menores costos y plazos, título inscrito. Indirectos: inversión en la vivienda, acceso al crédito y transmisión segura del patrimonio.
Titulares registrales y terceros	Ninguno adicional.	Notificación, oposición y reserva jurisdiccional de sus derechos.
COFOPRI	Operación del régimen extraordinario e IAR, con presupuesto institucional.	Herramientas legales para destrabar expedientes; mayor eficacia en el cumplimiento de metas.
MVCS	Elaboración del reglamento.	Mejor conducción de la política de vivienda, urbanismo y catastro.

[64] Agencia Andina. «Cofopri: más de 183,000 peruanos se beneficiaron en 2023 con titulación gratuita», op. cit.

Actor	Costos	Beneficios
Municipalidades	Coordinación con COFOPRI.	Registro y catastro actualizados; mayor base del impuesto predial; renovación urbana.
SUNARP	Lineamientos de calificación.	Registro más completo y actualizado.
Sociedad y economía	Ninguno directo.	Menor conflictividad; mercado inmobiliario formal más amplio; ciudades mejor planificadas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N.º 11. Valoración cualitativa de la intensidad de los efectos

Efecto	Económico	Social	Ambiental
Costos directos de implementación	Bajo	—	—
Costos indirectos (oportunidad y coordinación)	Bajo	—	—
Reducción de costos privados y plazos	Alto	Alto	—
Seguridad jurídica e inscripción registral	Alto	Alto	—
Inversión en vivienda y renovación urbana	Medio-alto	Alto	Medio
Fortalecimiento de la base tributaria municipal	Medio	—	—
Prevención del riesgo y desincentivo a nuevas ocupaciones	—	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia. La valoración se basa en el análisis cualitativo de esta sección y en la evidencia empírica citada.

4.8. Riesgos de implementación y medidas de mitigación

Cuadro N.º 12. Riesgos de implementación y mitigación

Riesgo	Medida de mitigación prevista en la ley
Uso del procedimiento para despojar a titulares registrales.	Verificación documental, notificación individual, publicidad, oposición en 30 días hábiles y reserva jurisdiccional (artículo 6).
Convalidación de actos nulos o fraudulentos.	La resolución no convalida actos nulos ni suple el consentimiento (numeral 5.1).
Duplicidad con intervenciones municipales.	Coordinación obligatoria con las municipalidades competentes (Primera DCF).
Incentivo a nuevas ocupaciones.	Intangibilidad de las fechas de corte y vigencia temporal (artículo 8).
Titulación en zonas de riesgo.	Exclusión del riesgo no mitigable; carga registral y remisión de IAR a gobiernos subnacionales (artículo 7).
Insuficiencia presupuestal.	Implementación progresiva priorizando ámbitos de mayor demanda (DCT Única).

Fuente: Elaboración propia.

4.9. Conclusión del análisis

Los costos de la iniciativa son acotados, incrementales y absorbibles por el presupuesto institucional, pues aprovechan la capacidad técnica que COFOPRI ha desarrollado durante treinta años. Los beneficios, en cambio, son amplios,

recaen principalmente sobre familias de ingresos bajos y medios de todo el país y se proyectan sobre la economía, las finanzas municipales, la renovación urbana y la gestión del riesgo. En consecuencia, los beneficios de la propuesta superan claramente sus costos.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional[65]:

Cuadro N.º 13. Vinculación de la iniciativa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Política de Estado	Vinculación
Política 8. Descentralización política, económica y administrativa	La ley respeta las competencias municipales y regionales y promueve la coordinación intergubernamental.
Política 10. Reducción de la pobreza	La inscripción protege el principal activo de las familias de menores ingresos y facilita su valorización.
Política 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica	La regularización registral reduce costos de transacción e integra activos al mercado formal.
Política 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda	La seguridad jurídica es condición para la mejora y renovación de la vivienda urbana.
Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente	Procedimientos administrativos con plazos, garantías e indicadores verificables.
Política 32. Gestión del riesgo de desastres	Exclusión de zonas de riesgo no mitigable y articulación de medidas de mitigación.
Política 34. Ordenamiento y gestión territorial	Actualización del Registro y del catastro urbano.

Fuente: Acuerdo Nacional. Elaboración propia.

Asimismo, la propuesta guarda coherencia con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo[66], con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030[67] y con las metas 1.4, 11.1 y 11.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

[65] Acuerdo Nacional. *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Lima: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, texto actualizado disponible en www.acuerdonacional.pe.
[66] Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA, que aprueba la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.
[67] Decreto Supremo 103-2022-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.