Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

La ‘‘Ciudad de Papel’’: Desnaturalización del ordenamiento territorial a través de la asimilación del régimen de formalización de COFOPRI en la jurisprudencia del Tribunal Registral (2024-2026)

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogada

AUTOR

Mariajose Celia LOPEZ GOMEZ

ASESOR

Mg. Oscar Alberto HUERTA AYALA

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Lopez, M. (2026). *La ‘‘Ciudad de Papel’’: Desnaturalización del ordenamiento territorial a través de la asimilación del régimen de formalización de COFOPRI en la jurisprudencia del Tribunal Registral (2024-2026)*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Mariajose Celia Lopez Gomez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72180803
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0004-9594-9821
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Oscar Alberto Huerta Ayala
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07646182
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-0674-4671
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Teresa de Jesús Seijas Rengifo
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07957918
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Nelson Salazar Sanchez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	26697097
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Pedro Enrique Bernui Oré
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08204622

Datos de investigación	
Línea de investigación	Derecho Registral
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	• Universidad Nacional Mayor de San Marcos País: Perú • Latitud: −12.058169 • Longitud: −77.080815
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2024-2026
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.00

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS

N°118

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTA.	**Dra. TERESA DE JESÚS SEIJAS RENGIFO**
2.-	**Dr. NELSON SALAZAR SANCHEZ**
3.-	**Mg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORÉ**
4.-	**Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA (Asesor)**

La bachiller postulante al Título Profesional de Abogada doña:

MARIAJOSE CELIA LOPEZ GOMEZ

Procedió la sustentación de su tesis titulado:

La "Ciudad de Papel": Desnaturalización del ordenamiento territorial a través de la asimilación del régimen de formalización de COFOPRI en la jurisprudencia del Tribunal Registral (2024-2026)

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, la graduanda fue aprobada con la nota de:

DIECISEIS(16)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando la candidata:

Aprobada por unanimidad con la nota catorce (14)

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los VEINTICUATRO días del mes de AGOSTO del año 2026

Presidenta del Jurado
Dra. TERESA DE JESÚS SEIJAS RENGIFO

Dr. NELSON SALAZAR SANCHEZ

Mg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORÉ

Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA
(Asesor)

Av. Venezuela S/N
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Ciudad Universitaria (UNMSM)
Lima 1 - Perú

Teléfono:
6197000 anexo: 2032 / 2058
E-mail:
vicedecanatoacademico.derecho@unmsm.edu.pe

Scanned with CamScanner

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Oscar Alberto Huerta Ayala, en mi condición de asesor acreditado mediante Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho Nº 000044-2026-EPD-FDCP/UNMSM, de la Tesis, cuyo título es: La ‘‘Ciudad de Papel’’: Desnaturalización del ordenamiento territorial a través de la asimilación del régimen de formalización de COFOPRI en la jurisprudencia del Tribunal Registral (2024-2026), presentado por la bachiller Mariajose Celia Lopez Gomez para optar el Título Profesional de Abogada.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **17 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogada.

Lima, 14 de julio del 2026.

Firma del asesor: 

Nombres y apellidos del asesor: Oscar Alberto Huerta Ayala

DNI: 07646182

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

‘‘En un país tan heterogéneo como es el Perú, las actividades de los constructores pobres de la ciudad han mostrado ser más adecuada para la escasez generalizada de recursos, que las propuestas de políticos, planificadores, profesionales especializados y demás.

Cada logro del habitante de nuestras ciudades es una mezcla de inventiva y tesón, en tal grado que las leyes y reglamentos que orientan la vida cotidiana son lo que debe cambiar y no las actividades de las gentes. Ese cambio ya no puede ser concebido como una mera adaptación de unos en otras.’’

— Riofrío, G. (1991).

“Entre todo este fracaso, habrá que levantarse a construir;
habrá que levantarse a trabajar por algo mejor y lucharla.”

— “*Fracaso*”, de Candelabro (2025).

DEDICATORIA

A mi familia:
A mi padre, Silverio, por su soporte constante; a mi madre, Yolanda, por su apoyo incondicional; y a mi hermana, María Fernanda, por su amor profundo e indescifrable que siempre me acompaña.

En memoria de mis abuelos (†), Adrián y Nicanor, quienes migraron a esta gran ciudad en busca de oportunidades y sembraron en mi la pasión por esta profesión.

A mis abuelas, Celia y Carolina: mujeres andinas y migrantes, quienes me repitieron incansablemente que podía lograrlo y que la vida podía ser distinta. A ellas, que sostuvieron generaciones enteras desde el trabajo doméstico, el sacrificio y el amor, les debo todo.

Y a las mujeres que vendrán después: esta historia también la seguiremos escribiendo nosotras, con nuestra propia voz.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por haberme permitido convertir en la primera generación universitaria de mi familia y poder representar, aún hoy, la posibilidad de una universidad pública, gratuita y accesible para miles de jóvenes en nuestro país.

A mis grandes amigos y amigas del Estudio Muñiz y del Estudio Grau, por su aprecio, confianza y constante consideración, así como por los entrañables momentos compartidos que contribuyeron significativamente a mi formación personal y profesional.

A mi asesor, el Mg. Oscar Huerta, por su valiosa guía, paciencia y apoyo en el desarrollo de la presente investigación.

ÍNDICE

DEDICATORIA VIII

AGRADECIMIENTOS IX

INDICE DE TABLAS XIV

INDICE DE FIGURAS XV

TABLA DE DEFINICIONES XVI

RESUMEN XVII

ABSTRACT XVIII

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS 3

1.1. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA 3

1.1.1. Presentación del tema 3

1.1.2. Contextualización del problema 4

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN 8

1.2.1. Problema general 8

1.2.2. Problemas específicos 8

1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN 8

1.3.1. Justificación social 8

1.3.2. Justificación teórica y jurídica 8

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN 9

1.4.1. Objetivo general 9

1.4.2. Objetivos específicos 9

1.5. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN 9

1.5.1. Hipótesis general 9

1.5.2. Hipótesis específicas 9

CAPÍTULO II: ‘‘CONSIDERACIONES PRELIMINARES’’ 10

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN 10

2.1.1. INTERNACIONALES 10

2.1.2. NACIONALES 11

2.2. BASES TEÓRICAS 13

2.2.1. FUNDAMENTOS DEL DERECHO URBANÍSTICO 13

2.2.1.1. URBANISMO 13
2.2.1.2. DERECHO URBANISTICO 13
2.2.1.3. NATURALEZA DEL DERECHO URBANÍSTICO 14
2.2.2. DERECHOS CENTRALES DEL DERECHO URBANÍSTICO 15
2.2.2.1. DERECHO A LA PROPIEDAD 15
2.2.2.1.1. La propiedad desde la concepción liberal 15
2.2.2.1.2. La propiedad desde su función social en el derecho constitucional 19
2.2.2.1.3. Revisión de la jurisprudencia constitucional sobre la propiedad desde su función social 20
2.2.2.2. DERECHO A LA VIVIENDA 21
2.2.2.3. DERECHO A LA CIUDAD 23
2.2.3. MARCO REGULATORIO URBANÍSTICO EN EL PERÚ 27
2.2.4. FUNDAMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 30
2.2.4.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL 30
2.2.4.1.1. POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AL 2050 (PNOT) 31
2.2.4.1.2. SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (SINADOT) 32
2.2.4.2. PLANIFICACIÓN URBANA 32
2.2.4.2.1. POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO AL 2030 (PNVU) 32
2.2.5. LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL ORDENAMIENTO PERUANO: TIPOLOGÍA Y CONFIGURACIÓN URBANA 34
2.2.5.1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO: NATURALEZA DEL SUELO 34
2.2.5.2. CALIFICACIÓN DEL SUELO: ZONIFICACIÓN DEL PREDIO 39
2.2.5.3. HABILITACIÓN URBANA 39
2.2.5.4. ESCENARIOS DE LA CONDICIÓN DEL SUELO 42

CAPÍTULO III: INFORMALIDAD URBANA 46
3.1. ESTUDIOS SOCIALES SOBRE LA BARRIADA: PERSPECTIVAS SOBRE LA BARRIADA Y LA OCUPACIÓN DEL SUELO EN LIMA DESDE EL SIGLO XX 46
3.1.1. El fenómeno del "Desborde Popular" (Matos Mar, 1984) 47
3.1.2. Regularización de la propiedad mediante la legalización de la tenencia (Hernando de Soto, 1986) 48
3.1.3. La producción de la ciudad popular (Gustavo Riofrío, 1991) 49
3.2. ESCENARIO ACTUAL DE LA CIUDAD: INFORMALIDAD URBANA 52
3.2.1. URBANIZACIÓN INFORMAL 52
3.2.1.1. Formación convencional de la ciudad 52
3.2.1.2. Formación irregular de la ciudad 55

3.2.2. REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS BARRIADAS 56
3.2.2.1. Ley de Barrios Marginales (1961) 56
3.2.2.2. El tránsito hacia la formalización masiva de la propiedad 57
3.2.3. COFOPRI Y LA POLÍTICA DE TITULACIÓN MASIVA 60
3.2.3.1. Creación de COFOPRI y consolidación de la Política Nacional de Formalización 60
3.2.3.2. Metodología del proceso de formalización 61
3.2.3.3. Deficiencias y limitaciones de la Política Nacional de Formalización 62
CAPÍTULO IV: TRATAMIENTO DEL SUELO FORMALIZADO EN SEDE REGISTRAL 64
4.1. LA FUNCIÓN URBANÍSTICA DE LA SUBDIVISIÓN E INDEPENDIZACIÓN PREDIAL 64
4.1.1. La condición del suelo como criterio determinante de la actuación urbanística . 64
a. Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión de Tierras (Decreto Supremo N° 82-F del 16 de octubre de 1964) 65
b. Reglamento Nacional de Construcciones (Decreto Supremo N° 063-70-VI del 31 de diciembre de 1970) 66
c. Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) y la Ley N° 29090 67
4.1.2. La finalidad urbanística de la independización de predios rústicos 70
4.2. LA CONSTRUCCIÓN REGISTRAL DE LA CONDICIÓN URBANA PREDIAL 72
4.2.1. Cambio de uso del predio: Un procedimiento encubierto que asimila la habilitación urbana 72
4.2.2. La exigencia de habilitación urbana en la subdivisión de predios urbanos 75
4.2.3. Los predios con cambio de uso como supuesto exceptuado del régimen general de subdivisión 79
CAPÍTULO V: DESARROLLO METODOLÓGICO, ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN 83
5.1. MATERIALES Y MÉTODOS 83
5.1.1. Tipo y enfoque de investigación 83
5.1.2. Diseño de investigación 83
5.1.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos 83
5.2. RESULTADOS 84
5.2.1. Resultado del Objetivo Específico 1 84
5.2.2. Resultado del Objetivo Específico 2 92
5.2.3. Resultado del Objetivo Específico 3 97
5.2.4. Resultado del Objetivo General 119
5.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS 127
5.3.1. Discusión del resultado del Objetivo Específico 1 127
5.3.2. Discusión del resultado del Objetivo Específico 2 130

5.3.3. Discusión del resultado del Objetivo Específico 3 134
5.3.4. Discusión del resultado del Objetivo General 138

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 142
6.1. CONCLUSIONES 142
6.2. RECOMENDACIONES 144

VII. REFERENCIAS 146

VIII. ANEXOS 154

INDICE DE TABLAS

Tabla N° 1 37
Tabla N° 2 42
Tabla N° 3 43
Tabla N° 4 52
Tabla N° 5 58
Tabla N° 6 65
Tabla N° 7 66
Tabla N° 8 67
Tabla N° 9 84
Tabla N° 10 85
Tabla N° 11 86
Tabla N° 12 87
Tabla N° 13 90
Tabla N° 14 92
Tabla N° 15 93
Tabla N° 16 97
Tabla N° 17 99
Tabla N° 18 101
Tabla N° 19 103
Tabla N° 20 105
Tabla N° 21 107
Tabla N° 22 109
Tabla N° 23 111
Tabla N° 24 112
Tabla N° 25 114
Tabla N° 26 117
Tabla N° 27 118
Tabla N° 28 119
Tabla N° 29 120
Tabla N° 30 128
Tabla N° 31 132
Tabla N° 32 135
Tabla N° 33 137

INDICE DE FIGURAS

Figura N° 1.....5
Figura N° 2.....6
Figura N° 3.....29
Figura N° 4.....33
Figura N° 5.....36
Figura N° 6.....38
Figura N° 7.....52
Figura N° 8.....53
Figura N° 9.....54
Figura N° 10.....56
Figura N° 11.....62
Figura N° 12.....70
Figura N° 13.....71
Figura N° 14.....121
Figura N° 15.....125
Figura N° 16.....139
Figura N° 17.....140

TABLA DE DEFINICIONES

Término	Definición
Constitución	Constitución Política del Perú de 1993
Código Civil o CC	Código Civil de 1984 – Decreto Legislativo N° 295
TC	Tribunal Constitucional del Perú
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972
RGRP	Reglamento General de los Registros Públicos – Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP-SN
Reglamento TR	Reglamento del Tribunal Registral – Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 065-2016-SUNARP/SN
POO	Precedente de observancia obligatoria
Ley DUS	Ley de Desarrollo Urbano Sostenible – Ley N° 31313
Ley N° 29090	Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones
Reglamento Ley N° 29090	Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA
RATPUDUS	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible – Decreto Supremo Nº 012-2022-VIVIENDA
RIRP	Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios – Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP/SN
RNE	Reglamento Nacional de Edificaciones – Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA
Ley SINADOT	Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) – Ley N° 32279
Reglamento SINADOT	Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) – Decreto Supremo N° 153-2025-PCM
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial – Decreto Supremo N° 142-2024-PCM
PNVU	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo – Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA.
PNF	Política Nacional de Formalización
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
PTL	Plano de trazado y lotización
CDA	Cuadro de distribución de áreas
VIS	Vivienda interés social
CPUE	Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios
CZV	Certificado de Zonificación y Vías

RESUMEN

La presente investigación analiza cómo la jurisprudencia del Tribunal Registral atribuye efectos urbanísticos equivalentes a la habilitación urbana a los procedimientos de formalización de la propiedad informal de COFOPRI, sin exigir el cumplimiento de los estándares urbanísticos previstos por la normativa vigente. El problema se evidencia en la consolidación de un criterio jurisprudencial registral que permite la inscripción de actos de subdivisión, sustentándose en la valoración de instrumentos técnicos generados en el procedimiento de formalización, sin requerir la acreditación de obras de urbanización —tales como servicios básicos, accesibilidad, infraestructura y cumplimiento de cargas urbanísticas—.

En la investigación se empleó un enfoque cualitativo y socio-jurídico, mediante el análisis normativo, jurisprudencial e institucional, evidenciando una divergencia interpretativa entre el ente rector en materia urbanística, las municipalidades y la jurisprudencia registral. Esta situación genera una fragmentación en la aplicación del régimen urbanístico y debilita la coherencia del sistema de ordenamiento territorial.

Se concluye que el precedente contribuye a la desnaturalización del ordenamiento territorial al consolidarse una "ciudad de papel" como un modelo urbano en el que la condición urbana de los predios se sustenta en criterios documentales más que en la existencia material de infraestructura y servicios urbanos, en consecuencia, se plantea la necesidad de armonizar los criterios institucionales de SUNARP, COFOPRI, el MVCS y los gobiernos locales con el preservar la función de la habilitación urbana como instrumento central del desarrollo urbano sostenible.

Palabras clave: habilitación urbana, formalización de la propiedad informal, ordenamiento territorial, planificación urbana, desarrollo urbano sostenible.

ABSTRACT

This research analyzes how the case law of the Registry Tribunal attributes urban planning effects equivalent to urban land development to the procedures for the formalization of informal property carried out by COFOPRI, without requiring compliance with the urban standards established under current regulations. The issue is evidenced by the consolidation of a jurisprudential criterion that allows the registration of subdivision acts based on the assessment of technical instruments produced during the formalization process, without requiring proof of urbanization works—such as basic services, accessibility, infrastructure, and compliance with urban development obligations.

The study adopts a qualitative and socio-legal approach, through a normative, jurisprudential, and institutional analysis of the entities involved in the national urban planning system. The findings reveal an interpretative divergence between the technical criteria of the governing authority in urban matters, municipal governments, and registry case law. This situation generates fragmentation in the application of the urban planning regime and undermines the coherence of the territorial planning system.

The research concludes that this precedent contributes to the distortion of territorial planning by consolidating a "paper city" model—an urban configuration in which the legal status of land as urban is based on documentary criteria rather than on the material existence of infrastructure and urban services. Accordingly, it highlights the need to harmonize the institutional criteria of SUNARP, COFOPRI, the Ministry of Housing, Construction and Sanitation (MVCS), and local governments, in order to preserve the role of urban land development as a central instrument for sustainable urban development.

Keywords: urban land development authorization; informal property formalization; territorial planning; urban planning; sustainable urban development.

INTRODUCCIÓN

La regulación del suelo urbano constituye uno de los ejes centrales del derecho urbanístico contemporáneo, en tanto define las condiciones bajo las cuales el territorio es incorporado al proceso de urbanización y al desarrollo de la ciudad. En este contexto, la habilitación urbana se configura como el principal instrumento técnico-jurídico mediante el cual el Estado garantiza que la transformación del suelo cumpla con estándares mínimos de accesibilidad, infraestructura, dotación de servicios básicos, equipamiento urbano y espacios públicos.

No obstante, la dinámica real de producción de ciudad en el país se ha desarrollado al margen de los procedimientos urbanísticos formales. La urbanización informal ha sido históricamente uno de los principales mecanismos de acceso al suelo urbano, generando procesos de ocupación, autoconstrucción y consolidación progresiva que han sido objeto de políticas de formalización. En este escenario, la intervención del Estado a través de la Política Nacional de Formalización de COFOPRI, ha permitido incorporar amplios sectores de origen informal al sistema jurídico, reconociendo derechos de propiedad e integrándolos al tráfico inmobiliario. Sin embargo, dicha política fue concebida para regularizar la titularidad de los predios y no para sustituir los procedimientos de urbanización previstos por la legislación urbanística.

En este contexto adquiere especial relevancia la actuación del Tribunal Registral. En los últimos años, se ha observado la consolidación de un criterio jurisprudencial que permite la inscripción de actos de subdivisión sobre predios formalizados por COFOPRI, atribuyendo a los procedimientos de formalización efectos urbanísticos equivalentes a los de la habilitación urbana.

Es así que se genera una tensión entre el sistema registral y el régimen urbanístico porque se flexibiliza la exigencia de habilitación urbana como condición previa para la subdivisión del suelo, en consecuencia, se configura una forma de reconocimiento jurídico de la condición urbana basada en criterios documentales donde se proponen interrogantes sobre la coherencia del sistema de ordenamiento territorial y la eficacia de los instrumentos de planificación urbana.

En ese sentido, la investigación plantea como problema general determinar de qué manera la jurisprudencia del Tribunal Registral, al asimilar los procesos de formalización de COFOPRI como equivalentes a la habilitación urbana sin exigir el cumplimiento de sus estándares técnicos, contribuye a la desnaturalización del ordenamiento territorial.

Por ello, se plantean como objetivos específicos analizar los criterios interpretativos adoptados por el Tribunal Registral, evaluar su compatibilidad con la naturaleza jurídica de la habilitación urbana y examinar la posición de las municipalidades frente a esta equivalencia funcional.

Adicionalmente, los hallazgos del estudio resultan relevantes tanto en el plano teórico como práctico porque la investigación contribuye desde el plano jurídico a precisar la relación entre el régimen de formalización de la propiedad informal, el sistema de habilitaciones urbanas e identifica las implicancias de la interpretación registral en la configuración del ordenamiento territorial.

Por otro lado, en el ámbito práctico, los resultados permiten evidenciar los efectos de esta jurisprudencia en la gestión urbana, la seguridad jurídica y la calidad del desarrollo urbano, por ende, aportan elementos para la formulación de políticas públicas y eventuales reformas normativas.

Asimismo, la investigación presenta un aporte conceptual debido a la noción de "ciudad de papel", que se comprende como aquella realidad en la que el reconocimiento jurídico de la condición urbana de los predios no se corresponde con la existencia material de infraestructura, servicios y condiciones adecuadas de habitabilidad.

En este marco de ideas, la investigación se organiza en seis capítulos. El primer capítulo presenta el planteamiento del problema, los objetivos, la justificación y las hipótesis de la tesis. El segundo capítulo se dedica a la revisión de la literatura donde se analizan los antecedentes internacionales y nacionales, el marco teórico y normativo, incluyendo los fundamentos del derecho urbanístico, el ordenamiento territorial y la regulación de la habilitación urbana en el Perú. Por su lado, el tercer capítulo analiza el fenómeno de la informalidad urbana y las políticas de formalización de la propiedad, con especial énfasis en la actuación de COFOPRI. El cuarto capítulo examina el tratamiento del suelo formalizado en sede registral, desarrollando el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Registral. El quinto capítulo presenta la metodología, los resultados del estudio y su discusión y, por último, el sexto capítulo expone las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis realizado.

De esta manera, la investigación ofrece una exposición de la interacción entre la formalización de la propiedad, a nivel registral y urbanístico, y vinculación con el procedimiento de habilitación urbana, proponiendo una reflexión crítica sobre los efectos de la jurisprudencia registral en la construcción de la ciudad y en la sostenibilidad del ordenamiento territorial

CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.1.1. Presentación del tema

La desconexión existente entre el marco normativo y las dinámicas sociales en nuestro país ha originado un patrón de expansión territorial sustentado en asentamientos no regularizados, donde la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (2021, p. 77) advierte que el 93% del suelo urbano reciente tiene un origen informal[1] y refleja que las vías institucionales para la generación de ciudad han sido superadas por la alta necesidad habitacional, la cual es impulsada por el desarrollo económico, el aumento demográfico y los constantes flujos migratorios[2].

Como medida de respuesta, durante las últimas dos décadas del siglo pasado, el aparato estatal implementó estrategias de saneamiento físico-legal canalizadas por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Si bien en sus orígenes se planteó como una solución temporal y extraordinaria frente a la precariedad predial, con el paso del tiempo esta vía de excepción se arraigó, convirtiéndose en el método predominante para acceder a la titularidad y desplazando a los mecanismos regulares de producción de suelo.

Por consiguiente, el desarrollo metropolitano peruano ha avanzado ignorando los parámetros de la planificación territorial, expandiéndose primordialmente mediante la apropiación irregular de terrenos. Ante este panorama, la actuación estatal se ha enfocado en entregar títulos para resolver la demanda socio-jurídica, otorgando mayor peso a garantizar la seguridad de la posesión que a integrar verdaderamente esos predios dentro de un diseño urbano articulado.

No obstante, esta política ha contribuido a profundizar una brecha estructural entre el modelo de ciudad sostenible y la realidad material del crecimiento urbano. Mientras el primero se sustenta en procesos de habilitación urbana sujetos al cumplimiento de estándares técnicos, ambientales, de seguridad, movilidad y de provisión de infraestructura, el segundo se caracteriza por la expansión de asentamientos que presentan déficits de servicios públicos, equipamientos urbanos, accesibilidad e integración territorial.

Es así que la dinámica que describe la respuesta y actuación estatal que enfrenta el problema público de la habitabilidad, ha generado una dualidad urbana conceptualizada en la ciudad

[1] La PNVU, con base en el estudio sobre expansión urbana en el Perú elaborado por Espinoza y Ford (2020) para la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI), señala que el 93% del nuevo suelo urbano corresponde a urbanizaciones informales que carecen de habilitación urbana (Espinoza & Ford, 2020, p. 9; MVCS, 2021, p. 77).

[2] Los primeros resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2025 evidencian que la migración interna continúa siendo una de las principales fuerzas de transformación territorial en el país. El número de migrantes internos se incrementó de 5,34 millones en 2007 a 6,15 millones en 2025, consolidándose una tendencia de movilidad poblacional hacia ciudades costeras como Lima y ciudades intermedias vinculadas al crecimiento económico regional (INEI, 2026, pp. 20-25). Este proceso ha incrementado significativamente la demanda de suelo urbano y vivienda, presionando la capacidad del sistema formal de producción de ciudad para atender el crecimiento poblacional. Como consecuencia, la ocupación informal del suelo y las posteriores políticas de formalización de la propiedad se han consolidado como mecanismos recurrentes de incorporación del territorio al tejido urbano, configurando una de las principales causas estructurales de la expansión urbana en el Perú.

formal frente a la ciudad real, ambos reconocidos por Registros Públicos y titularidad definida, no obstante, difieren en sus condiciones urbanísticas.

Por un lado, la ciudad formal, representada por el suelo urbano titulado y habilitado, que cumple con las exigencias técnicas y cargas urbanísticas establecidas en la Ley N° 29090, y como correlato, la ciudad real, representada por aquel suelo titulado ubicado en la periferia, que no cuenta con condiciones urbanísticas, habitabilidad, sostenibilidad ni integración al tejido urbano consolidado.

En suma, esta dualidad manifiesta en lo que Borja (2012) describe como "urbanización sin ciudad", fenómeno que opta darle prioridad al acceso individual de la propiedad y relega la construcción de ciudad y la garantía efectiva del derecho a la ciudad, en otras palabras, se trata de espacios reconocidos en el régimen de propiedad a favor de un sujeto desde el punto de vista dominial, pero que carecen de las condiciones urbanísticas necesarias para garantizar su habitabilidad.

1.1.2. Contextualización del problema

Desde el derecho urbanístico, Sáez (2015, p.233) señala que la formación convencional de la ciudad responde a una secuencia lineal descendente (de gran a pequeña escala, de la ciudad a la vivienda) y ordenada compuesta por las etapas de urbanización, parcelación, edificación y poblamiento, por ende, la incorporación de nuevo suelo al proceso urbano se realiza de manera planificada y conforme a los instrumentos de ordenamiento territorial.

De esta forma, la habilitación urbana constituye el principal mecanismo mediante el cual el Estado garantiza que la transformación de suelo rústico o eriazo en suelo urbano cumpla con condiciones mínimas de accesibilidad, dotación de servicios básicos, provisión de equipamientos urbanos, espacios públicos y aportes reglamentarios.

Sin embargo, la urbanización informal sigue un proceso distinto. A diferencia del modelo formal, se desarrolla mediante procesos emergentes (desde la vivienda a la ciudad) y progresivos de ocupación, autoconstrucción y auto urbanización en paralelo que tienen lugar al margen de los procedimientos urbanísticos ordinarios.

Figura N° 1

Procesos urbanos formal e informal



Proceso urbano del sistema formal (secuencial)



Proceso urbano del sistema informal (simultáneo)

Fuente: Sáez Giraldez, García Calderón y Roch Peña (2010)

Como señala Abramo (2012, p.45) la consolidación de esta forma de producción de ciudad ha dado lugar a dos grandes submercados de suelo informal: el submercado de loteos y el submercado de áreas consolidadas. El primero, conocido también como *urbanizaciones piratas*, se desarrolla mediante el fraccionamiento y comercialización de terrenos ubicados en áreas periféricas de expansión urbana que carecen de infraestructura adecuada, servicios básicos y accesibilidad. El segundo opera dentro de asentamientos populares consolidados y se caracteriza por la compraventa, alquiler, subdivisión y densificación de lotes existentes, favoreciendo procesos continuos de ampliación de edificaciones y verticalización informal.

En esa línea, la coexistencia de ambos submercados constituye una de las principales características de la urbanización informal contemporánea, basada en el modelo de ciudad caleidoscópica (Abramo, 2012, p.58). Mientras el submercado de loteos impulsa la expansión periférica de la ciudad, el submercado de áreas consolidadas favorece procesos de densificación y uso intensivo del suelo urbano ocupado. En Lima Metropolitana, ambas dinámicas coexisten y se retroalimentan, configurando patrones de crecimiento urbano que desafían de manera permanente los instrumentos de planificación territorial.

Esto último se evidenció en el estudio de Espinoza y Fort (2020, p.11), quienes identificaron que el 93 % del nuevo suelo urbano generado en las principales ciudades del país tuvo origen informal. Del total de nuevas urbanizaciones identificadas, el 47 % correspondió a ocupaciones ilegales y el 46 % a lotizaciones informales, mientras que solo el 7 % se produjo mediante mecanismos formales (urbanizaciones formales y proyectos de vivienda social). Estos resultados revelan que la expansión urbana en el Perú se sustenta principalmente en formas de producción de suelo desarrolladas al margen de los procedimientos de habilitación urbana.

Figura N° 2

Anatomía del mercado de suelo informal



Fuente: Elaboración propia a partir de Abramo (2012) y Espinoza y Fort (2020)

Esta problemática adquiere especial relevancia en el caso de los predios formalizados por COFOPRI. Como resultado de las políticas de formalización implementadas desde la década de 1990, amplios sectores de origen informal obtuvieron reconocimiento jurídico de la propiedad e ingresaron al tráfico inmobiliario. Sin embargo, la formalización de la tenencia no implicó su incorporación al proceso formal de urbanización ni su integración efectiva a la ciudad.

En la actualidad, la mayoría de estos asentamientos continúan presentando déficits de infraestructura, equipamientos urbanos, espacios públicos y servicios básicos, configurando una situación en la que la propiedad se encuentra formalizada, pero el suelo mantiene condiciones de irregularidad urbanística. Al respecto, Torres (2016, p. 71) define a la irregularidad urbanística como aquella situación derivada del incumplimiento de la normativa urbanística, manifestada en deficiencias relacionadas con el dimensionamiento de las vías, la dotación de áreas verdes, la provisión de espacios públicos, las condiciones de accesibilidad y otros estándares urbanos

En consecuencia, una parte significativa de estos predios carece de habilitación urbana y no ha cumplido con las exigencias técnicas y urbanísticas previstas por la legislación vigente. Esta situación facilita la reproducción de dinámicas de loteo informal sobre terrenos que cuentan con el reconocimiento jurídico de la propiedad, pero que aún no reúnen las

condiciones materiales para soportar nuevos procesos de ocupación, subdivisión o densificación urbana.

Es precisamente en este punto donde confluye la problemática urbanística y la registral debido a que la comercialización de los lotes sobre estos predios viabiliza su ingreso al tráfico jurídico mediante actos de subdivisión, no obstante, el fraccionamiento del suelo presupone la existencia de una habilitación urbana previa porque es el instrumento que legitima la generación de nuevas unidades prediales con fines urbanos y se garantiza el cumplimiento de las cargas urbanísticas asociadas al desarrollo de la ciudad.

En ese sentido, la Ley N° 29090 (norma en materia de habilitaciones urbanas) fue reafirmada por el Tribunal Registral mediante el POO del 285° Pleno Registral, de abril de 2024 donde se establece la necesidad de acreditar la habilitación urbana como requisito para la inscripción de actos de subdivisión.

Se debe precisar que, desde una lectura estricta, los predios formalizados por COFOPRI que no cuentan con habilitación urbana inscrita deberían pasar por ese procedimiento antes de obtener autorización municipal y acceder al registro.

En ese marco cabe advertir que este orden y etapas en la ejecución urbana convencional no siempre se observa debido a que en la revisión de resoluciones recientes del Tribunal Registral emitidas con ocasión de solicitudes de subdivisión sobre predios formalizados por COFOPRI evidencian un cambio interpretativo respecto del precedente antes comentado, por lo tanto, se aclara que la consolidación de criterios en los hechos permiten la inscripción de actos de ejecución urbana sobre terrenos que no han transitado por los procedimientos ordinarios de habilitación urbana.

Es así que cuando se plantean interrogantes respecto de la coherencia entre los mecanismos de formalización de la propiedad, las exigencias técnicas y jurídicas que regulan la producción formal del suelo urbano se genera importantes tensiones desde la perspectiva del ordenamiento urbanístico.

De este modo, determinadas configuraciones prediales originadas en contextos de informalidad adquieren reconocimiento jurídico, producen efectos propios del suelo urbanizado y abren la puerta a la existencia de una especie de “urbanización registral” que conlleva a una dinámica en la que ciertas realidades alcanzan legitimidad sin haber transitado por los mecanismos urbanísticos diseñados para asegurar un desarrollo ordenado y sostenible.

En consecuencia, resulta necesario analizar si la jurisprudencia del Tribunal Registral ha contribuido a desnaturalizar los principios que sustentan el ordenamiento territorial y el régimen de habilitación urbana. En otras palabras, si está favoreciendo la consolidación de una ciudad formal desde el punto de vista jurídico-registral, pero deficitaria en términos de calidad urbana, habitabilidad, seguridad y sostenibilidad. Una ciudad que es formal, sí. Pero solo en apariencia.

En ese contexto, corresponde determinar si estos criterios interpretativos han favorecido la consolidación de la denominada “ciudad de papel”, entendida como aquella realidad urbana que alcanza reconocimiento formal en el Registro mediante su inscripción, pero carece de

las condiciones materiales para garantizar un desarrollo urbano ordenado, integrado y sostenible.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.2.1. Problema general

¿De qué manera la jurisprudencia del Tribunal Registral, al asimilar los procesos de formalización de COFOPRI como equivalentes a la habilitación urbana sin exigir sus estándares técnicos, ha contribuido a la desnaturalización del ordenamiento territorial?

1.2.2. Problemas específicos

- ¿Cuáles son los criterios interpretativos utilizados por el Tribunal Registral para atribuir efectos urbanísticos equivalentes a la habilitación urbana a los procedimientos de formalización desarrollados por COFOPRI?

- ¿Resulta compatible el criterio jurisprudencial del Tribunal Registral con la naturaleza jurídica, finalidad y requisitos técnicos de la habilitación urbana establecidos por la normativa urbanística y el criterio técnico del MVCS?

- ¿Cuál es la posición de las municipalidades respecto de la equivalencia funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana?

1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1. Justificación social

Desde una perspectiva socio-jurídica, la investigación resulta relevante porque analiza las implicancias de un modelo de formalización que otorga un título inscrito y acceso al Registro sin que ello implique garantizar las condiciones adecuadas de habitabilidad, resiliencia frente a riesgos o acceso equitativo a servicios públicos y equipamientos urbanos.

La equiparación de predios formalizados por COFOPRI al régimen urbano ordinario sin la verificación de las exigencias técnicas previstas en la Ley N° 29090, institucionaliza una "ciudad deficitaria". En ese sentido, la investigación busca visibilizar las consecuencias que puede generar una formalización desvinculada de la planificación urbana y de la provisión de infraestructura básica, en consecuencia, resulta relevante porque diversos factores como la ausencia de áreas verdes o espacios públicos inciden en la calidad de vida de la población y de los derechos asociados.

1.3.2. Justificación teórica y jurídica

La investigación adquiere importancia teórica porque aborda las tensiones existentes entre el régimen de habilitaciones urbanas y la política de formalización de la propiedad informal con la particularidad de que se analiza los efectos del POO aprobado en el 302° Pleno Registral (2025) donde su interpretación permite la inscripción de subdivisiones sin requerir la previa habilitación urbana. Es así que se desprende interrogantes sobre los

criterios interpretativos adoptados por el Tribunal Registral y de los límites de su competencia para determinar los alcances de las disposiciones de la Ley N° 29090.

Asimismo, la investigación busca contribuir al debate doctrinario y jurisprudencial mediante la sistematización y análisis crítico de los criterios adoptados por el Tribunal Registral y se pretende aportar elementos que favorezcan una interpretación coherente del ordenamiento jurídico y una adecuada articulación entre las competencias de la SUNARP, COFOPRI y los gobiernos locales.

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1. Objetivo general

Analizar de qué manera la jurisprudencia del Tribunal Registral ha contribuido a la desnaturalización del ordenamiento territorial mediante la asimilación de los procesos de formalización de COFOPRI como equivalentes a la habilitación urbana.

1.4.2. Objetivos específicos

1. Identificar los criterios interpretativos empleados por el Tribunal Registral para reconocer efectos urbanísticos equivalentes a los procedimientos de formalización de COFOPRI.

2. Determinar si el criterio jurisprudencial del Tribunal Registral resulta compatible con la naturaleza jurídica de la habilitación urbana y con el criterio técnico del MVCS.

3. Analizar la posición de las municipalidades frente a la equivalencia funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana.

1.5. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1. Hipótesis general

La jurisprudencia del Tribunal Registral que atribuye a los procedimientos de formalización desarrollados por COFOPRI efectos urbanísticos equivalentes a los de la habilitación urbana, sin exigir el cumplimiento de los estándares técnicos previstos por la normativa urbanística, contribuye a la desnaturalización del ordenamiento territorial al consolidar situaciones urbanas que prescinden de los mecanismos de planificación, dotación de infraestructura y provisión de espacios públicos exigidos para el desarrollo urbano formal.

1.5.2. Hipótesis específicas

1. Los criterios interpretativos utilizados por el Tribunal Registral para atribuir efectos urbanísticos equivalentes a la habilitación urbana se sustentan en una interpretación funcional de la formalización de la propiedad informal que privilegia la consolidación registral de los predios sobre la verificación del cumplimiento de los requisitos urbanísticos propios de la habilitación urbana.

2. El criterio jurisprudencial del Tribunal Registral no resulta plenamente compatible con la naturaleza jurídica de la habilitación urbana, debido a que equipara procedimientos que

poseen finalidades, presupuestos técnicos y efectos urbanísticos distintos, conforme al criterio técnico desarrollado por el MVCS.

3. Las municipalidades no reconocen de manera uniforme la equivalencia funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana, predominando posiciones que consideran que la formalización no sustituye las obligaciones urbanísticas derivadas de los procedimientos de habilitación urbana.

CAPÍTULO II: ‘‘CONSIDERACIONES PRELIMINARES’’

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.1. INTERNACIONALES

Jordi Borja (2012), sobre Latinoamérica, planteó un análisis crítico de las transformaciones urbanas contemporáneas y de las contradicciones de los procesos de urbanización en las ciudades latinoamericanas, por ello, su objetivo fue explicar cómo el crecimiento urbano desordenado, la segregación espacial, la informalidad y la fragmentación funcional influyen en la construcción de ciudad y en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, es así que su trabajo se orienta a explicar cómo fenómenos como el crecimiento urbano desordenado, la segregación socio-espacial, la informalidad y la fragmentación territorial inciden en la configuración de las ciudades latinoamericanas.

En consecuencia, adopta un enfoque teórico-crítico sustentado en el análisis comparado de experiencias urbanas en América Latina y Europa y entre sus principales aportes identificó que el principal problema urbano se origina en la consolidación de una “no-ciudad” que se entiende como la expansión urbana carente de servicios, infraestructura y espacios públicos. Asimismo, Borja sostiene que muchas de las políticas urbanas aplicadas en América Latina han resultado insuficientes para enfrentar las desigualdades espaciales y sociales derivadas de la informalidad urbana, debido a que han priorizado soluciones parciales o formalizaciones documentales sin asegurar procesos integrales de construcción de ciudad.

Edesio Fernandes (2008), en su estudio sobre América Latina, desarrolló una revisión teórica y jurídica de los procesos de urbanización informal y de las políticas públicas de regularización implementadas en la región, por ende, tuvo como propósito explicar cómo la producción informal del espacio urbano ha dejado de ser un fenómeno excepcional para consolidarse como una característica estructural del modelo de urbanización latinoamericano.

Es así que los resultados evidenciaron la existencia de diversos mecanismos de producción informal de ciudad donde se resaltan las subdivisiones de lotes, las parcelaciones irregulares y las ocupaciones informales. Por ello, se debe agregar que este tipo de actividades son definidas como formas de generación y comercialización de suelo urbano al margen de los estándares urbanísticos y ambientales establecidos por la normativa civil y urbanística.

Adicionalmente, el estudio advirtió que los sectores más vulnerables suelen asumir elevados costos económicos para acceder a terrenos ubicados en condiciones urbanas deficientes, en consecuencia, se demostró que la informalidad constituye también un mecanismo económico de producción y valorización del suelo urbano. En suma, la investigación determinó que la

producción informal de ciudad en América Latina representa una modalidad estructural de urbanización y no una simple anomalía del modelo urbano formal.

Cortizo, Pérez y Frediani (2023), en una investigación sobre Argentina, desarrollaron un estudio orientado a analizar los procesos de expansión urbana periférica y las dinámicas de subdivisión del suelo rural como mecanismos de producción de ciudad, en ese sentido, los resultados evidencian que la subdivisión del suelo rural constituye uno de los principales mecanismos contemporáneos de generación de suelo urbano en las periferias.

En ese sentido, la investigación concluyó que la ausencia o debilidad de mecanismos efectivos de planificación y control estatal permite que el mercado inmobiliario oriente la expansión urbana y se profundicen procesos de fragmentación, desigualdad territorial y precarización urbana.

Finalmente, los autores sostienen que la expansión urbana dispersa y la subdivisión especulativa del suelo reflejan importantes debilidades institucionales en materia de ordenamiento territorial y regulación urbana.

2.1.2. NACIONALES

Mediante las investigaciones de Alarcón (2021), aborda de manera directa la problemática de la urbanización informal sobre suelo rústico y su vinculación con el sistema registral, en consecuencia, la investigación analiza las transferencias de cuotas ideales sobre predios rústicos, utilizadas instrumentalmente para encubrir procesos informales de lotización y urbanización al margen del procedimiento regular de habilitación urbana.

Se empleó un enfoque cualitativo, a través del análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial del régimen registral y urbanístico aplicable a las transferencias de cuotas ideales, comprendió la revisión de la práctica registral vinculada al acceso al Registro de Predios de actos relacionados con lotizaciones informales en Lima y resultó relevante para el estudio porque demuestra que ciertos mecanismos registrales pueden terminar operando como instrumentos de validación jurídica de procesos de urbanización informal.

Por último, resulta relevante la conclusión del autor respecto a que todo acto urbanístico genera efectos frente a terceros, tanto positivos como negativos. En ese sentido, se sostiene que la urbanización de predios rústicos produce beneficios económicos derivados de la plusvalía generada por la actuación estatal, sin embargo, también puede ocasionar consecuencias urbanas adversas como la tugurización, inseguridad y exclusión.

Calderón (2019), en su trabajo titulado *El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI*, analiza la manera en que la propia actuación estatal contribuyó a reproducir la informalidad urbana en el Perú durante el período comprendido entre 1990 y 2019, es así que la investigación aplicó un enfoque analítico, socio-jurídico, debido a que se centra en el estudio de las políticas públicas de vivienda, titulación de la propiedad y acceso al suelo.

Uno de los principales hallazgos de la investigación consiste en la identificación de una doble práctica estatal donde, según el autor, funcionarios y autoridades actúan también en espacios informales o “zonas grises” que son impulsadas por factores diversos como la búsqueda de

legitimidad social, intereses económicos o la necesidad de atender conflictos que el ordenamiento jurídico no logra resolver adecuadamente.

En ese contexto, adquiere especial relevancia el análisis de aquellos mecanismos mediante los cuales determinadas actuaciones estatales terminan, en los hechos, "legalizando la informalidad" mediante la aplicación de determinados instrumentos normativos y administrativos que flexibilizan o modifican los estándares urbanísticos y legales de acceso al suelo.

De igual manera, el estudio cuestiona las políticas de titulación con un enfoque neoliberal y la tesis de Hernando de Soto donde se señala que pese a sus limitados resultados prácticos, se continúa sosteniendo que el libre mercado y la propiedad individual constituyen mecanismos suficientes para combatir la informalidad urbana.

Por ello, mediante un análisis general Calderón concluye que la informalidad urbana es producto de determinadas actuaciones normativas, administrativas y políticas que terminan legitimando prácticas urbanas informales y afectando la ciudad, en consecuencia, sostiene que las políticas de formalización y desregulación pueden contribuir a consolidar dinámicas de informalidad y precarización urbana cuando no se articulan con instrumentos efectivos de planificación territorial y control urbano.

Torres (2016), en la investigación *Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado*, analiza los efectos de la PNF sobre la producción del espacio urbano en Lima Metropolitana, la relación existente entre la titulación predial, la informalidad urbana y la consolidación de asentamientos humanos que carecen de condiciones adecuadas de habitabilidad, por ello, el estudio se origina sobre la premisa que el crecimiento urbano informal en Lima responde también a políticas estatales que privilegiaron la titulación individual de predios sobre la habilitación urbana integral de los barrios.

Es así que se empleó una metodología mixta, a través de estudios de caso (estadística sobre informalidad urbana y entrevistas a los actores involucrados) y se concluye que la Política Nacional de Formalización, implementada por COFOPRI, promovió un modelo de "titulación sin urbanización" a causa de la priorización de la entrega individual de títulos de propiedad sin que ello estuviera necesariamente acompañado por la provisión de infraestructura o servicios básicos adecuados.

En ese sentido, el estudio evidencia que numerosos asentamientos humanos continuaron presentando importantes déficits de habitabilidad, saneamiento y articulación con la estructura urbana de la ciudad incluso cuando miles de pobladores accedieron formalmente a la propiedad del suelo.

Finalmente, el estudio concluye una posición crítica respecto de la PNF porque no se logró reducir la informalidad urbana ni contribuir de manera sustancial a la superación de la pobreza, por el contrario, habría favorecido la consolidación de un modelo de crecimiento urbano desordenado y carente de planificación.

Desde esta perspectiva, las políticas de formalización cedieron por la seguridad jurídica documental de la propiedad, relegando aspectos relacionados con la integración urbana, la provisión de servicios y la calidad del entorno construido. Este antecedente resulta relevante

para la presente investigación debido a que permite comprender cómo las políticas de formalización impulsadas por COFOPRI contribuyeron a consolidar procesos urbanos reconocidos, pero desvinculados de los estándares de urbanización y ordenamiento territorial.

2.2. BASES TEÓRICAS

2.2.1. FUNDAMENTOS DEL DERECHO URBANÍSTICO

2.2.1.1. URBANISMO

Como señala Ducci (2012, p. 2) el término urbanismo deriva etimológicamente de "urbano", el cual proviene del latín *urbanus*, *urbs* o *urben*, que significa ciudad o aquello relativo a la ciudad. Rendón Huerta (2005, p. 269, como se citó en Coquis Velasco, 2019) define el urbanismo como el conjunto de medidas técnicas, administrativas, económicas y sociales orientadas al desarrollo armónico, racional y humano de los centros poblados, considerándolo como un arte científico de organización y acondicionamiento racional de las aglomeraciones.

Por su parte, Castro-Pozo Díaz (2007, pp. 3-4) define al urbanismo como una disciplina que combina una dimensión técnica y una dimensión práctica orientada a la organización de la ciudad. En este sentido, lo entiende no solo como el arte de ordenar los espacios urbanos, sino también como una ciencia encargada de planificar y dirigir su desarrollo.

Siguiendo este enfoque integrador, Ortiz Sánchez (2017, p. 18) plantea que el urbanismo opera como la ciencia responsable de la configuración y evolución integral de los centros poblados donde la disciplina articula diversas áreas fundamentales como el manejo territorial, la distribución de los usos del suelo, la reglamentación constructiva y los procesos de administración espacial, por lo tanto, el objetivo de la gestión consiste en proveer a la colectividad de hábitats que resulten sustentables, operativos y garanticen una calidad de vida óptima.

2.2.1.2. DERECHO URBANISTICO

Cordero Quinzacara (2016) concibe el derecho urbanístico como el conjunto de reglas y principios que orientan la intervención de las entidades públicas y de los particulares sobre el territorio, donde su finalidad consiste en ordenar racionalmente los usos y actividades que se desarrollan tanto en el espacio urbano como en el rural.

En una línea similar, Gonzales Barrón (2013, p. 289) sostiene que esta rama jurídica está integrada por disposiciones destinadas a regular los espacios aptos para ser habitados y la organización del territorio, en consecuencia, su contenido comprende la planificación urbana y territorial, los procesos de urbanización y edificación, así como el régimen jurídico aplicable al suelo. Dentro de este ámbito también se incluyen las restricciones al ejercicio de la propiedad, tales como la zonificación y los parámetros vinculados con la intensidad o el destino de uso del suelo.

Por su parte, Ortiz Sánchez (2017, p. 20) destaca que el derecho urbanístico regula el planeamiento de la ciudad, el empleo y control del suelo, la propiedad predial urbana y la ejecución de las actuaciones edificatorias. A partir de estas materias, se busca encauzar la actuación de los agentes públicos y privados sobre el territorio, favorecer un crecimiento urbano

sostenible e incorporar progresivamente los espacios informales a la dinámica de la ciudad mediante mecanismos que amplíen el acceso al suelo y a la vivienda.
En consecuencia, el derecho urbanístico puede ser entendido como una disciplina jurídica orientada a dirigir el desarrollo territorial conforme al interés general. Su función no se limita a ordenar físicamente el espacio, sino que procura equilibrar el ejercicio del derecho de propiedad con las atribuciones de la administración pública y las necesidades colectivas, de modo que el crecimiento urbano se produzca bajo criterios de sostenibilidad, función social y adecuada organización del territorio.

2.2.1.3. NATURALEZA DEL DERECHO URBANÍSTICO

El Derecho urbanístico dejó de concebirse como un derecho excepcional o de aplicación esporádica para consolidarse como un régimen jurídico permanente y surge como respuesta a las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas derivadas de la industrialización y, posteriormente, de la incorporación de los derechos sociales en los textos constitucionales.

En ese sentido se puede conceptualizar como un régimen que progresivamente se separó respecto del Derecho privado y de la concepción clásica de la propiedad liberal y está destinado a ordenar el uso del suelo y las actividades que se desarrollan tanto en el territorio urbano como en el rural.

De este modo, a través del resultado de diversas instituciones urbanísticas como la zonificación, la planificación, los alineamientos y la expropiación, que inicialmente eran entendidas como limitaciones externas al derecho de propiedad, dejaron de ser entendidas como limitaciones externas al derecho de propiedad y comenzaron a integrarse al contenido mismo de este derecho.

Adicionalmente es necesario precisar que en este proceso se contraponen dos concepciones del régimen de propiedad del suelo, la primera, propia del Estado liberal, otorga una posición predominante a la libertad del propietario y admite restricciones mínimas y externas mientas que la segunda, vinculada al Estado social, reconoce la primacía del interés colectivo y sostiene que la propiedad debe ejercerse conforme a su función social.

Es esta última perspectiva la que inspira al Derecho urbanístico contemporáneo donde el Estado asume un papel activo en la planificación y regulación del territorio ante a los problemas generados las demandas del desarrollo social.

En consecuencia, la naturaleza del Derecho urbanístico se encuentra vinculada al análisis del régimen jurídico de la propiedad y de las limitaciones que se imponen en atención al bien común, como manifestación del Estado social y democrático de Derecho.

Desde este enfoque, la función social de la propiedad opera como un elemento inherente a su propia configuración jurídica y mantiene una estrecha relación con el Derecho civil donde ambos convergen desde enfoques distintos en la búsqueda de un equilibrio entre el interés individual del propietario y las exigencias del interés social y colectivo.

No obstante, si bien tradicionalmente el Derecho urbanístico ha sido abordado desde el Derecho civil e inmobiliario y, en otros casos, como un ámbito especializado del Derecho administrativo, esto ha generado el debate respecto de si constituye una disciplina autónoma o una rama dependiente del Derecho público. Sobre este punto, Fueyo Laneri, citado por Cordero (2016, p.

105), sostiene que el derecho urbanístico posee una identidad propia dentro del ordenamiento jurídico.

Esto último se sostiene en base a que el Derecho urbanístico presenta un importante desarrollo sistemático a nivel doctrinal, legislativo y jurisprudencial, así como principios, instituciones y técnicas propias vinculadas a la ordenación territorial y urbana. En esa línea, Cordero (2016, p.104) señala que, en el derecho comparado, se han formulado diversas teorías respecto de la naturaleza jurídica del Derecho urbanístico; sin embargo, la tendencia predominante ha sido reconocerlo como una disciplina jurídica especializada integrada al Derecho administrativo.

A partir de ello, en el caso peruano, el Derecho urbanístico puede entenderse como una disciplina que se inserta dentro del ámbito del Derecho público. En particular, en el ámbito del Derecho administrativo, debido a la presencia de competencias estatales y municipales vinculadas a la planificación urbana y territorial, la regulación del uso del suelo, el control urbano, la fiscalización y el ejercicio de la potestad sancionadora.

2.2.2. DERECHOS CENTRALES DEL DERECHO URBANÍSTICO

Desde sus inicios, el urbanismo estuvo orientado al control físico del territorio y a la regulación de las edificaciones. No obstante, con el desarrollo del constitucionalismo y la progresiva consolidación del Derecho urbanístico como disciplina jurídica autónoma, comenzó a reconocerse que las decisiones sobre el uso del suelo, la planificación urbana y la propia producción de la ciudad tienen efectos directos sobre el ejercicio de diversos derechos fundamentales.

En ese sentido, el Derecho urbanístico puede comprenderse a partir de tres derechos centrales interrelacionados: el derecho de propiedad, el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Cada uno de ellos refleja distintas dimensiones de la relación entre las personas, el territorio y el Estado.

2.2.2.1. DERECHO A LA PROPIEDAD

El derecho de propiedad constituye uno de los pilares fundamentales del sistema jurídico y económico contemporáneo, así como una de las instituciones centrales del Derecho civil y del Derecho urbanístico. En el ordenamiento peruano, el Código Civil peruano de 1984 define la propiedad, como “el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley” (artículo 923). Esta definición reconoce a la propiedad como un poder jurídico pleno sobre un bien, integrado tradicionalmente por cuatro atributos clásicos: usar, disfrutar, disponer y reivindicar.

Asimismo, la propiedad representa el derecho patrimonial de mayor relevancia dentro del Derecho civil, razón por la cual el ordenamiento jurídico establece diversas garantías destinadas a proteger su ejercicio, asegurar su transferencia y otorgar seguridad jurídica a las relaciones patrimoniales. En ese sentido, la propiedad también cumple una función jurídica y social relacionada con la organización de las relaciones entre los particulares y el Estado.

2.2.2.1.1. La propiedad desde la concepción liberal

A fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, el liberalismo económico se consolidó como una respuesta frente al antiguo régimen absolutista ya que fue, en cierto modo, un cambio de

paradigma que dejó atrás el modelo económico feudal y se dio paso a una economía más dinámica, basada en la libertad de mercado y en la mínima intervención del Estado en las actividades económicas.

Es así que el cambio acontecido se reflejó en los postulados de Adam Smith, en particular en *La riqueza de las naciones* (1776) donde se establecieron como principios fundamentales la libertad económica, la iniciativa privada y la defensa del derecho de propiedad como base del desarrollo económico.

Aunado ello, el liberalismo reconoce a la iniciativa privada como el eje de la actividad económica debido a que se señala que son los individuos quienes asumen el rol central en la producción, circulación, consumo y distribución de la riqueza. En ese marco, el Derecho interviene para habilitar que esta libertad pueda ejercerse de manera efectiva y otorga a los particulares un espacio de autonomía que les permita regular sus relaciones conforme a su propia voluntad.

En este contexto, el contrato y la propiedad privada adquieren especial relevancia porque ambas funcionan como herramientas jurídicas que hacen posible el ejercicio de la libertad económica y permiten que los individuos organicen sus relaciones patrimoniales según sus propios intereses.

Como señala Cárdenas (2017, p. 37), para el pensamiento liberal la propiedad es una condición previa para el ejercicio de otras libertades donde el ciudadano se concibe como un individuo libre y propietario, por lo tanto, la propiedad se convierte en uno de los pilares del orden social y jurídico, en tanto asegura la autonomía del individuo para el Estado y terceros.

El ser humano utiliza los bienes y los recursos de la naturaleza para satisfacer sus necesidades y, mediante ello, desarrollar su personalidad. Por esta razón, la posesión de bienes se considera inherente a la condición humana y se entiende como un elemento que contribuye al ejercicio efectivo de la libertad.

En esta línea, Locke (2006, p. 124) sostiene que la propiedad, junto con la vida y la libertad, constituye uno de los derechos naturales del ser humano. En su teoría del contrato social, plantea que al constituir el Estado los individuos no transfieren la totalidad de sus derechos. Conservan aquellos que son esenciales —la vida, la libertad y la propiedad—, los cuales siguen siendo inherentes a la persona. En consecuencia, el Estado no solo debe reconocerlos, sino también protegerlos y garantizar su respeto[3].

Desde esta concepción clásica, el derecho de propiedad se entiende como un ámbito de libertad del individuo frente al Estado y frente a los demás. Su finalidad consiste en crear una esfera de autonomía dentro de la cual el titular pueda actuar sin interferencias externas, salvo en los casos previstos por la ley y mediante procedimientos que respeten las garantías jurídicas correspondientes, por ende, los valores que sustentan este tipo de derechos son principalmente la libertad y la seguridad jurídica.

En este sentido, la doctrina civil clásica sostiene que la propiedad es un derecho de carácter amplio que admite ciertas restricciones establecidas por la ley, sin embargo, se consideran excepcionales debido a que el derecho de propiedad se concibe como una facultad predominantemente sometida

[3] John Locke, en el Capítulo IX de *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, sostiene que: "el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados y a ponerse bajo un gobierno es la preservación de su propiedad, cosa que no podían hacer en el estado de naturaleza por faltar en él muchas cosas".

a la voluntad del propietario, por ende, se entiende que corresponde exclusivamente al titular decidir la forma en que lo ejercerá sin que terceros puedan cuestionar su modo de utilización.

Esta concepción se plasmó con claridad en la tradición jurídica francesa posterior a la Revolución francés de tal modo que el *Code Napoléon* de 1804 definió, en su artículo 544[4], a la propiedad como el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o los reglamentos que conllevó notoriamente el carácter individualista del derecho de propiedad dentro del paradigma liberal.

La influencia de esta tradición jurídica también se proyectó en países latinoamericanos, entre ellos el Perú, cuyo proceso de independencia estuvo inspirado por las ideas liberales provenientes de Francia y de los Estados Unidos. Como señala Mendoza (2013, p. 99), esta concepción influyó en la definición de propiedad contenida en el artículo 460 del Código Civil peruano de 1852, el cual establecía que la propiedad o dominio es el derecho de gozar y disponer de las cosas.

De esta manera, el derecho civil peruano adoptó una concepción fuertemente influida por el modelo liberal clásico. Fernández (2020, p. 67), citando a De Trazegnies (2018), explica que en ese periodo el programa liberal se sustentaba en el individualismo contractualista, orientado a garantizar la libertad civil, la seguridad personal, la igualdad ante la ley y la protección del derecho de propiedad de los ciudadanos.

Posteriormente, durante el proceso de reforma del derecho civil peruano, en la Comisión Reformadora del Código Civil peruano de 1852 surgió un debate doctrinal sobre la definición de la propiedad, donde según Gonzales Barrón (2010, p. 276) y juristas como Alfredo Solf y Muro, proponían adoptar una fórmula inspirada en el derecho alemán, que concebía la propiedad como un poder pleno de dominación sobre la cosa.

En contraposición, Pedro M. Oliveira sostuvo que dicha concepción resultaba insuficiente para reflejar la evolución contemporánea del derecho de propiedad debido a que este poder no podía entenderse como como una institución que incorpora límites y obligaciones orientadas a evitar el abuso del derecho y promover un uso racional del bien.

Por último, el Código Civil peruano de 1936 acogió esta última posición porque estableció que el propietario tiene derecho a poseer, percibir los frutos, reivindicar y disponer del bien dentro de los límites de la ley como una facultad delimitada por consideraciones de interés social, en consecuencia, comenzó a consolidarse una concepción de la propiedad sometida a límites orientados a armonizar el interés individual del propietario con las exigencias del interés colectivo.

No obstante, es válido precisar que los Códigos de 1936 y 1984 conservaron una estructura que reproducía una tradición individualista propia de la codificación decimonónica, que, en consecuencia, la regulación civil de la propiedad continuó sustentándose en una lógica patrimonial e individual sin introducir cambios estructurales en relación con el paradigma liberal clásico.

[4] Código Civil francés de 1804, art. 544: "La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements". Traducción propia: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o los reglamentos."

Es así que comenzaron a evidenciarse las limitaciones del modelo liberal clásico con el avance del capitalismo durante el siglo XIX, debido a que los procesos de acumulación de riqueza y el incremento de las desigualdades sociales pusieron en cuestión la premisa de que la libertad económica conduciría al bienestar general. Como señala Cárdenas (2017, p. 44), el interés individual de los propietarios no necesariamente coincidía con el interés común, y el trabajador asalariado difícilmente tenía la posibilidad real de acceder a la propiedad. En consecuencia, la libertad proclamada por el liberalismo no se traducía en igualdad material entre los individuos.

Dentro de este paradigma tradicional del derecho civil que ha influido históricamente de manera significativa en la concepción jurídica del derecho de propiedad en el Perú. Al respecto, Chang (2014, p. 50) señala que en América Latina pueden identificarse tres paradigmas legales en la definición del derecho de propiedad. Según el autor, en el caso peruano ha predominado el paradigma civilista, caracterizado por su fundamento en cuerpos normativos históricos, principalmente los códigos civiles, que han orientado la interpretación jurídica de la propiedad desde una perspectiva individualista.

De esta manera, la doctrina y la jurisprudencia han tendido a privilegiar los derechos de los propietarios por encima de los intereses de quienes se encuentran excluidos[5] del acceso a la propiedad. Desde esta perspectiva, la propiedad se concibe principalmente como un bien económico sujeto a la voluntad del titular, sin considerar de manera suficiente los intereses sociales, ambientales o culturales asociados a su posesión. En consecuencia, el valor del suelo se entiende prioritariamente en términos de mercado, relegando su valor de uso y su función social.

A la luz del urbanismo y de la construcción de ciudades, Estima y Hermany (2025, p. 115) sostienen que el paradigma civilista de la propiedad en América Latina —caracterizado por una interpretación dominante de los códigos civiles en detrimento de la Constitución— ha prevalecido tanto en la doctrina como en la jurisprudencia de la región. Dicho paradigma se centra en la tutela de los derechos del propietario, desvinculándolos de las responsabilidades colectivas relacionadas con los intereses sociales, ambientales y culturales.

En el caso peruano, Fernández (2020, pp. 457-458) identifica dos instituciones civiles que reflejan esta persistencia de la visión individualista de la propiedad:

a. **La concepción de la copropiedad como situación transitoria:** Bajo la lógica de la "comunidad romana", la copropiedad se considera una situación indeseada o accidental que debe terminarse lo antes posible. En ese sentido, el artículo 984 del Código Civil[6] permite que cualquier copropietario exija la partición en cualquier momento, asumiendo que el destino natural de los bienes es la propiedad individual y no la compartida.

b. **El principio de tipicidad o *numerus clausus* de los derechos reales:** El sistema restringe la creación de nuevos derechos reales, limitándolos a los establecidos taxativamente por el Código Civil. Esta rigidez dificulta la incorporación de figuras

[5] Rosanvallon (1995), los excluidos son aquellos individuos que no cuentan dentro del orden social, en la medida en que no son considerados útiles para el funcionamiento de la sociedad y, por ello, quedan marginados de los espacios de participación. Este grupo se vincula con lo que, hacia finales del siglo XIX, comenzó a denominarse la "cuestión social", entendida como el conjunto de problemas derivados del surgimiento de la clase obrera en el contexto del desarrollo del capitalismo y de las profundas desigualdades generadas por dicho proceso.

[6] Artículo 984.- Obligatoriedad de la partición
Los copropietarios están obligados a hacer partición cuando uno de ellos o el acreedor de cualquiera lo pida, salvo los casos de indivisión forzosa, de acto jurídico o de ley que fije plazo para la partición.

jurídicas que reconozcan aspectos colectivos o comunitarios que no encajen en el molde individualista tradicional (por ejemplo, el caso del fideicomiso de tierras comunitarias[7]).

En esa misma línea, Fernandes y Maldonado (2010, p. 514) sostienen que esta visión otorga escasa relevancia a los valores de uso, al concebir la propiedad y la tenencia del suelo como bienes mercantiles, cuyo valor se define en función de los intereses económicos del propietario. En consecuencia, esta concepción tradicional del derecho de propiedad limita la realización efectiva de su función social.

2.2.2.1.2. La propiedad desde su función social en el derecho constitucional

A fines del siglo XIX, la crisis del liberalismo clásico y el surgimiento de diversos movimientos sociales impulsaron una nueva concepción del derecho de propiedad. Frente a la idea tradicional que lo entendía como un derecho absoluto del titular, comenzó a consolidarse la noción de que la propiedad debía ejercerse en armonía con los intereses de la sociedad.

Un hito fundamental en este proceso fue la Constitución de Weimar, que introdujo de forma textual "la propiedad obliga", es decir, que el ejercicio del derecho de propiedad debía orientarse también al bienestar colectivo. A partir de este antecedente, numerosas constituciones incorporaron la doctrina de la función social de la propiedad. Entre ellas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la Constitución brasileña y la Constitución española de 1931.

En el Perú, esta evolución se reflejó en la Constitución Política del Perú de 1933 y luego en la de 1979, ambas con un reconocimiento de la dimensión social de la propiedad. Esta orientación también influyó en la legislación civil, en particular en el Código Civil peruano de 1984. En el marco constitucional vigente, la propiedad no se reconoce solo como un derecho subjetivo individual, sino también como una garantía institucional.

En esta línea, Gonzales Barrón (2010, pp. 276-277) explica que el Código Civil de 1984 mantuvo la concepción clásica de la propiedad como un conjunto de facultades del titular —uso, disfrute, disposición y reivindicación—, pero incorporó una orientación de carácter solidarista al establecer que el ejercicio de dichas facultades no es absoluto, sino que debe realizarse en armonía con el interés social y dentro de los límites previstos por la ley. Así, el artículo 923 reconoce que el poder jurídico del propietario sobre el bien se encuentra condicionado por consideraciones de interés general, integrando tanto las facultades individuales como las restricciones derivadas de su dimensión social.

Por su parte, según Avendaño Valdez y Avendaño Arana (2017, p. 63) señalan que esta formulación reflejaba el contexto constitucional vigente al momento de la promulgación del Código Civil de 1984, dado que tanto la Constitución de 1933 como la de 1979 reconocían expresamente el interés social como parámetro para el ejercicio del derecho de propiedad. Sin embargo, la Constitución Política del Perú de 1993 sustituyó esta noción por la del bien común, consagrada en su artículo 70.

[7] El fideicomiso comunitario de tierras constituye un modelo de gestión colectiva de la propiedad reconocido en la Ley DUS. Conforme al artículo 87, los gobiernos locales pueden constituir o promover la constitución de fideicomisos comunitarios de tierras con la finalidad de administrar el suelo destinado a proyectos de vivienda que incluyan, total o parcialmente, Vivienda de Interés Social, permitiendo la titularidad de las viviendas mediante la constitución de derechos reales de superficie.

De acuerdo con Avendaño, este cambio respondió en gran medida al rechazo que generaron en la opinión pública determinadas políticas expropiatorias justificadas en el interés social, especialmente aquellas vinculadas con la reforma agraria del Gobierno Militar de las Fuerzas Armadas y con el proyecto de estatización de la banca impulsado durante el primer gobierno de Alan García Pérez. Dado que estas medidas se sustentaban en la invocación del interés social como causa de expropiación, los constituyentes de 1993 optaron por reemplazar dicho término por la expresión "bien común".

En consecuencia, dentro de un sistema constitucional, la propiedad privada no puede concebirse como un derecho absoluto. Al igual que otros derechos fundamentales, su ejercicio se encuentra sujeto a limitaciones derivadas del interés general. No obstante, tales limitaciones no pueden desconocer el contenido esencial del derecho ni desplazar a la persona humana como titular de la libertad económica, debido a que la protección de la propiedad continúa siendo una garantía fundamental dentro del orden constitucional.

2.2.2.1.3. Revisión de la jurisprudencia constitucional sobre la propiedad desde su función social

En concordancia con la evolución legislativa y constitucional, se ha señalado que los redactores de la Constitución de 1993 no tuvieron la intención de incorporar de manera expresa la noción de función social de la propiedad dentro del texto constitucional. Como sostienen Gutiérrez Merino et al. (2025, p.123), durante el Congreso Constituyente peruano se discutió el alcance constitucional del derecho de propiedad, especialmente respecto a la tensión entre la noción de bien común y la función social de la propiedad reconocida en el Código Civil.

Sin embargo, aproximadamente tres décadas después, esta dimensión ha sido desarrollada a través de la jurisprudencia del TC, lo que ha generado un debate respecto a los alcances de la interpretación constitucional.

En este contexto, la reinterpretación del artículo 70 de la Constitución hacia la función social de la propiedad puede entenderse como parte de la propia evolución del constitucionalismo peruano. Históricamente, esta concepción se encontraba presente en las constituciones de 1933 y 1979, que reconocían la dimensión social del derecho de propiedad. Desde esta perspectiva, la interpretación realizada por el TC puede considerarse un retorno a dicha tradición jurídica, según la cual el ejercicio del derecho de propiedad no puede orientarse exclusivamente a los intereses del titular, sino también al interés colectivo.

Esta línea interpretativa se ha desarrollado en diversas decisiones del TC. En el caso promovido por José Miguel Morales Dasso contra el Congreso de la República, relacionado con la Ley de Regalía Minera[8], el Tribunal sostuvo que cuando la Constitución garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada y dispone que esta debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, en realidad está reconociendo la función social inherente al derecho de propiedad. En ese sentido, se precisó que esta función explica la doble dimensión de dicho derecho: por un lado, obliga al Estado a proteger la propiedad privada y las actuaciones legítimas derivadas de ella; y, por otro, permite exigir al titular determinados deberes y obligaciones en consideración a los intereses colectivos de la Nación.

[8] Véanse los Fundamentos 78 al 80 de la sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, de fecha 1 de abril de 2005, Expediente N° 00048-2004-PI/TC.

En la misma línea, en el Caso Horse Brown SAC contra Servicio de Parques de Lima[9], el Tribunal reafirmó que el derecho de propiedad faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer del bien; sin embargo, dicho ejercicio debe realizarse de manera compatible con la función social que le es inherente. Por ello, el artículo 70 de la Constitución establece que el derecho de propiedad se ejerce en armonía con el bien común y reconoce, además, la facultad de defenderla frente a actos que puedan afectar la integridad de los bienes protegidos.

Asimismo, en el Caso del tercero de buena fe[10], el TC reafirmó que la Constitución garantiza el ejercicio del derecho de propiedad en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, lo que constituye una manifestación directa de su función social. En este pronunciamiento se destacó que, en el marco del Estado social y democrático de derecho, la propiedad posee una doble dimensión: como derecho subjetivo del titular y como institución jurídica con una proyección objetiva dentro del ordenamiento. En consecuencia, esta dimensión social legitima que el ejercicio de la propiedad pueda implicar el cumplimiento de determinados deberes y obligaciones orientados a la protección de los intereses colectivos de la Nación.

En ese sentido, la reinterpretación constitucional desarrollada por el TC no implica una alteración de la identidad del derecho de propiedad, sino que reafirma su dimensión social dentro del ordenamiento jurídico. Incluso en los debates constituyentes de 1993 se reconocía que la propiedad cumplía una finalidad social; sin embargo, determinadas circunstancias políticas llevaron a que el término "función social" no fuera incorporado expresamente en el texto constitucional. En consecuencia, la referencia al "bien común" contenida en el artículo 70 puede interpretarse más como el resultado del contexto político de la época que como una ruptura con la tradición constitucional peruana, la cual, desde inicios del siglo XX, ya reconocía la dimensión social del derecho de propiedad.

2.2.2.2. DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda es un derecho central dentro del derecho urbanístico, al vincularse al estadio de la ejecución urbanística, mediante las edificaciones destinadas a albergar a las personas. Es así que la vivienda y las condiciones de habitabilidad forman parte del objeto de regulación urbana, debido a su relación directa con el ordenamiento territorial, el uso del suelo y la satisfacción de necesidades básicas de la población.

En el ámbito internacional, existen diversos instrumentos jurídicos de los que el Perú es Estado parte y que reconocen la vivienda como un elemento esencial para alcanzar un nivel de vida adecuado. Dentro de estos, se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), cuyo artículo 25, numeral 1, reconoció por primera vez, la vivienda como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, junto con otros elementos esenciales para garantizar la salud y el bienestar.

Posteriormente, en 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11, numeral 1, el cual reafirma y desarrolla este reconocimiento al establecer expresamente el derecho de toda persona a contar con una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida digno.

[9] Véase el Fundamento 47 de la sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, de fecha 5 de agosto de 2019, Expediente N° 07392-2013-PHC/TC.
[10] Véanse los Fundamentos 17 y 18 de la sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, de fecha 8 de julio de 2020, Expediente N° 00018-2015-PI/TC.

Asimismo, dicho instrumento impone a los Estados la obligación de adoptar medidas orientadas a garantizar la efectividad de este derecho, destacando la relevancia de la cooperación internacional para su plena realización.

No obstante, como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), a pesar del reconocimiento internacional de este derecho, persiste una considerable brecha entre las normas previstas en el artículo 11 del Pacto y las condiciones reales de acceso a una vivienda adecuada en distintos países.

En atención a ello, en 1991 el Comité DESC emitió la Observación General N° 4, mediante la cual desarrolló el contenido del derecho a la vivienda adecuada y precisó que este no debe interpretarse de manera restrictiva, limitada únicamente a la existencia de un techo o refugio[11]. Por el contrario, la vivienda adecuada comprende una serie de elementos esenciales que permiten garantizar condiciones dignas de vida. Entre estos criterios se encuentran: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios e infraestructura, la asequibilidad económica, los gastos soportables, la habitabilidad y la accesibilidad.

Asimismo, resulta importante destacar que, en las *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú* (2025), el Comité DESC advirtió que el derecho a la vivienda sigue siendo un problema estructural en el país.

En particular, el Comité expresó su preocupación por las altas tasas de déficit que afectan a los sectores de menores ingresos y, recomendó al Estado peruano adoptar medidas orientadas a reducir el déficit, fortalecer la seguridad de la tenencia y establecer mecanismos de monitoreo respecto de proyectos de infraestructura y desarrollo de las poblaciones vulnerables.

En el ámbito constitucional, la situación es algo distinta. Si bien el derecho a la vivienda no se encuentra reconocido en la Constitución Política de 1993, su exigibilidad se sustenta en la Cuarta Disposición Final y Transitoria, la cual establece que los derechos fundamentales deben interpretarse conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú. Una cláusula que, en la práctica, amplía el alcance del catálogo de derechos.

En esa misma línea, el TC ha señalado que el catálogo de derechos fundamentales no se limita a aquellos enumerados en la parte dogmática del texto constitucional, sino que comprende también otros derechos derivados de la dignidad humana y de los principios del Estado democrático y social de Derecho. Así lo estableció en la sentencia recaída en el Expediente Nº 1417-2005-AA/TC, al precisar que la enumeración constitucional no excluye otros derechos de naturaleza análoga o sustentados en la dignidad de la persona.

Sin perjuicio de ello, como señala Ortiz y Vílchez (2023, pp. 135-136) el TC ha reconocido al derecho de vivienda como derecho fundamental en los pronunciamientos de los casos de Fonavi

[11] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el considerando 7 de la Observación General N° 4, señala que el derecho a la vivienda no debe entenderse de manera restrictiva como el mero acceso a un techo, sino como el derecho de toda persona a vivir con seguridad, paz y dignidad. Asimismo, precisa que el artículo 11.1 del Pacto reconoce el derecho a una vivienda adecuada, la cual comprende privacidad, espacio suficiente, seguridad, iluminación, ventilación, infraestructura básica y una ubicación adecuada respecto del trabajo y los servicios esenciales, todo ello a un costo razonable.

(2012)[12] y el Tercero de Buena Fe (2020)[13]. Asimismo, este derecho ha sido reconocido en la Ley DUS, y en la PNVU, instrumentos que identifican el déficit habitacional como un problema público que requiere la intervención del Estado mediante políticas y acciones orientadas a garantizar el acceso a una vivienda adecuada.

De este modo, el derecho a la vivienda forma parte del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los cuales han sido definidos por el TC como derechos subjetivos de los particulares que, a su vez, imponen obligaciones de actuación al Estado. En consecuencia, su realización exige la adopción de políticas públicas, programas y acciones concretas destinadas a garantizar que las personas puedan acceder efectivamente a una vivienda adecuada y ejercer este derecho en condiciones de dignidad.

2.2.2.3. DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la ciudad es un concepto formulado inicialmente por el filósofo marxista Henri Lefebvre, quien, desde una perspectiva humanista y crítica, cuestionó las teorías urbanas desarrolladas durante la década de 1960 por la antigua Escuela de Chicago. Su planteamiento se centró en explicar cómo las formas espaciales son producto de modos específicos de producción y cómo contribuyen a la reproducción de relaciones de dominación social.

En ese sentido, como señala Ruiz-Tagle (2016, p.23), para Lefebvre lo urbano debía comprenderse a partir de la relación entre el espacio, la vida cotidiana y la reproducción de las relaciones sociales capitalistas. En ese contexto, el espacio constituye una construcción social compleja que opera como herramienta de poder y dominación, de modo que la segregación urbana responde a estructuras económicas y sociales propias del sistema capitalista.

---

[12] Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N° 0007-2012-PI/TC, Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Callao contra la Ley N° 29625 que ordena la devolución de dinero a los contribuyentes del FONAVI, Fundamento 64 (2012).

El TC establece que el derecho fundamental a la vivienda se encuentra directamente vinculado con el principio de dignidad humana, en tanto garantiza a la persona un entorno adecuado, seguro y saludable que le permita desarrollar su personalidad. Asimismo, reconoce que, en contextos como el peruano —caracterizados por amplias brechas habitacionales y condiciones deficientes de vivienda—, este derecho exige una especial priorización en las políticas públicas, en particular en favor de los sectores más vulnerables de la población.

[13] Tribunal Constitucional del Perú. Exp.0018-2015-PI/TC, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 y la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley N° 30313, Fundamentos 121 y 128-130 (2020).

121. Este Tribunal considera que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio-derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar.

128. "Este Tribunal identifica, cuando menos, los siguientes aspectos básicos que integran el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada: i) el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; ii) el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda.

129. El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a una vivienda adecuada (...), que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes, entre otros.

130. El segundo aspecto de este derecho se manifiesta como la proscripción de ser privado(a) de la vivienda de forma arbitraria y, en todo caso, sin sustento en la ley. Precisamente, en virtud de este derecho emana la obligación del Estado de garantizar cierto grado de seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas a través de medidas legales.

A partir de ello, Lefebvre sostiene que la transformación del espacio urbano requiere la participación activa de actores sociales, especialmente de la clase trabajadora, quienes, mediante el ejercicio del derecho a la ciudad, expresan y amplían las demandas de los sectores históricamente excluidos respecto de la vida urbana y del control sobre el proceso de producción de la ciudad.

En relación a lo anterior, Jordi Borja (2019, pp. 26-27) sostiene que detrás de la exclusión espacial operaba también una "estrategia de clase", en términos lefebvrianos, orientada a excluir al proletariado industrial del ejercicio del "derecho a la ciudad" y, con ello, del ejercicio de la ciudadanía. Como consecuencia, se generó un "déficit de derechos" para amplios sectores de la población urbana, quienes no solo enfrentaban limitaciones en el acceso a bienes y servicios urbanos, sino que además eran progresivamente desposeídos de la cultura ciudadana y de los mecanismos de participación en la vida urbana. Desde esta perspectiva, la segregación social y territorial no implicaba únicamente la exclusión del espacio urbano, sino también la restricción de la conciencia y del ejercicio efectivo de la ciudadanía. En suma, la exclusión de la ciudad significó también la exclusión del trabajador de su condición plena de ciudadano.

De esta manera, el derecho a la ciudad contempla una doble dimensión que se bifurca en el derecho a habitar y el derecho a participar, en ese sentido, el derecho a la ciudad trasciende la simple posibilidad de habitar el espacio urbano y se concibe como una reivindicación o reapropiación colectiva que busca garantizar el acceso equitativo, la participación y la apropiación democrática de la ciudad.

Al respecto, la segregación socio-espacial y exclusión social descritas por Lefebvre encuentran su materialización en la realidad urbana de Latinoamérica donde el derecho a la ciudad se posiciona como uno de los fundamentos para la construcción de un orden jurídico urbanístico distinto que permita la participación ciudadana en la defensa de derechos colectivos e intereses vinculados con la ocupación y el uso del espacio urbano.

Asimismo, en el debate jurídico y urbanístico, plantea nuevas discusiones, por ejemplo, en torno a la problemática de las plusvalías urbanísticas, la participación en los procesos de planificación urbana y el condicionamiento del derecho de propiedad privada al interés colectivo.

A nivel internacional, el derecho a la ciudad ha sido reconocido mediante diversos instrumentos como la Nueva Agenda Urbana y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Esto ha dado lugar, en las últimas décadas, a un proceso paulatino de positivización de este derecho en diversos ordenamientos constitucionales y legislativos.

En ese marco, durante la Conferencia Hábitat III, la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016, establece en su numeral 11 el objetivo de promover una "ciudad para todos". Es decir, una ciudad en la que todas las personas pueden ejercer, en condiciones de igualdad, el uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos.

La Nueva Agenda Urbana (2016) reconoce un ideal urbano basado en la inclusión y la no discriminación, busca que todas las personas, presentes y futuras, puedan habitar y construir ciudades justas, resilientes y sostenibles. Es así que su objetivo es asegurar condiciones que favorezcan la calidad de vida, la prosperidad colectiva donde es necesario destacar que diversos Estados y gobiernos locales vienen incorporando este enfoque en sus marcos normativos y políticas públicas.

En esa misma línea, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad[14], desarrolla una definición más amplia del derecho a la ciudad donde se entiende como el acceso y disfrute equitativo de las ciudades, sustentado en principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social, por ende se trata de un derecho de carácter colectivo que corresponde a todos los habitantes con énfasis en los grupos vulnerables, y que les otorga legitimidad para organizarse, actuar conforme a sus prácticas sociales y garantizarse su autodeterminación y condiciones de vida adecuadas.

En América Latina, el reconocimiento del derecho a la ciudad ha tenido un especial desarrollo. En Brasil, destaca el denominado Estatuto de la Ciudad (2001)[15], considerado junto con Colombia[16] una de las principales normas referentes a nivel legislativo en la regulación urbanística en la región. Asimismo, Ecuador —a través de la Constitución de la República[17]— y México —mediante la Constitución de la Ciudad de México y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad— incorporaron expresamente el derecho a la ciudad como un derecho fundamental en sus textos constitucionales.

En ese contexto, el derecho a la ciudad también ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial en aquellos países que lo han reconocido constitucionalmente. Resulta relevante el caso "El Río Monjas", resuelto en la Sentencia N° 2167-21-EP/22 por la Corte Constitucional del Ecuador (2022), mediante el cual se analizó una acción de protección interpuesta contra el Municipio de Quito y diversas entidades públicas por la vulneración de los derechos del río Monjas, así como de los derechos de la población a vivir en un ambiente sano, a un hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible y a la protección del patrimonio cultural.

En dicha sentencia, la Corte (2022) señaló lo siguiente:

> 102. El derecho a la ciudad es un derecho difuso, que pertenece a toda la población y a todos los sujetos que la habitan, a las generaciones presentes como futuras, para ocupar, usar y producir ciudades justas y sostenibles.
> 103. El contenido del derecho incluye, al menos, 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad, 3) la diversidad social, económica y cultural, y 4) la armonía con la naturaleza.

[14] Elaborada en el marco del Foro Social Mundial.

[15] Como señala Fernandes (2012), el Estatuto de la Ciudad desarrolló y reglamentó los instrumentos jurídicos previstos en el capítulo "De la Política Urbana" de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. En ese sentido, sostiene que esta norma significó una ruptura con la tradición individualista del derecho civil, al establecer las bases de un nuevo paradigma político y jurídico para el uso, ocupación y desarrollo del suelo urbano en Brasil. De esta manera, el Estatuto contribuyó a la construcción del contenido jurídico del derecho a la ciudad y consolidó el orden constitucional brasileño en materia de control y gestión del desarrollo urbano (p. 19).

[16] Si bien Colombia no reconoce expresamente este derecho en su Constitución Política de 1991, el texto constitucional comprende diversos principios y garantías vinculados con su contenido material, tales como el derecho a la vivienda digna (artículo 51), la función social de la propiedad (artículo 58), el acceso a la tierra y al equipamiento urbano (artículo 64), la protección del ambiente y la defensa del espacio público (artículo 82). A ello se suma la existencia de instrumentos normativos como la Ley N° 388/97, Ley de Desarrollo Territorial y la Ley N° 1454/2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que constituyen referentes relevantes en materia de ordenamiento territorial y gestión urbana.

[17] El artículo 31 de la Constitución de Ecuador establece que todas las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sostenibilidad, justicia social, respeto por las diversas culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Asimismo, dispone que el ejercicio del derecho a la ciudad se fundamenta en la gestión democrática del espacio urbano, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, así como en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

(Corte Constitucional del Ecuador, 2022, Sentencia Nº 2167-21-EP/22, p. 29).

De esta manera, la sentencia desarrolla la responsabilidad de las ciudades, en tanto manifestación de la actuación estatal, de garantizar el equilibrio de los ecosistemas dentro de las cuencas hidrográficas como condición para un desarrollo sostenible. En particular, la Corte estableció que la gestión sostenible de los recursos hídricos constituye un elemento indispensable para asegurar un ambiente seguro y saludable, en concordancia con el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano.

En el caso peruano, el derecho a la ciudad se incorporó por primera vez a nivel legislativo mediante la Ley N° 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, la cual, en su artículo 2, numeral 1, concibe el derecho a la ciudad como un principio destinado a garantizar a los ciudadanos el acceso a servicios y beneficios que se concentran en la ciudad. Bajo esta concepción, se busca asegurar el acceso a servicios básicos, vivienda, espacios públicos y mecanismos de participación, así como a servicios de carácter ambiental, cultural, económico y financiero, en concordancia con la Constitución y los tratados internacionales.

Más adelante, la Ley DUS, en su artículo 17, reconoció expresamente el derecho a la ciudad como el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados, asociándolo de manera transversal a los objetivos y finalidades de dicha norma.

Asimismo, la PNVU (2021) incorporó el derecho a la ciudad como uno de sus ejes rectores y como un enfoque transversal de la política pública urbana que precisa que todas las personas deben poder acceder y participar en la vida urbana dentro de los límites del interés general y del marco normativo vigente.

No obstante, a pesar de estos avances normativos, el derecho a la ciudad aún no cuenta con reconocimiento constitucional expreso, ni ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional, sin embargo, su eventual constitucionalización se sustenta en fundamentos más amplios vinculados con principios como la justicia social y la dignidad humana.

En esa misma línea, el derecho a la ciudad busca garantizar el usufructo equitativo de la ciudad bajo principios de sostenibilidad y justicia social, por lo tanto, contempla también el hecho de acceder en condiciones de igualdad a los beneficios, servicios, oportunidades y se configura como un instrumento orientado a enfrentar la exclusión y la segregación urbana.

Asimismo, el reconocimiento constitucional de este derecho permitiría reforzar una distribución más equitativa de los bienes y servicios públicos como infraestructura, transporte, y servicios ambientales, por lo tanto, el acceso al equipamiento urbano dejaría de depender de la capacidad económica de las personas o de las dinámicas del mercado inmobiliario, y debería incorporarse en el programa estatal de las políticas públicas.

Del mismo modo, el derecho a la ciudad se encuentra vinculado con la función social de la propiedad y de la propia ciudad debido a que su constitucionalización implica reconocer que el ejercicio del derecho de propiedad no puede desvincularse del interés colectivo ni del bienestar general.

En consecuencia, se cuestionan los usos especulativos del suelo urbano y promueve que la propiedad cumpla una función social y ambiental compatible con las necesidades de la población

y con el desarrollo sostenible de las ciudades donde se sustenta la posibilidad de que la colectividad participe en las plusvalías urbanas generadas por la acción pública y las inversiones estatales sobre el territorio.

Finalmente, el derecho a la ciudad comprende una dimensión política y democrática, que supone reconocer el derecho de los habitantes a participar activamente en la construcción, transformación y gobierno de la ciudad, así como a cuestionar y enfrentar las lógicas empresariales del mercado inmobiliario que promueven la privatización del espacio urbano y generan procesos de "urbanización sin ciudad", caracterizados por la expansión urbana desarticulada, la lotización del suelo sin adecuado equipamiento urbano y la insuficiente provisión de servicios públicos esenciales.

Al respecto, Jordi Borja (2019, p. 52) sostiene que, bajo las dinámicas del urbanismo neoliberal, la ciudad tiende a convertirse en una mercancía en la que predomina el valor de cambio del suelo sobre su valor de uso social. En este contexto, la lógica especulativa e inmobiliaria produce procesos de "urbanización sin ciudad", caracterizados por el incremento de la segregación socio espacial, la desigualdad y la exclusión urbana. De esta manera, la expansión urbana orientada por los intereses del capital financiero e inmobiliario genera espacios urbanos fragmentados y limita el ejercicio efectivo de la ciudadanía y del derecho a la ciudad.

Ello supone garantizar mecanismos efectivos de participación ciudadana en la elaboración, ejecución y fiscalización de las políticas públicas urbanas, así como en los procesos de planificación y gestión territorial. Desde esta perspectiva, los ciudadanos dejan de ser concebidos como usuarios o consumidores del espacio urbano y se convierten en ciudadanos en términos lefebvrianos, sujetos con capacidad de incidir en la configuración de la ciudad y en las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida.

2.2.3. MARCO REGULATORIO URBANÍSTICO EN EL PERÚ

En el Perú no existe un cuerpo normativo único y sistematizado que regule integralmente el derecho urbanístico. No obstante, el régimen jurídico aplicable a la organización física, ocupación, transformación y utilización del suelo urbano se estructura a partir de un conjunto de normas de distinto nivel y alcance, las cuales pueden organizarse de la siguiente manera:

I. Nivel de gestión local: competencias municipales

- Artículo 195, inciso 6, de la Constitución Política del Perú de 1993, que reconoce la competencia de las municipalidades en materia de planificación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

- Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 27972, que regula las competencias municipales en materia de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, habilitaciones urbanas y edificaciones.

II. Nivel estratégico: ordenamiento territorial

- Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), Ley N° 32279, y su Reglamento aprobado mediante Decreto

Supremo N° 153-2025-PCM, que establecen el marco normativo e institucional para el ordenamiento territorial.

III. Nivel urbano: Desarrollo urbano sostenible

- Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley DUS), Ley N° 31313, que regula los principios, instrumentos y mecanismos aplicables al desarrollo urbano sostenible.

- Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible (RATPUDUS), aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA, que desarrolla las disposiciones sobre planificación territorial y urbana.

- Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 (PNVU), aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA.

IV. Nivel de ejecución y control técnico

- Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, Ley N° 29090, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA.

- Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), que establece las normas y criterios técnicos aplicables a las habilitaciones urbanas y edificaciones a nivel nacional.

En principio, se enfocaron en regular el suelo urbano, sus limitaciones y cargas urbanísticas aplicables al ejercicio del derecho de propiedad, no obstante, en los últimos años hubo un giro relevante en materia urbanística a partir del año 2021 en el que se inició un proceso progresivo de reformas legislativas e institucionales hacia un nuevo modelo de gestión y planificación urbana.

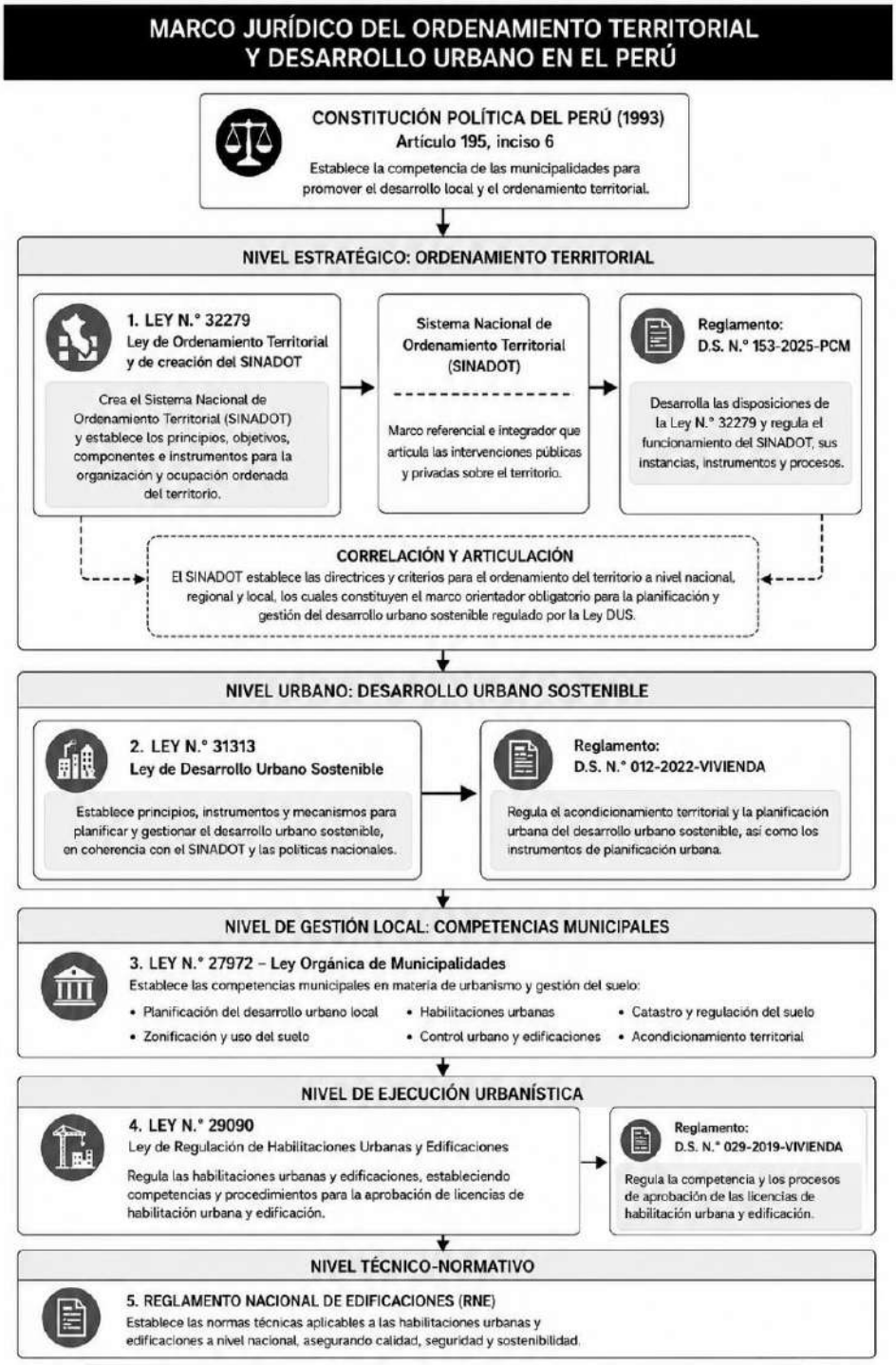
El inicio de esta reforma urbana tuvo como hito clave la aprobación de la PNVU y la Ley DUS que, como señala Fernández Salas et al. (2023) incorporó el enfoque de desarrollo urbano sostenible por primera vez en el Perú con rango legal expreso y se reconoció las limitaciones urbanísticas al ejercicio constitucional del derecho de propiedad conforme con su función social y el interés público. Posteriormente, aconteció la publicación de la Ley SINADOT y su Reglamento como un componente esencial del ordenamiento territorial y un avance significativo en la articulación entre el ordenamiento territorial y la planificación urbana.

No obstante, aún subsisten retos pendientes respecto al reconocimiento constitucional de derechos fundamentales vinculados a la problemática urbana donde se estaca el derecho a la ciudad como un derecho de naturaleza colectiva y difusa que se orienta a garantizar que el desarrollo urbano responda a las necesidades sociales, ambientales y territoriales de la población.

En suma, estas reformas evidencian un avance significativo en la transición hacia un paradigma de desarrollo urbano sostenible y de gestión racional del suelo, enfocado a mejorar las condiciones de vida de la población. De esta manera, durante la última década se ha venido consolidando un nuevo enfoque en el Derecho urbanístico peruano.

Figura N° 3

Marco jurídico del ordenamiento territorial y desarrollo urbano en el Perú



Fuente: Elaboración propia

2.2.4. FUNDAMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ

2.2.4.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A la luz de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), realizada en el año 2015 se aprobó la Agenda 2030, mediante la cual 192 países, entre ellos el Perú, se comprometieron a adoptar y desarrollar marcos nacionales orientados al cumplimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus respectivas metas al año 2030.

La Agenda 2030 contiene objetivos directa e indirectamente vinculados con las políticas de ordenamiento territorial. Entre ellos, destaca el ODS 11, referido a ciudades y comunidades sostenibles, el cual plantea: "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

Este objetivo responde principalmente a la problemática derivada del acelerado crecimiento de la población urbana y a los efectos asociados a dicho fenómeno, tales como el déficit habitacional, la presión sobre los recursos naturales, la gestión inadecuada de residuos, la insuficiencia de servicios básicos y las limitaciones en los sistemas de transporte urbano.

En ese contexto, el ordenamiento territorial se configura como un instrumento fundamental para la gestión sostenible del suelo y la planificación del desarrollo urbano. A través de este, se busca promover ciudades sostenibles, garantizando el acceso de la población a viviendas adecuadas, servicios básicos y sistemas de transporte seguros, accesibles y asequibles, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad[18].

Del mismo modo, el ODS 11 reconoce que uno de los principales problemas derivados de la urbanización acelerada y del crecimiento demográfico es que este supera el ritmo de construcción de viviendas adecuadas y asequibles, generando el incremento de barrios marginales y asentamientos informales[19]. Ante ello, el ordenamiento territorial persigue la reducción del impacto ambiental de las ciudades, el fortalecimiento de áreas verdes y espacios públicos inclusivos, la promoción de un urbanismo sostenible y la mejora progresiva de las condiciones de habitabilidad en asentamientos humanos y zonas urbano-marginales.

En esa misma línea, en el marco de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible —Hábitat III (2016)—, en la que participaron 167 países, incluido el Perú, se aprobó la Nueva Agenda Urbana Mundial: Hábitat III, concebida como un instrumento guía para la planificación, el desarrollo, la administración y la gestión de las ciudades y asentamientos humanos, con el propósito de impulsar un cambio de paradigma hacia un desarrollo urbano y territorial sostenible.

En dicho instrumento se reconoce el ideal de una "ciudad para todos", entendida como aquella que garantiza la igualdad en el uso y disfrute de las ciudades y asentamientos humanos, promoviendo la inclusión y asegurando que todas las personas, tanto de las generaciones presentes

[18] Como se aprecia, para la ONU los elementos destacados en la construcción de una ciudad sostenible son aquellos que se materializan a través de la transformación y gestión adecuada del suelo, proceso que en el ordenamiento jurídico peruano se vincula con la habilitación urbana.

[19] Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Naciones Unidas. Consultado el 7 de mayo de 2026, de Naciones Unidas – ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.

como futuras, puedan habitar espacios justos, seguros, saludables, accesibles, resilientes y sostenibles. Asimismo, se destaca el reconocimiento progresivo del denominado "derecho a la ciudad" en diversos ordenamientos nacionales y locales[20].

2.2.4.1.1. POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AL 2050 (PNOT)

A nivel nacional, y en concordancia con los instrumentos internacionales suscritos por el Perú, en el año 2024 se aprobó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050 (PNOT)[21], la cual atiende una problemática estructural vinculada al manejo inadecuado del territorio, el cual afecta directamente el desarrollo de las personas y de los espacios urbanos y rurales.

La existencia de factores de exclusión social y económica, derivados de diversas coyunturas históricas—como el deterioro de la economía agrícola, la limitada presencia del Estado y la violencia política durante el conflicto armado interno en la década de 1980— generó un sostenido proceso migratorio desde las zonas rurales hacia las ciudades, especialmente hacia Lima y otras ciudades de la costa (p. 12) lo que ha configurado la realidad urbana actual.

La magnitud de este fenómeno impactó negativamente en el ámbito rural debido a la constante pérdida de población y, al mismo tiempo, desbordó la capacidad del Estado para atender la creciente demanda de vivienda y servicios básicos. Asimismo, dificultó la protección de áreas agrícolas y ecosistemas frente al crecimiento urbano desordenado, afectando la seguridad y soberanía alimentaria, así como la provisión de servicios ecosistémicos. Como consecuencia, estas dinámicas han profundizado los problemas de exclusión social y desigualdad en el desarrollo de los territorios.

A partir de ello, la PNOT define al ordenamiento territorial como un proceso político, técnico y administrativo orientado a regular la ocupación, el uso y el aprovechamiento sostenible del territorio, sobre la base de criterios ambientales, sociales, culturales, económicos, institucionales y geopolíticos, con la finalidad de contribuir al desarrollo territorial, fortalecer las identidades culturales y mejorar la calidad de vida de la población[22].

Asimismo, la PNOT se articula con la PNVU y la Ley DUS, integrando objetivos vinculados con la planificación urbana y territorial, la ocupación sostenible del suelo, el desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados, así como la mejora de las condiciones de habitabilidad. Asimismo, reconoce que la Ley DUS regula dos de los componentes del ordenamiento territorial: el acondicionamiento territorial y la planificación urbana sostenible.

En esa línea, la exposición de motivos de la PNOT reconoce que tanto la PNVU como la Ley DUS constituyen marcos normativos y políticos vinculados al ordenamiento territorial, consolidando una visión integrada entre planificación urbana, gestión del suelo y desarrollo territorial sostenible.

[20] Véase Fundamento 11 de la Nueva Agenda Urbana Mundial (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2017)
[21] Aprobado por el Decreto Supremo N° 142-2024-PCM, de fecha 14 de diciembre de 2024.
[22] Plasmado en el artículo 5 de la Ley SINADOT.

2.2.4.1.2. SISTEMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (SINADOT)

Antes de la Ley N° 32279, el país carecía de una regulación integral que coordinara la actuación estatal sobre el territorio. Esta norma creó el SINADOT para articular las políticas y competencias de los distintos sectores y niveles de gobierno. Su reglamento identifica como principal problema la dispersión normativa y la ejecución de intervenciones aisladas por entidades como el MINAM, MIDAGRI, MVCS y MINEM, sin una finalidad común (2025, p. 3). Así, el SINADOT concibe el ordenamiento territorial como un proceso político, técnico y administrativo que orienta el uso sostenible del territorio considerando factores ambientales, sociales, culturales, económicos, institucionales y geopolíticos.

2.2.4.2. PLANIFICACIÓN URBANA

2.2.4.2.1. POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO AL 2030 (PNVU)

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 orienta la acción coordinada del Estado, el sector privado y la ciudadanía frente a los problemas urbanos y habitacionales del país, por ello, su propósito es reemplazar un modelo centrado en la expansión y regularización posterior por otro basado en consolidación urbana, sostenibilidad y acceso equitativo a vivienda y ciudad.

La política identifica como problema principal las deficientes condiciones de habitabilidad, tanto dentro de las viviendas como en su entorno. Esto incluye déficit habitacional, precariedad constructiva y falta de infraestructura, vías, parques, servicios y equipamientos públicos. Asimismo, atribuye esta situación al débil impacto de la planificación territorial, a la ocupación ineficiente del suelo y a las limitaciones para acceder a soluciones habitacionales adecuadas. Tales factores profundizan desigualdades, riesgos urbanos, segregación territorial y deterioro de la calidad de vida.

Figura N° 4

Estructura del problema público de vivienda de la PNVU



Fuente: Elaboración propia a partir de la PNVU

En atención a ello, la política pública establece como objetivos prioritarios garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades mediante una adecuada planificación urbana y territorial; promover la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo; incrementar el acceso a viviendas adecuadas, especialmente para la población en situación de pobreza o vulnerabilidad; y mejorar las condiciones de habitabilidad externa a través del acceso a espacios públicos, infraestructura y equipamiento urbano que aseguren niveles mínimos de calidad de vida.

En ese contexto, la PNVU plantea la necesidad de una intervención integral del Estado, articulando los tres niveles de gobierno bajo la rectoría del MVCS, con el objetivo de consolidar un modelo de desarrollo urbano sostenible, reducir las brechas de acceso a vivienda y servicios urbanos, y garantizar condiciones de habitabilidad dignas para la población.

2.2.5. LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL ORDENAMIENTO PERUANO: TIPOLOGÍA Y CONFIGURACIÓN URBANA

La planificación urbana constituye uno de los principales instrumentos de ordenamiento territorial, orientado a organizar el uso, ocupación y transformación del suelo conforme a criterios de sostenibilidad, funcionalidad y protección del territorio[23]. Dentro de este contexto, la regulación del suelo se estructura en dos niveles: la clasificación del suelo y la calificación del suelo[24].

2.2.5.1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO: NATURALEZA DEL SUELO

La clasificación del suelo representa un primer nivel del régimen urbanístico que tiene la finalidad de definir la aptitud del suelo para su aprovechamiento urbano, así como, el régimen legal aplicable para cada tipo de terreno. A través de ella, se distingue entre aquellos espacios susceptibles de urbanización y edificación, aquellos que deben ser protegidos por sus valores ambientales, paisajísticos, culturales o por encontrarse expuestos a riesgos, y aquellos que requieren estudios especializados previos para definir su posible incorporación al desarrollo urbano.

Preliminarmente, debe señalarse que el ordenamiento jurídico peruano distingue, de manera general, entre predios urbanos y rústicos, dentro de esta última categoría, se encuentran los predios rurales y eriazos.

En primer lugar, los predios eriazos se encuentran regulados en el artículo 24 del Decreto Legislativo Nº 653[25], el cual los define como aquellas tierras no cultivadas por falta o exceso de agua, así como los demás terrenos improductivos, salvo las excepciones expresamente previstas por la norma. Por su parte, conforme al artículo 4 del Reglamento de la Ley Nº 31145[26], los predios rústicos son aquellos de uso agrario, ubicados en zonas rurales y destinados al desarrollo de actividades agropecuarias.

Ahora bien, es preciso señalar que dichas normas poseen carácter especial y responden a finalidades específicas vinculadas al tratamiento jurídico del régimen agrario. Sin perjuicio de ello, el RNE, en su condición de norma técnica de alcance nacional[27], establece una clasificación del suelo en la Norma Técnica G.040 ‘‘Definiciones’’.

En ese sentido, distingue entre terreno eriazo, como aquel que resulta improductivo o no cultivable debido a la falta o exceso de agua; terreno rústico, caracterizado por no encontrarse habilitado para uso urbano y carecer de infraestructura básica y servicios públicos esenciales; y terreno urbano, como aquel que ha sido habilitado para uso urbano mediante el procedimiento

[23] En el Perú, la Ley DUS materializa la planificación urbana mediante los instrumentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano formulados por los gobiernos locales, entre los que destacan el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT), el Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM), el Plan de Desarrollo Urbano (PDU), entre otros instrumentos de planificación complementaria.

[24] Esta distinción estructurada en dos niveles es recogida en el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima al 2040 (PLANMET 2040), aprobado mediante la Ordenanza Nº 2499, de fecha 16 de septiembre de 2022.

[25] Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, publicada el 1 de agosto de 1991.

[26] Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, publicada el 27 de julio de 2022.

[27] Ley Nº 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, art. 36, inc. a: “El Reglamento Nacional de Edificaciones es el único marco técnico normativo que establece los criterios y requisitos mínimos para el diseño y la ejecución de proyectos de habilitación urbana y/o de edificaciones (…)”.

administrativo y que cuenta con accesibilidad, servicios básicos e infraestructura urbana que permiten su integración al tejido de la ciudad.

Como se observa, este criterio de diferenciación entre lo urbano, rural y rústico se centra en el uso o aprovechamiento, lo que permite establecer una distinción respecto del suelo eriazo y, al mismo tiempo, contribuye a delimitar la frontera entre el suelo urbano y el suelo rústico. Al respecto, Escajadillo (2023, p. 3279) señala que los predios eriazos pueden destinarse tanto a fines agrarios —cuando poseen aptitud agropecuaria— como a fines urbanos, siempre que sean susceptibles de ser habilitados para el desarrollo urbano. Asimismo, bajo esta lógica, los predios rurales pueden adquirir la condición urbana, cuando sean objeto de la habilitación urbana.

Para el RNE, un predio urbano es aquel que ha sido incorporado formalmente al uso urbano mediante el procedimiento administrativo correspondiente y que dispone de acceso, infraestructura y servicios básicos, en cambio, un terreno rústico carece de habilitación urbana y no presenta las condiciones materiales ni jurídicas exigidas para su integración al espacio urbano..

Como advierte Gonzales Barrón (2013, pp. 424-425), en concordancia con el RNE, la definición normativa del terreno urbano exige la concurrencia de dos elementos complementarios. Por un lado, un elemento físico o material, referido a la existencia de servicios e infraestructura propios de la ciudad, tales como agua potable, desagüe, energía eléctrica e iluminación pública; y, por otro lado, un elemento jurídico-formal, consistente en la culminación de un procedimiento de habilitación urbana que otorgue formalmente dicha condición al predio.

Por lo que respecta a nivel legislativo, la Ley DUS establece una tipología del suelo que comprende una clasificación definitiva en cuatro clasificaciones generales de suelo: suelo urbano, suelo urbanizable, suelo de protección y suelo rural.

El suelo urbano comprende las áreas destinadas a usos urbanos definidas por los instrumentos de planificación urbana. A su vez, esta categoría se subdivide en suelo urbano consolidado, caracterizado por contar con adecuados niveles de servicios, equipamientos e infraestructura; suelo urbano en consolidación, conformado por áreas que aún presentan déficits de habitabilidad y requieren intervenciones para completar su integración urbana; suelo urbano de transformación, integrado por sectores que demandan procesos de renovación, regeneración o reestructuración debido a su deterioro físico, social, económico o ambiental; y suelo periurbano, constituido por espacios de transición donde convergen dinámicas urbanas y rurales.

En esa línea, el suelo urbanizable se refiere a aquellas áreas para la expansión futura de las ciudades. Su incorporación al proceso urbanizador requiere la evaluación municipal mediante la actualización de los instrumentos de planificación urbana, los cuales deben verificar la viabilidad de la provisión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.

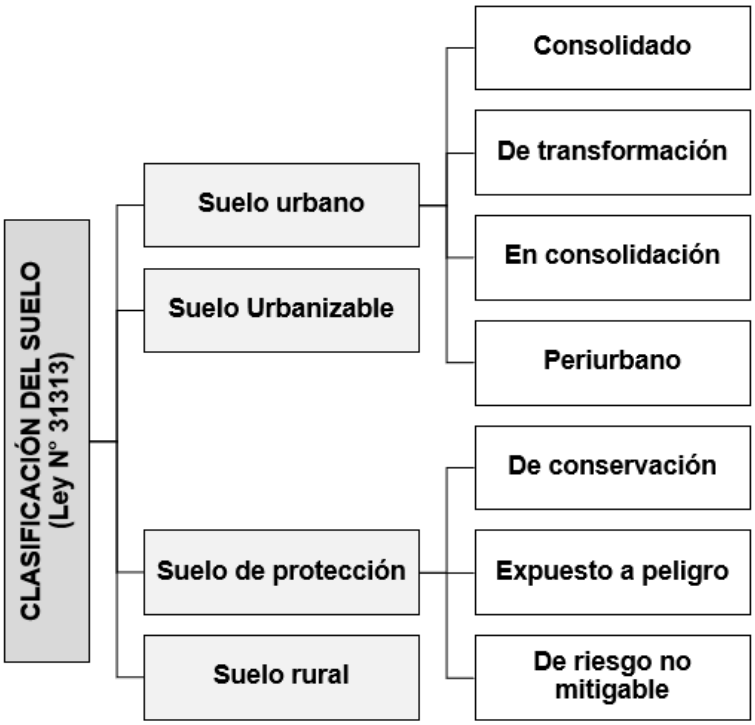
Sumado a ello, en el suelo de protección se encuentran las áreas sujetas a un régimen especial de conservación o restricción de uso por valores ecológicos, paisajísticos, históricos, culturales o ambientales, así como aquellas expuestas a peligros altos o muy altos o declaradas como zonas de riesgo no mitigable. Esta categoría comprende el suelo de conservación, el suelo expuesto a peligro y el suelo de riesgo no mitigable, cuya finalidad es preservar bienes de interés colectivo y reducir la exposición de la población a situaciones de riesgo.

Por último, el suelo rural está conformado por áreas destinadas principalmente al desarrollo de actividades agropecuarias, agroproductivas, forestales o extractivas, prevaleciendo en ellas el principio de conservación de su vocación rural. No obstante, su incorporación como suelo urbanizable puede producirse solo mediante la revisión sustentada de los instrumentos de planificación urbana, considerando las necesidades de crecimiento demográfico, económico y social, así como la disponibilidad de infraestructura, equipamientos y servicios públicos.

De esta manera, la Ley DUS supera las clasificaciones tradicionales centradas exclusivamente en la condición física o jurídica del predio e incorpora una tipología funcional del suelo vinculada a la planificación urbana y territorial, orientada a dirigir el crecimiento de las ciudades, proteger áreas de valor ambiental o patrimonial y garantizar un uso sostenible y racional del territorio.

Figura N° 5

Clasificación del suelo conforme a la Ley DUS



Fuente: Elaboración propia

Como se observa, la clasificación del suelo depende de diversos factores, tales como su ubicación, características físicas y ambientales, condiciones de riesgo, proximidad a áreas urbanas o de protección, así como de las determinaciones establecidas en los instrumentos de planificación urbanística formulados a nivel local.

Además, es preciso señalar que esta clasificación incorpora la posibilidad de transformación de la condición del suelo. Así, por ejemplo, el suelo rural puede adquirir la condición de suelo urbanizable y, posteriormente, convertirse en suelo urbano. Como se advierte, este proceso de transformación se materializa, fundamentalmente, mediante la habilitación urbana y en concordancia con las determinaciones contenidas en los instrumentos de planificación urbana aprobados a nivel local.

Tabla N° 1

Transformación de la condición del suelo en el marco de la Ley DUS

Etapa	Clasificación o condición del suelo	Características	Instrumento o mecanismo de transformación	Resultado jurídico-urbanístico
1	**Suelo rural**	Predios destinados principalmente a actividades agropecuarias, forestales o extractivas. Predomina su vocación de conservación y aprovechamiento rural.	Evaluación mediante instrumentos de planificación urbana (PAT, PDM, PDU) y actualización del planeamiento urbano.	El suelo puede ser incorporado como área apta para expansión urbana.
2	**Suelo urbanizable**	Áreas previstas para el crecimiento y expansión de la ciudad. Aún no poseen condición urbana consolidada.	Aprobación de instrumentos de planificación urbana complementarios (Plan Específico o Planeamiento Integral), estudios técnicos, ambientales y de riesgos.	Se determina la viabilidad de su incorporación al proceso urbanizador, debiendo garantizarse la compatibilidad de la zonificación, los usos del suelo y el sistema vial que permita su accesibilidad e integración urbana.
3	**Proceso de habilitación urbana**	Etapa de transformación física y jurídica del suelo. Comprende trazado urbano, lotización, vías, servicios básicos y aportes reglamentarios.	Procedimiento administrativo de habilitación urbana conforme a la Ley Nº 29090.	El suelo adquiere aptitud formal para el uso urbano.
4	**Suelo urbano en consolidación**	Áreas urbanas que cuentan parcialmente con infraestructura y servicios, pero aún presentan déficits urbanos.	Ejecución progresiva de obras urbanas, equipamientos y regularización urbana.	Consolidación material y jurídica del proceso urbanizador.
5	**Suelo urbano consolidado**	Áreas integradas a la ciudad, con servicios básicos, infraestructura y equipamientos urbanos.	Gestión y mantenimiento urbano permanente.	El predio adquiere plenamente la condición jurídica de suelo urbano habilitado.

Fuente: Elaboración propia

Figura N° 6

Transformación de la condición del suelo



Fuente: Elaboración propia

En suma, la regulación jurídica de la condición del suelo en el ordenamiento peruano ha formulado, históricamente, diversas categorías orientadas a diferenciar los ámbitos agrarios y urbanos donde se categorizan distintos criterios para determinar la naturaleza o condición jurídica del suelo y, en consecuencia, el régimen normativo aplicable.

Asimismo, la sucesiva derogación de normas, las limitaciones en su publicación y difusión han caracterizado un marco regulatorio fragmentado que genera dificultades interpretativas sobre la condición del suelo. Se advierte, en ese sentido dificultades como, por ejemplo, (i) la regulación sectorial y diferenciada del suelo, sin una adecuada articulación integral y (ii) la existencia de una interpretación diferenciada sobre una misma institución entre las entidades vinculadas en el proceso de habilitación urbana, entre otros supuestos.

Por último, es necesario precisar que un avance relevante ha sido la formulación del SINADOT, encauzada a la articulación integral del ordenamiento territorial que conlleva a que la exposición

de motivos del Reglamento de la Ley SINADOT (2025) reconozca como problema público la existencia de una regulación dispersa y se señale que los usos en el territorio responden más a procesos de transformación espontánea, a visiones coyunturales y a procesos informales y no a acercamientos planificados con visión integral.

2.2.5.2. CALIFICACIÓN DEL SUELO: ZONIFICACIÓN DEL PREDIO

La calificación del suelo constituye el segundo nivel del régimen urbanístico y opera después de su clasificación mientras esta identifica la aptitud general del territorio, la calificación define las actividades permitidas y las reglas de ocupación, construcción e intensidad. Se aplica mediante la zonificación, por la cual los instrumentos de planificación delimitan áreas con usos, parámetros y restricciones diferenciados.

La zonificación distribuye las funciones urbanas según la compatibilidad entre actividades y la capacidad territorial. Permite dirigir su localización y prevenir conflictos de uso, presión sobre la infraestructura o deterioro de la habitabilidad.

Este régimen tiene sustento constitucional. El artículo 70 de la Constitución reconoce el derecho de propiedad, pero dispone que se ejerza conforme al bien común y a los límites legales. El artículo 957 del Código Civil somete la propiedad predial a la zonificación. El artículo 195, numeral 6, atribuye a las municipalidades competencias sobre desarrollo urbano, urbanismo y zonificación. Por ello, la delimitación de usos configura una restricción legítima a la propiedad, pues responde al interés público y al desarrollo urbano sostenible (Ortiz, 2017, p. 73).

El artículo 114 del RATPUDUS entiende la zonificación como normas y parámetros que regulan el uso y ocupación del suelo en un instrumento de planificación. Su formulación considera las metas de desarrollo, la capacidad de soporte territorial y las reglas del plan aplicable. La Norma Técnica G.040 del RNE la define como una regulación técnica dirigida a equilibrar las actividades urbanas de acuerdo con las necesidades físicas, económicas y sociales de la población.

La Ley DUS prevé que esta regulación se exprese en el Plano de Zonificación, el Reglamento de Zonificación y el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas. La normativa promueve usos mixtos cuando las características del centro poblado lo permitan y exige evaluar la disponibilidad de infraestructura y equipamientos. También utiliza categorías asociadas con la intensidad y función urbana: zonas de densidad muy alta, alta, media, baja y muy baja; zonas industrial, de servicios públicos complementarios, reglamentación especial, recreación pública, agraria y de usos extractivos. Los suelos urbanizables de reserva no reciben zonificación.

.

2.2.5.3. HABILITACIÓN URBANA

A nivel de ejecución del desarrollo urbano, se encuentra la habilitación urbana como un procedimiento de transformación del suelo rústico o eriazo a urbano, a través de la dotación de servicios básicos, infraestructura y condiciones de accesibilidad para su integración al entramado urbano de la ciudad. De esta forma, como señala González Barrón (2013, pp. 316-320) la habilitación urbana se constituye como un instrumento de ejecución perteneciente al tercer estadio de la actividad urbanística, orientado a materializar la planificación urbana mediante actos administrativos para la producción y consolidación del espacio urbano.

Bajo el amparo de las normas urbanísticas, el Gobierno local, dentro del ámbito de su jurisdicción y competencias, evalúa y autoriza, a solicitud del propietario y sobre la base de un proyecto de urbanización, la ejecución de la habilitación urbana mediante la concesión de un título habilitante. De tal modo, el proceso de urbanización se concreta mediante la aprobación de un expediente técnico-legal que comprende la lotización del suelo, la definición de usos urbanos, la provisión de infraestructura y servicios, así como la cesión de aportes reglamentarios y demás cargas urbanísticas exigibles según la modalidad y tipo de habilitación urbana.

En consecuencia, la habilitación urbana constituye el mecanismo jurídico y técnico a través del cual se produce ciudad, incorporando suelo al proceso urbanizador bajo criterios de ordenamiento territorial, interés público y desarrollo urbano sostenible.

A partir de dicha definición, se advierte que la habilitación urbana no solo comprende la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos orientadas a transformar el suelo, sino también la imposición de cargas urbanísticas vinculadas a la cesión obligatoria y gratuita de áreas destinadas a recreación pública y servicios públicos complementarios, las cuales adquieren la condición de bienes de dominio público.

Asimismo, la Ley N° 29090 reconoce tres distintas modalidades o formas de habilitación urbana, atendiendo a las características del suelo y al estado de ejecución del proceso urbanizador. En ese sentido, regula la habilitación urbana nueva, la habilitación urbana ejecutada y la reurbanización.

Es preciso señalar que el procedimiento de habilitación urbana se estructura, por regla general, en dos etapas diferenciadas: la obtención de la licencia de habilitación urbana y, una vez concluidas las obras, la recepción de obras por parte de la autoridad competente. No obstante, en el caso de las habilitaciones urbanas ejecutadas, ambas actuaciones se concentran en un único procedimiento de regularización.

En esa línea, se permite la regularización de habilitaciones urbanas ejecutadas hasta el 17 de septiembre de 2018 sin contar con licencia, reconociendo la existencia de procesos urbanizadores desarrollados al margen del procedimiento regular, pero que presentan condiciones materiales de consolidación urbana. Cabe señalar que, en materia de edificaciones sin licencia, la Ley N° 27157 ya había admitido la regularización, esta se concebía como una medida excepcional y de carácter temporal.

Posteriormente, la Ley N° 29090 consolidó este régimen de regularización para las habilitaciones urbanas mediante sucesivas ampliaciones de plazo[28], evidenciando una política legislativa orientada a promover la formalización urbana y edificatoria frente a los elevados niveles de informalidad en la ocupación y transformación del suelo.

Asimismo, se contempla un procedimiento excepcional para el caso de predios registralmente calificados como rústicos, pero ubicados en zonas urbanas consolidadas con edificaciones y servicios públicos, denominado habilitación urbana de oficio. Este mecanismo permite reconocer a nivel jurídico situaciones urbanas consolidadas de hecho o de facto, respecto de predios que

[28] El régimen de regularización urbana y edificatoria fue objeto de cuatro ampliaciones sucesivas del ámbito temporal regularizable, ampliado expresamente en tres oportunidades, mediante la Ley N° 29300, N° 29476 y N° 30494, y posteriormente, reformulado y ampliado nuevamente por el Decreto Legislativo N° 1426. De este modo, desde la publicación de la Ley Nº 29090 el 25 de septiembre de 2007, se perpetua un régimen excepcional de regularización que, hasta la actualidad, ha permitido la formalización de habilitaciones urbanas y edificaciones ejecutadas sin licencia, consolidándose por más de dos décadas dentro del ordenamiento urbanístico peruano.

fueron habilitados sin licencia o que cuentan con habilitaciones urbanas incompletas, siempre que presenten características y condiciones urbanas que acrediten su integración efectiva al entorno urbano.

Desde una perspectiva histórica, resulta pertinente señalar que la Ley N° 29090 incorporó por primera vez este mecanismo como una actuación de iniciativa de la autoridad administrativa orientada a contribuir con la consolidación urbana de sectores que, pese a encontrarse materialmente urbanizados, mantenían registralmente su condición rústica, en un contexto marcado por la informalidad.

Anteriormente, el antecedente más próximo se encontraba en el Reglamento Nacional de Construcciones de la década de 1970[29], a través de las figuras de habilitación de islas rústicas (Capítulo XV) y regularización de habilitaciones y subdivisiones (Capítulo XIV). Del mismo modo, un antecedente aún más remoto se advierte en el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión de Tierras de 1964, el cual contemplaba la figura de habilitación obligatoria de islas rústicas en su Capítulo X.

Conviene destacar la relevancia de este procedimiento, en tanto constituye un mecanismo vigente que contribuye a resolver problemas de saneamiento físico-legal en sectores que requieren la actualización de la condición urbana del predio y su inscripción registral. Ello permite incorporar dichos inmuebles al mercado urbanístico e inmobiliario formal, posibilitando posteriormente su independización, individualización y transferencia[30].

---

[29] Si bien el Reglamento Nacional de Construcciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-70-VI no regulaba una figura idéntica a la actual habilitación urbana de oficio, sí contemplaba mecanismos que constituyen sus antecedentes más próximos, particularmente a través de las figuras de habilitación de islas rústicas y regularización de habilitaciones y subdivisiones previstas en el Título II del referido reglamento.
El Capítulo XV regulaba las denominadas "islas rústicas", entendidas como terrenos rústicos de extensión reducida rodeados por áreas previamente habilitadas. En estos supuestos, cuando dichos predios interferían con el desarrollo urbano, el Ministerio de Vivienda y el Concejo Municipal podían asumir de oficio el planeamiento integral del área, notificando posteriormente a los propietarios para que ejecutaran la habilitación correspondiente dentro de un plazo determinado. Incluso, ante la inacción del propietario, el reglamento facultaba a declarar la habilitación de necesidad y utilidad pública, habilitando la expropiación forzosa a fin de que la municipalidad ejecutara el proceso urbanizador. Asimismo, respecto de los aportes urbanísticos, el reglamento contemplaba la posibilidad de sustituir determinadas obligaciones mediante compensaciones económicas equivalentes, especialmente cuando las dimensiones del predio impedían materializar áreas de recreación pública.

De otro lado, el Capítulo XIV regulaba la regularización de habilitaciones y subdivisiones ejecutadas de hecho o al margen del procedimiento establecido. En estos casos, el reglamento preveía que, vencido el plazo otorgado al habilitador sin que este cumpliera con regularizar la situación urbana, el Organismo de Control podía asumir de oficio el procedimiento de regularización.

En consecuencia, puede advertirse que el reglamento de 1970 reconocía facultades de intervención administrativa orientadas a corregir situaciones de informalidad urbana y promover la incorporación de predios rústicos o urbanizaciones irregulares al proceso formal de urbanización. No obstante, a diferencia del régimen actual de habilitación urbana de oficio previsto en la Ley N° 29090, el anterior modelo presentaba un enfoque predominantemente coercitivo, sustentado en medidas como la imposición de multas, la ejecución forzosa e incluso la expropiación, además de mantener, por regla general, la exigibilidad de aportes urbanísticos o compensaciones equivalentes.

[30] La Exposición de Motivos del Decreto Legislativo Nº 1426, que modifica la Ley Nº 29090, señala que las habilitaciones urbanas de oficio han adquirido una significativa relevancia debido a que permiten a las municipalidades efectuar el cambio de uso de rústico a urbano respecto de predios que, por sus características, se encuentran ubicados en áreas urbanas consolidadas, debidamente dotadas de servicios públicos domiciliarios y con manzaneo y lotización definidos. Asimismo, precisa que este mecanismo tiene como finalidad resolver los problemas de saneamiento físico-legal y titulación de las habilitaciones urbanas, particularmente en los sectores más necesitados, cuyos propietarios requieren formalizar sus predios para incorporarlos al mercado urbanístico e inmobiliario. Finalmente, se indica que

En ese sentido, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo Nº 1426, que modifica la Ley Nº 29090 (2018, p. 25) señala que las habilitaciones urbanas de oficio han adquirido una significativa relevancia debido a que permiten a las municipalidades efectuar el cambio de uso de rústico a urbano respecto de predios que, por sus características, se encuentran ubicados en áreas urbanas consolidadas, debidamente dotadas de servicios públicos domiciliarios y con manzaneo y lotización definidos. Asimismo, precisa que este mecanismo tiene como finalidad resolver los problemas de saneamiento físico-legal y titulación de las habilitaciones urbanas, particularmente en los sectores más necesitados, cuyos propietarios requieren formalizar sus predios para incorporarlos al mercado urbanístico e inmobiliario. Finalmente, se indica que dicha problemática se extiende también a las edificaciones existentes, debido a que estas fueron ejecutadas sobre predios que registralmente mantienen la condición de suelo rústico.

2.2.5.4. ESCENARIOS DE LA CONDICIÓN DEL SUELO

En ese contexto, como advierte Gonzales Barrón (2013), para determinar la naturaleza jurídica de un predio deben considerarse, de manera concurrente, tres criterios fundamentales: i) el uso o destino efectivo del suelo; ii) la zonificación asignada; y iii) el criterio formal vinculado a la existencia de una habilitación urbana (p.425). La interacción entre estos elementos puede dar lugar a distintos escenarios en los que la condición material y normativa del suelo no necesariamente coinciden.

A partir de ello, resulta posible advertir que la determinación de la condición del suelo no responde a un único criterio uniforme, sino a la convergencia de factores físicos, urbanísticos y jurídicos que deben ser analizados de manera integral. En atención a ello, a continuación, se desarrollará un esquema explicativo sobre los distintos supuestos que pueden presentarse en la determinación de la condición del suelo.

Tabla N° 2

Definiciones de los tres componentes de la condición urbana del suelo

Criterio de diferenciación	Zonificación	Uso o destino del predio	Habilitación urbana
Fundamento	Determinado por la planificación urbana y los instrumentos de desarrollo urbano.	Determinado por el aprovechamiento o explotación económica efectiva del predio.	Determinado por el cumplimiento del procedimiento administrativo de habilitación urbana.
Naturaleza del criterio	Urbanístico y normativo.	Material o fáctico.	Jurídico-formal.
Elemento determinante	Zonificación asignada al suelo mediante el Plan de Desarrollo Urbano u otro instrumento de planificación urbana.	Actividad predominante desarrollada en el inmueble (urbana, agrícola, etc.).	Existencia de habilitación urbana aprobada e inscrita.
Ejemplo	Predio ubicado en zona urbana según el plan de desarrollo urbano.	Predio destinado a vivienda, comercio, agricultura o ganadería.	Predio que cuenta con habilitación urbana

dicha problemática se extiende también a las edificaciones existentes, debido a que estas fueron ejecutadas sobre predios que registralmente mantienen la condición de suelo rústico (p. 25).

			completa (recepción de obras).
Posibles resultados	El predio puede ubicarse en área urbana, aunque todavía tenga uso rural.	Un predio puede tener uso urbano "de hecho" aun sin habilitación formal.	Solo existe predio urbano propiamente dicho cuando culmina la habilitación urbana.
Supuestos especiales	Existen "islas rústicas"[31] o remanentes rurales dentro del área urbana.	Puede existir un predio urbano "de hecho" por consolidación material.	Puede reconocerse habilitación urbana de oficio en zonas urbanas consolidadas.
Consecuencia jurídica principal	Determina la aptitud urbanística general del suelo.	Permite identificar el uso económico y funcional del inmueble.	Determina el régimen jurídico aplicable para subdivisiones, edificaciones y demás actos urbanísticos.

Fuente: Elaboración propia.

Sobre la base de estos criterios, Gonzales Barrón (2013) plantea distintos supuestos derivados de la combinación entre el uso efectivo del predio, la zonificación y habilitación urbana, los cuales permiten comprender las distintas consecuencias jurídicas y urbanísticas que pueden presentarse en la práctica (pp. 425-426). A partir de ello, teniendo como base las distintas combinaciones de las categorías planteadas por Gonzales Barrón (denominadas en el cuadro como "hipótesis") a fin de exponer y analizar sus características y efectos jurídicos en el marco de la Ley DUS, se desarrolla un análisis integral de dichos criterios, incorporando además la tipología de clasificación del suelo prevista en la Ley DUS, así como sus principales características y efectos jurídicos.

Tabla N° 3

Escenarios de configuración de la condición jurídica del suelo en el ordenamiento peruano

Hipótesis	Uso o destino efectivo del predio	Zonificación / planificación urbana	Habilitación urbana	Naturaleza o condición del suelo	Características principales	Consecuencias jurídicas y urbanísticas
Primera hipótesis: **Inmueble de uso agrario, sin zonificación urbana y sin habilitación**	Uso agrario o rural	No cuenta con zonificación urbana	No existe habilitación urbana	Predio rural En el marco de la Ley DUS, corresponde a suelo rural.	Se trata del supuesto típico de suelo rural destinado a actividades agropecuarias, forestales o extractivas. No existe incorporación al proceso de urbanización ni reconocimiento urbanístico.	Se encuentra sujeto al régimen agrario y rural, principalmente a la Ley N° 31145 y a las competencias de los gobiernos regionales. No proceden actuaciones

[31] Norma Técnica G.040 "Definiciones" del RNE:
Isla rústica: Predio o terreno no habilitado ubicado al interior de áreas urbanas habilitadas, circundado total o parcialmente por zonas que cuentan con habilitación urbana.

						urbanísticas propias del régimen urbano.
Segunda hipótesis: **Inmueble de uso agrario, con zonificación urbana y sin habilitación**	Uso agrario o rural	Sí cuenta con zonificación urbana o se encuentra comprendido en instrumentos de planificación urbana.	No existe habilitación urbana	Predio rústico en área urbana (“isla rústica” o predio ubicado en área de expansión urbana) En el marco de la Ley DUS, puede corresponder a suelo urbanizable, suelo periurbano o incluso suelo urbano en consolidación, dependiendo del instrumento de planificación.	El predio ha sido incorporado por la planificación urbana al ámbito de expansión o crecimiento de la ciudad; sin embargo, mantiene un aprovechamiento rural efectivo y no ha culminado el proceso formal de urbanización.	Aunque el suelo posee aptitud urbanística, mantiene condición rústica mientras no exista habilitación urbana. Requiere transformación urbanística para adquirir condición urbana formal (proceso de habilitación urbana o planeamiento integral).
Tercera hipótesis: **Inmueble de uso urbano, sin zonificación urbana y sin habilitación**	Uso urbano material	No cuenta con zonificación urbana ni cuenta con planeamiento integral.	No existe habilitación urbana.	Urbanización fáctica En el marco de la Ley DUS, puede vincularse a suelo periurbano, suelo urbanizable o incluso a suelo de protección, según la ubicación y características del territorio.	Existe ocupación y uso urbano efectivo del predio, pero sin reconocimiento e inclusión en algún instrumento de planificación urbana ni se encuentra habilitado.	Configura una situación de informalidad urbana. Puede requerir procesos de regularización, cambio de zonificación o incorporación al planeamiento urbano.
Cuarta hipótesis: **Inmueble de uso urbano, con zonificación urbana y**	Uso urbano material	Sí cuenta con zonificación urbana	No existe habilitación urbana	Predio urbano “de hecho” En el marco de la Ley DUS, corresponde a suelo urbano	Existe coincidencia entre la realidad material y la planificación urbana; sin embargo, no se ha cumplido el	El predio presenta consolidación urbana material, pero carece de reconocimiento jurídico pleno como predio urbano habilitado. Puede ser objeto de habilitación

sin habilitación				en consolidación	procedimiento formal de habilitación urbana.	urbana de oficio o regularización.
Quinta hipótesis: **Inmueble de uso urbano, con zonificación urbana y con habilitación**	Uso urbano material	Sí cuenta con zonificación urbana	Sí existe habilitación urbana	Predio urbano formalmente habilitado. En el marco de la Ley DUS, corresponde al suelo urbano consolidado.	Concurren los tres elementos: planificación urbana, uso urbano efectivo y formalización jurídica mediante habilitación urbana.	Se configura plenamente la condición jurídica de predio urbano. Proceden actos urbanísticos como subdivisión, independización, edificación y demás actuaciones urbanas conforme al régimen urbano.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III: INFORMALIDAD URBANA

3.1. ESTUDIOS SOCIALES SOBRE LA BARRIADA: PERSPECTIVAS SOBRE LA BARRIADA Y LA OCUPACIÓN DEL SUELO EN LIMA DESDE EL SIGLO XX

En la actualidad, según el INEI (2024) el Perú cuenta con una población aproximada de 32 millones de habitantes, de los cuales más de 10 millones residen en Lima, lo que representa el 30,2 % del total nacional. Ahora bien, dentro de esta población, alrededor del 58,5% habita en áreas urbanas informales relativamente consolidadas, ubicadas en las zonas Norte, Sur y Este de la ciudad. Una cifra que, en realidad, dice bastante sobre cómo se ha construido Lima.

A partir de una revisión histórica, el crecimiento urbano está vinculado a los procesos de migración interna. Por un lado, el subdesarrollo rural; por otro, las expectativas de una vida mejor: acceso a salud, educación, empleo, entre otros. Todo eso empujó a miles de personas a desplazarse hacia las principales ciudades del país, en especial hacia la capital.

A lo largo del siglo XX los flujos migratorios se intensificaron debido a Factores de expulsión como la marginación económica y social de las regiones andinas y amazónicas, los desastres naturales como terremotos, deslizamientos, e incluso los efectos del fenómeno de El Niño de 1983, así como procesos políticos como la reforma agraria de fines de los años sesenta y el conflicto armado interno.

En este contexto, como señala la arquitecta Golda-Pongratz (2021), la primera gran ola migratoria hacia Lima se produjo en la década de 1940 donde se coincide con la instalación de las primeras infraestructuras modernas e industrias en la ciudad.

En la misma línea, Kapstein y Aranda (2014) identifican ese mismo periodo como un punto de inflexión registrado en el censo de ese año donde se suma el terremoto de 1940, que agravó la pobreza en varias zonas rurales, sobre todo en el norte del país y ocasionó la aparición de las primeras barriadas en los márgenes de la ciudad como el asentamiento en las laderas del cerro San Cosme.

Es así como se marcó el inicio de una dinámica urbana que, en realidad, ha acompañado a Lima durante el siglo XX y XXI como una dinámica hecha de coexistencia, pero también de tensión, por lo tanto, se desprende que se ha manifestado entre el crecimiento urbano informal y las aspiraciones de modernización la migración rural y el crecimiento demográfico acelerado como determinantes en la configuración de la ciudad desde la década de 1940. En consecuencia, se manifiesta en las cifras que entre 1940 y 2000, Lima pasó de aproximadamente 645 000 habitantes a más de 7,5 millones y su superficie urbanizada creció de 5 000 a cerca de 78 000 hectáreas.

Finalmente, puede sostenerse que en Lima se ha configurado una relación de interdependencia entre los asentamientos periféricos y la ciudad consolidada. Una relación compleja, basada en flujos constantes de personas, bienes y servicios, así como en procesos de adaptación física y social. De este modo, las dinámicas urbanas actuales se explican por esa interacción continua —a veces conflictiva— entre el centro y la periferia. Justamente, esta dinámica se vuelve clave al entender la ocupación del suelo y el desarrollo de las barriadas en el contexto peruano.

3.1.1. El fenómeno del "Desborde Popular" (Matos Mar, 1984)

En 1984, José Matos Mar publicó *Desborde popular y crisis del Estado*, en el que plantea la existencia de "dos Perú": por un lado, el país legal e institucional, identificado como el Perú oficial; por otro, un Perú emergente y marginado que se desarrolla al margen de ese orden. La relación entre ambos no es armónica, sino conflictiva, y se expresa en una dinámica que el autor denomina "desborde popular".

Desde esta perspectiva, la crisis del Estado peruano se explica por su carácter históricamente excluyente ya que se trata de una estructura heredada de la tradición hispana que se vincula a un orden criollo que se consolidó de espaldas a la mayoría de la población especialmente la andina.

En ese contexto, las instituciones y el marco legal no lograron regular ni incorporar la nueva realidad urbana, por lo que, como consecuencia, el Estado fue perdiendo legitimidad y capacidad de representación y se derivó en un desgaste progresivo y en un distanciamiento cada vez mayor de sus instituciones con la sociedad que representa ahora una brecha que se volvió estructural con el tiempo.

En ese escenario, el denominado *desborde popular* emerge a partir de las migraciones masivas del campo a la ciudad, intensificadas desde la década de 1940 como un fenómeno de una respuesta práctica donde amplios sectores rurales dejaron de someterse a instituciones que los excluían y empezaron a generar sus propias formas de inserción urbana.

En este sentido, el desborde debe conceptualizarse como una fuerza de cambio que cuestionó el orden establecido y dio paso a una suerte de "democratización desde abajo" que pretendía la construcción de una identidad nacional más diversa y compleja.

Es así que, hasta la década de 1950, el crecimiento urbano se había desarrollado de manera ordenada, conforme a normas técnicas y planes de expansión municipal que respondían a las necesidades de las clases medias, sin embargo, la llegada masiva de población migrante desbordó rápidamente estos esquemas y se produjo una ruptura con la legalidad tradicional frente a la rigidez del modelo urbano y a la falta de acceso a vivienda.

En consecuencia, el migrante optó por insertarse en la ciudad al margen del sistema legal establecido, por lo que en términos de Matos Mar (1986), esto significó transgredir y romper el orden urbano vigente y tradicional sostenido por un sistema de poder indiferente sobre amplias zonas susceptibles de urbanización.

En suma, el "desborde popular" desarrollado por Matos Mar permite comprender no solo la crisis del Estado, sino también la reconfiguración de la sociedad peruana desde la periferia urbana[32]. Lejos de ser un fenómeno transitorio, evidenció la incapacidad del orden institucional para integrar a amplios sectores de la población y, al mismo tiempo, mostró la capacidad de estos grupos para generar alternativas propias de organización y desarrollo. El desborde no solo

[32] Como señala Arribas (2023), citando a Schumacher en *Small is Beautiful* (1973), Lima —capital ubicada en la costa del Pacífico— contaba con alrededor de 175 000 habitantes a inicios de la década de 1920; sin embargo, en apenas cincuenta años su población se aproximó a los tres millones. En ese contexto, Schumacher describe a la ciudad, antes caracterizada por su herencia urbana española, como rodeada por "cinturones de miseria" que se extendían hacia los Andes, alimentados por la llegada diaria de migrantes rurales (p. 45). No obstante, como advierte Arribas, estos espacios, lejos de ser únicamente un problema, constituyeron la base de la posterior expansión urbana del país y se convirtieron en el principal motor de producción de vivienda y de crecimiento urbano en el Perú.

tensionó las bases del Perú oficial, sino que también contribuyó a redefinir el espacio urbano, las dinámicas económicas y la identidad nacional en términos más inclusivos y plurales.

3.1.2. Regularización de la propiedad mediante la legalización de la tenencia (Hernando de Soto, 1986)

Desde la década de 1970, el fenómeno de la informalidad urbana y la proliferación de asentamientos informales han sido objeto de estudio desde diversas disciplinas de las ciencias sociales, particularmente en lo que se denominó la sociología de la barriada. Estos enfoques abordaron el problema desde perspectivas éticas, religiosas, sociopolíticas y ambientales. En este contexto, como señala Fernandes (2002, p.110) el aporte de Hernando de Soto se distingue por replantear la discusión y centrar el análisis en las implicancias económicas de la informalidad urbana.

En su obra *El otro sendero* (1986), De Soto sostiene que la pobreza vinculada a la informalidad laboral y a la precariedad en la tenencia del suelo puede reducirse mediante la incorporación de los activos informales al sistema legal. En ese sentido, a estos bienes no registrados los denomina "capital muerto" que en otras palabras es la riqueza que existe, pero que no circula, por lo tanto, no entra al mercado, no genera valor y no produce efectos económicos.

Es así que, una gran cantidad de recursos en el Perú se encontraba inmovilizada en propiedades sin título formal como bienes económicamente "invisibles", incapaces de ser utilizados en transacciones o como base de financiamiento. Por ende, la formalización de la propiedad mediante la titulación otorga tanto seguridad jurídica como también habilita el acceso al crédito, dinamiza la economía y fomenta el emprendimiento, en tanto permite que los inmuebles funcionen como garantía, en consecuencia, la propiedad formal se configura como un instrumento clave para la generación de riqueza y la integración de los sectores informales al mercado.

Como indica Fernández-Maldonado (2015, p.12), estas propuestas deben situarse dentro de un contexto internacional marcado por el auge de políticas económicas de orientación neoliberal que son impulsadas por gobiernos como los de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981- 1989) y Margaret Thatcher en los Estados Unidos (1981-1989).

En ese escenario, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas como organismos multilaterales respaldan estas ideas en la medida en que coincidían con los lineamientos del denominado Consenso de Washington, es así que, como resultado, se promovieron políticas de formalización de la propiedad y programas de mejoramiento urbano con especial énfasis en la seguridad de la tenencia.

En el caso peruano, estas propuestas se materializaron durante el gobierno de Alberto Fujimori con la creación de la COFOPRI en 1996 y fue diseñada para enfrentar la informalidad mediante la titulación masiva de predios, sin embargo, su intervención en la práctica se centró en la regularización jurídica de la tenencia y dejó en segundo plano aspectos estructurales del desarrollo urbano como la planificación territorial y la provisión de servicios básicos.

En paralelo, la Constitución Política del Perú de 1993 no reconoció expresamente el derecho a la vivienda como derecho fundamental, por el contrario, desplazó la noción de función social hacia la de bien común, priorizó el acceso al financiamiento habitacional para sectores de clase media y en esa misma línea, se debilitaron diversos mecanismos estatales de promoción de vivienda

social que conllevó a reducirse la capacidad del Estado para intervenir de manera integral en el desarrollo urbano.

En este contexto, diversos autores han señalado que la política de titulación fue utilizada con fines de clientelismo político, priorizó la entrega rápida de títulos sin garantizar condiciones urbanas adecuadas y los gobiernos posteriores mantuvieron, en términos generales, estas políticas, asimismo, los intentos de implementación de programas más integrales enfrentaron limitaciones presupuestales y falta de continuidad institucional.

Posteriormente, durante el segundo gobierno de Alan García Pérez, se evidenciaron problemas de corrupción en los procesos de titulación y se debilitó la eficacia de estas iniciativas, por otro lado, el gobierno de Ollanta Humala se impulsó medidas para ordenar el mercado de tierras como el registro del suelo estatal y programas de adjudicación de lotes, sin embargo, la ausencia de una planificación urbana integral limitó el impacto y alcance de estas políticas.

En suma, la formalización de la propiedad se presenta como un instrumento relevante para integrar a los sectores informales al mercado y promover el crecimiento económico, sin embargo, su eficacia depende de su adecuada articulación con políticas urbanas integrales que aborden también las condiciones materiales del desarrollo urbano.

3.1.3. La producción de la ciudad popular (Gustavo Riofrío, 1991)

En *Producir la ciudad (popular) de los 90: entre el mercado y el Estado* (1991), Gustavo Riofrío propone una nueva perspectiva en la comprensión de la barriada al desplazar su interpretación desde una condición marginal hacia una forma central de producción urbana en Lima. En este sentido, la barriada deja de ser concebida como un problema excepcional para ser reconocida como la respuesta estructural de los sectores populares frente a la incapacidad del Estado y del mercado formal de vivienda para atender una demanda masiva en un contexto de rápido crecimiento urbano.

En este marco, la barriada debe entenderse como una modalidad particular de producción urbana que se diferencia del modelo convencional de urbanización. En este proceso urbano se identifican tres aspectos vinculados al problema: obtención de un terreno, urbanizarlo y edificar la vivienda.

En este tipo de asentamientos, la secuencia convencional varía debido a que primero se ocupa y habita el terreno, y posteriormente se desarrollan de manera progresiva las obras de infraestructura y la edificación de las viviendas, es así que simultáneamente, los servicios básicos como agua, desagüe, electricidad, vías y equipamiento urbano se incorporan gradualmente en paralelo al crecimiento físico del asentamiento.

En ese marco, se advierte que estas regulaciones intentan aplicar reglas del modelo urbano convencional a procesos de urbanización popular que responden a una dinámica distinta, propia de crecimiento progresivo y autoconstrucción (Riofrío, 1991).

Este proceso contrasta con el esquema de la urbanización formal donde el suelo debe encontrarse previamente habilitado antes de ser ocupado por sus habitantes, sin embargo, gran parte de los estudios urbanos y de la normativa se basaron en este modelo convencional, lo que ha generó interpretaciones erróneas al analizar la realidad de los barrios populares y aplicarles criterios que no corresponden a su propia lógica de desarrollo.

Es así que la producción de la barriada puede entenderse como un proceso que articula tres dimensiones fundamentales como el acceso al suelo, la urbanización y la edificación de la vivienda, es decir, tres momentos que, en la práctica, no siempre ocurren de forma ordenada.

Por ello, el acceso al terreno suele darse en condiciones precarias en los sectores populares, generalmente en zonas periféricas, alejadas del centro urbano y sin equipamiento básico, no obstante, pueden ser más baratos, pero estos terrenos terminan implicando mayores costos a largo plazos| debido a las dificultades para su habilitación y la progresiva incorporación de servicios.

En relación a las formas de acceso al suelo, esta se manifestó de diversas formas donde la más conocida y visibles en la barriada fue la invasión, así como la adquisición a través de intermediarios informales (los llamados "urbanizadores piratas"), la participación en asociaciones o cooperativas de vivienda, o el acceso mediante programas estatales, en tal sentido que en todos los casos reflejaron, la ausencia de alternativas formales accesibles para los sectores de bajos ingresos.

De acuerdo con Riofrío (1991, p. 33), la búsqueda de terrenos de bajo costo para la vivienda popular suele derivar en la ocupación de zonas alejadas o deficientes que, contradictoriamente, resultan mucho más onerosas al momento de habilitarlas y residir en ellas.

En cuanto al proceso de urbanización, este se caracteriza por su carácter progresivo y autogestionado. A diferencia del modelo formal, donde la habilitación urbana precede a la ocupación, en las barriadas la dotación de servicios se realiza de manera gradual, provisional y posterior a la ocupación del suelo. Este tipo de urbanización responde tanto a las limitaciones económicas de los pobladores como a la falta de intervención oportuna del Estado.

En conjunto, la producción de la barriada debe entenderse como un proceso social, económico y territorial complejo que responde, por un lado, a la exclusión del mercado formal de suelo, pero también, por otro lado, a la capacidad de organización y autogestión de la población.

Es así que, se trata de una forma específica de producción de ciudad lejos de constituir un fenómeno caótico o espontáneo, con reglas propias basadas en la ocupación progresiva del territorio y en la construcción paulatina de condiciones urbanas.

A partir de ello, uno de los principales aportes de Riofrío consiste en cuestionar la idea de la "espontaneidad" de las barriadas, por ende, se enfatiza que estos procesos están atravesados por decisiones colectivas y niveles importantes de organización en los que los pobladores desarrollan estrategias progresivas de consolidación y, en ese sentido, se introduce una lectura que reconoce la capacidad de agencia de los sectores populares en la construcción de la ciudad.

En esta misma línea, Riofrío redefine la vivienda popular como un proceso de autoconstrucción progresiva donde la vivienda aparece como como un bien en permanente transformación que se construye, se amplía y se fracciona, por lo tanto, su desarrollo depende de múltiples factores, entre ellos la seguridad en la tenencia, el acceso progresivo a servicios básicos y permite comprender la ciudad popular como un proceso dinámico, acumulativo y socialmente organizado.

Asimismo, Riofrío sostiene que la barriada no puede analizarse de forma aislada porque debe entenderse como parte constitutiva de la estructura urbana en su conjunto donde la ciudad formal e informal son dimensiones interdependientes que, en conjunto hacen posible el funcionamiento

del mercado de suelo urbano y, en consecuencia, propone superar los enfoques fragmentados propios de la llamada "sociología de barriadas" y avanzar hacia una visión integral de la urbanización.

Por otro lado, es relevante de su planteamiento la lectura histórica del fenómeno porque se advierte que la barriada funcionó durante décadas como una especie de "válvula de escape" de la crisis de vivienda, sin embargo, este mecanismo habría alcanzado sus límites desde los años ochenta debido al agotamiento del suelo disponible y a las transformaciones del modelo económico, por lo tanto, emergen nuevas problemáticas como ocupación de terrenos más precarios, mayores costos de urbanización y deterioro de barriadas consolidadas que requieren procesos de renovación urbana.

En este contexto, Riofrío destaca el papel de la organización social como eje de la producción urbana popular, subraya que los propios pobladores asumen funciones que le corresponden al Estado y advierte que este modelo de autogestión muestra signos de agotamiento que desprende la necesidad de una redefinición del rol estatal, en consecuencia, se propone un Estado facilitador en lugar de una intervención limitada o asistencialista[33] capaz de brindar soporte técnico, financiero y normativo que potencie las capacidades existentes en la población.

Por otra parte, en crítica a las propuestas de Hernando de Soto, se plantea la formalización de la propiedad como eje central para activar el desarrollo económico y cuestiona la reducción de la problemática urbana a una dimensión exclusivamente jurídica.

En ese sentido, critica la idea de que la titulación y el acceso al crédito, por ejemplo, mediante la denominada "hipoteca popular", constituyan soluciones suficientes que puedan generar riesgos en contextos de alta vulnerabilidad.

Adicionalmente, sostiene que las barriadas cuentan con sistemas económicos y sociales propios como formas de intercambio, valoración del suelo y mecanismos de organización colectiva, sin embargo, no responden necesariamente a la lógica del mercado formal, en este sentido, su propuesta busca reconocer y fortalecer estas dinámicas donde se plantean alternativas de financiamiento más acordes con la realidad social.

Finalmente, el autor plantea que la superación de la crisis urbana requiere integrar plenamente la ciudad popular al proyecto de ciudad, reconociéndola como un componente legítimo y productivo del desarrollo urbano, por ello, su principal innovación frente a enfoques como el de Hernando de Soto radica en desplazar el énfasis desde la formalización legal hacia una comprensión más amplia de la urbanización como proceso social, donde la clave no es únicamente incorporar a los pobladores al mercado, sino reconocer su papel como protagonistas en la producción de la ciudad.

[33] Torres Obregón *et al.* (2021) señalan que Riofrío, en abierta oposición a la desregulación y al distanciamiento del Estado en la solución del problema de la vivienda, sostenía que la inversión estatal en la instalación de servicios básicos, así como la asignación de una tarjeta de adjudicación de lote a cada jefe de hogar, eran suficientes para que las familias invirtieran en la construcción de su vivienda. En ese sentido, propuso no dejar en manos del mercado la solución de este problema, pues ello implicaría, en la práctica, abandonarlo.

Tabla N° 4

Enfoques ideológicos del fenómeno de la barriada y la intervención estatal

Autor	Aproximación	Disciplinas y teorías	Conceptos	Epistemología
José Matos Mar	Estructural Dependencia	Antropología Culturalismo	Cultura andina Rural-urbano Progreso Desborde popular	Crítica-positiva Performativo lineal Histórico narrativo, cualitativo.
Gustavo Riofrio	Estructural	Pluridisciplinar Urbanismo	Producción de ciudad La ciudad popular	Critica. Enfoque mixto. Histórico narrativo.
Hernando De Soto	Economía neoclásica. Neo institucionalismo	Economía – derecho	Propiedad Informalidad Mercantilismo	Positiva. Teoría modélica (economía neoclásica, individualismo metodológico, iusnaturalismo).

Fuente: En base a Julio Calderón (2025)

3.2. ESCENARIO ACTUAL DE LA CIUDAD: INFORMALIDAD URBANA

3.2.1. URBANIZACIÓN INFORMAL

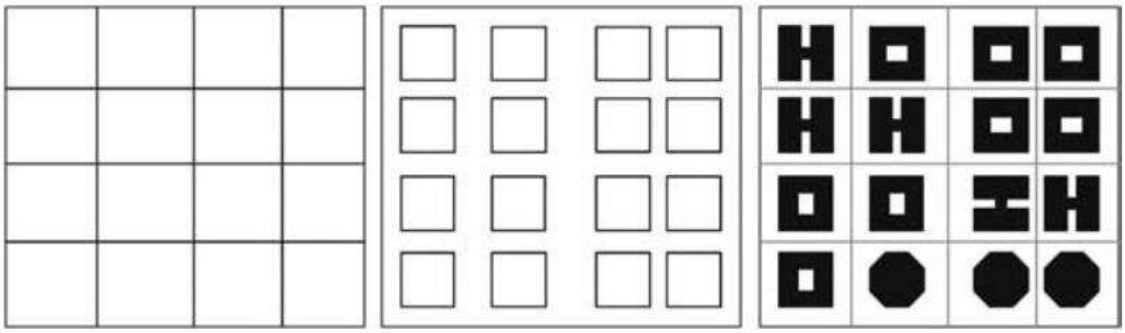
3.2.1.1. Formación convencional de la ciudad

De acuerdo con Sáez et al. (2010), el urbanismo tradicional concibe la formación de la ciudad como un proceso secuencial, lineal y descendente, que se desarrolla desde las escalas territoriales más amplias hacia las más específicas. Bajo esta lógica, la construcción de la ciudad sigue una secuencia ordenada compuesta por las etapas de urbanización, parcelación, edificación y poblamiento (p. 82).

Figura N° 7

Proceso secuencial de ciudad planificada

(urbanización/parcelación/edificación)



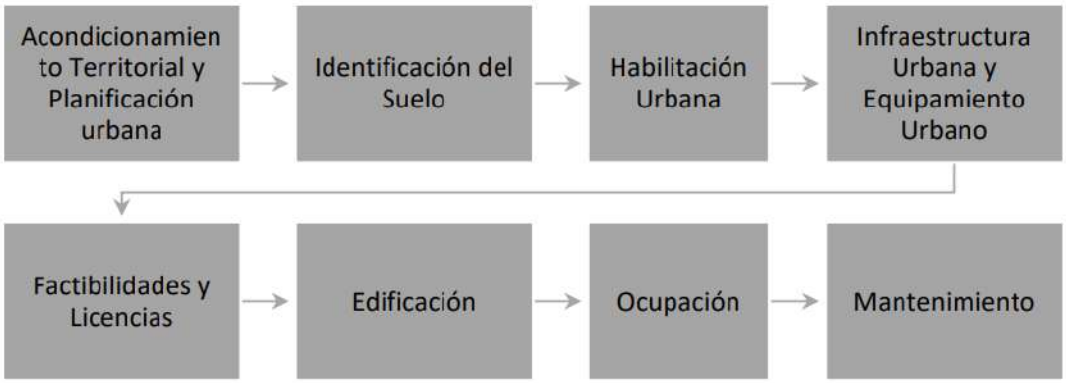
Fuente: Sáez et al. (2010)

Esta concepción coincide con lo señalado por la PNVU (2021), la cual sostiene que el desarrollo ordenado del suelo urbanizable debe responder a una cadena de valor integrada por

las siguientes etapas: planificación, determinación del suelo urbanizable, dotación de infraestructura y servicios, obtención de licencias, urbanización, edificación, comercialización y ocupación de las viviendas (p. 78). En ambos casos, la ocupación constituye la fase final de un proceso previamente planificado y regulado por los instrumentos de planificación urbana.

Figura N° 8

Proceso de la producción formal de la vivienda



Fuente: PNVU (MVCS, 2021, p. 78)

Ahora bien, para comprender cómo se materializa este proceso en el espacio urbano, es necesario identificar la unidad básica de construcción de la ciudad. Desde el urbanismo, esta unidad corresponde al barrio. Al respecto, Ludeña (2006) señala que el barrio constituye un espacio concebido como parte de la construcción de la ciudad, incluso cuando su origen responde a procesos espontáneos impulsados por sus propios habitantes (p. 84).

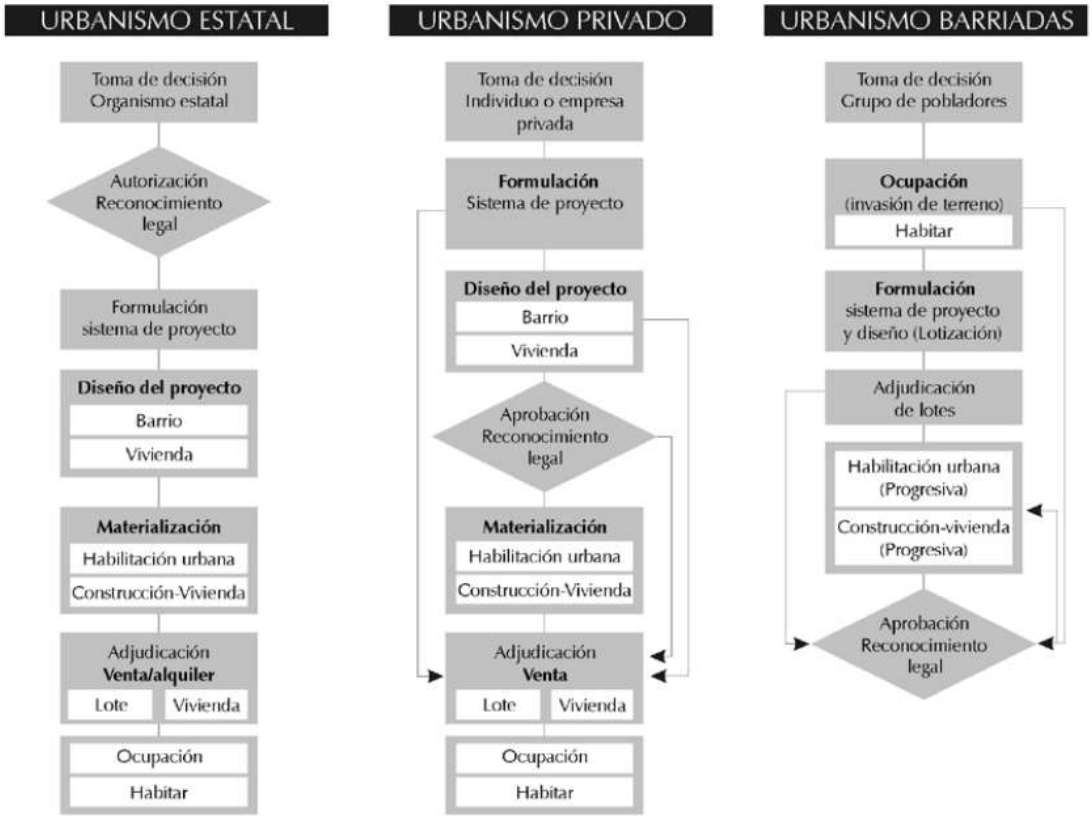
Asimismo, Ludeña (2006) destaca que la noción de barrio ha adquirido una especial complejidad debido a la diversidad de formas urbanas que han surgido a lo largo de su proceso de expansión. En ese sentido, señala lo siguiente:

> En el caso de Lima, durante los últimos cincuenta años se han ido creando y sedimentando diversos términos para designar situaciones específicas de esta realidad genérica designada por la palabra barrio, que en el caso limeño presenta una polisemia compleja. Los otros vocablos que han conseguido un grado importante de implantación en el habla corriente y profesional son los de urbanización y conjunto habitacional, agrupamiento, barriada, pueblo joven, asentamiento humano, unidad vecinal o conjunto residencial. (p.85)

A partir de este enfoque, Ludeña (2006) identifica tres grandes tipos de barrios según los actores responsables de su promoción, financiamiento y desarrollo: los impulsados por el Estado, a través del gobierno central o las municipalidades; los promovidos por el sector privado, mediante urbanizadores y desarrolladores inmobiliarios; y aquellos originados por la iniciativa de los propios pobladores, denominados asentamientos humanos (p. 85). Estas modalidades corresponden a tres tradiciones urbanísticas diferenciadas que han coexistido en el crecimiento urbano de Lima y que responden a lógicas distintas de ocupación y producción de la ciudad.

Figura N° 9

Modos de producción de urbanismo



Fuente: Ludeña (2006)

Como se observa, tanto el urbanismo estatal como el urbanismo privado siguen una dinámica relativamente cercana al modelo convencional de producción urbana, en la medida en que la ocupación del suelo es precedida por procesos de planificación, habilitación y provisión de infraestructura.

Por el contrario, el urbanismo barrial se caracteriza por una secuencia inversa. En este modelo, la ocupación del territorio constituye el punto de partida del proceso urbano, seguida de la autoconstrucción progresiva de viviendas, la consolidación del barrio y, posteriormente, la obtención de servicios e infraestructura. Esta particular forma de producción urbana ha tenido incidencia en el crecimiento de Lima y constituye uno de los principales rasgos distintivos de la urbanización latinoamericana.

Según Calderón (2003) el urbanismo barrial es el epitome de la denominada ‘‘ciudad ilegal’’, que se expande mediante diversas modalidades de acceso informal al suelo urbano, entre las que destacan las barriadas originadas por invasiones, las cooperativas y asociaciones surgidas a partir de ventas ilegales de terrenos, así como los tugurios caracterizados por el alquiler de viviendas en condiciones subestándar (p. 376). En ese sentido, el autor sostiene que la ciudad ilegal constituye una manifestación específica del mercado inmobiliario de suelo y vivienda, resultado de la existencia de una amplia demanda de sectores de bajos ingresos que no pueden

acceder a la oferta formal. Como consecuencia, estos sectores recurren a mecanismos informales de acceso al suelo y a la vivienda, configurando formas alternativas de producción urbana al margen del urbanismo estatal o privado.

3.2.1.2. Formación irregular de la ciudad

El crecimiento urbano se produce a través de procesos de urbanización informal que comprende procesos que siguen una secuencia invertida donde primero se ocupa el suelo, luego viene la planificación urbana y la provisión de infraestructura y servicios.

De acuerdo con Smolka y Damasio (2005, p.135) la irregularidad urbana constituye un fenómeno de carácter multidimensional que trasciende la ausencia de un título de propiedad. Comprende aspectos vinculados con la inseguridad en la tenencia, el incumplimiento de la normativa urbanística, las deficiencias en la provisión de infraestructura y servicios básicos, la localización de los asentamientos en áreas inadecuadas o de riesgo y, especialmente, la forma en que se produce la ocupación del suelo.

A diferencia del desarrollo urbano formal, donde la ocupación constituye la etapa final de un proceso previamente planificado y regulado —que incluye la titulación, la planificación urbana y la dotación de servicios—, en la urbanización irregular la ocupación precede a estos procesos y se desarrolla al margen de la secuencia legal prevista.

Es así que el proceso suele iniciarse con la ocupación del terreno donde puede tratarse de invasiones o tomas sin contraprestación económica o también de la adquisición de lotes ofrecidos por traficantes de tierras dentro de mercados ilegales de suelo.

En este marco se desprende que existen distintas formas, pero un mismo resultado basado en la ocupación inicial., es así que, a partir de ahí, los pobladores desarrollan estrategias organizativas y sociales que buscan consolidar la posesión del predio y evitar posibles desalojos, en consecuencia, de modo inmediate se originan las primeras formas de organización comunitaria del asentamiento.

Posteriormente, se desarrolla la etapa de autoconstrucción de la vivienda donde la edificación se realiza sin asistencia técnica especializada a diferencia de los procesos formales de urbanización y de manera progresiva conforme a las posibilidades económicas de cada familia, en ese marco, la vivienda crece con el tiempo, se adapta, y cambia en un proceso continuo de consolidación física.

Una vez consolidada la ocupación inicial y construidas las primeras viviendas, los pobladores suelen organizarse para gestionar la provisión de infraestructura básica y servicios públicos domiciliarios como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica e impulsan obras de mitigación y seguridad para hacer habitable el espacio.

En una etapa posterior, los ocupantes buscan el reconocimiento jurídico de su situación mediante la formalización de la propiedad y la obtención del título de propiedad, es en esa "instancia" que en muchos casos, la provisión previa de servicios o infraestructura genera una aceptación tácita de la ocupación por parte de las autoridades, sin embargo, la titulación sigue siendo el mecanismo central que otorga seguridad jurídica sobre la tenencia del suelo y permite consolidar formalmente los derechos de los ocupantes.

Finalmente, el proceso culmina con una urbanización progresiva del asentamiento donde se intensifican las mejoras de las viviendas y se ejecutan obras urbanas complementarias como pistas, veredas, espacios públicos y equipamientos urbanos. De este modo, el asentamiento evoluciona gradualmente hacia formas más consolidadas de urbanización, pero sin perder del todo las huellas de su origen: un crecimiento que se inició al margen de la planificación urbana formal.

En consecuencia, mientras el urbanismo convencional sigue una secuencia que va de la planificación a la ocupación, la urbanización informal invierte dicho orden, iniciando por la ocupación del suelo, posteriormente hacia la construcción, la dotación de servicios, la formalización jurídica y la consolidación urbana. Esta lógica de producción del espacio constituye uno de los rasgos más característicos del crecimiento de las ciudades latinoamericanas y, particularmente, de Lima Metropolitana.

Figura N° 10

Secuencia de la producción informal de la vivienda



Fuente: PNVU (MVCS, 2021, p. 79)

3.2.2. REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS BARRIADAS

3.2.2.1. Ley de Barrios Marginales (1961)

La intervención estatal sobre las barriadas se inició con la creación de la Oficina Nacional de Barriadas en 1957. Más adelante, mediante la Ley N° 13517 de 1961, denominada Ley Orgánica de Barrios Marginales, más conocida como *Ley de Barriadas*, el Estado reconoció la existencia de estos asentamientos y estableció un marco jurídico para su tratamiento.

La norma definió a las barriadas como asentamientos humanos surgidos mediante la ocupación de terrenos públicos o privados ubicados dentro de centros poblados o en sus áreas periféricas, caracterizados por la subdivisión informal del suelo y por la carencia de servicios e infraestructura urbana, tales como agua potable, alcantarillado, alumbrado público, veredas y vías de circulación (Ley N° 13517, 1961, art. 4).

Como señala Cavero Velaochaga (2012) la Ley de Barriadas constituye la primera norma de su tipo en América Latina y, además, una de las más destacadas en su desarrollo. Asimismo, señala que las disposiciones legales posteriores han seguido el modelo de regularización jurídica establecido por esta norma (p. 426). Según Calderón (2003), esta norma legalizó las ocupaciones de propiedad pública y privada producidas hasta 1960, al tiempo que asumió el compromiso de otorgar títulos de propiedad a los ocupantes y brindar apoyo para la consolidación de las viviendas (p. 378). No obstante, la misma ley prohibió las nuevas invasiones de suelo urbano, estableciendo

un tratamiento diferenciado entre las ocupaciones preexistentes y aquellas que pudieran producirse con posterioridad.

A pesar de las restricciones normativas referidas al plazo para el reconocimiento de las barriadas, entre 1961 y 1970 la población residente en barriadas se duplicó. Esta situación evidenció las limitaciones para contener el crecimiento de la urbanización informal y puso de manifiesto la incapacidad de la oferta formal de vivienda para responder a la creciente demanda de suelo urbano.

3.2.2.2. El tránsito hacia la formalización masiva de la propiedad

Durante la segunda mitad de la década de 1980, a raíz de la decisión del gobierno de Alan García en estatizar la banca (1987), la crisis económica generó elevados niveles de inflación, desequilibrios fiscales y el debilitamiento progresivo de las instituciones públicas. Esta situación limitó la capacidad del Estado para atender la creciente demanda de vivienda y servicios urbanos. En consecuencia, la producción informal de suelo urbano continuó expandiéndose y los pueblos jóvenes se consolidaron como una de las principales alternativas de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población.

En 1990, Alberto Fujimori asumió la presidencia e impulsó un profundo proceso de reformas económicas orientadas a la liberalización de la economía, privatización de empresas estatales, la apertura de los mercados y la reducción de la intervención estatal. Esta política económica neoliberal tuvo como trasfondo un escenario de pobreza y precariedad urbana, factores que contribuyeron a profundizar la expansión de la informalidad urbana durante los primeros años de la década.

La política urbana del gobierno de Fujimori puede distinguirse en dos etapas. La primera estuvo marcada por las reformas económicas y la reestructuración institucional del Estado. En este periodo se amplió el plazo para el reconocimiento y saneamiento de asentamientos humanos mediante la Ley N° 26264, y se delegaron al Poder Ejecutivo competencias en materia de saneamiento físico-legal, titulación y habilitación urbana, con el objetivo de crear una institución que se encargue de esta problemática y con ello se eliminó la competencia municipal. La segunda etapa se inició con la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en 1996 y la implementación de la Política Nacional de Formalización de la Propiedad, mediante la cual el Estado planteó como objetivo la titulación masiva de asentamientos humanos y la regularización de la propiedad informal.

Estos cambios se dieron en el marco de la Constitución Política de 1993, aprobada tras la disolución del Congreso y la convocatoria a un Congreso Constituyente. A diferencia de la Constitución de 1979, la Constitución de 1993 no reconoció expresamente el derecho a la vivienda y eliminó las referencias a la función social de la propiedad, reforzando la protección de la propiedad privada y la promoción de la inversión privada como ejes centrales del orden económico. Este marco normativo favoreció la adopción de políticas orientadas a la seguridad jurídica de la propiedad y a la incorporación de los activos informales al mercado formal, objetivos que posteriormente serían materializados a través de los programas masivos de formalización.

La redefinición del rol del Estado también tuvo importantes repercusiones en las instituciones vinculadas a la planificación urbana y a la promoción de la vivienda. En efecto, durante este periodo se desactivaron diversas entidades responsables de estas funciones; así, "en 1990 se eliminó el Ministerio de Vivienda, traspasando sus funciones al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, lo que implicó que la planificación urbana dejara de ser promovida; en 1991 se desactivaron los fondos de fomento para la construcción de vivienda popular, incluido el Sistema Mutual de Vivienda y la ENACE, manteniéndose únicamente el Banco de Materiales y el FONAVI por su vinculación con políticas asistencialistas; y en 1992 se suprimieron el Banco de la Vivienda y el Instituto Nacional de Planificación (INP), con lo cual el Estado se desentendió del crecimiento y desarrollo de las ciudades, especialmente de los pueblos jóvenes" (Torres et al., 2021, p. 149).

Tabla N° 5

Marco normativo de las barriadas (1961-1993)

Año	Leyes indulto	Leyes represivas
1961	**Ley N° 13517, Ley Barrios Urbanos Marginales**	
1963		**Decreto Ley N° 14495** Establece delito de usurpación ante la configuración de cualquiera de los siguientes supuestos: ✓ Negativa a devolver un lote o inmueble poseído indebidamente (artículo 1) ✓ Ocupación de un lote desocupado sin autorización legal (artículo 2) ✓ Despojo violento del ocupante legítimo (artículo 2)
1968	**D.S. 105-68-FO, ordena la creación del Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes.** La ONDPJ fue el órgano encargado de estudiar, planificar, proponer y coordinar las políticas estatales dirigidas a la integración de los pueblos jóvenes al proceso de desarrollo nacional.	
1973		**Decreto Ley N° 20066** Bajo el Decreto Ley N° 20066 se configura la usurpación en dos supuestos: ✓ Invadir u ocupar sin autorización legal terrenos ubicados en áreas urbanas o de expansión urbana, sean de propiedad pública o privada. ✓ Organizar, fomentar, dirigir o propiciar dichas invasiones, conducta que el

		legislador califica expresamente como autoría intelectual del delito de usurpación. El Estado comenzó a asociar la represión de las invasiones no solo con la tutela de la propiedad, sino también con la protección del ordenamiento urbano y de los procesos de expansión planificada de las ciudades.
1977	**Directiva SINAMOS 037-5-77: Se incorporó las habilitaciones progresivas.** ✓ Esta directiva incorporó una modalidad de asentamiento que no prevista por la Ley N° 13517: las habilitaciones progresivas. ✓ Es mecanismo orientado a reubicar a la población asentada en pueblos jóvenes calificados como no permanentes, así como a los excedentes poblacionales originados a partir de procesos de remodelación urbana, trasladándolos a áreas previamente reservadas para su ocupación y desarrollo progresivo.	
1986	**Ley N° 24513** Ley que declara la necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social, el saneamiento de la estructura físico legal de los asentamientos humanos, denominados Pueblos Jóvenes.	
1993	**Ley N° 26264** Declaran de necesidad y utilidad pública el saneamiento físico-legal de AA.HH. posesionados en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada en el período Jun. 90-Oct. 93.	

Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de Calderón (2003)

En perspectiva histórica, puede observarse que la política estatal frente a la informalidad urbana varió entre medidas de regularización y reconocimiento de las ocupaciones existentes y disposiciones que restringían nuevas invasiones. Esta tensión —entre integración y control— configuró el marco normativo que acompañó el crecimiento de las barriadas durante la segunda mitad del siglo XX, contribuyendo, además, a la progresiva institucionalización de la barriada como principal forma de producción de suelo urbano.

En ese sentido, la revisión histórica crítica permite advertir que la política urbana desarrollada entre 1961 y 1996 se estructuró en una lógica dual donde, por un lado, se reprimían nuevas

invasiones con el fin de proteger la propiedad y el planeamiento urbano, y ,por otro, se promovían mecanismos extraordinarios de regularización para los asentamientos ya consolidados como las llamadas leyes de indulto, en consecuencia se puede apreciar dos líneas de acción estatal que coexistieron entre sí.

Por último, se aprecia que la aprobación continua de normas de saneamiento y titulación permitió a distintos gobiernos canalizar demandas históricas de acceso a la vivienda y a la propiedad, es así que la formalización se convirtió en un instrumento político relevante con capacidad de generar legitimidad y respaldo electoral entre los habitantes de las barriadas.

3.2.3. COFOPRI Y LA POLÍTICA DE TITULACIÓN MASIVA

3.2.3.1. Creación de COFOPRI y consolidación de la Política Nacional de Formalización

Durante la década de 1990, la política urbana experimentó una transformación como consecuencia de las reformas económicas y estatales impulsadas por el gobierno de Alberto Fujimori. En un contexto caracterizado por elevados niveles de pobreza, crecimiento de la informalidad y expansión de los asentamientos humanos, comenzó a consolidarse una nueva visión sobre el problema de la vivienda y el acceso al suelo urbano. Desde un enfoque económico neoliberal, Hernando de Soto, quien sostenía que la principal limitación para la superación de la pobreza se originaba la ausencia de reconocimiento jurídico de la propiedad informal, asesoró al gobierno en las principales reformas estructurales neoliberales.

De Soto sostuvo que miles de personas poseían bienes inmuebles que permanecían excluidos del mercado formal debido a la falta de titulación, lo que denominó como ‘‘el capital muerto’’. Bajo esta lógica, la seguridad de la tenencia permitiría convertir estos activos en capital económico y al poseedor en sujeto de crédito, facilitando el acceso al crédito, la inversión y el emprendimiento.

Al respecto, Fernández-Maldonado (2015) explica que la regularización de los derechos de propiedad fue promovida como una vía para integrar a los sectores populares al sistema financiero y al mercado formal de vivienda, por ello, la seguridad en la tenencia permitiría a las familias aprovechar sus inmuebles como respaldo para acceder a financiamiento y fortalecer su situación económica.

Es así que el enfoque se vinculó con las políticas de liberalización asociadas al Consenso de Washington y recibió apoyo de organismos internacionales, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul en 1996, y se reconoció la seguridad de la tenencia como un instrumento relevante para enfrentar los problemas de vivienda y pobreza urbana, (Hábitat II, 1996,).

En ese contexto, mediante el Decreto Legislativo N° 803, del 22 de marzo de 1996, se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), inicialmente adscrita al Ministerio de Justicia y asumió la responsabilidad de diseñar y ejecutar la Política Nacional de Formalización vinculada a incorporar los asentamientos humanos preexistentes al sistema jurídico formal donde se priorizó la simplificación de los trámites administrativos y la aceleración de los procedimientos destinados a formalizar los derechos sobre predios ocupados informalmente.

No obstante, Torres et al. (2021, p. 149) señalan que, si bien COFOPRI fue concebida como una institución capaz de transformar la informalidad urbana y contribuir a la reducción de la pobreza, su actuación se concentró principalmente en la entrega de títulos y en la seguridad jurídica de la propiedad.

En suma, la creación de COFOPRI representó un cambio de paradigma en la política urbana en el Perú de tal modo que en décadas anteriores, la política urbana había estado marcada por una combinación de regularización, planificación urbana y programas de vivienda popular, en ese sentido, la PNF, priorizó la centralización de la intervención estatal en la formalización de la propiedad, relegando a un segundo plano aspectos vinculados a la habitabilidad, la provisión de infraestructura urbana y la integración de los asentamientos al sistema de ordenamiento territorial.

Es así que la titulación masiva se concibe como una herramienta orientada a reducir la pobreza, promover la seguridad jurídica e incorporar los activos informales al mercado formal, sin embargo, en la práctica, esta política concentró sus esfuerzos en el saneamiento físico-legal de la posesión.

En consecuencia, quedaron en un segundo plano aspectos esenciales como las condiciones de habitabilidad, la provisión efectiva de infraestructura urbana y la integración de los asentamientos al modelo de planificación territorial, por lo tanto, la formalización fue entendida como un mecanismo de reconocimiento jurídico de derechos, sin que ello implicara necesariamente la verificación del cumplimiento de los estándares urbanísticos exigidos para la producción formal del suelo urbano.

Esta orientación tendría importantes repercusiones en la evolución del régimen de saneamiento físico-legal y constituiría el punto de partida de los posteriores debates sobre los efectos urbanísticos derivados de los procesos de formalización de la propiedad informal.

3.2.3.2. Metodología del proceso de formalización

Como señala Cavero Velaochaga (2012), en concordancia con el Decreto Supremo Nº 031-99-MTC[34], el procedimiento de formalización de COFOPRI comprende cuatro (4) etapas sucesivas.

La primera corresponde al diagnóstico de la informalidad, fase en la que se identifican y delimitan los asentamientos informales existentes dentro de un determinado ámbito territorial. Ortiz (2017, p. 171) indica que en esta etapa se harán investigaciones y se organizarán documentos para identificar el número y ubicación de posesiones informales que existan en una determinada zona.

La segunda etapa consiste en la formalización integral del asentamiento, mediante la elaboración de la documentación técnica y la regularización de la ocupación a nivel matriz. En esta fase se aprueban los instrumentos técnicos que delimitan el asentamiento y su organización interna, entre ellos el plano perimétrico y el plano de trazado y lotización, que identifica los lotes individuales, las vías de circulación y las áreas destinadas a equipamiento o uso comunitario.

La tercera etapa corresponde a la formalización individual o calificación del poseedor. En esta fase se realiza una evaluación predio por predio con el propósito de verificar que el ocupante cumple las condiciones exigidas para acceder a la titulación. Para ello, se acredita la posesión

[34] Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal en Urbanizaciones Populares.

efectiva del lote y la residencia del ocupante durante el período mínimo establecido, así como la existencia de documentos que sustenten dicha situación.

Finalmente, la cuarta etapa comprende la inscripción del derecho de propiedad en el registro correspondiente. Solo una vez culminado este procedimiento registral se procede a la entrega definitiva del título de propiedad al beneficiario.

Figura N° 11

Etapas de la formalización de COFOPRI



Fuente: Elaboración propia

3.2.3.3. Deficiencias y limitaciones de la Política Nacional de Formalización

La Política Nacional de Formalización (PNF) se sustentó en la premisa de que la titulación masiva de la propiedad constituía un mecanismo para reducir la pobreza e integrar a los sectores informales al mercado formal. Sin embargo, diversos autores han cuestionado los alcances de este enfoque.

Fernandes (2002, p. 110) advierte que numerosas políticas de formalización adoptaron una estrategia centrada en la legalización de la propiedad informal y en el otorgamiento de títulos individuales, bajo la premisa de que ello sería suficiente para transformar las condiciones económicas de la población. Según el autor, esta orientación condujo a que varios países promovieran la legalización de asentamientos y el reconocimiento de derechos de propiedad como una solución automática, reduccionista a su criterio, a los problemas de pobreza urbana, sin cuestionar las causas estructurales que habían generado la informalidad.

Desde una mirada crítica, Fernandes (2002, p. 88) advierte que el reconocimiento de la propiedad no satisface, por sí mismo, el deber estatal de garantizar vivienda social ni asegura la integración de los asentamientos, es así que la titulación puede aportar bienestar, pero requiere políticas articuladas de vivienda, infraestructura, servicios y ordenamiento urbano.

En ese sentido, la obtención de un título de propiedad no elimina por sí misma los déficits de equipamiento urbano, servicios básicos, accesibilidad, espacios públicos o integración territorial

que caracterizan a muchos asentamientos informales. Asimismo, se advierte que las políticas de formalización implementadas al margen de una estrategia integral de gestión urbana pueden generar efectos contraproducentes. Entre ellos menciona la imposición de nuevas cargas económicas para los hogares de menores ingresos, el limitado impacto sobre la reducción efectiva de la pobreza y el riesgo de reforzar las mismas estructuras económicas y políticas que históricamente han producido procesos de exclusión socio-espacial.

Por ello, Fernandes (2002) propone que las políticas de regularización de la tenencia se articulen con un conjunto más amplio de instrumentos públicos. En su opinión, la integración efectiva de los asentamientos informales requiere la combinación de mecanismos jurídicos adecuados, normas urbanísticas con enfoque social, instituciones de gestión urbana democráticas y políticas económicas orientadas a generar empleo e incrementar los ingresos de la población.

Estas observaciones resultan relevantes en tanto que la política urbana centralizada en la titulación masiva, consiguió sus objetivos; no obstante, en el marco actual de los retos del ordenamiento territorial sostenible y la planificación urbana, en suma ciudades sostenibles: asentamientos formales con equipamiento urbano articulado, elevan el parámetro y requieren que enfocarse en aspectos vinculados a la planificación urbana como la provisión de infraestructura y las condiciones de habitabilidad, en ese sentido, Cavero Velaochaga (2012) afirma que la titulación constituye una etapa inicial de la formalización, insuficiente para asegurar servicios o crédito, por lo que COFOPRI debe avanzar hacia la regularización urbanística.

La relevancia de esta problemática también ha sido reconocida por la PNVU, la cual identifica como una de las dimensiones del problema público del déficit habitacional la limitada habitabilidad externa de la vivienda, asociada al insuficiente acceso a infraestructura y equipamiento urbano. Entre las carencias identificadas se encuentran la falta de parques, áreas recreativas, pistas, veredas y otros servicios urbanos esenciales para garantizar una adecuada calidad de vida (PNVU, 2021, p. 5). Asimismo, la PNVU (2021), sobre la base de datos de la ENAPRES (2019), señala que el 52,5 % de los hogares urbanos pertenecientes a los niveles socioeconómicos C, D y E no acceden a servicios de infraestructura y equipamiento urbano (p. 34).

En este contexto, las críticas formuladas por Fernandes (2002) mantienen su vigencia al advertir que las políticas de regularización de la tenencia deben integrarse a una estrategia más amplia de gestión urbana, basada en cuatro componentes fundamentales: instrumentos jurídicos eficaces, normas urbanísticas con enfoque social, instituciones democráticas de gestión urbana y políticas socioeconómicas orientadas a generar empleo e incrementar los ingresos de la población (p. 88).

Desde esta perspectiva, la formalización de la propiedad constituye un instrumento necesario, pero insuficiente por sí mismo, debido a que la inclusión de los asentamientos informales requiere complementar la seguridad jurídica de la tenencia con acciones orientadas al acceso a infraestructura, equipamiento urbano, servicios básicos y oportunidades de desarrollo económico y social, por lo tanto, la PNF debe entenderse como un componente de una política urbana integral y no como un fin en sí mismo.

CAPÍTULO IV: TRATAMIENTO DEL SUELO FORMALIZADO EN SEDE REGISTRAL

4.1. LA FUNCIÓN URBANÍSTICA DE LA SUBDIVISIÓN E INDEPENDIZACIÓN PREDIAL

4.1.1. La condición del suelo como criterio determinante de la actuación urbanística

Un aspecto clave para comprender la regulación urbanística y, en general, los procesos de transformación del suelo están en distinguir la condición jurídica y urbanística del predio sobre el cual recae la actuación o intervención.

En ese marco, la naturaleza del suelo, urbano, rústico o ubicado en área de expansión urbana determina el régimen jurídico aplicable, los instrumentos de planificación involucrados y los efectos urbanísticos que se derivan de la intervención.

Es así que la diferenciación entre subdivisión e independización adquiere una relevancia particular debido a que, en principio, si bien ambos procedimientos conducen a un resultado similar en la división física y registral del predio no son lo mismo, es decir, no parten de las mismas condiciones materiales del suelo, en realidad, cada uno se inserta en momentos distintos del proceso de producción del espacio urbano.

Por un lado, la subdivisión, es una actuación propia del suelo urbano habilitado y consolidado que presupone, necesariamente, la existencia previa de una estructura urbana con vías, servicios, equipamiento, es así que, sin esa base o presupuesto, no debería operar, en consecuencia, se vincula directamente con la etapa de consolidación y densificación de la ciudad cuando el tejido urbano ya existe y lo que ocurre es su ajuste o intensificación.

En cambio, la independización o parcelación de predios rústicos recae sobre terrenos que aún no han sido incorporados al proceso de urbanización, por ende, representa una actuación previa a la habilitación urbana y a la generación de nuevo suelo urbano.

Además, hay que precisar que en la práctica administrativa ambos conceptos se han empleado de manera indistinta, pese a que responden a presupuestos diferentes y la confusión puede generar interpretaciones que distorsionen los límites entre las actuaciones propias del suelo urbano y aquellas que corresponden al suelo rústico o de expansión urbana.

Las consecuencias de esta imprecisión se manifiestan en la utilización indiscriminada de mecanismos de división predial sobre terrenos que carecen de habilitación urbana, lo que puede contribuir, directa o indirectamente, a procesos de urbanización informal y expansión horizontal de la ciudad. Ello resulta visible en las zonas periurbanas, donde la adquisición y fraccionamiento de terrenos con zonificaciones incompatibles con el uso urbano suele responder a dinámicas de

especulación del suelo, generando asentamientos carentes de planificación, infraestructura y servicios básicos adecuados[35].

Desde una revisión histórico-normativa, esta distinción forma parte de una constante técnica en la legislación urbanística peruana desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. A continuación, se presentan las diferencias advertidas en cada texto normativo:

a. Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión de Tierras (Decreto Supremo N° 82-F del 16 de octubre de 1964)

El Reglamento distinguía entre la parcelación rústica[36] y la subdivisión de tierras sin cambio de uso[37]. Dos figuras distintas, aunque en algunos puntos presentan similitudes.

La primera recaía sobre predios rústicos ubicados en áreas próximas a la ciudad o destinadas a su futura expansión. Es decir, suelo todavía no urbano, pero en transición potencial. Permitía su fraccionamiento, pero sin que ello implicara la transformación del suelo en urbano.

La subdivisión de tierras sin cambio de uso operaba en otro nivel. Se aplicaba exclusivamente a terrenos habilitados, incorporados al proceso urbanizador. Por eso, la división de lotes solo era posible en la medida en que se respetaran el uso aprobado y las condiciones urbanísticas previamente autorizadas.

En consecuencia, la diferencia entre ambas figuras radica en su relación con el proceso de urbanización. La parcelación constituía una actuación sobre suelo aún no incorporado a la ciudad, mientras que la subdivisión suponía la existencia previa de una habilitación urbana y de una estructura urbana consolidada.

Tabla N° 6

Diferencias entre parcelación rústica y subdivisión de tierras sin cambio de uso

Aspecto	Parcelación rústica	Subdivisión de tierras sin cambio de uso
Naturaleza del suelo	Recae sobre suelo rústico	Recae sobre predios previamente habilitados
Finalidad	Fraccionar suelo rústico ubicado en áreas vecinas o de expansión de la ciudad	Dividir lotes ya habilitados sin alterar el uso aprobado

[35] En una nota publicada por la Defensoría del Pueblo sobre la oferta de terrenos en zonas afectadas por huaicos en el distrito de Carabayllo, la jefa de la Oficina Defensorial de Lima Norte, Estela Lozano, advirtió que: "Hemos identificado que, a pesar de que esta zona no cuenta con habilitación urbana, ni acceso a servicios públicos básicos, se vienen ofertando varios terrenos para viviendas, en las mismas zonas arrasadas por tres huaicos que cayeron en el lugar, como consecuencia del ciclón Yaku" (Defensoría del Pueblo, 2023).

[36] Parcelación rústica (Capítulo III, artículo 3-01): La parcelación rústica supone el fraccionamiento de un predio rústico ubicado generalmente en zonas de expansión urbana o cercanas a la ciudad, sin que ello implique todavía una transformación formal del suelo en urbano. Es una actuación sobre suelo no habilitado.

[37] Subdivisión de tierras sin cambio de uso (Capítulo IX, artículo 9-01): La subdivisión de tierras sin cambio de uso recae sobre terrenos que ya fueron habilitados conforme a normas anteriores, permitiendo únicamente dividir los lotes existentes sin modificar el uso urbano aprobado ni alterar los parámetros urbanísticos originales.

Cambio de uso del suelo	No transforma automáticamente el suelo en urbano, aunque puede vincularse a futuros procesos de urbanización	Expresamente no existe cambio de uso
Supuesto de procedencia	Aplicable a predios rústicos en zonas próximas a la ciudad	Solo procede respecto de habilitaciones aprobadas conforme a reglamentos anteriores a 1955
Condición del predio	Predio rústico matriz no habilitado.	Predio que cuenta con una habilitación urbana previa
Finalidad urbanística	Ordenar el fraccionamiento del suelo periurbano o rural	Mantener la configuración urbanística originalmente aprobada
Efectos jurídicos	El suelo mantiene naturaleza rústica mientras no exista habilitación urbana	El suelo conserva el uso y habilitación urbana aprobada

Fuente: Elaboración propia

b. Reglamento Nacional de Construcciones (Decreto Supremo N° 063-70-VI del 31 de diciembre de 1970)

Este cuerpo normativo diferenciaba la parcelación, la subdivisión de tierras sin cambio de uso y la subdivisión de propiedad. La parcelación continuó siendo concebida como una modalidad de habilitación de tierras orientada a usos agropecuarios menores en zonas definidas por los planes reguladores, mientras que la subdivisión sin cambio de uso recaía sobre terrenos previamente habilitados. Por su parte, la subdivisión de propiedad constituía una figura más amplia destinada a permitir la división de lotes o predios siempre que se respetaran los parámetros urbanísticos establecidos.

Tabla N° 7

Diferencias entre parcelación, subdivisión sin cambio de uso y subdivisión de propiedad

Aspecto	Parcelación	Subdivisión de tierras sin cambio de uso	Subdivisión de propiedad
Definición normativa	Subdivisión de tierras en parcelas destinadas a huertas y granjas	Partición de terrenos habilitados manteniendo el mismo uso del predio matriz	División de lotes o predios conforme a parámetros reglamentarios
Naturaleza del suelo	Suelo rústico	Suelo urbano o habilitado	Suelo urbano o habilitado
Finalidad	Uso agro-residencial o productivo (huertas y granjas)	Reorganización predial sin alterar el uso existente	División jurídica y física de lotes
Vinculación con planificación urbana	Debe ubicarse en zonas previstas por los Planes Reguladores	Respeta el uso asignado al terreno matriz	Debe cumplir condiciones urbanísticas del Reglamento

Tipo de actuación	Habilitación de tierras	Partición de terrenos habilitados	División predial regulada administrativamente o judicialmente
Parámetro principal	Destino a parcelas agrícolas o granjas	Conservación del uso del predio matriz	Cumplimiento de dimensiones y condiciones normativas
Finalidad urbanística	Ordenar zonas periurbanas o rurales productivas	Mantener la estructura urbana existente	Permitir fraccionamiento compatible con normas urbanas

Fuente: Elaboración propia

c. Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) y la Ley N° 29090

La Norma Técnica GH.010 del RNE ‘‘Condiciones generales de las habilitaciones’’ establece que los procesos de habilitación urbana se aplican a los terrenos destinados a fines urbanos y precisa que incluso aquellos predios rústicos que cuenten con vías de acceso o infraestructura de servicios deben someterse al procedimiento de habilitación urbana, salvo que hayan sido declarados habilitados de oficio. De esta manera, la existencia de ciertos elementos de urbanización no altera por sí misma la condición jurídica del suelo ni exonera del cumplimiento del proceso urbanizador correspondiente.

En esa misma línea, la Norma GH.010 establece la diferencia entre la independización de terrenos rústicos o parcelaciones y las subdivisiones urbanas. Por un lado, la independización recae sobre predios rústicos ubicados en áreas urbanas o de expansión urbana, exige la existencia de un planeamiento integral y mantiene la zonificación asignada al predio matriz[38]. Por otro lado, la subdivisión constituye una actuación sobre predios previamente habilitados y se encuentra sujeta a las condiciones propias de los lotes normativos establecidos para cada zonificación[39]. Esta distinción también ha sido recogida por la Ley N° 29090, la cual regula ambas figuras como procedimientos distintos[40].

Tabla N° 8

Diferencias entre la subdivisión de predios urbanos y la independización de predios rústicos en áreas urbanas o de expansión urbana

Criterios	Subdivisión de predios urbanos	Independización o parcelación de predios rústicos
Definición	Fraccionamiento de un lote habilitado como urbano en uno o más lotes que cumplen los parámetros urbanísticos vigentes.	Partición de un predio rústico ubicado en área urbana o de expansión urbana en una o más parcelas independientes.

[38] RNE, Norma GH.010, artículos 5 y 7. Estas disposiciones establecen que la independización o parcelación solo procede respecto de terrenos rústicos ubicados en áreas urbanas o de expansión urbana, exigiendo que las parcelas resultantes tengan una superficie superior a una hectárea y que el predio cuente con planeamiento integral.

[39] RNE, Norma GH.010, artículo 10, que define la subdivisión como la partición de predios previamente habilitados, sujeta a las condiciones y dimensiones establecidas por los lotes normativos de cada zonificación.

[40] Ley N° 29090, artículo 3, numerales 7 y 8. La norma diferencia a la independización o parcelación de terreno rústico —aplicable a predios ubicados en áreas urbanas o de expansión urbana— de la subdivisión de predio urbano, reservada para lotes previamente habilitados que cumplan los parámetros urbanísticos.

Objeto	Dividir un predio urbano previamente habilitado.	Dividir un predio rústico sin modificar su condición jurídica de suelo rústico.
Tipo de predio	Predio urbano habilitado.	Predio rústico ubicado dentro de área urbana o de expansión urbana.
Condición jurídica del suelo resultante	Los lotes resultantes conservan su condición de suelo urbano.	Las parcelas resultantes mantienen su condición de suelo rústico hasta la aprobación de una habilitación urbana.
Ámbito territorial	Suelo urbano incorporado al proceso urbanizador.	Áreas urbanas o de expansión urbana destinadas al crecimiento futuro de la ciudad.
Relación con el proceso urbanizador	Constituye una actuación propia de una etapa posterior a la habilitación urbana.	Constituye una actuación previa al proceso de habilitación urbana.
Exigencia de habilitación urbana previa	Sí. El predio debe encontrarse previamente habilitado como urbano.	No. Precisamente recae sobre suelo aún no habilitado urbanamente.
Área mínima de los lotes resultantes	Deben cumplir el lote normativo establecido por la zonificación y el plan urbano correspondiente.	Las parcelas resultantes deben tener una superficie superior a una (1) hectárea.
Planeamiento exigido	Se sujeta a la zonificación y parámetros urbanos vigentes.	Requiere que el predio se encuentre dentro de un área urbana o de expansión urbana y cuente con planeamiento integral.
Resultado urbanístico	Genera nuevos lotes urbanos aptos para edificación conforme a la normativa vigente.	Genera parcelas rústicas que podrán ser objeto de futuros procesos de habilitación urbana.
Autoridad competente	Gobierno local competente mediante procedimiento regulado por la Ley N° 29090.	Gobierno local, cuando se trate de independizaciones dentro de áreas urbanas o de expansión urbana. De recaer en suelo rural o agrario, la competencia corresponde al gobierno regional.

Fuente: Elaboración propia

En suma, lo relevante de esta evolución normativa es que, pese a los cambios legislativos producidos durante las últimas décadas, la distinción entre actuaciones sobre suelo urbano y actuaciones sobre suelo rústico o de expansión urbana se ha mantenido inalterable. La normativa urbanística vigente continúa reconociendo que la condición del suelo determina el procedimiento aplicable y los efectos jurídicos de cada actuación.

Por consiguiente, desde una perspectiva urbanística, la subdivisión y la independización no pueden entenderse como figuras equivalentes, de modo que la subdivisión presupone la existencia de suelo incorporado al proceso urbanizador y forma parte de la configuración interna de la ciudad consolidada.

La independización, en cambio, opera en un escenario distinto que recae sobre suelo urbano no habilitado o de expansión urbana como una actuación previa a la urbanización, razón por la cual se encuentra sujeta a requisitos, competencias y finalidades distintas.

La relevancia práctica de esta distinción se hizo especialmente visible en el debate desarrollado durante el 311° Pleno Registral[41] donde los vocales del Tribunal Registral analizaron las consecuencias de inscribir subdivisiones sobre predios que no han culminado el procedimiento urbanístico necesario para su efectiva incorporación a la ciudad.

En este contexto, el vocal Pedro Álamo Hidalgo precisó que la controversia no nacía propiamente de los precedentes del Tribunal, sino de la necesidad de respetar una distinción que ha estado presente —de forma constante, histórica— en la legislación urbanística peruana.

Asimismo, en el debate se advirtió que una incorrecta identificación de la condición del suelo no genera solo efectos registrales, puede impactar directamente en la forma en que se produce y consolida la ciudad. Y aquí el punto es determinante: no se trata solo de inscribir o no inscribir un acto, sino de evitar que se legitimen procesos de urbanización que avanzan sin cumplir los estándares mínimos exigidos por la normativa urbanística. O al menos, eso es lo que estaba en discusión.

Desde esta perspectiva, el problema no radica únicamente en la inscripción de determinados actos, sino en la posibilidad de legitimar procesos de urbanización que se desarrollan sin cumplir las exigencias mínimas previstas por la normativa urbanística.

En el debate del 311º Pleno Registral, Álamo Hidalgo (2025) sostuvo que la revisión de los criterios registrales respondía a una práctica extendida donde la división irregular de predios agrícolas cercanos a ciudades, respaldada por decisiones municipales que autorizan cambios de condición o fraccionamientos sin habilitación urbana, por ello, esa dinámica genera zonas residenciales sin espacios públicos, reservas educativas, servicios ni otros componentes esenciales para la vida urbana.

Desde esa perspectiva, es el mecanismo que permite comprobar que la incorporación de suelo a la ciudad se acompañe de infraestructura, equipamiento, aportes reglamentarios y condiciones básicas de habitabilidad. En tal sentido, la expansión urbana debe respetar una secuencia que asegure una transformación territorial ordenada.

Asimismo, Álamo Hidalgo (2025, p. 13) precisó que la parcelación y la independización no autorizan, por sí mismas, la subdivisión de un predio. Ambas actuaciones integran etapas previas, las cuales deben concluir con la habilitación urbana antes de que la municipalidad permita la subdivisión. También indicó que la exigencia de una extensión mínima de una hectárea en predios rústicos responde a una finalidad técnica: prevenir fraccionamientos anticipados y asegurar una transición gradual hacia usos urbanos.

En consecuencia, la condición jurídica y material del suelo define el régimen aplicable. La independización puede organizar predios rurales con expectativa de transformación; en cambio, la subdivisión corresponde a terrenos habilitados. Ignorar esta diferencia otorga efectos urbanos

[41] Pleno Registral realizado el 5 de diciembre del 2025.

a suelo aún no incorporado a la ciudad y permite eludir deberes de planificación, servicios y equipamiento.

Figura N° 12

Diferencia entre subdivisión e independización



Fuente: Elaboración propia

4.1.2. La finalidad urbanística de la independización de predios rústicos

Conforme a la Ley N° 29090, la independización o parcelación constituye una actuación aplicable exclusivamente a predios rústicos ubicados dentro de áreas urbanas o de expansión urbana, sin embargo, no produce por sí misma la transformación del suelo en urbano ni implica su incorporación automática al proceso urbanizador, por el contrario, los predios resultantes conservan su condición jurídica de suelo rústico.

En este contexto, la exigencia normativa de que las parcelas resultantes cuenten con una superficie mínima de una (1) hectárea responde a una finalidad urbanística que busca evitar la fragmentación indiscriminada del suelo susceptible de urbanización y preservar unidades territoriales con dimensiones adecuadas para desarrollar su habilitación urbana.

En ese marco, se comprende la definición de la trama vial, la lotización conforme a parámetros urbanísticos, la reserva de aportes reglamentarios para equipamiento urbano y la provisión de infraestructura y servicios públicos.

De esta forma, la independización prevista por la Ley N° 29090 debe ser entendida como una actuación preparatoria sobre suelo rústico en áreas urbanas o de expansión urbana como una etapa previa, no definitiva donde su finalidad es asegurar que el crecimiento urbano posterior pueda desarrollarse conforme a los instrumentos de planificación y al ordenamiento territorial.

Por esta razón, no puede interpretarse como un mecanismo indirecto de habilitación urbana, por ello, mientras no se ejecute el procedimiento de habilitación urbana, los predios independizados mantienen su naturaleza rústica y continúan sujetos a las limitaciones propias de esa condición, por lo tanto, la actuación deja el ámbito regulado por la Ley N° 29090 cuando el terreno no se encuentra dentro de un área urbana o de expansión urbana.

En esos supuestos, la división del predio debe sujetarse al régimen jurídico aplicable al suelo rural o agrario y tramitarse ante el gobierno regional competente, en ejercicio de las funciones que este posee en materia de saneamiento físico-legal y administración de tierras rurales. De este modo, la ubicación del predio y la finalidad urbanística de la partición constituyen elementos determinantes para establecer tanto el procedimiento aplicable como la autoridad competente.

Figura N° 13

Independización de suelo rústico



Fuente: Elaboración propia

4.2. LA CONSTRUCCIÓN REGISTRAL DE LA CONDICIÓN URBANA PREDIAL

Con fecha 12 de abril de 2024, se realizó el 285° Pleno Registral, en el que se aprobaron tres Precedentes de Observancia Obligatoria, entre ellos, destacan dos precedentes conexos que resolvieron problemáticas que venían generando criterios discrepantes en la calificación registral, en especial, en lo referido a la determinación de la condición urbana del suelo.

4.2.1. Cambio de uso del predio: Un procedimiento encubierto que asimila la habilitación urbana

En primer término, se sometió a debate el tema referido al cambio de uso de predio rústico a urbano. A efectos de un análisis más detallado, se examinará el título que motivó la discusión en el Pleno Registral.

Al respecto, este tema se refleja en el caso correspondiente al Título N° 3031393, de fecha 17 de octubre de 2023, mediante el cual se solicitó el cambio de uso de rural a urbano del predio rústico "Pampas de Pimentel", ubicado en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque, con un área de 7.04 hectáreas, inscrito en la Partida N° 02240534 del Registro de Predio de Chiclayo, Zona Registral N° II.



Imágenes del predio inscrito en la Partida N° 02240534

De la revisión del título se advierte que se presentó, como único documento sustentatorio, el CPUE emitido por la municipalidad distrital correspondiente. En este caso, el registrador formuló observación señalando que, en virtud de la Ley N° 29090, dicho certificado no acredita que el predio se ubique en zona urbana. Argumentó que este certificado se trata de un documento emitido en el marco del Plan de Desarrollo Urbano, el cual constituye un instrumento de planificación con proyección futura de la ciudad, mas no un instrumento de ejecución. En consecuencia, el registrador requirió la presentación de una resolución expedida por la entidad competente que disponga expresamente el cambio de uso del predio materia de rogación, indicando además sus características físicas.

Frente a dicha observación, el administrado interpuso recurso de apelación con fecha 27 de octubre de 2023 ante el Tribunal Registral. En su recurso, sustentó que el CPUE acredita la condición urbana del predio a la fecha de su emisión y que no se encuentra basado en un

instrumento de planificación futura. En tal sentido, sostuvo que la observación carece de fundamento, por lo que corresponde su revocatoria. En este contexto, el Tribunal, mediante la Resolución N° 0069-2024-SUNARP-TR, concluyó declarar procedente la inscripción del cambio de uso de un predio rústico a urbano en mérito al referido certificado emitido por la municipalidad distrital.

Dentro del debate registral, la vocal Carbajal Valdez formuló una posición discrepante respecto de la admisión del CPUE como documento suficiente para inscribir el cambio de uso de un predio rústico a urbano. Consideró que dicho certificado no acredita, por sí solo, la modificación de la condición jurídica del suelo. Conforme a la Ley N° 29090, su finalidad consiste en informar los parámetros de diseño y las condiciones técnicas aplicables a una futura habilitación urbana o edificación, pero no demuestra que tales actuaciones hayan sido ejecutadas.

Carbajal Valdez, en su intervención durante el Acta del 285° Pleno Registral (2024, p. 27), sostuvo que estos certificados tienen un alcance orientador, pues permiten conocer las reglas urbanísticas que resultan aplicables al inmueble. Sin embargo, precisó que no sustituyen el procedimiento de habilitación urbana exigido por la normativa vigente. Bajo esta interpretación, la transformación de un predio rústico en urbano requiere verificar el cumplimiento de las actuaciones urbanísticas correspondientes, por lo que el certificado no constituye un medio idóneo para acreditar que el terreno ya adquirió condición urbana.

La controversia evidencia que no existía una interpretación uniforme en las Salas del Tribunal Registral. En algunas resoluciones se admitió el cambio de uso sustentado en el CPUE o en el CZV. No obstante, también se emitieron decisiones que declararon improcedentes solicitudes planteadas bajo supuestos similares. Esta divergencia revela la necesidad de diferenciar entre los documentos que informan sobre la regulación urbanística aplicable y aquellos que acreditan la culminación efectiva de un proceso de habilitación urbana.

En ese contexto, y frente a la existencia de criterios contradictorios, el tema fue incorporado como primer punto de agenda en la sesión ordinaria del 285° Pleno Registral, de fecha 12 de abril de 2024. Para dicho análisis se convocó como *amicus curiae* al especialista en derecho urbanístico, Dr. Moisés Arata Solís, así como a dos vocales ponentes que representaban las posiciones interpretativas contrapuestas.

A partir de ello, se exponen a continuación las principales intervenciones vinculadas al objeto del debate.

La intervención del *amicus curiae*, Dr. Moisés Arata Solís, se centró en la distinción entre la condición legal del predio y su realidad urbana que parece evidente en teoría, pero en la práctica suele difuminarse, es por ello que, en su exposición, sostuvo que el estatuto jurídico de la propiedad varía según se trate de un predio rústico o de un predio urbano destinado a vivienda, comercio o industria.

En su exposición, Arata señaló enfáticamente que el CZV no es un documento suficiente para acreditar la condición urbana de un predio, ni tampoco para modificar su zonificación, ya sea en sede registral o fuera de ella.

Por otro lado, respecto al CPUE, se sostuvo que solo podría dar mérito a la inscripción de la naturaleza urbana en dos supuestos específicos:

1. Cuando se trata de una regularización de edificaciones bajo la Ley N° 27157, donde la ley exige acreditar una zona urbana consolidada.

2. Como documento complementario cuando la partida registral ya muestra un "tratamiento urbano" previo (como inscripciones de fábricas, subdivisiones o numeración), caso en el cual el CPUE sirve para que la municipalidad defina la condición legal del predio que ya actúa como urbano en la realidad.

   (Moisés Arata, intervención en el Acta del 285º Pleno Registral, 2024, p. 14).

El especialista destacó que existen casos de "urbanismo por realidad" como los centros históricos, que son urbanos por su propia naturaleza y antigüedad incluso cuando no cuentan con procesos formales de habilitación y se advirtió sobre el peligro de las zonas intermedias donde un plano visado por la municipalidad no debería bastar para acreditar la condición legal de urbano si el predio aún funciona como una chacra.

Sobre la división de predios, precisó que, si se regulariza una edificación en solo una fracción de un lote rústico el remanente no debe ser considerado urbano debido a que es la edificación y sus servicios lo que justifica dicha calificación en la realidad.

Finalmente, expresó su desacuerdo con la inscripción de subdivisiones de predios rústicos "sin cambio de uso" y se consideró como una forma de avanzar en la informalidad cuando se evaden áreas mínimas y no se garantiza áreas comunes o parques.

En ese sentido, en el debate sobre el cambio de uso de predios de rústico a urbano se presentaron dos ponencias con posturas contrapuestas, por un lado, el vocal Walter Morgan Plaza que defendió la Ponencia A, donde se sostiene que sí procede la inscripción del cambio de uso en mérito al CZV o al CPUE, por ende, su argumento central partió de reconocer que la propiedad urbana puede surgir de manera espontánea como un "urbano de hecho" que, en consecuencia, el Registro debería reflejar la realidad actual del predio.

En esa línea, sostuvo que estos certificados —al ser actos administrativos emitidos por la autoridad competente— acreditan tanto la zonificación como el uso concreto del suelo, por lo que las instancias registrales no deberían cuestionar la validez técnica de la información proporcionada por la municipalidad.

Por su parte, la vocal Noelia Carbajal Valdez sustentó la Ponencia B, en una posición más estricta. Sostuvo que no procede el cambio de condición sustentado solo en estos certificados. Su argumento enfatiza en señalar que la habilitación urbana es el único procedimiento administrativo formal que permite transformar un terreno rústico en urbano, garantizando así un crecimiento ordenado y la provisión de servicios públicos, así como los aportes reglamentarios correspondientes.

En ese sentido, enfatizó que, conforme a la Ley N° 29090 y al RIRP, tanto el CZV como el CPUE son documentos previos. Instrumentos de carácter preparatorio que no constituyen títulos suficientes para una inscripción definitiva del cambio de naturaleza del predio.

Finalmente, el Pleno del Tribunal Registral acordó por mayoría la postura que niega la procedencia del cambio de uso en mérito exclusivo de certificados municipales, aprobando la siguiente sumilla:

CAMBIO DE CONDICIÓN O USO DEL PREDIO DE RÚSTICO A URBANO
No procede la inscripción del cambio de condición o uso del predio de rústico a urbano en mérito al certificado de zonificación y vías o en mérito al certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios.

Criterio sustentado en la Resolución N° 527-2015-SUNARP-TR-L del 12/3/2015. Asimismo, se tuvieron en cuenta los fundamentos del voto en discordia de la Resolución N° 0069-2024- SUNARP-TR del 9/1/2024.

En consecuencia, este precedente establece un límite claro a la práctica de inscribir la condición urbana de los predios con base en certificados que no derivan de un procedimiento formal de habilitación urbana. Desde una perspectiva sistemática, la decisión reafirma que la determinación de la condición urbana del suelo no puede desvincularse del cumplimiento de los procedimientos administrativos previstos en la normativa urbanística.

Así, más que una simple unificación de criterios, el precedente configura como un verdadero punto de inflexión en la calificación registral. No solo ordena la interpretación, sino que —en el fondo— restituye la centralidad de la habilitación urbana como el mecanismo idóneo para la transformación jurídica del suelo.

Con ello, se busca corregir distorsiones que, en la práctica, venían afectando el ordenamiento territorial. También —y esto es clave— la adecuada provisión de servicios públicos y el desarrollo urbano planificado. La idea es evitar que el Registro termine funcionando, de manera indirecta, como una vía de validación de procesos de urbanización al margen del marco legal vigente. Algo así como una formalización "de hecho", pero sin los requisitos que el sistema exige.

4.2.2. La exigencia de habilitación urbana en la subdivisión de predios urbanos

En el 285° Pleno Registral, de fecha 12 de abril de 2024, se discutió sobre la exigencia de la inscripción de la habilitación urbana como requisito previo para la subdivisión de predios rústicos (rurales o eriazos). A continuación, se revisará un caso a efectos de ilustrar la controversia generada por la existencia de criterios discrepantes en la jurisprudencia registral.

En este contexto, el caso visto en el Título N° 44785, de fecha 5 de enero de 2023, mediante el cual se solicitó la inscripción de la subdivisión de un lote ubicado con frente a la calle Chuquitanta, Sublote de la parcela N° 7-B del ex Fundo Chuquitanta, en el distrito de San Martín de Porres, provincia y departamento de Lima, con un área de 810.10 m², inscrito en la Partida N° 11845464 del Registro de Predios de Lima, Zona Registral N° IX.



Imágenes del predio inscrito en la Partida N° 11845464

Como parte de los requisitos presentados para la calificación e inscripción de la subdivisión, el solicitante adjuntó la resolución municipal, junto con el expediente técnico. Sin embargo, mediante su revisión, el registrador formuló observación respecto de la condición rústica del predio. La observación se sustentó en que la resolución municipal no contenía un pronunciamiento expreso sobre la naturaleza jurídica del terreno. Una omisión que, en este caso, resultó relevante.

A partir de ello, el Tribunal delimitó el alcance de la calificación registral ya que señaló que las instancias registrales no pueden sustituir a la autoridad administrativa porque su intervención se restringe a verificar la competencia del emisor, el cumplimiento de las formalidades exigibles, la aptitud inscribible del acto y su concordancia con los antecedentes registrales.

Se identificó una incompatibilidad entre el título y la partida, es decir, si bien la municipalidad autorizó la subdivisión bajo el entendimiento de que se trataba de un lote urbano, el Registro de Predios todavía lo calificaba como rústico, además, no figuraba inscrita la actuación previa que permitiera acreditar formalmente su incorporación al ámbito urbano, esto es, la habilitación urbana. Por esa razón, el Tribunal consideró que no era posible extender el asiento solicitado.

Es así que mediante la Resolución N° 1958-2023-SUNARP-TR, de 5 de mayo de 2023, se confirmó la denegatoria de inscripción donde el criterio adoptado exige que, para registrar la subdivisión de un lote urbano, se revise la documentación prevista en el artículo 60 del RIRP y se compruebe que el predio tenga dicha condición en los antecedentes registrales, por ello, cuando la partida mantiene la naturaleza rústica, debe inscribirse previamente la habilitación urbana correspondiente (Tribunal Registral, Resolución N° 1958-2023-SUNARP-TR, 2023).

No obstante, el vocal Aldo Samillán Rivera formuló voto en discordia debido a que sostuvo que la inscripción de subdivisión e independización podría admitirse aun cuando la partida señale que el predio es rústico, siempre que la municipalidad competente acredite suficientemente su condición urbana. Según su posición, la resolución municipal, el CZV y la ubicación del inmueble en zona residencial de densidad media permitían reconocer dicha condición, sin requerir previamente una inscripción de cambio de uso o de habilitación urbana. Esta postura expresa una valoración distinta de los documentos municipales frente a la información registral (Samillán Rivera, voto en discordia en la Resolución N° 1958-2023-SUNARP-TR, 2023, pp. 15-16).

Como fundamento de su posición, el vocal invocó la presunción de validez de los actos administrativos prevista en el artículo 9 del TUO de la Ley N° 27444, señalando que debe presumirse que la municipalidad ha verificado previamente la naturaleza del predio al emitir la resolución correspondiente, por lo que no correspondería a las instancias registrales desconocer dicha calificación. Además, sustentó su posición apoyándose de jurisprudencia del Tribunal Registral en otros casos similares[42].

El caso analizado evidencia con claridad la existencia de dos posiciones contrapuestas en torno a esta problemática. Por un lado, un sector sostiene que, en atención a los límites de la calificación registral de los actos administrativos y a la competencia municipal para aprobar subdivisiones, resulta suficiente la presentación del acto administrativo que autoriza la subdivisión, sin exigir como acto previo la inscripción de la habilitación urbana.

[42] Véase las Resoluciones N° 1298-2022-SUNARP-TR del 07/04/2022, N° 1196-2019- SUNARP-TR-L del 10/05/2019, N° 1029-2013-SUNARP-TR-L del 21/06/2013, N° 1744-2016-SUNARP-TR-L del 02/09/2016, entre otras.

Por otro lado, se configura una posición que propone un examen de la adecuación del acto de subdivisión con los antecedentes registrales, a fin de verificar la condición jurídica del suelo y, en función de ello, decidir si corresponde o no la procedencia de su inscripción. Cabe señalar que, hasta la fecha del caso comentado, ambas posturas encontraban respaldo tanto en el marco normativo vigente como en diversos pronunciamientos del Tribunal Registral.

En ese contexto, al existir resoluciones contradictorias y una disparidad de criterios de interpretación en la calificación de este acto, este tema fue objeto de debate en el 285° Pleno Registral. Para tal efecto, se convocó como *amicus curiae* a la especialista en derecho registral y urbanístico, Dra. Sonia Campos Fernandez, así como a dos vocales ponentes que representaban las posiciones contrapuestas.

A continuación, se destacan las principales intervenciones en relación con el objeto del debate.

La intervención de la *amicus curiae*, Dra. Sonia Campos, fue bastante directa. Sostuvo que la calidad urbana de un predio no puede entenderse como una simple situación fáctica o administrativa. No basta con que "parezca" urbano. Para ella, se trata de una condición jurídica formal, y como tal, exige un acto previo claro: la inscripción de la habilitación urbana. Sin eso, la subdivisión —al menos sobre predios inscritos como rústicos— no debería proceder.

Bajo esta premisa, precisó además que la zonificación y los certificados de parámetros urbanísticos cumplen una función distinta. Son instrumentos de gestión, pero no transforman la naturaleza del predio por sí mismos. La conversión de suelo rústico a urbano —insiste— solo se perfecciona cuando culmina el procedimiento de habilitación urbana. Y ese procedimiento no es meramente formal: garantiza infraestructura, servicios y el cumplimiento de cargas urbanísticas.

En consecuencia, cualquier resolución municipal de subdivisión que recaiga sobre un predio inscrito como rústico adolece de un defecto de adecuación con los antecedentes registrales. En ese sentido, su inscripción resulta improcedente si no se acredita la transformación jurídica del suelo. Ya sea mediante habilitación urbana o, en casos excepcionales, a través de mecanismos de actualización previstos.

Ahora bien, en el debate sobre la subdivisión de predios inscritos como rústicos (rurales o eriazos), se configuraron dos posiciones contrapuestas.

Por un lado, la vocal Nora Mariella Aldana Durán sustentó la Ponencia A. Su posición postula que la habilitación urbana constituye un acto previo obligatorio para la inscripción de la subdivisión. Esta postura se apoya en principios estructurales del sistema, como el de adecuación y el de tracto sucesivo. En simple: los actos deben ser coherentes con lo que ya está inscrito. Si el predio es rústico, no se puede inscribir la subdivisión de un lote urbano.

Asimismo, se sostiene que, de acuerdo con la Ley N° 29090 y el RNE, la subdivisión constituye un acto propio de predios previamente habilitados, por lo que un predio rústico, en estricto, no resulta susceptible de ser subdividido bajo las reglas aplicables a lotes urbanos.

A ello se añade que, si bien la calificación registral de actos administrativos no permite cuestionar los fundamentos de fondo de las decisiones municipales, sí impone al registrador el deber de verificar la adecuación del título con los antecedentes registrales; en tal sentido, exigir la previa

habilitación urbana no implica desconocer la validez del acto administrativo, sino advertir la ausencia de un presupuesto necesario para su inscripción.

Finalmente, esta posición enfatiza que los certificados de zonificación y vías o de parámetros urbanísticos y edificatorios no constituyen títulos idóneos para modificar la naturaleza jurídica del predio, pues únicamente el procedimiento de habilitación urbana garantiza la dotación de servicios básicos y el cumplimiento de los aportes reglamentarios exigidos por la normativa urbanística.

En contraposición, la Ponencia B, formulada por el vocal Janio Zevallos[43] propone una lógica distinta, más flexible. Según esta posición, sí es posible inscribir directamente la subdivisión de predios inscritos como rústicos, sin exigir habilitación urbana previa, siempre que la municipalidad haya calificado el predio como urbano. La clave aquí es la presunción de validez del acto administrativo.

Bajo este enfoque, se entiende que la municipalidad —al autorizar la subdivisión— ya verificó la naturaleza del predio. Y lo hizo dentro de su ámbito de competencia. Por tanto, el registro no debería reexaminar esa calificación técnica.

En suma, en el debate plenario dejó en evidencia dos formas de entender la función registral. La primera reconoce la habilitación urbana como acto previo obligatorio y se sustenta en los principios de adecuación y tracto sucesivo, así como en la naturaleza jurídica de la subdivisión como acto propio de predios previamente habilitados. La segunda, más pragmática, apoyada en la validez del acto administrativo municipal, la competencia de las municipalidades en materia urbanística y un criterio pro inscripción. Dos enfoques en la forma de construir —o de permitir— la ciudad desde el derecho.

Finalmente, el Tribunal Registral acordó por mayoría aprobar el siguiente criterio:

> **INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN**
> Cuando conforme a la partida registral el predio tiene la condición de rústico, para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.
>
> Criterio sustentado en la Resolución N° 1958-2023-SUNARP-TR del 5/5/2023 y 5739-2023- SUNARP-TR del 22/12/2023

De esta manera, se establece que la inscripción de la subdivisión de predios inscritos como rústicos se encuentra condicionada, de forma necesaria, a la previa inscripción de la habilitación urbana, en tanto requisito indispensable para garantizar la adecuación del acto con los antecedentes registrales. Con ello, se refuerza la adecuación del sistema registral y se evita que el Registro convalide transformaciones del suelo al margen de los procedimientos urbanísticos establecidos.

[43] Esta ponencia fue expuesta en el CCLXXXI Pleno Registral, realizado el 14 de diciembre de 2023. En dicha sesión se incorporó como noveno punto de agenda el debate referido a la subdivisión de predio inscrito como rural: inscripción de acto previo, tema planteado por el vocal ponente Janio Zevallos Untama. No obstante, pese a haberse discutido la propuesta, no se alcanzó consenso para la aprobación de la sumilla que recogía esta posición.

4.2.3. Los predios con cambio de uso como supuesto exceptuado del régimen general de subdivisión

A partir de los precedentes de observancia obligatoria antes desarrollados, los cuales establecieron criterios interpretativos en torno a la inscripción de la subdivisión de predios y, en particular, la aclaración definitiva sobre la evaluación de la condición del suelo, surgieron diversas interrogantes respecto de su aplicación en supuestos específicos no previstos en el precedente. En ese contexto, corresponde analizar, en primer término, el caso de los predios que han sido objeto de cambio de uso de rural a urbano[44].

Este supuesto se presenta cuando un predio inscrito originalmente como rústico cuenta, en sus antecedentes registrales, con un asiento que publicita el cambio de uso de rústico a urbano en mérito a una resolución municipal[45], sin que conste inscrita la habilitación urbana. Sobre la base de dicha condición, se solicita posteriormente la inscripción de la subdivisión del predio como si se tratara de un bien urbano, al amparo de la Ley N° 29090.

Para un mejor entendimiento, resulta pertinente examinar el caso tramitado bajo el Título N° 3647967, de fecha 18 de diciembre de 2023, referido a la solicitud de inscripción de la subdivisión y del reglamento interno de un predio ubicado en el distrito de Simbal, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad, con un área de 1.7500 hectáreas, inscrito en la Partida N° 04007782 del Registro de Predios de Trujillo.

En dicho caso, el propietario solicitó la inscripción de la subdivisión en mérito a una resolución municipal; sin embargo, el registrador formuló observaciones. Señaló que no era posible determinar con precisión la ubicación del predio ni verificar si el polígono materia de independización se encontraba dentro del ámbito de la partida registral. ¿La razón? La ausencia de documentación técnica suficiente en el archivo registral.

Asimismo, advirtió que la documentación técnica presentada —plano y memoria descriptiva— no guardaba concordancia con la información registral existente.

Ante ello, se interpuso recurso de apelación. No obstante, más allá de las observaciones técnicas inicialmente formuladas, en el Tribunal Registral, la vocal ponente advirtió un defecto adicional que incidía directamente en la procedencia de la inscripción solicitada: la ausencia de inscripción de la habilitación urbana del predio.

Cabe precisar que el predio en cuestión contaba con una inscripción previa de cambio de uso de rústico a urbano aprobada por la municipalidad. Sin embargo, el Tribunal Registral estableció que dicho cambio de uso no se había producido en el marco de un procedimiento de habilitación

[44] El cambio de uso del suelo no constituye, en sí mismo, un procedimiento administrativo autónomo, sino la consecuencia jurídica derivada del procedimiento de habilitación urbana. Por ello, la conversión del suelo de rural a urbano es un efecto propio de dicho procedimiento, mas no un acto. Esta distinción se advierte en el Reglamento Nacional de Construcciones (1970), cuyo Capítulo II —"De las definiciones"— establece que el "cambio de uso de la tierra" consiste en la modificación del uso conforme a los planes de zonificación, mientras que la "habilitación" es el proceso que implica dicho cambio respecto de tierras rústicas o eriazas, sujeto a la ejecución de servicios públicos.

[45] Es preciso señalar que el cambio de uso del suelo no constituye un procedimiento vigente contemplado en las normas urbanísticas previstas en la Ley Nº 29090 y su Reglamento, norma de alcance nacional y de carácter obligatorio que tiene por objeto establecer los procedimientos administrativos para la obtención de habilitaciones urbanas, entre otros vinculados al tratamiento del suelo.

urbana —ni siquiera bajo la modalidad de habilitación urbana de oficio—, por lo que no podía considerarse que el predio hubiera adquirido formalmente la condición de urbano habilitado.

En ese sentido, al pretenderse la inscripción de la subdivisión invocando el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, bajo el entendido de que se trataba de un predio urbano[46], resultaba necesario acreditar que el inmueble había adquirido dicha condición a través del procedimiento previsto, es decir, mediante una habilitación urbana. En consecuencia, el Tribunal concluyó que el título presentado adolecía de un defecto sustantivo vinculado a la falta de dicho acto previo, disponiendo la ampliación de la observación en ese extremo.

A partir de este caso, y en atención a otros similares resueltos en segunda instancia, en el 293º Pleno Registral, realizado el 12 de diciembre de 2024, se debatió como tema de agenda los efectos de la inscripción de la resolución municipal que dispone el cambio de condición o de uso de predio rústico a urbano, cuando no se ha inscrito previamente la habilitación urbana, así como su incidencia en la aplicación del POO del 285º Pleno Registral.

En dicho debate se plantearon dos posiciones contrapuestas. Por un lado, la vocal ponente Karina Massiel Sánchez propuso una interpretación que admite una excepción a la exigencia de la habilitación urbana como acto previo, en aquellos casos en los que ya se encuentra inscrito el cambio de uso del predio.

Esta posición parte de la premisa de que el problema jurídico radica en determinar cómo debe calificarse la solicitud de subdivisión de un predio que, si bien originalmente fue inscrito como rústico, actualmente cuenta con un asiento registral que publicita su cambio de uso a urbano. Desde esa lógica, se sostiene que este supuesto no puede tratarse como si el predio aún mantuviera su condición rústica. La inscripción del cambio de uso —se dice— no es un dato menor: produce efectos jurídicos que deben ser respetados en sede registral, conforme al principio de legitimación registral.

En esa misma línea, se afirma que el Tribunal Registral ha reconocido, de manera reiterada, que la condición urbana de un predio no se adquiere exclusivamente a través del procedimiento formal de habilitación urbana. También puede configurarse —según esta postura— a partir de la realidad del entorno y del uso efectivo del suelo.

De ahí surge la idea del "predio urbano de hecho". Una categoría más flexible. Bajo esta concepción, determinados predios, aun sin haber culminado un procedimiento formal de habilitación urbana, pueden haber transitado materialmente de una condición rural a una urbana. En los hechos, para esta posición, no puede ser ignorado por el registro.

Sobre esta base, la ponencia enfatiza que, cuando el cambio de uso se encuentra inscrito, el Registro ha otorgado publicidad a un acto administrativo emitido por la autoridad competente, el cual se encuentra amparado por la presunción de validez y legitimación propia de los asientos registrales. En consecuencia, no resulta jurídicamente viable que, en una calificación posterior, se desconozcan los efectos de dicha inscripción exigiendo la habilitación urbana como requisito

[46] Es preciso señalar que la Norma Técnica G.040 "Definiciones" del RNE establece que la independización puede originarse en distintos supuestos: la independización propiamente dicha —referida a terrenos rústicos, lo que en la Ley Nº 29090 se denomina independización de terreno rústico sin cambio de uso—, la habilitación urbana o la subdivisión —esta última vinculada a predios urbanos, conforme a la citada ley—. En ese sentido, el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, en su artículo 60, regula los requisitos para la inscripción de la subdivisión de predio urbano, la cual se sustenta en la respectiva resolución municipal de subdivisión.

previo para la subdivisión, pues ello implicaría contradecir un acto previamente incorporado al Registro.

Asimismo, la vocal Sánchez destaca que, conforme al POO sobre calificación de actos administrativos, el registrador no puede cuestionar los fundamentos de fondo ni la regularidad del procedimiento administrativo que dio origen al acto inscrito. En tal sentido, si la municipalidad —en ejercicio de su competencia— ha determinado que el predio es urbano y ha aprobado su subdivisión, el Registro debe limitarse a verificar los aspectos formales del acto, sin imponer exigencias adicionales que desnaturalicen dicha decisión.

Finalmente, se advierte que mantener una exigencia de habilitación urbana en estos casos podría generar inseguridad jurídica. Incluso, afectar el principio de predictibilidad en la calificación registral, en tanto el propio Tribunal ha venido admitiendo, en situaciones análogas, la inscripción de actos sobre predios cuya condición urbana ha sido reconocida sin necesidad de habilitación formal.

En ese sentido, la ponencia concluye que, cuando el cambio de uso a urbana obra inscrito, corresponde admitir la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad. Sin exigir, como acto previo, la habilitación urbana. Es una lógica de coherencia con la propia práctica registral, en el fondo.

Por otro lado, la posición contraria, defendida por la vocal ponente Maritha Escobar Lino, sostiene que el precedente vigente sobre la exigencia de la habilitación urbana resulta aplicable incluso en aquellos supuestos en los que el predio cuenta con inscripción de cambio de uso. Es decir, el cambio de uso no altera la regla.

La ponencia de la vocal Escobar se estructura, en buena medida, a partir de la necesidad de precisar los efectos jurídicos de la inscripción de resoluciones municipales de cambio de uso de predios. Sobre todo, cuando estas no han sido emitidas dentro de un procedimiento de habilitación urbana.

Desde esa perspectiva, el análisis debe partir del POO del 285° Pleno Registral como un criterio que establece que la habilitación urbana constituye un acto previo indispensable para la inscripción de la subdivisión cuando el predio figura como rústico en la partida registral.

Sobre esa base, Escobar afirma que la inscripción de un cambio de uso no equivale a la transformación jurídica del predio en urbano habilitado, es así que se sostiene que estas resoluciones municipales se limitan a declarar la zonificación o el uso potencial del suelo, pero no acreditan el cumplimiento de las condiciones técnicas - jurídicas que exige el ordenamiento para considerar a un predio como habilitado urbano.

En esa línea, se enfatiza que la normativa urbanística vigente, particularmente la Ley N° 29090 y el RNE, reconoce a la habilitación urbana como el único procedimiento formal mediante el cual un predio adquiere la condición de urbano habilitado, en consecuencia, no se constituye como es un simple trámite ya que es el mecanismo que garantiza la dotación de servicios básicos, la ejecución de obras de infraestructura y el cumplimiento de las cargas urbanísticas.

En consecuencia, la subdivisión, conforme a su propia definición normativa, solo resulta procedente respecto de predios previamente habilitados, y no respecto de predios que únicamente cuenten con una zonificación urbana.

Asimismo, se destacó que, en la práctica, muchas resoluciones de cambio de uso han sido utilizadas como mecanismos que encubren verdaderos procesos de habilitación urbana, sin cumplir con las exigencias técnicas.

Por ello, se advierte que reconocer efectos equivalentes a dichas resoluciones supondría, en los hechos, desnaturalizar el sistema urbanístico. Y más aún, permitir la elusión de obligaciones vinculadas al ordenamiento territorial. Algo que, en el fondo, termina afectando la lógica misma de planificación.

Desde la perspectiva registral, se sostiene que exigir la previa inscripción de la habilitación urbana responde a la necesidad de verificar la adecuada concordancia entre el título presentado y los antecedentes registrales, en conclusión, en realidad es un problema de coherencia interna del sistema. En ese sentido, la denegatoria de inscripción de la subdivisión en estos casos obedece a una inadecuación registral.

En cuanto al principio de legitimación registral, Escobar introduce una precisión importante porque se señala que este no se ve afectado por la exigencia de la habilitación urbana ya que la inscripción del cambio de uso legitima únicamente el contenido específico del asiento, es decir, la zonificación o el uso del suelo, pero no la condición de predio habilitado, por tanto, no resulta posible extender los efectos de dicha inscripción a una situación jurídica distinta.

Finalmente, en virtud de ambas ponencias, el Pleno del Tribunal Registral ante un debate dividido y solo por la diferencia de un voto, concluyó que la inscripción del cambio de uso no exime del cumplimiento del precedente vigente, reafirmando que la habilitación urbana constituye un presupuesto jurídico indispensable para la inscripción de la subdivisión. En consecuencia, aun cuando en la partida registral conste inscrito el cambio de condición o uso del predio de rústico a urbano, debe exigirse, como acto previo, la inscripción de la habilitación urbana, en tanto solo este procedimiento permite la transformación plena y válida de la condición jurídica del suelo.

En ese sentido, se aprobó la siguiente sumilla:

> Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.
>
> POO aprobado en el 311º Pleno Registral, 2024.

Como consecuencia de su aprobación, este precedente ha sido aplicado en las Resoluciones Nº 0765-2026-SUNARP-TR, de fecha 20 de febrero de 2026; Nº 1196-2026-SUNARP-TR, de fecha 19 de marzo de 2026; Nº 3403-2025-SUNARP-TR, de fecha 12 de agosto de 2025; y Nº 5483-2024-SUNARP-TR, de fecha 20 de diciembre de 2024.

CAPÍTULO V: DESARROLLO METODOLÓGICO, ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1.1. Tipo y enfoque de investigación

La presente investigación es de tipo socio-jurídico, se orienta a analizar la interacción entre el ordenamiento jurídico y la realidad social, examina las normas urbanísticas, los criterios técnicos y la jurisprudencia registral vinculados al fenómeno de la informalidad urbana.

Asimismo, adopta un enfoque cualitativo ya que se analizan conceptos, teorías, hechos, disposiciones normativas y criterios jurisprudenciales que permiten explicar el problema objeto de estudio desde una perspectiva integral.

5.1.2. Diseño de investigación

La investigación adopta un diseño de estudio de caso instrumental, dado que analiza de manera intensiva un fenómeno jurídico específico —la jurisprudencia del Tribunal Registral que atribuye a los procedimientos de formalización de COFOPRI efectos urbanísticos equivalentes a los de la habilitación urbana, particularmente a partir del precedente aprobado en el 302° Pleno Registral— con el propósito de comprender un problema de mayor alcance: su incidencia en la desnaturalización del ordenamiento territorial.

Conforme señalan Robert E. Stake (2005), el estudio de caso instrumental utiliza un caso particular como medio para explicar un fenómeno más amplio, mientras que Robert K. Yin (2003) sostiene que este diseño resulta apropiado cuando se pretende investigar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real mediante la integración de múltiples fuentes de evidencia. En ese sentido, el presente estudio articula el análisis de la jurisprudencia, la normativa, la doctrina, las opiniones técnicas del MVCS y la información proveniente de las municipalidades para comprender integralmente la problemática investigada.

5.1.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

En primer lugar, se utilizará la técnica de análisis documental, mediante la revisión sistemática de libros, artículos científicos, tesis, informes técnicos, documentos institucionales y demás fuentes bibliográficas relacionadas con el derecho urbanístico, la formalización de la propiedad informal, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sostenible.

En segundo lugar, se realizará el análisis normativo, orientado al examen e interpretación de la legislación nacional vinculada con la formalización de la propiedad, las habilitaciones urbanas, el régimen de saneamiento físico-legal y el ordenamiento territorial. A través de esta técnica se evaluará la coherencia, evolución y articulación de las normas que regulan la materia objeto de estudio.

En tercer lugar, se empleará la técnica de análisis jurisprudencial, mediante la revisión y sistematización de resoluciones emitidas por el Tribunal Registral. El objetivo será identificar los criterios interpretativos utilizados para reconocer efectos urbanísticos a los procedimientos de formalización de COFOPRI.

Los instrumentos para la recolección de datos estarán constituidos por fichas de análisis documental, fichas de análisis normativo y matrices de análisis jurisprudencial que permitirán registrar, organizar y sistematizar la información obtenida de manera ordenada y consistente.

Las fuentes analizadas comprenden lo siguiente:

- A nivel técnico: la Opinión Vinculante contenida en el Informe Técnico-Legal N° 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV y el Informe N° 113-2017-COFOPRI/DND.
- A nivel municipal: las respuestas proporcionadas por diez municipalidades de Lima Metropolitana (Jesús María, La Molina, San Borja, San Miguel, Lurigancho-Chosica, La Victoria, Cieneguilla, Pueblo Libre, Punta Negra y Ancón).
- A nivel registral: las Resoluciones N° 2384-2025-SUNARP-TR, 2569-2025-SUNARP-TR, 2570-2025-SUNARP-TR y 2775-2025-SUNARP-TR, así como el Acta del CCCII (302) Pleno Registral.

5.2. RESULTADOS

5.2.1. Resultado del Objetivo Específico 1

Tabla N° 9

Análisis jurisprudencial de la Resolución N° 2384-2025

Fuente N°	**001**
Resolución	Resolución N° 2384-2025-SUNARP-TR
Fecha de publicación	5 de junio de 2025
Órgano que lo emite	Tribunal Registral – Segunda Sala Vocal ponente: Daniel Edward Tarrillo Monteza.
Ratio decidendi	No resulta exigible la inscripción previa de su habilitación urbana para la inscripción de una subdivisión de lote urbano aprobada por la municipalidad cuando el predio proviene de un procedimiento de saneamiento físico-legal por COFOPRI y fue independizado como consecuencia de la inscripción del PTL. En estos casos, la formalización realizada por COFOPRI es un procedimiento administrativo equivalente a una habilitación urbana, debido a que comprende la delimitación de lotes, vías, equipamientos urbanos, aportes y distribución de áreas destinadas a fines urbanos. Por tanto, no se configuran los presupuestos del POO del 285° Pleno del Tribunal Registral.
Argumentos	a) Existencia de autorización municipal válida La Municipalidad Distrital de Huertas aprobó la subdivisión mediante resolución de alcaldía y documentación técnica exigida por el RIRP. b) Compatibilidad con los antecedentes registrales

	La subdivisión solicitada es compatible con la situación jurídica publicitada en la partida registral, debido a que el predio tendría una configuración urbana derivada de la lotización aprobada por COFOPRI. c) Reconocimiento de la formalización de COFOPRI como procedimiento equivalente a la habilitación urbana El Tribunal considera que la lotización y el saneamiento físico-legal efectuado por COFOPRI, al contar con un esquema similar, produce efectos urbanísticos equivalentes a una habilitación urbana. d) Inaplicabilidad del precedente del Pleno 285° El POO del 285° Pleno exige habilitación urbana previa cuando el predio está inscrito como rústico o figura un cambio de uso. Estos supuestos no se presentan en el caso concreto.
Decisión	La Sala ordenó revocar la observación formulada por el registrador y declaró que no es exigible la inscripción previa de la habilitación urbana.
Comentario	La Sala adopta una interpretación funcional de la habilitación urbana al equiparar los efectos del saneamiento físico-legal efectuado por COFOPRI y los del proceso de habilitación urbana (licencia y recepción de obras). En ese orden, considera suficiente la existencia de instrumentos de planificación, como el PTL y el CDA, para acreditar la condición urbana del predio. Sin embargo, esta interpretación implica una reducción del contenido urbanístico de la habilitación urbana, al ponderar la proyección de la distribución de áreas sobre el cumplimiento de cargas urbanísticas (vías, equipamiento urbano, infraestructura, aportes, etc.) que le permiten la integración socio-espacial a la ciudad.

Tabla N° 10

Análisis jurisprudencial de la Resolución N° 2569-2025

Fuente N°	**002**
Resolución	Resolución N° 2569-2025-SUNARP-TR
Fecha de publicación	13 de junio de 2025
Órgano que lo emite	Tribunal Registral – Quinta Sala Vocal ponente: Maritha Elena Escobar Lino.
Ratio decidendi	No es exigible la inscripción previa de una habilitación urbana para inscribir una subdivisión aprobada por la municipalidad cuando el predio proviene de un procedimiento de formalización realizado por COFOPRI, en el cual se aprobó el PTL y el CDA. La lotización aprobada por COFOPRI puede ser asimilada de manera funcional a una habilitación urbana, debido a que determina la organización espacial, la distribución

	de lotes y áreas destinadas a vivienda, comercio, equipamiento urbano y aportes reglamentarios, por lo que no se configuran los presupuestos del POO del 285° Pleno.
Argumentos	a) Existencia de una lotización aprobada por COFOPRI Se acredita que el predio fue independizado de un PTL dentro del procedimiento de formalización del Centro Poblado Huertas. b) Existencia de una distribución formal de áreas urbanas El procedimiento de formalización incluyó la aprobación del CDA, destinándose áreas de vivienda, comercio, equipamiento urbano y aportes c) Presunción de consolidación urbana La Sala considera que la existencia de la lotización implica que los lotes cuentan con infraestructura urbana y servicios básicos, equiparándolo a la habilitación urbana. d) Inaplicabilidad del precedente del Pleno 285° El precedente exige la habilitación urbana cuando el predio tiene origen rústico o existe un cambio de uso. Sin embargo, en el caso concreto este no fue inmatriculado como rústico ni se registra cambio de uso.
Decisión	La Sala ordenó revocar la observación formulada por el registrador y declaró que no es exigible la inscripción previa de habilitación urbana.
Comentario	La Sala asume una posición funcionalista respecto de la definición de la condición urbana del predio, al asimilar la formalización ejecutada por COFOPRI y la habilitación urbana. Para ello se considera suficiente la revisión del PTL y el CDA. De esta forma, la Sala atribuye a la inscripción de instrumentos típicos del saneamiento físico-legal de la propiedad la capacidad de acreditar la existencia de infraestructura urbana y servicios básicos en el predio. Sin embargo, esa inferencia se sustenta en una presunción basada en instrumentos de planificación y saneamiento, más que en la verificación del cumplimiento de las cargas urbanísticas o de la ejecución material de las obras de urbanización. En consecuencia, el Tribunal desplaza el análisis desde la constatación efectiva de las condiciones físicas y funcionales que permiten la integración urbana del predio hacia la existencia de instrumentos técnicos de planificación inscritos. En suma, la Sala posiciona una interpretación que antepone la configuración documental sobre la comprobación de los estándares urbanísticos que, conforme al régimen de habilitación urbana, garantiza la incorporación del suelo al proceso de urbanización.

Tabla N° 11

Análisis jurisprudencial de la Resolución N° 2570-2025

Fuente N°	**003**
Resolución	Resolución N° 2570-2025-SUNARP-TR

Fecha de publicación	13 de junio de 2025
Órgano que lo emite	Tribunal Registral – Quinta Sala Vocal ponente: Maritha Elena Escobar Lino.
Ratio decidendi	Cuando un predio ha sido independizado como resultado del saneamiento físico-legal de la propiedad informal no resulta exigible la inscripción previa de su habilitación urbana, puesto que este procedimiento puede asimilarse de manera funcional. Por tanto, no se configuran los presupuestos de aplicación del POO del 285° Pleno.
Argumentos	a) Existencia de una lotización aprobada por COFOPRI Se acredita que el predio fue independizado de un PTL dentro del procedimiento de formalización del Centro Poblado Huertas. b) Existencia de una distribución de áreas El procedimiento de formalización incluyó la aprobación del cuadro general de distribución de áreas, destinándose áreas de vivienda, comercio, equipamiento urbano y aportes. c) Presunción de urbanización y asimilación funcional a la habilitación urbana La Sala sostiene que la aprobación de la lotización y la definición de áreas implica que los lotes cuentan con infraestructura urbana y servicios básicos. Por tanto, se considera el predio como parte de una habilitación, en base a una presunción. d) Inaplicabilidad del precedente del Pleno 285° El precedente exige habilitación urbana cuando el predio tiene origen rústico o figura inscrito un cambio de uso. Sin embargo, el predio este no fue inmatriculado como rústico ni se registra cambio de uso.
Decisión	La Sala ordenó revocar la observación formulada por el registrador y declaró que no es exigible la inscripción previa de habilitación urbana.
Comentario	La Sala asume una posición funcionalista respecto de la definición de la condición urbana del predio, al equiparar la formalización ejecutada por COFOPRI y la habilitación urbana. Al igualar estos procedimientos, el Tribunal considera suficiente la revisión del PTL y el CDA para calificar al predio como urbano. De esta forma, la Sala afirma que la determinación de áreas para ciertos usos urbanos (equipamiento, aportes, etc.) implica que estos sean empleados para esos fines. No se realiza en base a una constatación, sino de una inferencia construida a partir de la inscripción de instrumentos de planificación y saneamiento.

Tabla N° 12

Análisis jurisprudencial de la Resolución N° 2775-2025

Fuente N°	**004**
Resolución	Resolución N° 2775-2025-SUNARP-TR
Fecha de publicación	27 de junio de 2025

Órgano que lo emite	Tribunal Registral – Quinta Sala Vocal ponente: Elena Rosa Vásquez Torres.
Ratio decidendi	Cuando un predio ha sido independizado como resultado del procedimiento de formalización de la propiedad informal ejecutado por COFOPRI no resulta exigible la inscripción previa de una habilitación urbana para la inscripción de una subdivisión aprobada por la municipalidad, puesto que este procedimiento puede asimilarse a una habilitación urbana y no se configuran los presupuestos de aplicación del POO del 285° Pleno.
Argumentos	a) Existencia de una lotización aprobada por COFOPRI y de la distribución de áreas Se acredita que el predio fue independizado de un PTL dentro del procedimiento de formalización del Centro Poblado Huertas e incluyó la aprobación del CDA, destinándose áreas de vivienda, comercio, equipamiento urbano y aportes. b) Distinción conceptual entre el saneamiento físico-legal y la habilitación urbana Los efectos urbanísticos en ambos son diferentes. La inscripción del PTL no implica que los lotes cuenten con infraestructura urbana completa ni servicios básicos. La habilitación urbana supone la provisión efectiva de agua, desagüe, electricidad, vías y demás servicios urbanos. c) Presunción de urbanización y asimilación funcional a la habilitación urbana La Sala sostiene que el predio ha subdividirse formó parte de la lotización y en este se prevé áreas para equipamiento y aportes, lo que implica que los lotes cuentan con infraestructura urbana y servicios básicos. Es una presunción, no hay verificación en campo de esta afirmación. e) Inaplicabilidad del precedente del Pleno 285° El precedente exige habilitación urbana cuando el predio tiene origen rústico o figura inscrito un cambio de uso. Sin embargo, en el caso concreto este no fue inscrito como rústico ni se registra cambio de uso.
Decisión	La Sala ordenó revocar la observación formulada por el registrador y declaró que no es exigible la inscripción previa de habilitación urbana.
Comentario	La Sala establece la diferencia conceptual (naturaleza, finalidad y efectos urbanísticos) entre el saneamiento físico-legal y la habilitación urbana. En ese sentido, la Sala reconoce que el PTL de una posesión informal no implica la existencia o ejecución de infraestructura urbana, ni equivale a una habilitación urbana. No obstante, la Sala arriba a una conclusión que se aparta de dicha premisa inicial debido a que se aplica la excepción prevista en el POO del Pleno N° 285 para los supuestos de formalización de COFOPRI, sustentándose en la sola inscripción del PTL y CDA, por ende, cabe señalar que en el razonamiento adoptado no se verifica la constatación material en campo respecto del cumplimiento de los aportes reglamentarios ni de la ejecución efectiva de las áreas destinadas a infraestructura o equipamiento urbano.

Se advierte la existencia de una tensión argumentativa interna, en la medida en que la decisión se sustenta en premisas que no resultan compatibles con la decisión adoptada y si bien la Sala niega formalmente la equivalencia entre la formalización de posesiones informales y la habilitación urbana termina en la práctica atribuirse a aquellos efectos funcionales similares a los de esta última.

En consecuencia, se configura una interpretación de carácter funcionalista respecto de la condición urbana del predio para efectos de su calificación urbanística, por lo tanto, la Sala presume que la inscripción de estos instrumentos propios del saneamiento físico-legal implica la existencia de infraestructura urbana y servicios básicos.

El análisis de las Resoluciones N° 2384-2025-SUNARP-TR, 2569-2025-SUNARP-TR, 2570-2025-SUNARP-TR y 2775-2025-SUNARP-TR, emitidas por dos Salas del Tribunal Registral en el periodo de junio a setiembre de 2025, permitió identificar una línea jurisprudencial respecto de la calificación de la condición urbana y los efectos urbanísticos de los predios inmatriculados a partir de los procedimientos de formalización de la propiedad informal por COFOPRI.

En las resoluciones, se concluye que no resulta exigible la inscripción previa de una habilitación urbana para la inscripción de subdivisiones cuando el predio proviene de un procedimiento de saneamiento físico-legal y consta que fue independizado como consecuencia de la inmatriculación e inscripción del PTL. Más adelante, este criterio interpretativo fue consolidado por el POO del 302° Pleno Registral. En dicho acuerdo, el Tribunal incorporó una excepción para la calificación de subdivisiones de aquellos predios mediante un procedimiento de saneamiento físico-legal efectuado conforme a ley.

La revisión conjunta de las resoluciones evidencia que el Tribunal construye esta decisión en función a cuatro criterios recurrentes y diferenciados donde el primero consiste en (i) reconocer al PTL y al CDA como instrumentos técnicos idóneos para acreditar la configuración urbana del predio, el segundo radica en considerar que (ii) la existencia de áreas destinadas a vivienda, infraestructura, equipamiento urbano y aportes revela una organización espacial compatible con un proceso de urbanización, el tercero se manifiesta en (iii) la presunción de la existencia de infraestructura urbana y servicios básicos, aun sin efectuar una verificación material de tales condiciones. Por último, el cuarto criterio consiste en (iv) restringir la aplicación del POO del 285° Pleno Registral, sosteniendo que este resulta exigible solo cuando el predio conserva origen rústico o existe un cambio de uso del suelo.

Tabla N° 13

Criterios interpretativos del Tribunal Registral

Criterio	¿Qué sostiene el Tribunal?	Tipo de razonamiento	Carácter documental o análisis de antecedentes registrales
(i) Reconocimiento del PTL y del CDA como instrumentos técnicos	El Tribunal considera que el PTL y el CDA son documentos idóneos para acreditar determinadas características del predio formalizado.	Probatorio-documental.	La acreditación de la situación urbanística se sustenta en documentos generados durante el procedimiento de formalización por COFOPRI, otorgándoles valor suficiente para la calificación registral.
(ii) Existencia de organización espacial propia de una habilitación urbana.	A partir de la información contenida en el PTL y el CDA, el Tribunal concluye que el predio presenta una distribución de lotes, vías, equipamiento urbano y áreas de aporte que revela una estructura urbana organizada.	Inferencia basada en los antecedentes registrales.	La organización espacial del asentamiento no se verifica materialmente, sino que se deduce del contenido gráfico y descriptivo de los instrumentos técnicos en los antecedentes registrales.
(iii) Presunción de infraestructura urbana y servicios básicos	El Tribunal presume que la organización espacial reflejada en el PTL y el CDA implica la existencia de infraestructura urbana y servicios básicos, aun sin constatación material.	Presunción[47].	El análisis documental trasciende la constatación de la configuración física y se convierte en fundamento para presumir condiciones materiales de urbanización que no han sido verificadas por la autoridad competente.
(iv) Restricción de la aplicación del precedente del 285º Pleno Registral	El Tribunal considera que no corresponde exigir habilitación urbana previa cuando el predio ha sido formalizado y no mantiene formalmente la condición de rústico ni existe un cambio de uso.	Consecuencia jurídica derivada de los criterios anteriores.	Los antecedentes registrales derivados de la formalización adquieren efectos jurídicos equivalentes a los de una habilitación urbana, desplazando la exigencia de acreditación material de las condiciones urbanísticas mediante recepción de obras.

Fuente: Elaboración propia.

Esta posición adquiere especial relevancia cuando se contrasta con el POO del 285° Pleno Registral ya que se exige la previa inscripción de la habilitación urbana para la inscripción de subdivisiones, lo que supone la existencia de una resolución municipal de recepción de obras[48] emitida conforme al procedimiento regulado por la Ley N° 29090.

La recepción de obras constituye el acto administrativo mediante el cual la municipalidad verifica la ejecución de las obras de urbanización autorizadas y constata el cumplimiento de las

[47] En la discusión de este resultado se reconstruirá la estructura de la presunción formulada por el Tribunal Registral (ver pág. 128).

[48] Conforme al artículo 34 del RIRP y el artículo 10 de la Ley N° 29090.

condiciones urbanísticas necesarias para la incorporación formal del suelo a la ciudad, por tanto, la exigencia de la habilitación urbana responde a una lógica de control material del territorio, basada en la comprobación efectiva de infraestructura vial, servicios básicos, áreas de aporte y demás componentes que integran el proceso de urbanización.

Este control encuentra fundamento en las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las municipalidades en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como en la autonomía política, económica y administrativa reconocida a los gobiernos locales por el artículo 194 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se sustenta en la competencia exclusiva de las municipalidades para fiscalizar las habilitaciones urbanas, prevista en el artículo 79, numeral 3.6.1, de la Ley Orgánica de Municipalidades, y en la facultad de supervisar la ejecución de los proyectos de habilitación urbana dentro de su jurisdicción, reconocida en el artículo 4, numeral 9, de la Ley N° 29090.

En tal sentido, solo a partir de la verificación técnica es posible reconocer que el suelo ha adquirido las condiciones necesarias para integrarse a la estructura urbana de la ciudad, circunstancia que resulta insuficiente presumirse solo con la inscripción de instrumentos técnicos elaborados con fines de formalización de la propiedad. Si bien estos instrumentos tienen por objeto identificar, delimitar y regularizar situaciones de posesión preexistentes, permitiendo la incorporación registral de los predios ocupados y el reconocimiento de derechos de propiedad. Lo anterior no implica, por sí misma, que el asentamiento cuente con las condiciones técnicas exigidas para ser considerado un predio urbano consolidado.

En consecuencia, los instrumentos reflejan una propuesta de organización espacial o un esquema de urbanización, pero no acreditan la ejecución real de las obras urbanas, la implementación de servicios básicos ni el cumplimiento de los estándares urbanísticos establecidos por la normativa vigente.

El debate durante la aprobación del precedente resulta relevante porque evidencia una tensión interna entre dos posiciones, por un lado, algunos vocales sostuvieron la necesidad de mantener la diferenciación conceptual entre la formalización de la propiedad y la habilitación urbana, en concordancia con el criterio técnico del MVCS, por otro lado, la posición mayoritaria consideró que los procedimientos de formalización ejecutados por COFOPRI incorporan elementos de ordenación urbana suficientes para justificar un tratamiento diferenciado en sede registral.

Es así que se refuerza la tendencia observada en las resoluciones analizadas debido a que se evidencia un desplazamiento progresivo del estándar de calificación de la condición urbana y el precedente se fundamenta en argumentos de naturaleza urbanística donde la regla finalmente aprobada se apoya en un criterio de valoración documental de los antecedentes registrales.

De este modo, el 302° Pleno consolida un modelo híbrido porque se mantiene formalmente la exigencia de habilitación urbana para la procedencia de la subdivisión y se admite su inaplicación en el caso de predios formalizados por COFOPRI, por lo tanto, acreditación de la condición urbana cambia de enfoque y se traslada a la valoración documental.

En consecuencia, el principal hallazgo del objeto especifico 1 consiste en que la jurisprudencia registral ha reemplazado un criterio urbanístico de carácter material por un criterio documental, por lo tanto, la inscripción del PTL, del CDA y de los antecedentes registrales

derivados del procedimiento de formalización pasa a ser considerada suficiente para producir efectos equivalentes a los de una habilitación urbana.

5.2.2. Resultado del Objetivo Específico 2

Tabla N° 14

Ficha de análisis de la opinión vinculante del MVCS

Fuente N°	**001**
Documento	Informe Técnico-Legal N° 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV
Fecha de publicación	21 de setiembre de 2020
Órgano que lo emite	Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del MVCS.
Antecedentes	La consulta formulada por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) al MVCS tiene su origen en una problemática planteada por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres (MDSMP), en el marco de la gestión de licencias de edificación en su jurisdicción y surge en un contexto en el que se solicitaban licencias de edificación sobre predios formalizados, en consecuencia se genera incertidumbre respecto de su condición urbanística. La MDSMP cuestiona si el saneamiento físico-legal de COFOPRI permite considerar que los predios formalizados cuentan con habilitación urbana o si, por el contrario, resulta exigible que obtengan la habilitación urbana y recepción de obras ante la municipalidad. A partir de ello, la MML eleva la consulta al MVCS solicitando un pronunciamiento respecto de si, para efectos de solicitar actos urbanísticos —como modificaciones del predio y licencias conforme a la Ley N° 29090—, resulta suficiente que los predios formalizados por COFOPRI cuenten con los instrumentos técnicos de saneamiento.
Problema jurídico	Determinar los efectos urbanísticos de la formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI, en relación con: (i) su equivalencia funcional con la habilitación urbana; (ii) la procedencia de la edificación; y (iii) los mecanismos de regularización urbanística.
Ratio decidendi	El MVCS establece una separación conceptual entre formalización (COFOPRI) y habilitación urbana, pero reconoce efectos limitados de la primera cuando existe consolidación urbana material, permitiendo excepciones tales como proyecto de VIS y mecanismos de regularización (habilitación de oficio) para integrar de estos predios al régimen urbanístico formal.
Argumentos	a) Diferenciación funcional entre formalización y habilitación urbana El MVCS sostiene que la formalización realizada por COFOPRI constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal que reconoce una realidad preexistente y facilita su inscripción registral, mientras que la habilitación urbana es un procedimiento administrativo que incorpora el suelo al ámbito

	urbano, garantizando el cumplimiento de condiciones técnicas, de infraestructura y servicios. b) Delimitación entre el saneamiento físico-legal y la habilitación urbana ya que se precisa que los PTL aprobados por COFOPRI no equivalen a un proyecto de habilitación urbana ni acreditan la ejecución de obras, en consecuencia, no pueden sustituir el procedimiento regular de la Ley N° 29090. c) Reconocimiento de la realidad urbana consolidada debido a que el MVCS reconoce que los predios formalizados suelen ubicarse en áreas con ocupación efectiva con acceso a servicios básicos y se justifica un tratamiento diferenciado que permita su integración progresiva al régimen urbanístico, por lo tanto, se contemplan mecanismos excepcionales como la edificación mediante proyectos VIS y su regularización mediante la habilitación urbana de oficio.
Decisión	1. La formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI no otorga la condición de predio urbano habilitado ni sustituye el procedimiento de habilitación urbana regulado en la Ley N° 29090. 2. Los predios formalizados no pueden acceder de forma directa a licencias de edificación sin contar antes con la habilitación urbana. De manera excepcional, se admite el desarrollo de proyectos de edificación en el marco de VIS, siempre que se cumplan condiciones técnicas y de servicios básicos. 3. La incorporación de los predios formalizados por COFOPRI al régimen urbanístico requiere la tramitación de la habilitación urbana o la declaración de habilitación urbana de oficio por parte de la municipalidad competente.

Tabla N° 15

Ficha de análisis de la opinión de COFOPRI

Fuente N°	**002**
Documento	Informe N° 113-2017-COFOPRI/DND
Fecha de publicación	21 de diciembre de 2017
Órgano que lo emite	Dirección de Normalización y Desarrollo de COFOPRI
Antecedentes	El Director de Vivienda del MVCS formuló una consulta a COFOPRI con el propósito de determinar si el PTL aprobado en los procesos de formalización de la propiedad reemplaza a las habilitaciones urbanas convencionales y cuál es la condición y uso del suelo de los predios sometidos a procesos de formalización. La consulta surge ante la necesidad de determinar los efectos urbanísticos de los instrumentos técnicos aprobados por COFOPRI y su relación con el régimen de habilitación urbana regulado en la Ley N° 29090.

Problema jurídico	Determinar si los PTL aprobados por COFOPRI en los procesos de formalización de la propiedad informal producen efectos equivalentes a la habilitación urbana y cuál es la condición urbanística y el uso del suelo de los predios incorporados a los procesos de formalización.
Ratio decidendi	Los PTL son instrumentos de formalización que permiten incorporar las ocupaciones informales a la ciudad formal, reconociendo la realidad física existente y el destino asignado a los lotes; sin embargo, no reemplaza al procedimiento de habilitación urbana, por tratarse de mecanismos jurídicos sujetos a exigencias técnicas y cargas urbanísticas diferentes.
Argumentos	**a)** La formalización constituye un mecanismo histórico de incorporación de la informalidad a la ciudad formal. COFOPRI sostiene que el saneamiento físico-legal es un mecanismo para integrar las ocupaciones informales al ámbito urbano formal. **b)** La formalización y la habilitación urbana poseen naturaleza y finalidades distintas. Por un lado, la habilitación urbana implica la transformación de suelo mediante la ejecución obligatoria de obras de infraestructura y servicios. Por su parte, la formalización reconoce una realidad urbana preexistente y facilita su incorporación al sistema formal de propiedad. **c)** Los PTL elaborados por COFOPRI reflejan la realidad física preexistente de la posesión informal, en la medida en que no constituyen proyectos urbanísticos futuros ni instrumentos de planificación urbana, sino representaciones de la ocupación consolidada del suelo. En ese sentido, delimitan lotes, áreas de circulación, equipamientos y demás usos existentes en el asentamiento informal, sin que ello implique el ejercicio de competencias de zonificación, las cuales corresponden exclusivamente a los gobiernos locales. **d)** La intervención de COFOPRI no puede equipararse a una habilitación urbana. El informe señala que la formalización integral de predios ocupados no equivale a un proceso de habilitación urbana, aun cuando permita la incorporación de dichos asentamientos a la ciudad formal. **e)** Los predios formalizados adquieren condición urbana y zonificación residencial por mandato legal. COFOPRI interpreta que las áreas formalizadas se incorporan de manera automática al área de expansión urbana y adquieren una condición urbana con zonificación residencial, correspondiendo a las municipalidades adecuar más adelante sus instrumentos de planificación territorial y zonificación.
Decisión	1. Los PTL aprobados por COFOPRI en el marco de los procesos de formalización no constituyen ni reemplazan el procedimiento de habilitación urbana convencional. 2. La formalización y la habilitación urbana son mecanismos jurídicos distintos que persiguen finalidades diferentes. 3. Los PTL incorporan a la formalidad urbana las ocupaciones informales, reconociendo la realidad física existente y el destino asignado a los lotes. 4. Los predios formalizados tienen condición urbana y uso residencial, correspondiendo a las municipalidades adecuar la zonificación y demás instrumentos de planificación urbana.

El análisis del Informe Técnico Legal N° 032-2020-VIVIENDA y del POO del 302° Pleno Registral permitió identificar una divergencia interpretativa respecto de la naturaleza jurídica de la formalización de la propiedad informal y de sus efectos urbanísticos.

El MVCS, en su calidad de ente rector en materia de urbanismo, es competente para emitir opinión vinculante sobre la normativa relacionada a habilitaciones urbanas y edificaciones[49]. En ese marco, el MVCS ha señalado de forma expresa que la formalización de la propiedad constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal orientado a regularizar la titularidad y reconocer una situación preexistente, sin que ello signifique la conversión de la condición urbana del suelo.

En línea con ello, COFOPRI, en su condición de ente rector del programa de formalización de la propiedad[50], a propósito de una consulta del MVCS, señala que la formalización de ocupaciones informales sigue una forma y trámite diferente a la habilitación urbana, y el PTL es la representación gráfica de la distribución urbana existente para incorporarlo a la ciudad formal.

Desde esta posición, la formalización y la habilitación urbana responden a finalidades distintas y operan sobre ámbitos diferentes: la primera se vincula con la regularización de derechos de propiedad, mientras que la segunda tiene por objeto incorporar suelo eriazo o rústico al proceso formal de urbanización mediante el cumplimiento de requisitos técnicos y urbanísticos.

Por su parte, el Tribunal Registral ha desarrollado una interpretación distinta. Si bien reconoce que ambas instituciones poseen naturaleza jurídica propia y no son por definición normativa equivalentes, considera que ciertos elementos de la formalización son semejantes a los de una habilitación urbana, debido a que evidencian una organización espacial compatible con usos urbanos. Bajo esta premisa, la existencia de un PTL y un CDA puede justificar la inaplicación de la exigencia de habilitación urbana previa para la inscripción de determinados actos registrales, como la subdivisión.

Esta posición se refleja en la intervención de la vocal Rosario Guerra durante el debate del 302° del Pleno Registral. Al explicar los criterios adoptados por la Primera Sala, sostuvo que la formalización y la habilitación urbana constituyen instituciones distintas; sin embargo, consideró que, en determinados casos, los procedimientos de formalización ejecutados por COFOPRI pueden incorporar elementos urbanísticos equivalentes a los exigidos para una habilitación urbana:

> Entre las resoluciones emitidas en la Primera Sala, hemos hecho referencia al informe vinculante del Ministerio de Vivienda. ¿Qué se consideró vinculante? Que **la habilitación urbana no es lo mismo que la lotización producto de la formalización realizada por COFOPRI** [...].
>
> En el expediente que analizamos [...] **se acreditó que existía un cuadro de áreas con todos los aportes correspondientes. En la práctica, lo actuado por COFOPRI equivalía a una habilitación urbana** [...].

[49] Artículo 10, inciso 10 de la Ley N° 29090.
[50] Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 803.

> Lo que procuramos en nuestra resolución —que fue muy casuística— fue marcar una línea interpretativa: **reconocer que formalizar no equivale a habilitar, pero admitir la excepción cuando la formalización incluyó todos los elementos urbanísticos exigidos**. (Guerra, intervención en el 302° Pleno Registral, 2025).

Como se aprecia, esta postura se impuso en el debate porque terminó siendo la base del precedente aprobado, se reconoció que la formalización y la habilitación urbana son instituciones distintas, con finalidades, procedimientos y efectos diferenciados, sin embargo, la posición mayoritaria sostuvo un criterio distinto debido a que se consideró que los instrumentos técnicos de la formalización pueden en ciertos casos cumplir una función equivalente, en consecuencia, admitió su uso como sustituto excepcional de la habilitación urbana.

Asimismo, se identificó una postura alineada con el criterio técnico del MVCS que fue fue defendida por la vocal Andrea Gotuzzo y el vocal Walter Morgan donde, ambos cuestionaron que el Registro atribuya efectos equivalentes a la habilitación urbana a partir de documentos de COFOPRI.

En particular, la vocal Andrea Gotuzzo sostuvo que la habilitación urbana requiere una serie de verificaciones técnicas que corresponden a la autoridad municipal. No pueden deducirse solo de los documentos generados por COFOPRI:

> Si afirmamos que una habilitación urbana tiene sus propias reglas, **debemos evaluar no solo la existencia de lotes, sino también la presencia de aportes, vías y demás elementos**. [...] Siguiendo la lógica del precedente, si sostenemos que, aun existiendo un cambio de uso inscrito, el predio sigue considerándose rústico por no haber pasado la recepción de obras, entonces, **aunque COFOPRI haya realizado el proceso de titulación, deberíamos continuar considerando el predio como de expansión urbana, precisamente porque no ha pasado por una habilitación urbana**. [...] **El saneamiento que realiza COFOPRI es distinto a la habilitación urbana, ya que esta última implica verificaciones adicionales que no se reflejan únicamente en un cuadro de áreas**. (Gotuzzo, intervención en el 302° Pleno Registral, 2025).

La intervención de la vocal Gotuzzo enfatiza que la diferencia entre formalización y habilitación urbana no radica solo en su denominación, sino en los mecanismos de control técnico que caracterizan a esta última. Desde esta perspectiva, la existencia de planos, cuadros de áreas o instrumentos de lotización no resulta suficiente para acreditar el cumplimiento de los estándares urbanísticos exigidos por el ordenamiento jurídico.

En la misma línea, el vocal Walter Morgan sostuvo que la propia normativa de COFOPRI y el criterio vinculante del MVCS delimitan el alcance de sus competencias, las cuales no comprenden la ejecución ni la aprobación de habilitaciones urbanas:

> La verdad es que lo señalado por la doctora Andrea hace un momento es cierto: entendimos —y así lo ratifica el informe del Ministerio de Vivienda mencionado— que **la habilitación urbana no la realiza COFOPRI**. [...] **El reglamento de COFOPRI se limita a sanear la titularidad y otorgar el título de propiedad**. Es cierto que COFOPRI realiza trabajo de campo, mide dimensiones y elabora cuadros [...], **pero hasta ahí llega su competencia**. Por ello, **no encuentro sustento para crear una excepción basada únicamente en la existencia de un cuadro de áreas**. (Morgan, intervención en el 302° Pleno Registral, 2025).

La posición del vocal Morgan refuerza la interpretación sostenida por el MVCS al destacar que los procedimientos de formalización tienen como finalidad el saneamiento físico-legal de la propiedad y no la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas requeridas para la urbanización del suelo. En consecuencia, considera que la sola existencia de instrumentos técnicos generados por COFOPRI no puede justificar la inaplicación de la exigencia de habilitación urbana prevista por la normativa urbanística.

El análisis de ambas posiciones permite advertir que la discrepancia no se encuentra en la definición de las instituciones ya que el punto de conflicto está en los efectos jurídicos que deben atribuirse a la formalización.

Es así que el criterio técnico del MVCS vincula la condición urbana del predio con la aprobación municipal de la habilitación urbana y la verificación del cumplimiento de sus obras, en cambio, la jurisprudencia registral considera que la revisión documental de los instrumentos de saneamiento físico-legal puede justificar la inaplicación de dicho requisito.

Como resultado, se evidencia una tensión interpretativa entre dos niveles institucionales debido a que el MVCS y COFOPRI mantienen la separación entre saneamiento físico-legal y urbanización, por otro lado, el Tribunal Registral flexibiliza la exigencia de habilitación urbana para predios formalizado y se muestra la coexistencia de dos modelos donde uno está basado en el cumplimiento de estándares urbanísticos materiales y el otro se apoya en el reconocimiento jurídico de situaciones urbanas consolidadas.

En consecuencia, los resultados permiten concluir que el precedente del Tribunal Registral no resulta compatible con la naturaleza jurídica de la habilitación urbana ni con el criterio técnico sostenido por el MVCS. Aunque reconoce la diferencia entre ambas instituciones, en la práctica atribuye a la formalización efectos urbanísticos propios de la habilitación urbana. Esto ocurre sin exigir la verificación material de las obras ni los mecanismos de control urbanístico previstos por la normativa vigente.

5.2.3. Resultado del Objetivo Específico 3

Tabla N° 16

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 1

Fuente N°	**001**
Municipalidad	**Jesús María (MDJM)**
Documento	Carta Nº 003-2026-MDJM-GDU
Fecha	6 de febrero de 2026
Funcionario que suscribe	Ing. Joe Félix Benavides Vargas
Dependencia	Gerencia de Desarrollo Urbano
Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad?

	2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Señaló que los predios formalizados por COFOPRI no pueden ser considerados predios urbanos habilitados, debido a que la aprobación de la habilitación urbana constituye una competencia exclusiva de la municipalidad conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades. 2. Indicó que la subdivisión solo procede respecto de predios que cuenten antes con la habilitación urbana aprobada por la municipalidad. 3. Precisó que para el otorgamiento de licencia de edificación el predio debe contar, como mínimo, con un proyecto de habilitación urbana aprobado.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal de COFOPRI es un procedimiento de saneamiento físico-legal destinado a regularizar la titularidad y formalizar la ocupación del suelo, pero no sustituye el procedimiento de habilitación urbana regulado por la Ley N° 29090, cuya aprobación corresponde solo a las municipalidades. En consecuencia, los predios formalizados por COFOPRI no pueden ser considerados predios habilitados para efectos de la subdivisión de lotes ni del otorgamiento de licencias de edificación.
Criterio institucional	Formalista estricta
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad normativa
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. – Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. – Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. – Ley N° 28923, Ley que crea el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La municipalidad reconoce que COFOPRI puede aprobar planos perimétricos y de trazado y lotización, mediante los cuales se definen usos, áreas y medidas que acceden al Registro de Predios. Sin embargo, la MDJM considera que estos actos forman parte de un proceso de formalización y

	saneamiento físico-legal orientado a regularizar la propiedad informal y no constituyen una habilitación urbana. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La municipalidad enfatiza que la habilitación urbana constituye el proceso de conversión del suelo. Asimismo, destaca que la aprobación de la habilitación urbana constituye una competencia exclusiva municipal. Por ello, un predio solo puede considerarse habilitado cuando ha sido objeto del procedimiento administrativo correspondiente y cuenta con aprobación municipal. c) Justificación de la improcedencia de la subdivisión La MDJM sustenta que la definición de subdivisión prevista en la Ley N° 29090 se refiere al fraccionamiento de un lote habilitado como urbano. Por tanto, si no existe habilitación urbana previa, no puede existir subdivisión ya que la formalización de COFOPRI no reemplaza dicho requisito.
Comentario	La MDJM adopta una posición formalista respecto de la relación entre la formalización de la propiedad y habilitación urbana. Su criterio establece una distinción entre el saneamiento físico-legal desarrollado por COFOPRI y los procedimientos regulados por la Ley N° 29090 debido a que en esa línea, atribuye a este último un carácter exclusivo, excluyente de las competencias municipales establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades y resulta coherente con la estructura del régimen urbanístico peruano, en consecuencia, rechaza cualquier equiparación entre la formalización de COFOPRI y la habilitación urbana. Es así que se evidencia una discrepancia sustancial con la línea jurisprudencial plasmada en el precedente aprobado en el Pleno 302° por el Tribunal Registral que reconocen efectos equivalentes a la habilitación urbana en determinados procesos de formalización, por ello, constituye un ejemplo representativo de la tensión existente entre la interpretación administrativa municipal y la interpretación registral respecto de los efectos urbanísticos de la formalización de la propiedad informal.

Tabla N° 17

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 2

Fuente N°	**002**
Municipalidad	**Lurigancho-Chosica (MDLCH)**
Documento	Carta Nº 059-2026-MDL/GDU-SGOPRI
Fecha	20 de febrero de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Hebert Herrera Sánchez
Dependencia	Subgerencia de Obras Privadas
Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios

	sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Señaló que los predios formalizados por COFOPRI no constituyen predios urbanos habilitados, puesto que la habilitación urbana corresponde ser aprobada por la municipalidad competente. 2. Indicó que la subdivisión requiere una evaluación previa de la condición urbanística y normativa del predio formalizado. 3. Precisó que el otorgamiento de licencia de edificación solo sería viable en determinados supuestos vinculados a proyectos de VIS, conforme al Decreto Supremo Nº 005-2025-VIVIENDA.
Ratio administrativa	La formalización efectuada por COFOPRI consiste en un mecanismo extraordinario de saneamiento físico-legal que no equivale a una habilitación urbana ni sustituye el procedimiento regulado por la Ley N° 29090. Sin embargo, los predios formalizados pueden acceder a determinados procedimientos, como la licencia de edificación para proyectos de VIS, siempre que acrediten condiciones técnicas y cumplan los requisitos establecidos por la norma vigente.
Criterio institucional	Formalista flexible
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad hibrida
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. – Decreto Supremo N° 005-2025-VIVIENDA, Reglamento de Vivienda de Interés Social. – Informe Técnico-Legal N° 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDLCH reconoce el criterio contenido en el Informe Técnico-Legal N° 032-2020-VIVIENDA, según el cual la formalización desarrollada por COFOPRI constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal destinado a reconocer y formalizar una realidad física preexistente. En consecuencia, considera que la formalización no constituye un procedimiento de

	habilitación urbana ni produce los efectos jurídicos propios de esta institución. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La municipalidad asume que la habilitación urbana constituye un procedimiento administrativo específico regulado por la Ley N° 29090 y sujeto a aprobación municipal. Por ello, la condición de predio formalizado no implica que el predio haya cumplido con los requisitos urbanísticos exigidos para ser considerado un lote habilitado. c) Justificación de la improcedencia de la subdivisión La MDLCH considera que la subdivisión constituye un procedimiento aplicable a predios urbanos habilitados. No obstante, en lugar de rechazar la subdivisión, sostiene que corresponde realizar antes una evaluación de la condición urbanística y normativa del predio formalizado, a fin de determinar si resulta viable su aprobación.
Comentario	La MDLCH adopta una posición formalista flexible respecto de la relación entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana. Reconoce que la formalización desarrollada por COFOPRI constituye un procedimiento de saneamiento físico-legal y no una habilitación urbana en los términos de la Ley N° 29090. Para sustentar esta posición se apoya en el Informe Técnico-Legal N° 032-2020-VIVIENDA, que distingue ambas instituciones y niega que la formalización produzca efectos urbanísticos equivalentes a los de una habilitación urbana. No obstante, admite la posibilidad de reconocer ciertos efectos a los predios formalizados. No descarta de manera absoluta la subdivisión ni el otorgamiento de licencias de edificación, sino que condiciona su procedencia a una evaluación técnica previa y, en el caso de la edificación, a los supuestos especiales previstos para los proyectos VIS. En ese sentido, si bien no comparte la equiparación entre formalización y habilitación urbana asumida por el Tribunal Registral en el precedente aprobado por el Pleno 302°, tampoco exige de manera absoluta la previa habilitación urbana para todo procedimiento posterior, introduciendo criterios de evaluación técnica y normativa que permiten flexibilizar la aplicación de la Ley N° 29090.

Tabla N° 18

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 3

Fuente N°	**003**
Municipalidad	**Ancón (MDA)**
Documento	Carta Nº 036-2026-SGPUOPYC/GDU/MDA
Fecha	26 de enero de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Nereyda Cristina Guerrero Sandoval
Dependencia	Subgerencia de Planeamiento Urbano, Obras Privadas y Catastro

Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Indicó que los predios formalizados por COFOPRI no constituyen predios urbanos habilitados, debido a que la habilitación urbana es una competencia exclusiva municipal. 2. Señaló que la subdivisión solo procede respecto de predios que cuenten con habilitación urbana aprobada, por lo que los predios formalizados por COFOPRI deben regularizar antes su situación urbanística. 3. Precisó que el otorgamiento de licencia de edificación exige contar con habilitación urbana aprobada por la municipalidad.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal de COFOPRI constituye un mecanismo de regularización físico-legal que no reemplaza la habilitación urbana ni las competencias urbanísticas municipales. En consecuencia, los predios formalizados por COFOPRI no pueden ser considerados predios urbanos habilitados y deben regularizar antes su situación urbanística para acceder a procedimientos de subdivisión o licencias de edificación previstos en la Ley N° 29090.
Criterio institucional	Formalista estricta
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad normativa
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. – Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. – Régimen jurídico de formalización de la propiedad informal administrado por COFOPRI.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDA considera que la formalización de COFOPRI constituye un procedimiento de saneamiento físico-legal destinado a regularizar la titularidad de los ocupantes y facilitar la inscripción registral de los predios. De esta forma, entiende que dicho procedimiento no produce los efectos jurídicos de una habilitación urbana ni supone el cumplimiento de las exigencias urbanísticas previstas en la Ley N° 29090.

	b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La MDA enfatiza que la habilitación urbana constituye un procedimiento administrativo de competencia exclusiva municipal, mediante el cual se autoriza la incorporación formal del suelo al proceso de urbanización. Por ello, la condición de predio urbano habilitado solo puede derivar de la aprobación municipal y no de un procedimiento de formalización. c) Justificación de la improcedencia de la subdivisión La MDA sostiene que la subdivisión constituye un acto urbanístico que presupone la existencia de un lote urbano habilitado. En consecuencia, los predios formalizados por COFOPRI que no cuentan con habilitación urbana aprobada deben regularizar su situación urbanística antes de acceder a un procedimiento de subdivisión.
Comentario	La MDA adopta una posición formalista estricta respecto de la relación entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana. Reconoce que la formalización desarrollada por COFOPRI constituye un procedimiento de saneamiento físico-legal y no una habilitación urbana en los términos de la Ley N° 29090. En ese sentido, no comparte la equiparación entre formalización y habilitación urbana asumida por el Tribunal Registral en el precedente aprobado por el Pleno 302°, y exige la previa habilitación urbana de predios formalizados por COFOPRI como condición necesaria para la realización de cualquier acto urbanístico posterior, sin admitir mecanismos de flexibilización ni criterios sustitutivos basados en la verificación material del predio.

Tabla N° 19

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 4

Fuente N°	**004**
Municipalidad	**Punta Negra (MDPN)**
Documento	Carta Nº 0045-2026-SOPyC-GDT/MDPN
Fecha	27 de febrero de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Hans Noeth Andía Cochachi
Dependencia	Subgerencia de Obras Privadas y Catastro
Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio?

	3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Señaló que los predios titulados por COFOPRI sí pueden considerarse habilitados, en la medida que fueron incorporados al Registro de Predios con la condición de urbanos, siendo el título emitido por COFOPRI el documento acreditativo de dicha condición. 2. No obstante, indicó que para efectos de subdivisión corresponde antes realizar una habilitación urbana de oficio o regularizar la habilitación urbana del predio. 3. Asimismo, sostuvo que los predios titulados por COFOPRI pueden acceder al otorgamiento de licencias de edificación y conformidad de obra aun cuando no cuenten con habilitación urbana formal.
Ratio administrativa	La titulación de predios por COFOPRI no otorga *per se* la condición de predio urbano habilitado; no obstante, puede generar efectos materiales que permiten su asimilación funcional a la habilitación urbana. En consecuencia, si bien los predios formalizados pueden ser objeto de actos posteriores como la subdivisión, ello se encuentra condicionado a la previa regularización ante la municipalidad, mediante mecanismos como la habilitación urbana —incluso de oficio—, que permita verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas por la normativa vigente.
Criterio institucional	Mixto
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad hibrida
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. – Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDPN sostiene que la formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI, aun cuando no constituye una habilitación urbana formal, genera efectos materiales que permiten asimilarla. En ese sentido, señala que la inscripción registral del predio titulado por COFOPRI acredita la existencia de una configuración física y jurídica susceptible de ser considerada equivalente, en términos funcionales, a un predio habilitado. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La MDPN enfatiza que la habilitación urbana constituye el acto administrativo que otorga la condición urbana al predio, garantizando el cumplimiento de estándares técnicos (lote mínimo, servicios básicos, etc.).

	c) Justificación de la improcedencia de la subdivisión La subdivisión es entendida como un acto urbanístico que presupone la existencia de un lote urbano habilitado, por lo que, en principio, no procede en ausencia de dicha condición. No obstante, reconoce que los predios titulados por COFOPRI pueden acceder a mecanismos de regularización, como la habilitación urbana de oficio, a efectos de viabilizar más adelante su subdivisión.
Comentario	La MDPN adopta una posición mixta, respecto de la relación entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana debido a que por un lado, reconoce que la titulación por COFOPRI no sustituye el cumplimiento de los procedimientos urbanísticos previstos en la Ley N° 29090, sin embargo, admite que dicha formalización genera efectos materiales que pueden ser asimilados a la habilitación urbana. En este punto, el criterio municipal se aproxima parcialmente a la posición del Tribunal Registral en cuanto al reconocimiento de ciertos efectos urbanísticos en predios formalizados, sin embargo, no adopta una lógica de equivalencia funcional. En ese sentido, la MDPN introduce elementos de flexibilidad técnica , pero sin abandonar el marco normativo de la Ley N° 29090, en consecuencia, se configura un enfoque mixto, se reconoce la relevancia material de la formalización y se preserva el procedimiento como requisito central para la generación de efectos urbanísticos.

Tabla N° 20

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 5

Fuente N°	**005**
Municipalidad	**Cieneguilla (MDC)**
Documento	Carta Nº 108-2026-MDC/GDUR-SOPC
Fecha	23 de febrero de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Bill Johan Leguia Vásquez
Dependencia	Subgerencia de Obras Privadas y Catastro
Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?

Respuestas	1. Señaló que los predios formalizados por COFOPRI que forman parte de un PTL pueden asimilarse a nivel material a una habilitación urbana. 2. Indicó que, conforme a recientes resoluciones del Tribunal Registral, resulta procedente la subdivisión de predios formalizados por COFOPRI siempre que cuenten con condiciones urbanas suficientes y formen parte de una lotización. 3. Precisó que estos predios pueden acceder a licencias de edificación cuando cumplan las condiciones técnicas, de seguridad y zonificación previstas por la normativa, en los casos referidos a proyectos de VIS.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI, aun cuando no constituye una habilitación urbana, genera efectos técnico-urbanísticos que pueden ser asimilados de manera funcional a este procedimiento cuando se acredita la aprobación de la lotización y el cumplimiento de condiciones técnicas. En consecuencia, los predios formalizados pueden acceder a actos posteriores como la subdivisión y a licencias de edificación en determinados supuestos (como las VIS), sin requerir una habilitación urbana previa en sentido formal.
Criterio institucional	Funcional
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad material consolidada
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. – Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. – Decreto Supremo N° 005-2025-VIVIENDA, Reglamento de Vivienda de Interés Social – Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. – Ley N° 28923, Ley que crea el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos. – Resolución N° 2384-2025-SUNARP-TR, de fecha 10 de junio de 2025.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDC sostiene que COFOPRI desarrolla un proceso de formalización y titulación de ocupaciones informales, el cual se valida a través de instrumentos técnicos. En ese sentido, considera que estos instrumentos técnicos pueden ser asimilados al procedimiento de habilitación urbana. Asimismo, se señala que, en el marco de las VIS, estos predios aun cuando no cuenten con una habilitación urbana aprobada, pueden acceder al otorgamiento de licencias de edificación. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La MDC establece que es un procedimiento formal para incorporar un predio al ámbito urbano, el cual culmina con la recepción de obras, que

	resulta en la generación de lotes urbanos aptos para ser objeto de actos jurídicos y urbanísticos posteriores. c) Justificación de la procedencia de la subdivisión de predios formalizados por COFOPRI En principio, la MDC señala que la subdivisión es un acto propio de los predios urbanos habilitados; no obstante, en mérito a la reciente Resolución N° 2384-2025-SUNARP-TR, mediante la cual el Tribunal concluyó que los predios formalizados por COFOPRI pueden ser objeto de subdivisión, considera que siempre que estos acrediten la aprobación de la lotización y el cumplimiento de las condiciones técnicas, es procedente su subdivisión.
Comentario	La MDC adopta una posición que se aparta del formalismo estricto, al reconocer que la formalización de la propiedad informal, si bien no constituye una habilitación urbana, puede generar efectos urbanísticos cuando se sustenta en instrumentos técnicos que acreditan la configuración física del predio. Este criterio se alinea con la posición asumida por el Tribunal Registral. En particular, con el reconocimiento de la subdivisión de predios formalizados por COFOPRI. Ello siempre que se verifique la aprobación de la lotización y el cumplimiento de condiciones técnicas mínimas. En ese sentido, la MDC configura un criterio de equivalencia funcional entre la formalización y la habilitación urbana, en el cual, sin desconocer la diferencia conceptual, se admite que la primera puede producir efectos urbanísticos para habilitar actos posteriores como la subdivisión y la edificación. En suma, este criterio contribuye a superar la brecha entre el régimen de formalización de la propiedad y el régimen urbanístico, permitiendo la integración progresiva de la ciudad informal al ordenamiento urbano formal. No obstante, dicha flexibilización también plantea retos en términos de seguridad jurídica y de uniformidad en la aplicación de la normativa, en la medida en que desplaza el control desde parámetros normativos hacia evaluaciones técnicas caso por caso por parte de la administración municipal.

Tabla N° 21

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 6

Fuente N°	**006**
Municipalidad	**La Molina (MDLM)**
Documento	Carta Nº 0485-2026-MDLM-GDU-SOP
Fecha	25 de febrero de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Gabriella Cuadros Díaz
Dependencia	Subgerencia de Obras Privadas

Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Indicó que los predios formalizados por COFOPRI no constituyen predios habilitados. 2. Señaló que no procede la subdivisión de dichos predios sin habilitación urbana. 3. Precisó que tampoco resulta viable el otorgamiento de licencias de edificación mientras no exista, como mínimo, un proyecto de habilitación urbana aprobado.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI no otorga la condición de predio urbano habilitado ni produce efectos urbanísticos que permitan sustituir el procedimiento de habilitación urbana. En consecuencia, los predios formalizados no pueden ser objeto de subdivisión ni acceder a licencias de edificación mientras no cuenten, como mínimo, con un proyecto de habilitación urbana aprobado conforme a la Ley N° 29090.
Criterio institucional	Formalista estricta
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad normativa
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDLM considera que la formalización de COFOPRI constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal orientado a regularizar la titularidad de los predios, sin que ello implique el cumplimiento de las exigencias urbanísticas previstas en la normativa vigente. En consecuencia, no le reconoce efectos urbanísticos ni la asimila a una habilitación urbana. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La MDLM entiende que la habilitación urbana es un procedimiento administrativo de competencia exclusiva municipal, mediante el cual se

	autoriza la incorporación del suelo al ámbito urbano, garantizando el cumplimiento de condiciones técnicas, normativas y de servicios básicos. c) Justificación de la procedencia de la subdivisión de predios formalizados por COFOPRI La MDLM sostiene que la subdivisión constituye un acto urbanístico que presupone la existencia de un predio urbano habilitado. En ese sentido, establece la improcedencia en predios formalizados por COFOPRI que no cuenten con habilitación urbana, exigiendo incluso, como condición mínima, la aprobación de un proyecto de habilitación urbana.
Comentario	La MDLM adopta una posición propia del formalismo estricto, se sostiene que la formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI no genera efectos urbanísticos ni puede ser equiparada a una habilitación urbana, en esa línea, establece una separación entre el régimen de saneamiento físico-legal y el régimen urbanístico regulado por la Ley N° 29090. La MDLM no admite excepciones ni criterios de asimilación funcional porque exige como condición mínima para la viabilidad de actos posteriores la existencia de un proyecto de habilitación urbana aprobado y eleva el umbral respecto de otros enfoques formalistas, al exigir al menos su aprobación en fase de proyecto.

Tabla N° 22

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 7

Fuente N°	**007**
Municipalidad	**San Borja (MDSB)**
Documento	Carta Nº D000343-2026-MSB-GM-GDUC-SOP
Fecha	17 de febrero de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Fernando Manuel Julio Gayoso Vargas
Dependencia	Subgerencia de Obras Privadas
Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados como predios que cuentan con habilitación urbana en el marco de la Ley N° 29090? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?

Respuestas	1. Indicó que los predios formalizados por COFOPRI no constituyen predios habilitados. 2. Señaló que no procede la subdivisión de predios sin habilitación urbana. 3. Precisó que tampoco resulta viable el otorgamiento de licencias de edificación mientras no exista, como mínimo, un proyecto de habilitación urbana aprobado.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI no otorga la condición de predio urbano habilitado ni produce efectos urbanísticos que permitan sustituir el procedimiento de habilitación urbana. En consecuencia, los predios formalizados no pueden ser objeto de subdivisión ni acceder a licencias de edificación mientras no cuenten, como mínimo, con un proyecto de habilitación urbana aprobado conforme a la Ley N° 29090.
Criterio institucional	Formalista estricta
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad normativa
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDLM considera que la formalización de COFOPRI constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal orientado a regularizar la titularidad de los predios, sin que ello implique el cumplimiento de las exigencias urbanísticas previstas en la normativa vigente. En consecuencia, no le reconoce efectos urbanísticos ni la asimila a una habilitación urbana. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La MDLM entiende que la habilitación urbana es un procedimiento administrativo de competencia exclusiva municipal, mediante el cual se autoriza la incorporación del suelo al ámbito urbano, garantizando el cumplimiento de condiciones técnicas, normativas y de servicios básicos. c) Justificación de la procedencia de la subdivisión de predios formalizados por COFOPRI La MDLM sostiene que la subdivisión constituye un acto urbanístico que presupone la existencia de un predio urbano habilitado. En ese sentido, establece la improcedencia en predios formalizados por COFOPRI que no cuenten con habilitación urbana, exigiendo incluso, como condición mínima, la aprobación de un proyecto de habilitación urbana.
Comentario	La MDLM adoptó una posición de formalismo estricto porque se sostuvo que la formalización de la propiedad informal de COFOPRI no genera efectos urbanísticos ni puede ser considerada equivalente a una habilitación urbana, por lo tanto, establece una separación entre el régimen de saneamiento físico-legal y el régimen urbanístico regulado por la Ley N° 29090.

	La MDLM no admite excepciones ni criterios de asimilación funcional, exigiendo como condición para la viabilidad de actos posteriores la existencia de un proyecto de habilitación urbana aprobado. En ese sentido, la MDLM se configura como un modelo rígido, que pondera el cumplimiento del procedimiento administrativo sobre la consideración de la realidad física del predio. Si bien este enfoque refuerza la seguridad jurídica y la coherencia normativa, también evidencia una limitada capacidad de integración de los procesos de formalización de la propiedad informal al sistema urbanístico formal.

Tabla N° 23

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 8

Fuente N°	**008**
Municipalidad	**La Victoria (MDLV)**
Documento	Carta Nº 000378-2026-SGOPC-GDU/MLV
Fecha	8 de abril de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Guillermo Orlando Fernández Carrión
Dependencia	Subgerencia de Obras Privadas y Catastro
Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Indicó que los procedimientos de formalización de COFOPRI tienen como finalidad el saneamiento físico-legal de la propiedad y no constituyen habilitación urbana, se tratan de mecanismos distintos conforme al Informe Técnico Legal Nº 032-2020-VIVIENDA. 2. Señaló que la subdivisión dependerá de la evaluación de la condición urbanística específica de cada predio. 3. Precisó que no corresponde otorgar licencias de edificación en ausencia de habilitación urbana, con excepción del caso de proyectos de viviendas de interés social (VIS) y bajo condiciones específicas para el caso de predios formalizados por COFOPRI.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal de COFOPRI no constituye habilitación urbana ni produce efectos urbanísticos equivalentes; sin embargo, los predios formalizados pueden ser objeto de evaluación municipal para la ejecución de determinados actos urbanísticos, como la subdivisión y el otorgamiento de licencias de edificación en supuestos

	excepcionales vinculados a VIS, siempre que se verifique el cumplimiento de condiciones urbanísticas y técnicas específicas, sin sustituir el procedimiento formal de habilitación urbana.
Criterio institucional	Formalista flexible
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad hibrida
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. – Informe Técnico Legal Nº 032-2020-VIVIENDA
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDLV reconoce que la formalización de COFOPRI constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal destinado a regularizar la titularidad predial, sin que ello implique el cumplimiento de las exigencias urbanísticas ni la generación de efectos equivalentes a una habilitación urbana. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La MDLV sostiene que la habilitación urbana es un procedimiento administrativo de competencia municipal que permite incorporar el predio al ámbito urbano, garantizando el cumplimiento de condiciones técnicas, normativas y de dotación de servicios. c) Justificación de la procedencia de la subdivisión de predios formalizados por COFOPRI Si bien la subdivisión y la edificación son actos propios de predios habilitados, la MDLV introduce un criterio de evaluación previa de la condición urbanística del predio, permitiendo de manera excepcional su procedencia en el marco de proyectos VIS, siempre que se cumplan condiciones técnicas específicas.
Comentario	La MDLV adopta una posición de formalismo flexible, al mantener la distinción conceptual entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana, negando que la primera produzca efectos urbanísticos equivalentes en los términos de la Ley N° 29090. No obstante, introduce una flexibilización al admitir que determinados actos urbanísticos, como la subdivisión y el otorgamiento de licencias de edificación, puedan ser evaluados y autorizados en supuestos excepcionales vinculados a proyectos VIS. Este criterio supone un desplazamiento parcial desde un enfoque normativo estricto hacia una evaluación técnica de la condición urbanística del predio.

Tabla N° 24

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 9

Fuente N°	**009**

Municipalidad	**Pueblo Libre (MDPL)**
Documento	Carta Nº 000584-2026-MPL/SGOPHU
Fecha	30 de marzo de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Blanca Luz Georgina Nieto Berghusen
Dependencia	Subgerencia de Obras Privadas y Habilitaciones Urbanas
Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Señaló que el predio titulado por COFOPRI posee condición urbana por mandato legal y registral, por lo que no le es exigible la habilitación urbana. 2. Indicó que estos predios pueden ser objeto de subdivisión siempre que se encuentren inscritos en SUNARP y cumplan los requisitos establecidos en la Ley Nº 29090. Esto garantiza que cualquier partición respete los parámetros urbanísticos vigentes. 3. Sostuvo que pueden acceder al otorgamiento de licencias de edificación y conformidad de obra siempre que se cumplan las exigencias técnicas edificatorias y procedimentales previstas en la normativa vigente.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI otorga a los predios una condición urbana reconocida a nivel registral, produciendo efectos urbanísticos para prescindir del procedimiento formal de habilitación urbana. En consecuencia, los predios formalizados pueden ser objeto de subdivisión y acceder a licencias de edificación, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente.
Criterio institucional	Funcional
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad material consolidada
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. – Informe Técnico Legal Nº 032-2020-VIVIENDA, opinión vinculante sobre la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI, emitido por la Dirección de Vivienda del MVCS.

Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDPL sostiene que la formalización de COFOPRI no solo cumple una función de saneamiento físico-legal, sino que también genera efectos urbanísticos al reconocer una realidad urbana preexistente, la cual es validada mediante su inscripción registral. b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana Si bien reconoce que la habilitación urbana es el procedimiento formal previsto por la Ley N° 29090 para incorporar suelo al ámbito urbano, la MDPL considera que, en el caso de predios formalizados, dicha finalidad ya ha sido cumplida mediante el proceso de formalización. c) Justificación de la procedencia de la subdivisión de predios formalizados por COFOPRI La MDPL considera que la subdivisión y la edificación pueden realizarse sobre predios formalizados, siempre que estos cumplan con los parámetros urbanísticos y técnicos vigentes, desplazando la exigencia de habilitación urbana formal por una verificación del cumplimiento material de dichos requisitos.
Comentario	La MDPL adopta un criterio funcional, al reconocer que la formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI no solo tiene efectos de saneamiento, sino que también produce efectos urbanísticos para considerar al predio como urbano sin necesidad de una habilitación urbana formal. Este enfoque supone una equivalencia material entre la formalización y la habilitación urbana, en la medida en que ambas cumplen la función de incorporar el predio al ámbito urbano y habilitarlo para el desarrollo de actos posteriores como la subdivisión y la edificación. La MDPL desplaza el análisis desde el cumplimiento del procedimiento hacia la verificación del cumplimiento de condiciones técnicas y urbanísticas, privilegiando la realidad física consolidada del predio. Este criterio se alinea con una visión de ciudad material consolidada, en la que la formalización actúa como mecanismo suficiente de integración al ordenamiento urbano.

Tabla N° 25

Ficha de análisis de respuesta municipal N° 10

Fuente N°	**010**
Municipalidad	**San Miguel (MDSM)**
Documento	Carta Nº 023-2026-SGC/GDU/MDSM
Fecha	30 de abril de 2026
Funcionario que suscribe	Arq. Alicia Jessica Vargas Senisse
Dependencia	Subgerencia de Catastro

Problema consultado	1) ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad? 2) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio? 3) ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?
Respuestas	1. Señaló que la condición rústica del predio no se modifica por el solo otorgamiento del título de propiedad emitido por COFOPRI ni por su inscripción registral. Enfatiza que el marco del saneamiento solo se define el trazo de los lotes y las secciones de vías aprobadas, asimismo, señala que es posible que el entorno aun tenga obras pendientes de habilitación como ejecución de veredas, calzadas y mobiliario urbano. 2. Indicó que la subdivisión solo procede respecto de lotes urbanos habilitados que cumplan con los parámetros normativos de área y frente mínimo establecidos por la municipalidad en su jurisdicción. 3. Precisó que el otorgamiento de licencias de edificación requiere que el predio haya adquirido antes la condición de predio urbano habilitado.
Ratio administrativa	La formalización de la propiedad informal realizada por COFOPRI no modifica la condición rústica del predio ni le otorga la calidad de predio urbano habilitado, al limitarse a un saneamiento físico-legal que no acredita el cumplimiento de las condiciones urbanísticas. En consecuencia, los predios formalizados no pueden ser objeto de subdivisión ni acceder a licencias de edificación mientras no cuenten con habilitación urbana aprobada conforme a la Ley N° 29090.
Criterio institucional	Formalista estricta
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	Ciudad normativa
Sustento normativo y técnico	– Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.
Motivación	a) Naturaleza jurídica de la formalización de COFOPRI La MDSM sostiene que la formalización de COFOPRI constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal que no altera la naturaleza del suelo ni acredita el cumplimiento de condiciones urbanísticas. En ese sentido, precisa que el proceso puede definir trazos de lotes y vías, pero no garantiza la ejecución de obras de habilitación urbana, las cuales pueden permanecer pendientes.

	b) Naturaleza jurídica de la habilitación urbana La MDSM considera que la habilitación urbana es el procedimiento administrativo que permite transformar el suelo rústico en urbano, mediante la aprobación y ejecución de obras que aseguren la dotación de servicios, infraestructura vial y condiciones de habitabilidad. c) Justificación de la improcedencia de la subdivisión y edificación La MDSM sostiene que tanto la subdivisión como la edificación son actos urbanísticos que requieren como presupuesto la existencia de un predio habilitado. En consecuencia, niega su procedencia en predios formalizados por COFOPRI que no hayan cumplido antes con el proceso de habilitación urbana.
Comentario	La MDSM adopta una posición del formalismo estricto, reforzada por un enfoque técnico entre la formalización de la propiedad y la transformación del suelo, en ese sentido, establece una separación entre el saneamiento físico-legal y el régimen urbanístico mediante la cual se descarta cualquier asimilación funcional entre ambos, por lo tanto, la habilitación urbana previa se mantiene como requisito indispensable para la realización de actos posteriores como la subdivisión y la edificación. Por ello, el criterio es coherente con un modelo rígido en el que la verificación del cumplimiento del procedimiento formal prevalece sobre la consideración de la realidad física del predio y se refuerza la seguridad jurídica y coherencia normativa, pero limita la integración de los procesos de formalización al sistema urbanístico formal.

El análisis de las respuestas emitidas por las municipalidades de Jesús María, Lurigancho-Chosica, Ancón, Punta Negra, Cieneguilla, La Molina, San Borja, La Victoria, Pueblo Libre y San Miguel permitió identificar la ausencia de un criterio uniforme respecto de los efectos urbanísticos de la formalización de la propiedad informal, en consecuencia, se evidencian una interpretación municipal fragmentada que oscila entre posiciones formalistas y funcionales.

Es así como se refleja sobre la diversidad expuesta la misma tensión identificada entre la posición técnica del MVCS y el precedente del Tribunal Registral debido a que mientras algunos gobiernos locales mantienen una separación estricta entre formalización de la propiedad y habilitación urbana, otros reconocen que la formalización puede generar ciertos efectos urbanísticos que justifican la flexibilización de las exigencias previstas en la normativa vigente.

De ese modo se puede desprender que un primer grupo donde se encuentran Jesús María, Ancón, La Molina, San Borja y San Miguel adoptan una posición de formalismo estricto y sostienen que la formalización de COFOPRI no constituye habilitación urbana ni produce efectos equivalentes, por lo tanto, en su perspectiva la subdivisión de predios y el otorgamiento de licencias de edificación requieren la aprobación previa de una habilitación urbana conforme a la Ley N° 29090.

Un segundo grupo conformado por las Municipalidades Lurigancho-Chosica y La Victoria asumen una posición de formalismo flexible ya que reconocen que la formalización no sustituye la habilitación urbana, sin embargo, admiten la posibilidad de evaluar caso por caso

determinados actos urbanísticos en supuestos vinculados a los proyectos de VIS, por lo tanto, se emplea un criterio que cambia la exigencia absoluta del procedimiento por la verificación técnica de las condiciones urbanísticas existentes para determinados casos.

Por su parte, la Municipalidad de Punta Negra adopta una posición mixta porque mantiene la exigencia de la habilitación urbana como mecanismo formal para la regularización urbanística del suelo, sin embargo, reconoce que los procesos de formalización ejecutados por COFOPRI producen efectos materiales que evidencian una realidad urbana consolidada, en consecuencia permite la aplicación de instrumentos de adecuación urbanística como la habilitación urbana de oficio o los procedimientos de regularización con el fin de compatibilizar la situación fáctica existente con las exigencias del ordenamiento urbanístico.

Por último, las municipalidades de Cieneguilla y Pueblo Libre adoptan una posición funcional, al reconocer que la formalización de COFOPRI puede generar efectos urbanísticos suficientes para habilitar actos posteriores como la subdivisión o la obtención de licencias de edificación. En consecuencia, la condición urbana del predio no depende solo de la aprobación de una habilitación urbana en los términos de la Ley N° 29090, sino también de la constatación de una realidad urbana consolidada. Esta posición se aproxima con el precedente del Tribunal Registral.

Tabla N° 26

Análisis de los enfoques interpretativos municipales respecto de los predios formalizados por COFOPRI

Enfoque	Argumento	Consecuencia
Formalista	La habilitación urbana constituye un requisito indispensable para reconocer la condición de suelo urbano habilitado. La formalización efectuada por COFOPRI solo produce efectos de saneamiento físico-legal y no sustituye el procedimiento de habilitación urbana regulado por la Ley Nº 29090.	**A) Formalista estricto:** no procede la subdivisión ni la edificación sobre predios que no cuenten con habilitación urbana aprobada o, como mínimo, con proyecto de habilitación urbana aprobado. **B) Formalista flexible:** la subdivisión y edificación solo son admisibles sobre suelo urbano habilitado, admitiéndose de manera excepcional proyectos vinculadas a VIS.
Funcional	Los PTL aprobados en los procesos de formalización presentan características equivalentes a una habilitación urbana convencional. Asimismo, la consolidación urbana o urbanización de hecho produce efectos jurídicos.	Los predios titulados por COFOPRI son considerados a nivel material como urbanos, por lo que resulta procedente la subdivisión, la edificación y otros actos urbanísticos, aun cuando no exista una habilitación urbana formal aprobada por la municipalidad.

Mixto	Se reconoce que la consolidación urbana o urbanización de hecho genera determinados efectos jurídicos y permite considerar al predio como urbano; sin embargo, se mantiene la exigencia de habilitación urbana sea de oficio o su regularización.	No procede la subdivisión urbana sobre predios que no cuenten con habilitación urbana aprobada; no obstante, sí resulta procedente el otorgamiento de licencias de edificación y otros actos.

Fuente: Elaboración propia

En suma, las respuestas emitidas por estas diez municipalidades nos dan una muestra que la discusión sobre los efectos urbanísticos de la formalización trasciende el ámbito procedimental y refleja distintas concepciones sobre la forma en que debe gestionarse el crecimiento urbano. En términos generales, los enfoques identificados pueden agruparse en cuatro modelos interpretativos.

Tabla N° 27

Posturas de las municipalidades

Postura	Municipalidad	Características
Formalista estricta	Jesús María, La Molina, San Borja, San Miguel, Ancón	Niegan efectos urbanísticos de la titulación efectuada por COFOPRI.
Formalista flexible	Lurigancho-Chosica, La Victoria	Admiten excepciones VIS.
Funcional	Cieneguilla, Pueblo Libre	Reconocen efectos urbanos materiales a la titulación de COFOPRI.
Mixta	Punta Negra	Reconoce de manera parcial los efectos urbanísticos derivados de la formalización; no obstante, mantiene restricciones para la subdivisión al exigir habilitación urbana.

Fuente: Elaboración propia

A partir de lo expuesto, el principal resultado obtenido consiste en la constatación de una fragmentación interpretativa entre los gobiernos locales. La inexistencia de un criterio uniforme sobre de los efectos urbanísticos de los procesos de formalización origina las distintas formas de aplicación de la normativa urbanística, afectando la predictibilidad de las decisiones administrativas y la seguridad jurídica de los administrados.

Como consecuencia, la determinación de la condición urbana de los predios, la procedencia de actos urbanísticos y de los requisitos para su regularización termina dependiendo del criterio adoptado por cada municipalidad, lo que produce tratamientos diferenciados entre distritos y contribuye a la consolidación de una ciudad fragmentada, caracterizada por la coexistencia de distintos estándares de reconocimiento y control urbanístico dentro de un mismo espacio.

En suma, a la luz de los principios y objetivos de la Ley DUS, los resultados evidencian que la ausencia de una interpretación uniforme sobre la relación entre formalización y habilitación urbana no solo genera incertidumbre, sino también condiciona la forma en que se produce, regula y gestiona la ciudad, afectando la coherencia del sistema de planificación urbana y la implementación de un modelo de desarrollo urbano sostenible.

5.2.4. Resultado del Objetivo General

Tabla N° 28

Ficha de análisis del precedente de observancia obligatoria del CCCII

(302) Pleno Registral

Fuente N°	**001**
Resolución	Resolución del Presidente del Tribunal Registral N° 224– 2025-SUNARP/PT
Fecha de publicación	12 de setiembre de 2025
Órgano que lo emite	Pleno del Tribunal Registral
Problema	Determinar la procedencia de exigir la inscripción de la habilitación urbana como requisito previo para la inscripción de subdivisiones de predios urbanos derivados de procedimientos de formalización y saneamiento físico-legal por COFOPRI, así como precisión de los alcances del POO del 285° Pleno Registral.
Ratio decidendi	El Pleno del Tribunal Registral establece que la exigencia de habilitación urbana previa para la inscripción de subdivisiones admite una excepción cuando el predio proviene de un procedimiento de formalización de COFOPRI, en la medida en que dicho proceso puede contener elementos urbanísticos suficientes (como trazado, lotización y distribución de áreas) que permiten prescindir de la habilitación urbana en sede registral.
Argumentos	a) Regla general de exigencia de habilitación urbana Se reafirma que la habilitación urbana constituye el acto previo necesario para la subdivisión de predios urbanos, incluso cuando se haya inscrito el cambio de uso del predio. b) Reconocimiento de la formalización como supuesto excepcional Se reconoce que la formalización realizada por COFOPRI cuenta con elementos similares a la habilitación urbana, como el PTL y CDA. c) Criterio de verificación material implícita Durante el debate se enfatiza que no toda formalización equivale a habilitación urbana, sino solo aquella que evidencia el cumplimiento de condiciones urbanísticas equivalentes (aportes, vías, áreas de equipamiento). d) Tensión con el criterio del MVCS Se reconoce que formalizar y habilitar no son lo mismo, conforme al criterio del MVCS, pero se admite una excepción en función a la lotización y la realidad material del predio.
Posiciones en el Pleno	Posición mayoritaria: 10 votos – Admite una excepción a la exigencia de habilitación urbana previa, al considerar que el proceso de formalización a cargo de COFOPRI puede generar efectos urbanísticos equivalentes, en función de la configuración urbana del predio plasmada en el PTL y el CDA. En ese sentido, sostiene que la formalización puede sustituir a la habilitación urbana al contar con elementos semejantes. Esta posición fue respaldada por diez vocales, quienes votaron a favor del precedente.

	Posición minoritaria: 6 votos – Rechaza la equivalencia entre la formalización y la habilitación urbana, señalando que la primera no acredita el cumplimiento de las condiciones urbanísticas ni la ejecución de obras de habilitación, por lo que no puede sustituir el procedimiento establecido en la Ley N° 29090. En consecuencia, sostiene que, sin habilitación urbana, no puede configurarse un predio urbano, siendo improcedente la inscripción registral de su subdivisión. Esta posición fue respaldada por seis vocales.
Precedente aprobado	*"Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.* *Lo indicado no se aplica cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de un procedimiento de saneamiento físico-legal conforme a ley."*
Comentario	El 302° Pleno establece un criterio de flexibilización del régimen urbanístico en sede registral al introducir una excepción al precedente que exige la inscripción previa de la habilitación urbana para la inscripción de subdivisiones (POO del 285° Pleno), cuando se trata de predios formalizados por COFOPRI. En el Pleno se evidencia una tensión bastante marcada entre dos posturas. Por un lado, la necesidad de mantener la distinción conceptual entre formalización y habilitación urbana —en línea con el criterio del MVCS—. Por otro, una lectura más flexible, que admite la excepción a partir de la verificación de condiciones urbanísticas materiales. En ese sentido, la solución adoptada configura, en la práctica, un modelo híbrido o mixto. Se mantiene el POO del 285° Pleno como regla general, pero al mismo tiempo se habilita su inaplicación en función de la realidad material del predio. Sin embargo, esa misma amplitud de la excepción genera algunos riesgos. No tanto en su formulación, sino en su posible aplicación extensiva. Al basarse principalmente en la constatación registral de la inmatriculación derivada del saneamiento de COFOPRI, puede debilitar el contenido exigible de la habilitación urbana.

Tabla N° 29

Ficha de análisis del Caso: AAHH Grupo de Moradores Eliane Karp de Toledo

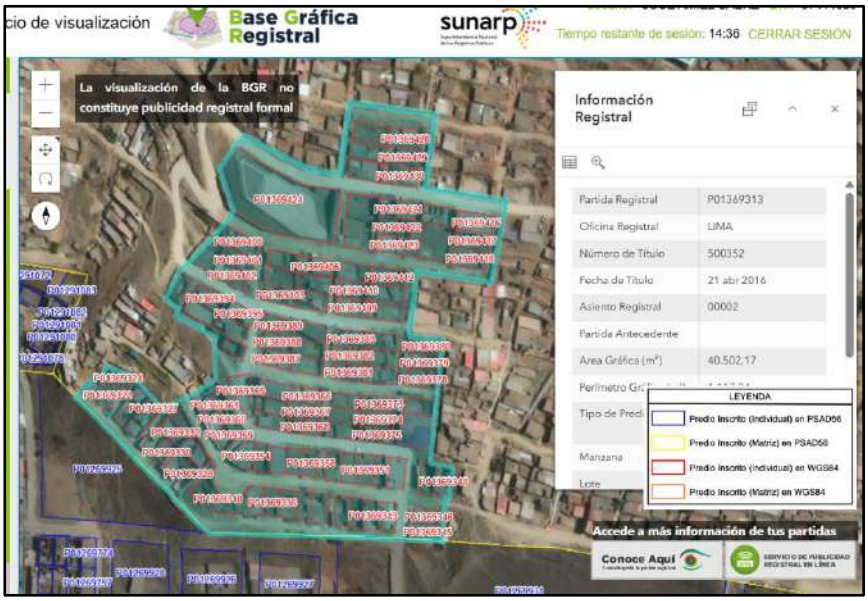
Ítem	Información
Denominación	AAHH Grupo de Moradores Eliane Karp de Toledo
Entidad formalizadora	COFOPRI
Ubicación	Distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima.
Acto administrativo	Resolución N° 168-2016-COFOPRI/OZL
Fecha	21 de abril de 2016
Instrumento técnico aprobado	PTL
Área total	40 502,17 m² (4,05 ha)
Número de manzanas	26

Número de lotes	109
Finalidad	Formalización de la propiedad informal
Componentes urbanísticos previstos en el PTL y CDA	– Lotes de vivienda – Vías de circulación – Áreas de recreación pública – Áreas verdes – Área deportiva – Servicios públicos complementarios – Servicios de salud – Servicios comunales – Infraestructura de agua y alcantarillado – Equipamiento urbano vendible
Comentarios	✓ El PTL configura una estructura urbana integral, al contemplar no solo la delimitación de lotes para uso residencial, sino también la reserva de áreas destinadas a equipamiento urbano, recreación pública, servicios comunales, salud, infraestructura sanitaria y circulación vial. ✓ No obstante, de la revisión de imágenes satelitales disponibles en Google Earth se advierte que gran parte de las áreas proyectadas no habrían sido implementadas. Asimismo, se observan vías sin pavimentar, lotes sin edificación y espacios reservados para equipamiento urbano que no presentan el uso previsto en el PTL y CDA. ✓ Se identificó que recién en el año 2021 se iniciaron las obras vinculadas a los servicios de agua potable y alcantarillado, luego de constituirse una servidumbre de paso y tránsito a favor de SEDAPAL para la ejecución de la infraestructura.

Figura N° 14

Revisión registral y satelital del AAHH Grupo de Moradores Eliane Karp de Toledo

Figura 18.1. Plano de Trazado y Lotización del AAHH Grupo de Moradores Eliane Karp de Toledo



Fuente: Base Gráfica Registral Sunarp

Figura 18.2. Cuadro de Distribución de Áreas del AAHH Grupo de Moradores Eliane Karp de Toledo

En merito a la Resolución N° 168-2016-COFOPRI/OZLC de fecha 21.04.2016, se resuelve APROBAR EL PLANO DE TRAZADO Y LOTIZACION N° 0283-COFOPRI-2016-OZLC mediante el cual se inscribe la Lotización del ASENTAMIENTO HUMANO GRUPO DE MORADORES ELIANE KARP DE TOLEDO, inscrita en la presente partiada, sobre un area de40,502.17m2, conformada por 109 Lotes distribuidos en 26 Manzanas, ubicado en el Distrito de Carabayllo, Provincia y Departamento de Lima.

** También se APRUEBA el Cuadro General de Distribución de Áreas del Plano de Trazado y Lotización del Asentamiento Humano Grupo de MOradores Eliane Karp de Toledo, ubicado en el distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima, según el siguiente detalle:

CUADRO GENERAL DE DISTRIBUCION DE AREAS DE LA "ASENTAMIENTO HUMANO GRUPO DE MORADORES ELIANE KARP DE TOLEDO"

USO	AREA(M2)	%PARCIAL	%GENERAL
AREA UTIL	24,806.30		61.25
AREA DE VIVIENDA (101 LOTES)	19,987.10	49.35	
AREA DE EQUIP. URBANO	4,819.20	11.90	
Recreación Pública			
Area Verde	1,016.00	2.51	
Area Deportiva	2,291.30	5.66	
Servicios Públicos Complem.			
Servicio de Salud	399.50	0.99	
Servicios Comunales	599.80	1.48	
Servicios de Agua y Desag.	112.00	0.27	
Equip. Urbano Vendible	400.00	0.99	
AREA DE CIRCULACION	15,695.17		38.75
AREA TOTAL	40,502.17		100.00%

Fuente: Asiento 0001 de la Partida N° P01369313

Figura 18.3. Vías de acceso y circulación a los lotes de vivienda



Fuente: Imágenes satelitales de Google Earth

Figura 18.4. Situación de abandono de los lotes destinados a equipamiento urbano



Fuente: Cofopri

La integración de los resultados obtenidos a partir del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Registral consolidada en el POO del 302° Pleno Registral, del criterio técnico del MVCS y de las respuestas emitidas por las municipalidades permitió identificar que la equiparación funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana produce efectos que trascienden el ámbito registral y proyectan sus efectos sobre el ordenamiento territorial.

En particular, los criterios empleados por el Tribunal Registral no solo inciden en la inscripción de actos registrales, sino también afectan en: (i) la determinación de la condición urbana de los predios formalizados; (ii) la aplicación de las normas en materia de habilitaciones urbanas (Ley N° 29090 y el RNE); (iii) el ejercicio de las competencias de las entidades vinculadas a la gestión del suelo urbano, como el MVCS, Cofopri y Municipalidades; y (iv) la forma en la que se produce, regula e integra la ciudad.

En primer lugar, se identificó la modificación en el criterio para determinar la condición urbana del suelo. Mientras que el régimen urbanístico regulado por la Ley N° 29090 y el RNE vincula el reconocimiento de la condición urbana al cumplimiento de estándares técnicos y la ejecución de obras de urbanización verificadas por la autoridad municipal, el precedente del Tribunal admite que los instrumentos técnicos del proceso de formalización puedan producir efectos equivalentes. Como consecuencia, a nivel registral, la condición urbana deja de sustentarse en la constatación material de infraestructura, servicios y aportes reglamentarios, y pasa a basarse principalmente en la revisión documental de instrumentos técnicos que forman parte de los antecedentes registrales.

En segundo lugar, se observó que esta interpretación genera una flexibilización del régimen de habilitaciones urbanas, lo cual se evidencia en el reconocimiento registral de efectos equivalentes a la habilitación urbana en el marco de procedimientos de saneamiento físico-legal. En tercer lugar, se identificó una incidencia directa sobre el ejercicio de las competencias urbanísticas. Los resultados muestran que la interpretación del Tribunal Registral no ha sido asumida de manera uniforme por las entidades involucradas en la gestión urbana.

Mientras el MVCS mantiene una separación conceptual y funcional entre formalización y habilitación urbana, algunas municipalidades reconocen efectos urbanísticos derivados de la formalización, mientras que otras exigen el cumplimiento estricto de los procedimientos previstos en la Ley N° 29090. Esta situación genera una fragmentación institucional que afecta la predictibilidad de las decisiones administrativas y produce distintos estándares de actuación frente a supuestos similares.

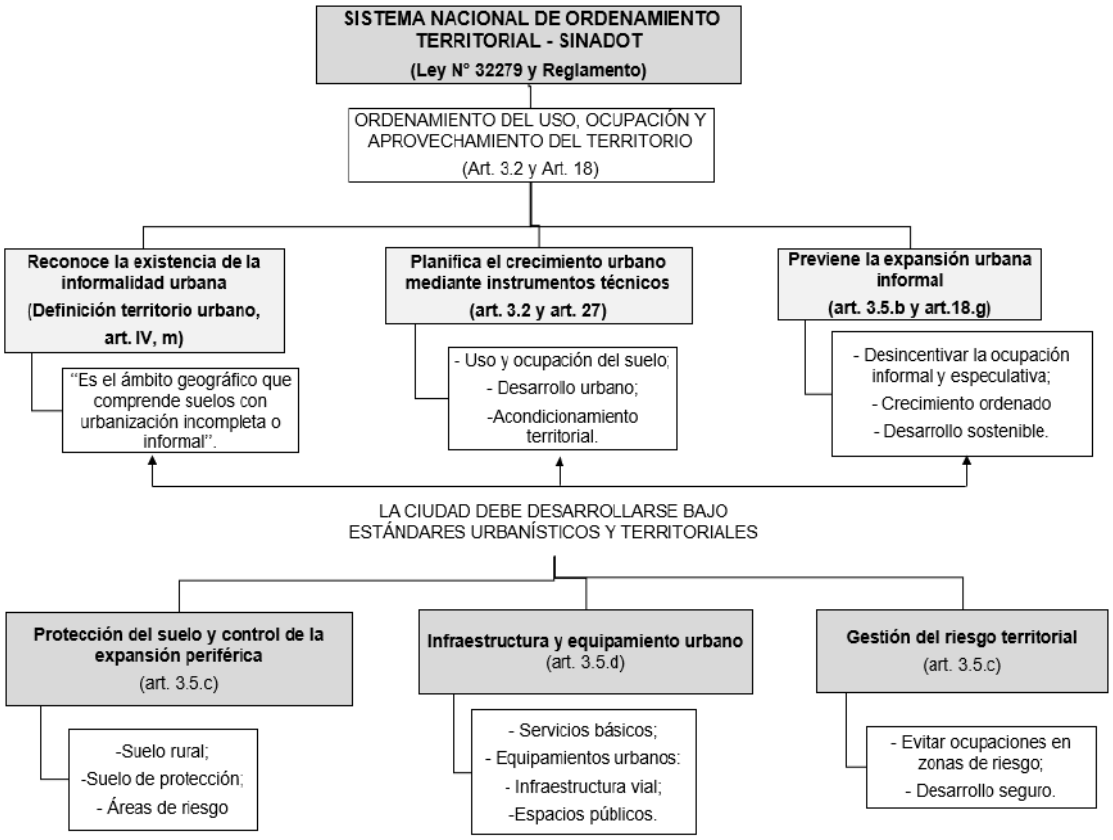
Finalmente, el análisis conjunto de los resultados permitió identificar que la equiparación funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana opera como un mecanismo de articulación entre la ciudad documental o "ciudad de papel", construida a partir de las categorías, procedimientos y estándares del urbanismo formal, y la ciudad real y mayoritaria de Lima, producida históricamente mediante procesos de ocupación informal y urbanización progresiva.

Sin embargo, esta articulación se realiza mediante la flexibilización de los estándares urbanísticos exigidos por el ordenamiento jurídico, desplazando el reconocimiento de la realidad urbana desde el ámbito de la planificación y el control urbanístico hacia el ámbito registral. En el marco del SINADOT, esta situación resulta relevante, debido a que el sistema reconoce la existencia del suelo informal y su pertenencia al territorio urbano, pero no plantea su simple validación jurídica, sino apuesta por su incorporación progresiva a través del desarrollo urbano sostenible, mediante la formulación y aprobación de instrumentos de planificación y gestión urbana.

En esa línea, el SINADOT orienta el uso, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio a través de instrumentos de acondicionamiento territorial y planificación urbana. Entre sus objetivos se encuentran prevenir la expansión urbana informal, desincentivar la ocupación especulativa del suelo, promover un crecimiento ordenado de las ciudades y garantizar el acceso progresivo a infraestructura, equipamiento urbano y servicios básicos. Asimismo, busca proteger el suelo, controlar la expansión periférica y reducir la ocupación de áreas expuestas a riesgos, de conformidad al desarrollo urbano seguro, funcional y sostenible.

Figura N° 15

SINADOT sobre la ocupación informal del suelo



Fuente: Elaboración propia.

En ese marco, cuando la condición urbana puede ser reconocida prescindiendo de los mecanismos de verificación técnica previstos por el ordenamiento urbanístico, se genera una tensión con los objetivos que justifican la existencia del propio sistema de ordenamiento territorial, en tanto se debilita su capacidad para dirigir y controlar el proceso de urbanización.

La discrepancia entre las posiciones del MVCS y el Tribunal Registral puede comprenderse mejor al observar la realidad actual de las lotizaciones formalizadas. Un ejemplo de ello es el AAHH Grupo de Moradores Eliane Karp de Toledo. Como se verificó en la revisión del PTL y del CDA aprobados por COFOPRI, el asentamiento cuenta de forma documental con una estructura urbana que contempla vías, áreas verdes, equipamientos urbanos, servicios comunales e infraestructura sanitaria. Sin embargo, mediante la revisión de imágenes satelitales y de información complementaria obtenida, se evidenció que gran parte de estas previsiones no se materializaron en la lotización, manteniéndose áreas de equipamiento sin implementar, vías sin pavimentar y servicios básicos cuya ejecución comenzó varios años después de la formalización.

Este es un caso que se replica en la gran mayoría de ocupaciones formalizadas en las periferias de la ciudad, los cuales demuestran que la existencia de instrumentos técnicos de formalización no garantiza el cumplimiento efectivo de las condiciones urbanísticas que justifican el reconocimiento de la condición urbana del suelo. En consecuencia, la presunción adoptada por el 302° Pleno Registral genera el riesgo de reconocer una ‘‘ciudad de papel’’, es decir, una

urbanización basada en una realidad documental, que no coincide con la realidad física existente. Esto resulta relevante porque la excepción creada por el precedente permite la subdivisión de predios formalizados sin requerir la previa acreditación de una habilitación urbana, facilitando procesos de atomización predial, densificación informal y la generación de nuevo suelo urbano sin infraestructura.

En suma, el principal resultado revela la equivalencia funcional reconocida a los procesos de formalización ha modificado la manera en que se comprende y acredita la condición urbana de los predios formalizados. Esta transformación genera efectos directos sobre la aplicación de la normativa urbanística, el ejercicio de las competencias de los gobiernos locales, la eficacia de los instrumentos de ordenamiento territorial y la implementación de políticas orientadas al desarrollo urbano sostenible. Asimismo, evidencia una tensión estructural entre la necesidad de integrar a nivel jurídico la ciudad existente de carácter informal y la obligación de preservar los estándares urbanísticos que garantizan una ciudad ordenada, segura y sostenible.

5.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.3.1. Discusión del resultado del Objetivo Específico 1

Los resultados obtenidos permitieron identificar que la jurisprudencia del Tribunal Registral ha construido una interpretación basada en la equivalencia funcional entre la formalización de la propiedad informal ejecutada por COFOPRI y la habilitación urbana. Esta línea interpretativa, consolidada mediante la aprobación del POO del 302° Pleno Registral, sostiene que determinados instrumentos técnicos generados durante los procedimientos de formalización, el PTL y el CDA, permiten reconocer efectos urbanísticos semejantes a los derivados de una habilitación urbana formal.

El problema central de esta interpretación es que no se sustenta en una verificación material de las condiciones urbanísticas del predio, sino en una presunción construida a partir de instrumentos documentales. En efecto, el Tribunal asume que la existencia de un trazado vial, áreas de aporte, equipamiento urbano o una determinada organización espacial constituye un indicio suficiente para reconocer una condición urbana equivalente a la que resulta de un procedimiento de habilitación urbana culminado con la recepción de obras.

Esta lógica puede apreciarse en las intervenciones durante el debate que precedió a la aprobación del precedente. Así, la vocal suplente Erika Rospigliosi sostuvo que, si bien COFOPRI no ejecuta una habilitación urbana, sí desarrolla un procedimiento mediante el cual se determinan áreas útiles, vías y lotes. Asimismo, destacó que, cuando posteriormente se tramita la habilitación urbana ante la municipalidad, "prácticamente la municipalidad ratifica lo que esta entidad ha realizado (...) No he observado que se realicen modificaciones sustanciales al PTL elaborado por COFOPRI" (Rospigliosi, intervención en el 302º Pleno Registral, 2025).

En la misma línea, la presidenta del Tribunal, Gloria Salvatierra afirmó que la actuación posterior municipal constituye un indicio de vialidad urbanística del predio, al afirmar que "aunque COFOPRI haya realizado el saneamiento, si la municipalidad lleva a cabo el trámite, existe la manera de formalizar ese acto; de lo contrario, simplemente no lo efectuarían" (Salvatierra, intervención en el 302º Pleno Registral, 2025).

Ambas intervenciones permiten identificar el razonamiento inductivo empleado por el Tribunal. A partir de determinados hechos acreditados —la existencia del PTL y del CDA y la práctica observada en algunas municipalidades— se formula una regla de experiencia según la cual dichos instrumentos reflejan condiciones técnicas equivalentes a las exigidas en una habilitación urbana. Sobre esa base, se concluye que el predio reúne las condiciones urbanísticas necesarias para admitir actos posteriores de ejecución urbana sin exigir previamente una habilitación urbana.

Este razonamiento encuentra correspondencia con la presunción judicial regulada en el artículo 281 del Código Procesal Civil, conforme al cual el razonamiento lógico-crítico del juez, sustentado en reglas de experiencia o conocimientos técnicos y construido sobre hechos acreditados, contribuye a formar convicción respecto de los hechos investigados. En esa línea, Falcón (2009), citado por Marino (2015, p. 21), explica que la presunción judicial se estructura mediante una inferencia inductiva integrada por tres elementos: un hecho base acreditado, una

máxima de experiencia que conecta dicho hecho con otro desconocido y una conclusión probable que permite formar convicción.

Aplicada al caso analizado, la estructura de la presunción puede representarse de la siguiente manera:

Tabla N° 30

Elementos de la presunción del POO del 302° Pleno Registral

Elemento de la presunción	Aplicación al caso
Hecho base (indicio)	Existencia del PTL y del CDA incorporados al procedimiento de formalización.
Regla lógica utilizada (máxima de la experiencia)	Los documentos contienen información equivalente a la documentación técnica exigida en una habilitación urbana y, además, serían posteriormente ratificados por la municipalidad.
Hecho presumido	Se presume que el predio reúne las condiciones urbanísticas necesarias para admitir actos posteriores de ejecución urbana sin exigir previamente una habilitación urbana.

Como puede advertirse, el Tribunal desarrolla una inferencia inductiva sustentada en una máxima de experiencia[51]. Sin embargo, la validez de esta depende de que exista una regularidad empírica suficientemente acreditada que permita afirmar la equivalencia funcional entre los instrumentos de formalización y la habilitación urbana. Precisamente, ese presupuesto no aparece justificado en la motivación del precedente, debido a que las intervenciones registradas en el Pleno no aportan evidencia empírica, estudios técnicos o una práctica institucional consolidada que respalde esta generalización.

En consecuencia, la presunción construida por el Tribunal desplaza la comprobación efectiva de las condiciones materiales de urbanización y la sustituye por una valoración de documentos y antecedentes registrales. Esta lógica favorece la consolidación de una "ciudad de papel", en la que el reconocimiento jurídico del suelo urbano se sustenta principalmente en representaciones documentales antes que en la constatación material de las condiciones de habitabilidad e infraestructura exigidas por el ordenamiento urbanístico.

Sin embargo, esta presunción es discutible desde la perspectiva del Derecho Urbanístico. La habilitación urbana no solo es un instrumento de planificación, sino también es un mecanismo de control. Su finalidad es garantizar que el suelo incorporado a la ciudad cumpla estándares mínimos de infraestructura, accesibilidad, equipamiento y servicios. Por ello, la Ley N° 29090 exige la ejecución y posterior recepción de obras como requisito para reconocer la condición urbana del predio.

En cambio, los PTL y los CDA no permite afirmar que dichas condiciones se preserven o hayan sido ejecutadas en el tiempo. Estos instrumentos reflejan una propuesta de organización espacial o la delimitación física de una ocupación existente, pero no acreditan por sí mismos la ejecución efectiva de obras urbanas ni la implementación de servicios básicos. En consecuencia, la equiparación funcional del Tribunal termina trasladando la acreditación de la condición urbana desde el ámbito de la verificación material hacia el ámbito documental.

[51] Al respecto, surgen los siguientes cuestionamientos: ¿la máxima de experiencia utilizada está suficientemente demostrada?, ¿existe realmente una regularidad empírica que permita afirmar esa equivalencia?

Esta situación adquiere especial relevancia si se considera el contexto histórico en el que surge la formalización de la propiedad informal. Desde la creación de COFOPRI mediante el Decreto Legislativo N° 803, los procedimientos de saneamiento físico-legal fueron concebidos para regularizar de manera rápida y masiva la titularidad de los ocupantes informales y otorgar seguridad jurídica a situaciones de posesión preexistentes.

No obstante, dicha política no fue diseñada como un mecanismo de urbanización, pues no contempló la ejecución de obras de infraestructura ni la verificación del cumplimiento de estándares urbanísticos. Su finalidad fue regularizar la tenencia del suelo, no consolidar materialmente las condiciones de urbanización[52]. Desde esta perspectiva, la controversia identificada trasciende la inscripción registral de actos de subdivisión sobre predios formalizados. El problema se centra en que la jurisprudencia del Tribunal Registral atribuye a los procedimientos de formalización efectos urbanísticos que exceden aquellos previstos por el marco normativo que les dio origen. Así, instrumentos concebidos para describir y formalizar una situación territorial existente pasan a ser utilizados como fundamento para reconocer consecuencias propias de una habilitación urbana.

Esta interpretación puede explicarse a partir de la concepción del principio *pro inscripción*. Como sostiene Panay Cuya (2011), este principio constituye una norma teleológica o finalista que orienta la actuación del registrador y de los vocales del Tribunal Registral hacia la facilitación del acceso de los títulos al Registro (p. 2081). En tal sentido, la función de "propiciar y facilitar" la inscripción no se agota en una declaración programática, sino que opera como un criterio interpretativo que adquiere especial relevancia frente a los casos difíciles, es decir, aquellos supuestos en los que existen diversas soluciones interpretativas posibles.

Desde esta perspectiva, cuando el registrador o vocal del Tribunal se enfrenta a interpretaciones contrapuestas, una de las cuales conduce a la inscripción y otra a la denegatoria del título, el principio *pro inscripción* orienta la decisión hacia la primera. La actividad interpretativa deja así de consistir en la identificación del significado preexistente de la norma para convertirse en una labor de elección entre distintas soluciones jurídicas plausibles. Como advierte Panay Cuya (2011), la finalidad de facilitar la inscripción actúa como un criterio decisorio que inclina la interpretación hacia la solución más favorable al acceso registral.

A partir de ello, la jurisprudencia analizada evidencia la configuración de lo que puede denominarse un *activismo registral*[53]. Para efectos de la presente investigación, esta categoría describe aquellas interpretaciones desarrolladas por el Tribunal Registral que, apoyándose en el principio *pro inscripción* reconocido por el artículo 2011 del Código Civil[54] y el artículo 31 del

[52] Como señala Clichevsky (2003, p. 32), los programas de regularización pueden clasificarse en tres tipos: (i) aquellos orientados exclusivamente a la legalización del dominio, (ii) los destinados únicamente al mejoramiento de las condiciones urbano-ambientales y (iii) los que integran ambos componentes. En el caso peruano, la PNF implementada por COFOPRI se centró en la legalización masiva de la propiedad informal, privilegiando la seguridad jurídica de la tenencia como respuesta a los elevados niveles de informalidad en el acceso al suelo. Sin embargo, relegó el componente de mejoramiento urbano integral, al no incorporar mecanismos orientados a garantizar la ejecución de infraestructura, servicios básicos y demás condiciones de urbanización.

[53] A partir de la noción de activismo judicial y de su aplicación al ámbito registral, el activismo registral puede definirse como una corriente interpretativa del sistema registral que, sustentada en el principio pro inscripción y en la función de seguridad jurídica del registro, propicia una actuación expansiva de la función calificadora del registrador y del Tribunal Registral, orientada a facilitar el acceso de los títulos al Registro mediante interpretaciones que flexibilizan o reconfiguran el alcance de las exigencias normativas aplicables.

[54] Artículo 2011.- Principio de legalidad y rogación
(…) En el acto de la calificación registral, el registrador y el Tribunal Registral propician y facilitan las inscripciones de los títulos ingresados al Registro.

RGRP[55], amplían el alcance de la función calificadora con el propósito de facilitar el acceso al Registro y reconocer situaciones jurídicas ya consolidadas.

El activismo registral identificado se manifiesta cuando el Tribunal atenúa una exigencia propia del régimen urbanístico —la acreditación previa de la habilitación urbana— y la sustituye por un criterio sustentado en la existencia de instrumentos técnicos y antecedentes registrales derivados de los procedimientos de formalización. Aunque esta interpretación se presenta como una regla de calificación registral destinada a viabilizar la inscripción de actos posteriores, sus efectos trascienden el ámbito estrictamente registral, pues termina atribuyendo a la formalización consecuencias funcionales equivalentes a las de una habilitación urbana sin que exista una verificación previa de las condiciones urbanísticas exigidas por el ordenamiento.

Sin embargo, el cuestionamiento planteado por la presente investigación no se dirige contra la aplicación del principio *pro inscripción* en sí misma. La facilitación del acceso registral constituye una finalidad legítima dentro del sistema registral. El problema aparece cuando dicha finalidad se traduce en la ampliación de los efectos jurídicos de instituciones ajenas al ámbito registral y en la alteración de la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico. En materia urbanística, la determinación de la condición urbana del suelo, la verificación del cumplimiento de estándares técnicos y la fiscalización de los procesos de urbanización corresponden a las municipalidades y a las entidades rectoras del sector, no al sistema registral.

En consecuencia, el principal aporte de este resultado consiste en evidenciar que la jurisprudencia registral ha sustituido un criterio urbanístico basado en la verificación material del cumplimiento de estándares a cambio de una presunción derivada de la equiparación funcional entre dos instituciones con naturaleza y finalidades distintas. Si bien esta interpretación facilita la incorporación de los predios formalizados al tráfico jurídico, también flexibiliza los mecanismos de control urbanístico y puede favorecer procesos de atomización predial, la generación de nuevo suelo urbano sin habilitación y el debilitamiento de los instrumentos destinados a garantizar un crecimiento urbano ordenado, sostenible e integrado.

En última instancia, esta línea jurisprudencial consolida una lógica en la que el reconocimiento jurídico de la ciudad antecede nuevamente a la comprobación efectiva de sus condiciones materiales de urbanización, reproduciendo las tensiones que caracterizaron los procesos masivos de formalización iniciados en la década de 1990.

5.3.2. Discusión del resultado del Objetivo Específico 2

Los resultados obtenidos evidenciaron la existencia de una divergencia interpretativa entre la posición asumida por el Tribunal Registral y el criterio técnico del MVCS respecto de la naturaleza jurídica de la formalización de la propiedad informal y de sus efectos urbanísticos. Mientras el MVCS sostiene que la formalización es un mecanismo de saneamiento físico-legal destinado a regularizar la titularidad, el Tribunal Registral ha reconocido a determinados instrumentos generados durante dicho procedimiento efectos que, en la práctica, resultan equivalentes a los de una habilitación urbana.

[55] Artículo 31.- Definición
(…) En el marco de la calificación registral, el Registrador y el Tribunal Registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados al registro.

El análisis del Informe Técnico Legal N° 032-2020-VIVIENDA permitió identificar elementos que sustentan la incompatibilidad entre la interpretación del Tribunal Registral y la posición del ente rector en materia urbanística. En conjunto, estos criterios demuestran que la formalización físico-legal y la habilitación urbana responden a finalidades, procedimientos y efectos jurídicos distintos, por lo que no pueden ser equiparados ni producir consecuencias urbanísticas equivalentes.

En primer término, el MVCS distingue la finalidad de cada institución. La formalización busca regularizar una situación de hecho preexistente, mientras que la habilitación urbana constituye el procedimiento mediante el cual un terreno se incorpora al proceso de urbanización. A diferencia de la formalización, la habilitación urbana implica el cumplimiento de exigencias técnicas relacionadas con accesibilidad, infraestructura de servicios básicos, áreas de uso público y aportes reglamentarios, elementos indispensables para garantizar un desarrollo urbano ordenado.

Esta diferencia de finalidad y contenido técnico determina que ambos procedimientos produzcan efectos jurídicos distintos. Según el MVCS, la habilitación urbana genera lotes aptos para la edificación e incorpora espacios públicos y equipamientos necesarios para el funcionamiento de la ciudad. Por el contrario, la formalización solo reconoce una ocupación existente sin acreditar el cumplimiento de las cargas urbanísticas exigidas por la normativa vigente. Asimismo, tanto el MVCS como COFOPRI coinciden en que los planos y documentos técnicos elaborados durante la formalización tienen una finalidad descriptiva, dado que reflejan la realidad física existente, pero no constituyen instrumentos equivalentes a los de un proyecto de habilitación urbana ni acreditan la ejecución de las obras requeridas para el cambio formal de la condición del suelo.

A la luz de estos hallazgos, puede afirmarse que el criterio adoptado por el Tribunal Registral en el POO del 302° Pleno Registral resulta incompatible con la interpretación sostenida por las dos entidades especializadas que intervienen en la materia: el MVCS y COFOPRI. A pesar que el Tribunal reconoce que la formalización y la habilitación urbana son instituciones distintas, termina atribuyendo a la primera efectos urbanísticos que ambas entidades consideran reservados a la segunda. Esta discrepancia resulta relevante si se considera la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico.

Por un lado, el Registro de Predios tiene por finalidad otorgar publicidad y seguridad jurídica a los actos y derechos que recaen sobre los predios[56], ejerciendo una función calificadora sujeta a los límites establecidos.

De manera particular, el artículo 32-B del RGRP restringe expresamente la posibilidad de revisar los fundamentos de hecho o de derecho de los actos administrativos emitidos por las autoridades competentes[57]. Ello implica que, en materia urbanística, la determinación del cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas por la ley corresponde a las entidades con competencia sustantiva y no al órgano registral.Por otro lado, el MVCS, ente rector en materia de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano, tiene la facultad de emitir opinión vinculante sobre la

[56] El artículo 20 de la Ley N° 29090 reconoce a la habilitación urbana como un acto inscribible.

[57] Artículo 32-B.- Alcances de la calificación de actos administrativos.
32-B.2 Las instancias registrales no evaluar podrán los fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la Administración para emitir el acto administrativo, ni la validez del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado.

normativa referida a habilitaciones urbanas y edificaciones[58]. Asimismo, la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, habilita su competencia exclusiva para establecer criterios interpretativos sobre las materias comprendidas dentro de su ámbito de competencia[59]. En consecuencia, la interpretación emitida por el MVCS posee autoridad técnica y competencia sustantiva sobre los aspectos urbanísticos involucrados en la controversia.

Tabla N° 31

Comparación de la fuerza vinculante entre la opinión vinculante del MVCS y el precedente de observancia obligatoria del Tribunal Registral

Criterio	Opinión vinculante del MVCS	Precedente de observancia obligatoria del Tribunal Registral
Fundamento normativo	– Artículo V, numeral 2.9 del Título Preliminar de la Ley N° 27444. – Artículo 4, numeral 10 de la Ley N° 29090. – Artículo 5 y 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS. – Resolución Ministerial Nº 070-2019-VIVIENDA, Directiva General del procedimiento para la atención de solicitudes de emisión de opiniones vinculantes del MVCS, en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones.	– Artículo V numeral 2.8 del Título Preliminar de la Ley N° 27444. – Artículo 158 del Reglamento General de los Registros Públicos. – Artículo 31 del Reglamento del Tribunal Registral.
Órgano emisor	MVCS.	Tribunal Registral de la SUNARP.
Naturaleza jurídica	Pronunciamiento técnico-legal sobre el sentido y alcance de las normas que regulan los procesos de habilitación urbana y de edificación, de cumplimiento obligatorio por parte de los actores que intervienen en los citados procesos[65].	Interpretación destinada a uniformizar la función calificadora registral y garantizar la predictibilidad de las decisiones registrales.
Ámbito material de competencia	Normativa sobre habilitaciones urbanas, edificaciones, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Procedimiento registral y calificación de los títulos sujetos a inscripción.
Finalidad	Interpretar el sentido de la norma, así como llenar la ausencia o vacíos en el ordenamiento técnico y/o legal. Estas deben ser utilizadas en los procedimientos administrativos cuando resulte necesario porque tienen por finalidad ocuparse sobre el sentido y alcance general de las normas vigentes[66].	Unificar criterios de calificación registral y asegurar la seguridad jurídica.
Sujetos obligados	Actores[67] que intervienen en los procesos de habilitación urbana y de edificación: propietario, promotor inmobiliario, municipalidades, revisores urbanos, comisión técnica, delegados ad hoc, registrador público, Colegio de Arquitectos del Perú y Colegio de Ingenieros del Perú.	Instancias registrales a nivel nacional (registradores y vocales).
Alcance de la fuerza vinculante	Vincula respecto de la interpretación de las normas técnicas y urbanísticas cuya administración corresponde al MVCS.	Vincula respecto de la interpretación de las normas registrales y los criterios de calificación.
Límite competencial	No regula la inscripción registral ni sustituye la función calificadora.	No puede sustituir a la autoridad técnica competente ni revisar el fondo de los actos administrativos conforme al artículo 32-B del RGRP.
Criterio en materia urbanística	Su interpretación posee autoridad técnica y competencia sustantiva sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones (Ley N° 29090 y el RNE).	Debe ejercer su función dentro de los límites de la calificación registral, respetando las competencias sustantivas de la autoridad urbanística.

[58] Conforme al artículo 4, numeral 10 de la Ley N° 29090.

[59] Esta función interpretativa encuentra sustento en el artículo V del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, que reconoce como fuente del procedimiento administrativo los pronunciamientos vinculantes emitidos por las entidades facultadas para absolver consultas sobre la interpretación de normas.

Como se observa, en relación a los sujetos obligados en el ámbito de la opinión vinculante emitida por el MVCS, la Ley N° 29090 incorpora al registrador público como uno de los actores que intervienen en los procedimientos de habilitación urbana y edificación. Sin embargo, su función se limita a la inscripción de los actos aprobados por las autoridades competentes.

La norma no le atribuye facultades para determinar el contenido material o alcance de los efectos jurídicos de los actos urbanísticos, reinterpretar los requisitos establecidos por la legislación sectorial ni crear excepciones a las condiciones exigidas para la incorporación del suelo al régimen urbanístico. Por tanto, si bien el POO vincula a las instancias registrales, esto no significa que pueda modificar el alcance de las exigencias urbanísticas definidas por el legislador.

Esta delimitación funcional responde al principio de reserva de ley y al principio de legalidad, conforme a los cuales las competencias de las entidades públicas tienen como fuente inmediata la Constitución y la ley. En efecto, el artículo 72 del TUO de la Ley N° 27444[60] establece que las competencias administrativas solo pueden ser atribuidas por norma con rango de ley, evitando la autoatribución o extensión de facultades por parte de las entidades.

Asimismo, el artículo IV, numeral 1.1, del Título Preliminar[61] dispone que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las atribuciones conferidas y de acuerdo con los fines para los cuales estas fueron otorgadas. Estos principios garantizan, por un lado, que cada entidad ejerza únicamente las competencias que el ordenamiento le atribuye y, por otro, que los administrados no se vean sometidos a superposiciones o interferencias entre autoridades.

Desde esta perspectiva, el POO del 302° Pleno Registral excede el ámbito registral cuando admite la inscripción de subdivisiones derivadas de procesos de saneamiento físico-legal sin exigir la acreditación previa de una habilitación urbana. Al hacerlo, proyecta efectos sobre una materia cuya regulación corresponde al ámbito urbanístico y termina atribuyendo a la formalización consecuencias equivalentes a las de una habilitación urbana, pese a que el MVCS ha señalado que ambas instituciones poseen naturaleza, finalidad y efectos distintos.

La coexistencia de estos criterios genera una situación problemática en la práctica administrativa. Mientras los registradores se encuentran obligados a aplicar el precedente del Tribunal Registral, las municipalidades, como autoridades competentes para aprobar actos urbanísticos, llámese subdivisiones o licencias, deben sujetarse a la interpretación vinculante emitida por el MVCS. Como resultado, un mismo predio puede ser considerado apto para la inscripción de una subdivisión ante el Registro y, a su vez, ser improcedente ante la tramitación municipal. Esta dualidad produce respuestas institucionales contradictorias y favorece una aplicación fragmentada del régimen jurídico del suelo.

En consecuencia, los resultados permiten concluir que la interpretación del Tribunal Registral no solo se aparta del criterio técnico vinculante emitido por el MVCS y de la posición asumida por COFOPRI, sino que reconfigura los efectos jurídicos de la formalización de la propiedad informal al atribuirle consecuencias urbanísticas que el ordenamiento no reconoce. De

[60] Artículo 72.- Fuente de competencia administrativa
72.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.
[61] 1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

esta forma, se evidencia una tensión entre el criterio registral orientado a reconocer situaciones urbanas consolidadas y el criterio urbanístico orientado a garantizar que la incorporación del suelo a la ciudad se produzca bajo estándares técnicos, cargas urbanísticas y mecanismos de control de la autoridad competente. Esta divergencia contribuye a la fragmentación del régimen urbanístico y constituye una manifestación concreta de la desnaturalización del ordenamiento territorial.

5.3.3. Discusión del resultado del Objetivo Específico 3

Las municipalidades poseen competencias exclusivas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo. Al respecto, el artículo 73 de la LOM establece que los gobiernos locales ejercen funciones exclusivas relacionadas con la organización del espacio físico y el uso del suelo, comprendiendo dentro de estas materias: la habilitación urbana. Esta atribución convierte a las municipalidades en los responsables de dirigir el desarrollo urbano de sus jurisdicciones y de verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas y normativas para la incorporación ordenada del suelo al proceso de urbanización.

Esta diversidad de criterios adquiere especial relevancia cuando se contrasta con el criterio del precedente del Tribunal Registral. Como se ha expuesto en los resultados, dicho órgano ha construido un precedente obligatorio de equivalencia funcional según la cual los instrumentos técnicos generados durante los procedimientos de formalización pueden ser empleados como equivalentes a los de una habilitación urbana, sin embargo, los resultados evidencian que esta interpretación no ha sido asumida de manera uniforme por los gobiernos locales debido a que una parte importante de las municipalidades mantiene una interpretación basada en la distinción entre saneamiento físico-legal y urbanización, en concordancia con la Ley N° 29090 y la opinión vinculante del MVCS.

Es por ello que la divergencia institucional presentada puede explicarse por la propia naturaleza de las funciones que ejerce cada entidad dado que mientras el Tribunal Registral analiza los actos desde una perspectiva registral que se orientan por el principio *pro inscripción*, que privilegia el acceso al Registro, la seguridad jurídica y el reconocimiento de situaciones jurídicas consolidadas, las municipalidades ejercen funciones vinculadas con el control del desarrollo urbano, la planificación territorial y la verificación del cumplimiento de estándares urbanísticos, por lo tanto, cada institución aborda el fenómeno de la formalización desde una posición distinta frente a una misma realidad.

Asimismo, los resultados muestran que la posición adoptada por las municipalidades depende también de las características territoriales y urbanas presentes en cada jurisdicción porque aquellos gobiernos locales que administran distritos con una fuerte presencia de asentamientos formalizados o con procesos históricos de ocupación informal tienden a adoptar posiciones más flexibles respecto de los efectos de la formalización[62].

En cambio, las municipalidades que priorizan una aplicación estricta de los instrumentos de planificación urbana (Jesús María, San Borja, La Molina y San Miguel) suelen mantener una diferenciación más marcada entre formalización y habilitación urbana y confirman que las dinámicas territoriales influyen de manera significativa en la forma en que se aplican e interpretan las normas urbanísticas.

[62] Según la información disponible en la plataforma institucional de COFOPRI, el distrito de Cieneguilla registra quince posesiones formalizadas.

Desde la perspectiva de la gobernanza urbana, los resultados también evidencian la existencia de una fragmentación institucional en la aplicación del régimen urbanístico porque los efectos jurídicos atribuidos a los predios formalizados por COFOPRI varían en función de la interpretación adoptada por cada gobierno local a pesar de que todas las municipalidades analizadas se encuentran sujetas al mismo marco normativo nacional y a las mismas disposiciones sobre habilitación urbana y se revela que la discrepancia existente entre el criterio registral y la interpretación urbanística del MVCS produce consecuencias concretas sobre la forma en que cada municipalidad concibe y gestiona el desarrollo urbano.

En ese contexto, los resultados permiten identificar tres modelos de ciudad donde el primero, denominado *ciudad normativa*, agrupa a las municipalidades que consideran indispensable la habilitación urbana para incorporar los predios formalizados al régimen urbanístico, posicionan una visión de ciudad basada en la planificación, el cumplimiento de estándares técnicos y la observancia estricta de la normativa urbanística, por otro lado, en el segundo, denominado *ciudad material consolidada*, reúne a aquellas municipalidades que reconocen efectos urbanísticos a la formalización en atención al grado de consolidación urbana alcanzado por los asentamientos, ponderando la realidad territorial existente. Por último, el *modelo de ciudad híbrida* comprende a las municipalidades que adoptan soluciones intermedias, flexibilizando de forma parcial las exigencias urbanísticas para determinados supuestos, como aquellos vinculados a programas de VIS.

Tabla N° 32

Tipología normativa de ciudad

Modelo de ciudad	Municipalidades	Características
Ciudad normativa	Jesús María, San Borja, La Molina, San Miguel, Ancón	Predominio del urbanismo formal
Ciudad material consolidada	Cieneguilla, Pueblo Libre	Reconocimiento de realidad urbana consolidada
Ciudad híbrida	Lurigancho-Chosica, La Victoria, Punta Negra	Flexibilización parcial (excepción aplicable para VIS)

Fuente: Elaboración propia

Esta tipología demuestra que la ausencia de un criterio uniforme sobre los efectos urbanísticos de la formalización genera respuestas diferenciadas frente a un mismo fenómeno territorial. En consecuencia, la aplicación del régimen urbanístico deja de depender de la normativa nacional y pasa a estar condicionada por la interpretación institucional de la municipalidad. Ello produce una fragmentación en la gestión del suelo urbano, debilita la coherencia del sistema de planificación territorial y permite que procesos de subdivisión y consolidación urbana sean admitidos o rechazados según la jurisdicción en la que se ubiquen los predios.

La *ciudad normativa* encuentra sustento teórico en el formalismo jurídico. A partir de ello, la incorporación del suelo al régimen urbano debe producirse mediante el cumplimiento de los procedimientos y requisitos establecidos por la normativa urbanística, con independencia de las circunstancias concretas de cada asentamiento. Siguiendo a Frederick Schauer (1991), como se citó en Pintore (2017), el formalismo implica posicionar la regla jurídica como criterio de

decisión incluso cuando la realidad concreta pudiera justificar una solución diferente, protegiendo valores institucionales como la seguridad jurídica, la previsibilidad y la limitación de la discrecionalidad administrativa.

Aplicado al ámbito urbanístico, este enfoque definiría a la habilitación urbana como la vía legítima para la incorporación formal del suelo a la ciudad, en tanto garantiza la verificación de estándares técnicos, la ejecución de infraestructura urbana y el cumplimiento de las cargas urbanísticas previstas por el ordenamiento. En consecuencia, las municipalidades adscritas a este modelo consideran que la formalización de la propiedad informal no puede sustituir ni eximir del cumplimiento de los procedimientos establecidos por la Ley N° 29090.

Por el contrario, la *ciudad material consolidada* se vincula con los postulados del pluralismo jurídico. Esta corriente, desarrollada por autores como Wolkmer (2001) y retomada por Pedraza (2016, p. 100) para el estudio de la informalidad urbana, sostiene que el derecho no se reduce al conjunto de normas producidas por el Estado (monismo jurídico), sino que reconoce la coexistencia de diversos órdenes normativos que surgen de las relaciones sociales y poseen capacidad para organizar la vida colectiva. Desde esta perspectiva, los asentamientos informales no son espacios desprovistos de regulación, sino territorios donde los ocupantes desarrollan mecanismos propios de organización, ocupación y distribución del suelo[63].

En ese sentido, la legitimidad de la ciudad no deriva solo del cumplimiento de los procedimientos formales de urbanización, sino también de la consolidación física, social y funcional alcanzada por los asentamientos a lo largo del tiempo. Por lo que, la regularización de la propiedad informal es un mecanismo de reconocimiento e integración de una realidad urbana construida, ponderando la provisión de servicios, infraestructura y condiciones de habitabilidad por encima de la exigencia retrospectiva de todos los requisitos urbanísticos previstos por la normativa. En consecuencia, las municipalidades que responden a este modelo tienden a reconocer efectos urbanísticos a los predios formalizados en atención a su grado de consolidación territorial, entendiendo que la ciudad también puede ser producida desde procesos sociales que son incorporados al orden jurídico estatal.

Entre ambos extremos se encuentra la *ciudad híbrida*, caracterizada por una racionalidad pragmática que busca compatibilizar las exigencias del urbanismo formal con las condiciones materiales del territorio. Este modelo reconoce la importancia de los procedimientos urbanísticos y de los estándares técnicos establecidos por la legislación, pero admite que determinadas circunstancias excepcionales justifican mecanismos de flexibilización o adaptación normativa. En este enfoque, la formalización de la propiedad informal no equivale a una habilitación urbana, pero tampoco es considerada irrelevante para la evaluación de los efectos urbanísticos del predio.

Desde la perspectiva de la lógica experimental propuesta por John Dewey (1988), citado por Dircio Giles (2015, pp. 74-79), la decisión jurídica no constituye la aplicación mecánica de una regla previamente determinada, sino el resultado de un proceso de investigación en el que las premisas se construyen a partir del análisis integral de la situación y de las consecuencias prácticas

[63] Pedraza (2016, p.100) explica que, frente a las reglas rígidas impuestas por el centralismo y el monismo jurídico, los procesos sociales generan formas normativas propias que responden a las necesidades concretas de las comunidades. En ese sentido, siguiendo a Wolkmer, sostiene que los grupos sociales desarrollan mecanismos de regulación interna, autónomos, espontáneos y flexibles, cuya legitimidad deriva de acuerdos, negociaciones e intereses colectivos. Estas prácticas constituyen fuentes materiales del derecho que coexisten con el ordenamiento estatal y explican cómo determinados procesos de ocupación y organización del suelo pueden adquirir reconocimiento jurídico aun cuando se desarrollen inicialmente al margen de la regulación formal.

de cada alternativa interpretativa. En ese sentido, la evaluación administrativa de los predios formalizados trasciende la verificación aislada del cumplimiento de los requisitos urbanísticos y considera, además, las condiciones materiales del territorio, el grado de consolidación del asentamiento y los efectos que la decisión producirá sobre la integración urbana y la seguridad jurídica.

La decisión administrativa se construye a partir de una ponderación entre la necesidad de preservar la coherencia del sistema urbanístico y la conveniencia de facilitar procesos de integración urbana en contextos específicos, como aquellos vinculados a programas de vivienda de interés social o asentamientos con alto grado de consolidación. De este modo, la ciudad híbrida intenta articular la legalidad urbanística con la realidad territorial, evitando la rigidez del formalismo absoluto, así como la aceptación irrestricta de las dinámicas de urbanización informal.

En suma, estos tres modelos evidencian que la controversia sobre los efectos urbanísticos de la formalización de la propiedad informal trasciende una simple discrepancia interpretativa sobre la aplicación de una norma. En realidad, refleja concepciones distintas acerca de cómo se produce la ciudad, frente a la tensión entre planificación formal y realidad territorial consolidada. La coexistencia de estas interpretaciones explica la heterogeneidad de respuestas observada en las municipalidades analizadas y pone de manifiesto la existencia de una fragmentación institucional en la aplicación del régimen urbanístico.

Tabla N° 33

Fundamentos de los modelos de ciudad

Modelo de ciudad	Fundamento teórico	Fuente principal de legitimidad
Ciudad Normativa	Formalismo jurídico	Cumplimiento de la normativa urbanística
Ciudad Material Consolidada	Pluralismo jurídico	Consolidación social y territorial del asentamiento
Ciudad Híbrida	Pragmatismo	Equilibrio entre legalidad urbanística y realidad territorial

Fuente: Elaboración propia

Desde esta perspectiva, la controversia sobre los efectos de la formalización trasciende el ámbito registral o administrativo y se convierte en un problema de gobernanza urbana, al evidenciar la falta de articulación entre los actores encargados de regular y gestionar el territorio. Esta heterogeneidad interpretativa produce efectos relevantes sobre la seguridad jurídica y la predictibilidad de las decisiones administrativas. La ausencia de criterios uniformes dificulta que los administrados conozcan con certeza las exigencias urbanísticas aplicables a los predios formalizados.

En consecuencia, los resultados obtenidos permiten confirmar la hipótesis específica N° 3. Se verificó que las municipalidades reaccionan de manera heterogénea frente a la interpretación funcional del Tribunal Registral respecto de los efectos urbanísticos de la formalización de la propiedad informal. Esta diversidad de respuestas no solo evidencia la ausencia de consenso institucional, sino que además contribuye a la fragmentación en la aplicación del régimen urbanístico. Como resultado, se afectan los niveles de uniformidad de los criterios de actuación

pública. Asimismo, se generan estándares distintos de exigencia para situaciones urbanas equivalentes.

5.3.4. Discusión del resultado del Objetivo General

Los resultados permiten confirmar la hipótesis principal, en tanto revela que la jurisprudencia del Tribunal Registral ha desarrollado una interpretación que atribuye a los procedimientos de formalización de COFOPRI efectos urbanísticos equivalentes a los de la habilitación urbana. Esta equiparación se produce sin exigir la verificación del cumplimiento de los estándares técnicos previstos por la legislación urbanística para la incorporación del suelo al régimen urbano. En consecuencia, el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal Registral no solo modifica los criterios de calificación registral, sino que proyecta efectos sobre el propio modelo de producción de ciudad previsto por el ordenamiento jurídico.

Esta conclusión adquiere mayor relevancia a la luz del reciente marco normativo de ordenamiento territorial. El Reglamento SINADOT reconoce que la planificación urbana constituye un proceso orientado a regular el uso y ocupación del suelo, integrar las áreas urbanas, periurbanas y rurales, y orientar las inversiones públicas y privadas mediante instrumentos de planificación territorial (artículo 3, numeral 2). Asimismo, establece que la planificación urbana debe desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo, promover un crecimiento ordenado, seguro y sostenible, preservar los suelos rurales y de protección, y garantizar la provisión progresiva de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos (artículo 3, inciso 5).

En esa línea, el Reglamento señala como uno de los objetivos del ordenamiento territorial la prevención del crecimiento informal y especulativo de las ciudades, favoreciendo un desarrollo urbano planificado y sustentado en instrumentos técnicos (artículo 18, literal g). Si bien la norma reconoce la existencia de suelos con urbanización informal como parte de la realidad territorial del país (Título Preliminar, artículo IV, literal l), los incorpora como fenómenos que deben ser gestionados dentro de los procesos de planificación urbana y no como situaciones equivalentes a una habilitación urbana. Desde esta perspectiva, la formalización de la propiedad es un instrumento de regularización predial, mas no un mecanismo sustitutivo de los procesos de planificación urbana.

Esta diferencia adquiere especial relevancia si se considera el contexto histórico en el que surge la Política Nacional de Formalización de la Propiedad. Desde la creación de COFOPRI, los procedimientos de saneamiento físico-legal fueron concebidos para regularizar la titularidad de los ocupantes informales y reconocer una situación posesoria preexistente. No obstante, como advierte Cavero Velaochaga (2012), la titulación no garantiza la superación de las deficiencias urbanísticas presentes en los asentamientos formalizados, debido a que muchas zonas tituladas continúan presentando déficits de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (p. 434). En consecuencia, la formalización y la urbanización responden a problemáticas diferentes y persiguen finalidades diferentes, razón por la cual no deberían producir de manera automática los mismos efectos jurídicos.

Sin embargo, la jurisprudencia registral analizada altera esta diferenciación al reconocer que los instrumentos generados durante la formalización pueden producir consecuencias equivalentes a las de una habilitación urbana. De este modo, la formalización deja de operar como un mecanismo excepcional de regularización dominial para convertirse, en los hechos, en un

instrumento que legitima procesos de incorporación del suelo urbano sin verificar previamente el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas por el Derecho Urbanístico.

Esta reinterpretación trasciende el ámbito registral e incide en la forma en que se produce la ciudad. En específico, esto se evidencia en la inscripción de subdivisiones sobre predios formalizados, donde puede apreciarse el vínculo existente entre la flexibilización de los requisitos urbanísticos y la generación de nuevo suelo urbano no habilitado.

En efecto, cada subdivisión genera nuevos activos inmobiliarios susceptibles de transferencia, edificación y ocupación, incrementando la presión sobre el territorio y promoviendo la expansión de la ciudad hacia áreas no urbanizadas. Como consecuencia, se produce nuevo suelo urbano de carácter precario, cuya incorporación al tejido urbano ocurre sin el cumplimiento previo de los estándares técnicos exigidos por el ordenamiento urbanístico, reproduciendo déficits de infraestructura, accesibilidad, equipamiento y servicios básicos más adelante deberán ser asumidos por la gestión pública.

Figura N° 16

Ciclo de generación de suelo urbano precario

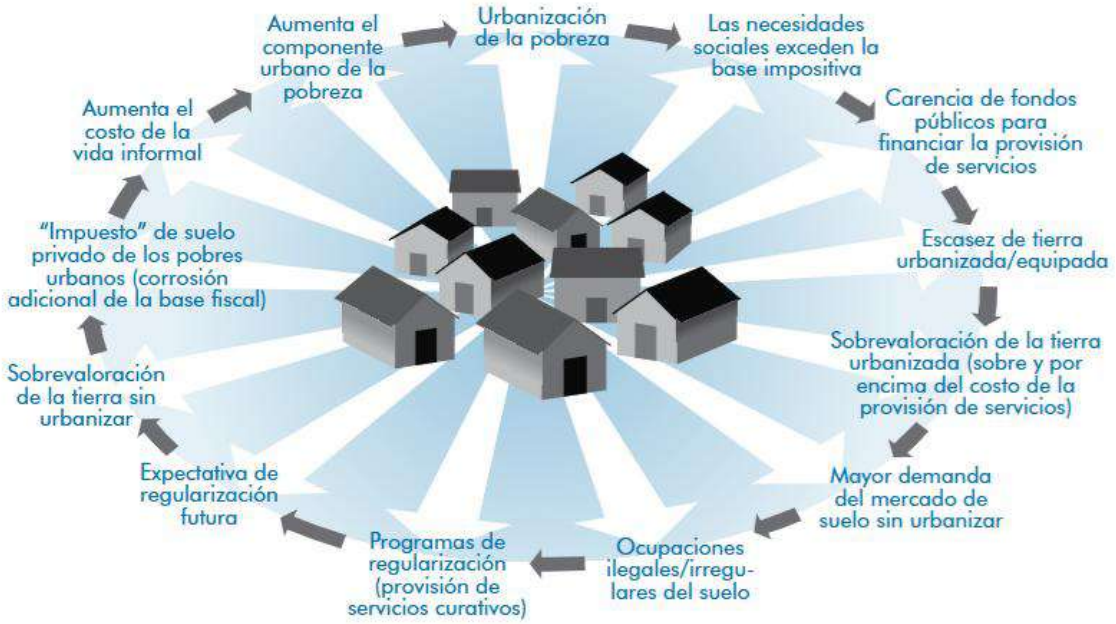


A partir de ello, la interpretación del Tribunal Registral contribuye a reproducir las dinámicas históricas de producción informal de la ciudad. En términos de Smolka e Iracheta (2007), esta práctica alimenta el denominado "ciclo vicioso de la informalidad", en el cual las respuestas institucionales orientadas a regularizar situaciones consolidadas terminan generando incentivos para la expansión de nuevos procesos informales de ocupación del suelo.

En efecto, la posibilidad de crear nuevos lotes sin exigir previamente la acreditación de una habilitación urbana favorece la expansión de áreas urbanas que continúan desarrollándose al margen de los mecanismos ordinarios de planificación, originando nuevas demandas de infraestructura, servicios públicos y equipamientos urbanos. Esta situación guarda concordancia con lo reconocido por la PNVU (2021, p.80), la cual identifica que las dificultades para la producción formal de vivienda social constituyen uno de los factores que impulsan el crecimiento urbano informal e ilegal de carácter difuso.

Figura N° 17

Círculo vicioso de la informalidad



Fuente: Smolka y Iracheta (2007, p. 219)

Las consecuencias de esta interpretación adquieren una dimensión aún más significativa cuando se contrastan con el modelo de ciudad vigente para Lima Metropolitana. El PLANMET al 2040 adopta como uno de sus diez lineamientos estratégicos la construcción de una ciudad compacta, sustentada en la consolidación y densificación del tejido urbano existente, la promoción de la vivienda de interés social y la contención de la expansión periférica (PLANMET, 2025, p. 116), en concordancia con los principios establecidos por Hábitat III. Para alcanzar dicho objetivo, el instrumento propone estrategias de densificación en áreas consolidadas, fortalecimiento de centralidades urbanas, renovación y regeneración urbana, así como el mejoramiento integral de barrios vulnerables, priorizando la optimización del suelo urbano existente antes que la expansión de la ciudad sobre nuevas áreas.

En ese mismo sentido, el PLANMET incorpora como proyectos prioritarios la mitigación de riesgos en laderas, el mejoramiento integral de barrios en situación de vulnerabilidad, la

densificación de sectores consolidados en Lima Norte, Lima Este y Lima Sur, así como la implementación de ejes verdes en zonas de ladera (PLANMET 2040, 2025, p.46). Estas estrategias evidencian que el modelo urbano vigente no promueve la producción de ciudad mediante nuevas lotizaciones, sino mediante la consolidación y transformación del tejido urbano existente. Como señala Enrique Bonilla (2018), "densificar la ciudad no pasa por fragmentar el territorio, sino por acumularlo".

Bajo esta perspectiva, la interpretación desarrollada por el Tribunal Registral resulta incompatible con el modelo de ciudad promovido por el ordenamiento territorial. Mientras la planificación urbana concibe la ciudad como el resultado de un proceso de incorporación progresiva del suelo sujeto al cumplimiento de estándares técnicos, infraestructura, equipamientos y cargas urbanísticas, la jurisprudencia registral reconoce efectos urbanísticos a instrumentos cuya finalidad original fue exclusivamente la regularización de la propiedad. En consecuencia, la ciudad deja de entenderse como un espacio construido mediante la planificación territorial para convertirse en una realidad jurídicamente consolidada a partir de la formalización y de la inscripción registral.

Por ello, el principal aporte de este resultado consiste en evidenciar que la jurisprudencia del Tribunal Registral no solo flexibiliza los requisitos para la inscripción de subdivisiones, sino que reconfigura la noción de ciudad prevista por el ordenamiento urbanístico. Esta interpretación facilita la incorporación de los predios formalizados al mercado inmobiliario, desnaturaliza la función de la habilitación urbana como instrumento de producción de ciudad, debilita los mecanismos de planificación territorial y favorece la reproducción de las dinámicas que a nivel histórico han caracterizado la producción informal de la ciudad.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

En primer lugar, respecto del objetivo general, la investigación permite afirmar que la jurisprudencia del Tribunal Registral consolidada mediante el precedente de observancia obligatoria aprobado en el 302° Pleno Registral contribuye a la desnaturalización del ordenamiento territorial porque atribuye a los procedimientos de formalización de la propiedad informal de COFOPRI efectos urbanísticos equivalentes a los de una habilitación urbana y prescinde de los mecanismos de verificación técnica previstos por la normativa urbanística.

En ese sentido, el análisis conjunto de la jurisprudencia registral, del criterio técnico del MVCS y de las respuestas emitidas por las municipalidades consultadas evidencia que la condición urbana de los predios formalizados deja de sustentarse en la comprobación material de infraestructura, servicios y obras de urbanización para fundamentarse en la valoración documental de los instrumentos técnicos generados durante el saneamiento físico-legal que definen el concepto de ‘‘la ciudad de papel’’.

A través de la transformación mencionada se desprende que se produce efectos que trascienden el ámbito registral e inciden en la forma en que se interpreta y aplica la normativa urbanística, se ejercen las competencias de las entidades vinculadas a la gestión del suelo y se implementan las políticas de ordenamiento territorial, en consecuencia, la equivalencia funcional erigida por la jurisprudencia registral debilita la capacidad del ordenamiento territorial para dirigir, controlar y condicionar los procesos de urbanización conforme a criterios de desarrollo urbano sostenible.

En ese contexto, respecto del primer objetivo específico, el análisis de las Resoluciones N° 2384-2025-SUNARP-TR, 2569-2025-SUNARP-TR, 2570-2025-SUNARP-TR y 2775-2025-SUNARP-TR y el precedente aprobado en el 302° Pleno Registral, permitió identificar el desarrollo de una línea jurisprudencial que pretende flexibilizar la exigencia de habilitación urbana previa respecto de los predios formalizados por COFOPRI y se sustenta en el reconocimiento de los instrumentos técnicos de saneamiento físico-legal como el plano de trazado y lotización y del cuadro de distribución de áreas como suficientes para acreditar la configuración urbana equivalente a la habilitación urbana convencional.

Los resultados muestran que el Tribunal Registral ha sustituido un criterio urbanístico de carácter material por un criterio predominantemente documental donde se sabe que mientras el régimen de habilitaciones urbanas exige la verificación efectiva de obras de urbanización, infraestructura, equipamiento y aportes urbanos, la jurisprudencia registral considera suficiente la existencia de antecedentes documentales provenientes del procedimiento de formalización, por lo tanto, la acreditación de la condición urbana se desplaza desde la comprobación material del cumplimiento de estándares urbanísticos hacia la revisión de instrumentos técnicos inscritos en el Registro.

Es por esto que podemos concluir que la jurisprudencia registral desarrolla una forma de activismo registral que busca facilitar la inscripción y el reconocimiento jurídico de situaciones urbanas consolidadas donde atribuya a la formalización consecuencias que el ordenamiento jurídico reserva a la habilitación urbana que, en consecuencia, se generan efectos urbanísticos que exceden el ámbito propio de la función registral.

En segundo lugar, respecto del objetivo específico referido a la naturaleza jurídica de la formalización de la propiedad informal y sus efectos urbanísticos, la investigación identificó una divergencia interpretativa entre la posición plasmada en la opinión vinculante del MVCS y la jurisprudencia del Tribunal Registral debido a que mientras el MVCS y COFOPRI sostienen que la formalización constituye un mecanismo de saneamiento físico-legal destinado a regularizar la titularidad de predios ocupados, sin alterar la condición urbanística del suelo, el Tribunal Registral considera que determinados instrumentos generados durante dicho procedimiento pueden producir efectos funcionalmente equivalentes a los de una habilitación urbana.

La investigación demuestra que la discrepancia no radica en la definición conceptual de ambas instituciones porque tanto el MVCS como el Tribunal Registral reconocen que la formalización y la habilitación urbana poseen naturaleza jurídica, finalidades y procedimientos distintos, por lo tanto, la divergencia se concentra en los efectos jurídicos que deben atribuirse a la formalización.

Es así que la jurisprudencia registral admite que tales exigencias puedan ser sustituidas por la valoración documental de los instrumentos de formalización porque la autoridad rectora de la política urbana relaciona la incorporación formal del suelo urbano al cumplimiento de estándares urbanísticos y a la verificación municipal de las obras ejecutadas.

En consecuencia, los resultados permiten concluir que el precedente aprobado por el Tribunal Registral resulta incompatible con el régimen de habilitaciones urbanas debido a que se reconocen efectos urbanísticos equivalentes a una institución que tiene como objetivo garantizar la verificación técnica de las condiciones necesarias para la integración formal del suelo a la ciudad (habitabilidad externa), en consecuencia, se contribuye a relativizar la distinción entre saneamiento físico-legal y urbanización, por lo tanto, se debilitan los mecanismos de control previstos por el ordenamiento urbanístico.

Por último, respecto del objetivo específico orientado a determinar la posición asumida por las municipalidades frente a los efectos urbanísticos de la formalización, la investigación constató la existencia de una interpretación variada en la aplicación de la normativa urbanística debido a que las respuestas emitidas por las municipalidades analizadas ubicadas en Lima Metropolitana evidencian la coexistencia de posiciones formalistas estrictas, formalistas flexibles, funcionales y mixtas respecto de la relación entre formalización y habilitación urbana. En ese sentido, los resultados muestran que la ausencia de un criterio uniforme genera consecuencias relevantes para la seguridad jurídica del sistema de gestión urbana donde la procedencia de determinados actos urbanísticos depende de la interpretación adoptada por cada gobierno local que se expresan en tratamientos diferenciados ante situaciones equivalentes.

En suma, la investigación permite concluir que la divergencia entre el criterio técnico del MVCS, la jurisprudencia registral y las distintas posiciones de los gobiernos locales ha generado una fragmentación institucional en la aplicación del régimen urbanístico en materia de habilitación urbana como elemento articulador de la planificación urbana, ordenamiento territorial y, por lo tanto, se dificulta la implementación uniforme de los instrumentos de planificación territorial y contribuye a la consolidación de una ciudad caracterizada por distintos niveles de reconocimiento, control y regulación urbanística.

Por ende, la formalización de la propiedad informal pasa a convertirse en un factor que incide directamente en la producción y transformación del espacio urbano que producen una

tensión respecto a los objetivos del ordenamiento territorial, desarrollo urbano sostenible e integración del suelo informal previstos por el SINADOT y la Ley DUS.

6.2. RECOMENDACIONES

En primer lugar, en atención al objetivo general, se recomienda al gobierno central, el MVCS y al Congreso de la República impulsar una revisión integral del marco normativo que regula la relación entre la formalización de la propiedad informal y el régimen de habilitaciones urbanas. La investigación ha demostrado que la ausencia de una delimitación expresa sobre los efectos urbanísticos de la formalización ha permitido el desarrollo de interpretaciones jurisprudenciales que atribuyen a los procedimientos de saneamiento físico-legal consecuencias propias de la habilitación urbana, generando tensiones con el ordenamiento territorial y con los objetivos del desarrollo urbano sostenible.

En ese sentido, resulta conveniente incorporar disposiciones que precisen que la formalización de la propiedad constituye un mecanismo de regularización dominial y no un procedimiento sustitutivo de la habilitación urbana donde se diferencian los efectos jurídicos de ambas instituciones, en consecuencia es necesario que se armonice con los instrumentos vigentes de planificación territorial y urbana como la Ley DUS, el Reglamento SINADOT, la PNVU, la Ley N° 29090 y los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco de la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Asimismo, se recomienda que el Poder Ejecutivo evalúe el cumplimiento efectivo del proceso de transferencia de sus competencias temporales en materia de saneamiento físico-legal y adjudicación de tierras a los gobiernos locales, conforme al diseño institucional originalmente previsto, por ello, la culminación del proceso contribuiría a delimitar las competencias entre las entidades responsables de la formalización, la planificación urbana y la gestión del suelo.

En segundo lugar, respecto del primer objetivo específico, se recomienda a la SUNARP y al Tribunal Registral revisar los criterios interpretativos contenidos en el precedente de observancia obligatoria aprobado en el 302º Pleno Registral con el fin de promover una interpretación sistemática que armonice la función registral con los principios del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano sostenible, por lo tanto, la función registral debe garantizar de forma sostenida la seguridad jurídica y el acceso al Registro, sin embargo, no debe traducirse en la sustitución de los mecanismos técnicos previstos por la legislación urbanística para acreditar la incorporación formal del suelo al proceso de urbanización.

En esa línea, resulta pertinente que el Tribunal Registral reevalúe la vigencia del referido precedente y considera la incompatibilidad identificada con el régimen urbanístico vigente y con el criterio técnico del MVCS, en consecuencia se recomienda que el Tribunal promueva mecanismos de participación institucional durante la elaboración de precedentes relacionados con materias urbanísticas e invite al MVCS como *amicus curiae*, en su calidad de entidad consultiva especializada para que los criterios jurisprudenciales se desarrollen sobre la base de la interpretación técnica del ente rector y se evite la ampliación de los efectos jurídicos de instituciones propias del Derecho Urbanístico.

En tercer lugar, respecto del segundo objetivo específico, se recomienda fortalecer los mecanismos de coordinación técnica e institucional entre el MVCS, COFOPRI, la SUNARP y el Tribunal Registral, con la finalidad de uniformizar criterios sobre los efectos jurídicos de la

formalización de la propiedad informal y evitar interpretaciones contradictorias entre las entidades que intervienen en la gestión del suelo urbano.

Resulta conveniente institucionalizar mesas técnicas permanentes de coordinación interinstitucional destinadas a analizar los problemas interpretativos que surjan en la aplicación de la Ley N° 29090, la Ley DUS y normativa sectorial. En consecuencia es necesario que el MVCS elabore y publique un compendio actualizado que integre las opiniones vinculantes vigentes emitidas en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones y se acompañe de criterios interpretativos y comentarios técnicos que faciliten su aplicación por parte de los gobiernos locales, registradores públicos y demás operadores jurídicos.

En cuarto lugar, respecto del tercer objetivo específico, se recomienda que las municipalidades fortalezcan los procedimientos de regularización de habilitación urbana y de habilitación urbana de oficio que prioricen aquellas zonas que cuentan con procesos de formalización predial, pero que aún presentan déficits de infraestructura, equipamiento urbano, espacios públicos o servicios básicos, en consecuencia, el estudio demuestra que la titulación registral no garantiza por sí sola la incorporación efectiva del suelo al régimen urbanístico ni asegura condiciones adecuadas de habitabilidad. En ese contexto, las acciones de saneamiento físico-legal deberían complementarse con programas de mejoramiento integral de barrios y con políticas de integración urbana.

Asimismo, se recomienda fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales mediante programas permanentes de capacitación desarrollados por el MVCS sobre habilitaciones urbanas, edificaciones y gestión del suelo, por lo tanto debe promoverse el uso sistemático del mecanismo de consultas técnicas previsto por el ordenamiento jurídico, incentivando que las municipalidades soliciten opiniones vinculantes al MVCS cuando existan dudas respecto de la interpretación y aplicación de la normativa urbanística, favoreciendo así una actuación administrativa uniforme a nivel nacional.

Finalmente, se recomienda que futuras investigaciones profundicen el análisis de los efectos territoriales de la formalización de la propiedad informal mediante estudios empíricos que evalúen la relación entre titulación, consolidación urbana, acceso a infraestructura, provisión de equipamiento urbano y sostenibilidad territorial. Asimismo, resulta pertinente desarrollar investigaciones que analicen los efectos de la jurisprudencia registral sobre los procesos de expansión urbana, densificación informal y producción de nuevo suelo urbano, a fin de determinar en qué medida las interpretaciones adoptadas por los órganos registrales pueden influir en la configuración física de las ciudades en el territorio nacional

VII. REFERENCIAS

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales, 38(114), 35–69. https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002

Alarcón Llangue, J. (2021). La transferencia de cuotas ideales como negocio indirecto en las urbanizaciones informales. Su implicancia en el registro de predios de Lima [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Lima, Perú.

Arribas Irazola, G. J. (2023). Redimensionando la propiedad en el Perú. THEMIS Revista De Derecho, (83), 49–61. https://doi.org/10.18800/themis.202301.003

Avendaño Valdez, J., & Avendaño Arana, F. (2017). Derechos reales (3.ª reimp.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Borja, J. (2012). Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual [Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Geografía Humana]. Barcelona, España.

Borja, J. (2019). Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la democracia versus el derecho. En F. Carrión Mena y M. Dammert-Guardia (Eds.), Derecho a la ciudad: Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina (pp. 25–59). CLACSO.

Calderón Cockburn, J. (2003). Los barrios marginales de Lima, 1961–2001. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 35(136–7), 375–389. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75397

Calderón Cockburn, J. (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. Pluriversidad, 3(3), 45–64. https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v3i3.2234

Calderón Cockburn, J. (2025). Apreciaciones críticas sobre el desborde popular de Matos y la barriada. En Ciudades postdesborde: Cambios, continuidades y propuestas en la producción del espacio urbano peruano más allá del desborde popular (1.ª ed.). Fondo Editorial PUCP.

Cárdenas Gracia, J. F. (2017). Del estado absoluto al estado neoliberal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Castro-Pozo Díaz, H. (2007). Derecho urbanístico. Editorial Jurídica Grijley E.I.R.L.

Cavero Velaochaga, M. (2012). La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación. En T. Bolívar y J. Erazo Espinosa (Coords.), Dimensiones del hábitat popular latinoamericano (pp. 423–440). FLACSO Ecuador; Instituto de la Ciudad; CLACSO.

Chang Lobatón, R. (2014). De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanística, una necesaria evolución. Revista de Derecho Administrativo, (14), 43–64. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13441

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina* (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 75). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5780

Coquis Velasco, F. (2019). Derecho urbanístico mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cordero Quinzacara, E. (2016). Naturaleza, contenido y principios del Derecho urbanístico chileno. Revista de Derecho (Coquimbo), 22(2), 93–138. https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-1810

Cortizo, D., Pérez, V., & Frediani, J. (2023). Loteos residenciales en área rural: Reflexiones en torno al mercado inmobiliario y la normativa urbanística en el periurbano del Partido de La Plata. Cuaderno Urbano, 35(35), 107–128. https://doi.org/10.30972/crn.35356774

De Soto, H. (1986). El otro sendero: La revolución invisible. Editorial El Barranco.

Dircio Giles, L. (2015). El pragmatismo jurídico en la teoría del derecho contemporánea [Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio de la UNAM. https://ru.dgb.unam.mx/items/54c4437e-6f80-4eda-9e9a-e68af86e2393

Ducci, M. E. (2012). Conceptos básicos de urbanismo. Editorial Trillas.

Escajadillo Chimayco, F. J. (2023). El régimen legal de los terrenos eriazos en el Perú: entre la propiedad estatal y la propiedad privada. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 99(800), 3277–3308.

Espinoza, A., & Fort, R. (2020). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. GRADE; ADI.

Estima Giacobbo, G., & Hermany, R. (2025). Derecho a la ciudad y derecho urbanístico en América Latina: los marcos regulatorios y la cuestión urbana latinoamericana. Opera, 38, 107–129. https://doi.org/10.18601/16578651.n38.06

Fernandes, E. (2002). La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto. En M. O. Smolka y L. Mullahy (Eds.), Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina (pp. 4–10). Lincoln Institute of Land Policy.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales, 34(102). https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002

Fernandes, E. (2012). La construcción del "derecho a la ciudad" en Brasil. En J. F. Pinilla & M. Rengifo (Coords.), La ciudad y el derecho (pp. 494–518). Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.

Fernandes, E., & Maldonado, M. M. (2010). El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción. En M. Smolka & L. Mullahy (Eds.), Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

Fernández-Maldonado, A. M. (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda: Revisitando a Turner y De Soto. WASI. Revista de Estudios sobre Vivienda, 2(3), 7–24. https://revistas.uni.edu.pe/index.php/wasi/article/view/1752

Fernández Salas, J. C. (2020). La propiedad y el común: reflexiones sobre el valor de la comunidad en el presente de crisis. En Derecho de los desastres: Covid-19 (pp. 451–468). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fernández Salas, J. C., Segura Martel, X. N., & Rioja García, L. F. (2023). Un reglamento de zonificación para Lima: perspectivas sobre el ordenamiento territorial y la planificación metropolitana. Derecho & Sociedad, (59), 1–28. https://doi.org/10.18800/dys.202202.004

Golda-Pongratz, K. (2021). Hacia un urbanismo holístico: legado y topicalidad del pensamiento de John F. C. Turner en los asentamientos autoconstruidos del Cono Norte, Lima. Ensayo: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio, (2), 95–117. https://doi.org/10.18800/ensayo.202102.005

Gonzales Barrón, G. (2010). Derechos reales. Ediciones Legales.

Gonzales Barrón, G. (2013). Derecho urbanístico (7.ª ed., 2 vols.). Ediciones Legales.

Gutiérrez Merino, F. G., Muñoz-Curo, F. E., & Heredia Muñoz, A. L. (2025). Función social de la propiedad: ¿un caso de mutación constitucional en el Perú? Revista Oficial del Poder Judicial, 17(23), 113–148. https://doi.org/10.35292/ropj.v17i23.1144

Locke, J. (2006). Segundo tratado sobre el gobierno civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil (C. Mellizo, Trad.). Tecnos. (Obra original publicada en 1690).

Kapstein López, P., & Aranda Dioses, E. (2014). Las periferias interiores de Lima: localización e identificación de los barrios focos de vulnerabilidad. Revista INVI, 29(82), 19–62. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000300002

Ludeña Urquizo, W. (2006). Barrio y ciudad: Historiografía urbanística y la cuestión del dominio de referencia. El caso de Lima. Bitácora Urbano Territorial, 1(10), 82–105.

Marino, T. (2015). *Presunciones judiciales. Críticas y puntos de partida para una concepción alternativa de las presunciones judiciales en el proceso civil y comercial bonaerense*. *La*

Ley Buenos Aires (LLBA). https://www.academia.edu/30955105/Presunciones_judiciales_Cr%C3%ADticas_y_puntos_de_partida_para_una_concepci%C3%B3n_alternativa_de_las_presunciones_judiciales_en_el_proceso_civil_y_comercial_bonaerense

Matos Mar, J. (1986). Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980 (3.ª ed.). IEP.

Mendoza del Maestro, G. (2013). Apuntes sobre el derecho de propiedad a partir de sus contornos constitucionales. Foro Jurídico, (12), 97–108. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13803

Ortiz Sánchez, I. (2017). Introducción al derecho urbanístico (1.ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ortiz Sánchez, I., & Vílchez Vargas, X. (2023). El derecho a la vivienda: problemas, regulación y retos en el contexto peruano. Revista de Derecho Administrativo, (22), 116–138. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/27658

Panay Cuya, M. A. (2011). Propiciar y facilitar las inscripciones en el procedimiento registral peruano. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 87(726), 2067–2094.

Pedraza Mora, N. (2016). *Pluralismo jurídico en la legalización de barrios de Bogotá. Participación ciudadana en el desarrollo inicial de barrios informales* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Facultad de Artes, Escuela de Urbanismo. https://repositorio.unal.edu.co/items/ab4bf077-8ac4-4e57-a6dc-910aed6d30c4

Pintore, A. (2017). El formalismo jurídico: un cotejo entre Jori y Schauer. Derecho PUCP, (79), 47–75. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201702.003

Riofrío, G. (1991). Producir la ciudad popular de los 90, entre el mercado y el Estado. DESCO.

Robert K. Yin (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed., Vol. 5). Sage Publications.

Rosanvallon, P. (1995). La revolución del derecho a la inserción. Debats N.º 54. Institución Valenciana de Estudios de Investigación.

Ruiz-Tagle, J. (2016). La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas. Revista INVI, 31(87), 9–57. https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62773

Sáez Giraldez, E. (2015). La ciudad progresiva: Una lectura de los asentamientos humanos de Lima [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.39172

Sáez Giraldez, E., García Calderón, J., & Roch Peña, F. (2010). La ciudad desde la casa: Ciudades espontáneas en Lima. Revista INVI, 25(70), 77–116. https://doi.org/10.4067/S0718-83582010000300003

Smolka, M. O., & Damasio, C. (2005). El urbanizador social: un experimento en política del suelo en Porto Alegre. En M. O. Smolka & L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (cap. 2.13). Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. O., & Iracheta, A. (1999). Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres. En M. O. Smolka & L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (cap. 4.6). Lincoln Institute of Land Policy.

Stake, R. E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.

Torres, D., Perleche, D., & Aiquipa, A. (2021). La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao: Entre las informalidades y la regulación (1961–2020). Universidad Nacional de Ingeniería (UNI); UrbesLab.

Torres Obregón, D. (2016). Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile]. https://estudiosurbanos.uc.cl/tesis/lima-titulacion-de-tierras-sin-ciudad-del-bien-colectivo-al-privado/

Documentos de Gestión y Políticas Públicas

Instituto Metropolitano de Planificación. (2025). *Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021–2040 (PLANMET 2040): Actualización parcial 2025*. Municipalidad Metropolitana de Lima. Portal del PLANMET 2040

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2026). *Presentación de los primeros resultados de los Censos Nacionales 2025: XIII de Población, VIII de Vivienda y IV de Comunidades Indígenas*. https://sistemas.inei.gob.pe/dir-segmentacion-ci/postcensal/prod/adjuntos/censos-2025/documentacion-tecnica/publicaciones/Presentacion_primeros_resultados.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024, 17 de enero). *Población de la provincia de Lima supera los 10 millones 292 mil habitantes*. https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/894611-poblacion-de-la-provincia-de-lima-supera-los-10-millones-292-mil-habitantes

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021, 15 de julio). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030*. https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/2022465-012-2021-vivienda

Presidencia del Consejo de Ministros. (2024, 14 de diciembre). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050*.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7379067/6293589-pnot-al-2050.pdf?v=1734394785

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1996). *Agenda Hábitat: Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, Turquía.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2025). *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú* (E/C.12/PER/CO/5). Naciones Unidas. OHCHR Documentos Oficiales

Red-DESC. (1991). *Observación general N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. 13 de diciembre de 1991. Red-DESC

Normativa

Leyes y Decretos Legislativos

Decreto Legislativo N° 295. Código Civil. *Diario Oficial El Peruano*, 25 de julio de 1984.

Decreto Legislativo Nº 803. Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. *Diario Oficial El Peruano*, 22 de marzo de 1996.

Ley N° 29090. Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones. *Diario Oficial El Peruano*, 25 de septiembre de 2007.

Ley N° 31056. Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. *Diario Oficial El Peruano*, 21 de octubre de 2020.

Ley N° 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. *Diario Oficial El Peruano*, 25 de julio de 2021.

Ley Nº 32279. Ley de Ordenamiento Territorial y de Creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT). *Diario Oficial El Peruano*, 2025.

Decretos Supremos y Reglamentos

Decreto Supremo Nº 009-99-MTC. Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. *Diario Oficial El Peruano*, 14 de mayo de 1999.

Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP-SN. Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. *Diario Oficial El Peruano*, 19 de mayo de 2012.

Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos Nº 097-2013-Sunarp-SN. Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios. *Diario Oficial El Peruano*, 4 de mayo de 2013.

Decreto Supremo Nº 012-2022-VIVIENDA. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible. *Diario Oficial El Peruano*, 30 de septiembre de 2022.

Decreto Supremo Nº 153-2025-PCM. Reglamento de la Ley N° 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del SINADOT. *Diario Oficial El Peruano*, 2025.

Jurisprudencia

Tribunal Registral. (2024). *Acta del CCLXXXV Pleno del Tribunal Registral de la Sunarp: Sesión ordinaria semipresencial del 12 de abril de 2024*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6410504/5615050-cclxxxv-pleno-registral-del-tribunal-registral-sunarp.pdf?v=1716915646

Tribunal Registral. (2025). *Acta del CCCII Pleno del Tribunal Registral de la Sunarp: Sesión ordinaria presencial de los días 7 y 8 de agosto de 2025*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9081732/7457652-acta-302-f-r.pdf?v=1764617948

Tribunal Registral. (2025). *Acta del CCCXI Pleno del Tribunal Registral de la Sunarp: Sesión ordinaria presencial de los días 5 de diciembre de 2025*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9946364/8115426-cccxi-pleno-registral-del-tribunal-registral-sunarp%282%29.pdf?v=1778516879

Tribunal Registral. (2025, 5 de junio). *Resolución N° 2384-2025-SUNARP-TR*. https://api-gateway.sunarp.gob.pe:9443/sunarp/sirtribunal/sirtribunal-wauth/obtenerAdjunTribunal/8e0d9443-9dd7-446f-bb90-4980f1f86763

Tribunal Registral. (2025, 13 de junio). *Resolución N° 2569-2025-SUNARP-TR*. https://api-gateway.sunarp.gob.pe:9443/sunarp/sirtribunal/sirtribunal-wauth/obtenerAdjunTribunal/764e6e0b-814d-4497-bb06-ef59a4373efc

Tribunal Registral. (2025, 13 de junio). *Resolución N° 2570-2025-SUNARP-TR*. https://api-gateway.sunarp.gob.pe:9443/sunarp/sirtribunal/sirtribunal-wauth/obtenerAdjunTribunal/2cdb09b7-814b-4770-bc0a-a5743a288f2e

Tribunal Registral. (2025, 27 de junio). *Resolución N° 2775-2025-SUNARP-TR*. https://api-gateway.sunarp.gob.pe:9443/sunarp/sirtribunal/sirtribunal-wauth/obtenerAdjunTribunal/084c56d8-b681-4575-a134-5931b7ecf5c6

Notas periodísticas

Defensoría del Pueblo. (2023, 15 de mayo). *Defensoría del Pueblo invoca a la ciudadanía a no adquirir lotes en zonas afectadas por huaicos en Carabayllo*.

https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-invoca-a-la-ciudadania-a-no-adquirir-lotes-en-zonas-afectadas-por-huaicos-en-carabayllo/

Bonilla, E. (2018, 12 de diciembre). *Ciudad difusa / Ciudad compacta*. RPP Noticias. https://rpp.pe/columnistas/enriquebonilla/ciudad-difusa-ciudad-compacta-noticia-1168690

VIII. ANEXOS

ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA…….155

ANEXO 2: FICHA DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL……..156

ANEXO 3: FICHA DE ANÁLISIS DE LA CONSULTA MUNICIPAL…….157

ANEXO 4: FICHA DE ANÁLISIS DE CASO PRÁCTICO……158

ANEXO 5: RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL REGISTRAL Y ACTA DEL PLENO REGISTRAL

- **ANEXO 5.1:** RESOLUCIÓN N° 2384-2025-SUNARP-TR……160
- **ANEXO 5.2:** RESOLUCIÓN N° 2569-2025-SUNARP-TR……176
- **ANEXO 5.3:** RESOLUCIÓN N° 2570-2025-SUNARP-TR……...…….197
- **ANEXO 5.4:** RESOLUCIÓN N° 2775-2025-SUNARP-TR……...…….218
- **ANEXO 5.5:** ACTA DEL CCCII (302) PLENO REGISTRAL……..……235

ANEXO 6: MODELO SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CURSADA A LAS MUNICIPALIDADES……...…250

ANEXO 7: Respuestas de las municipalidades consultadas

- **ANEXO 7.1:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE JESÚS MARÍA…...…252
- **ANEXO 7.2:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE LURIGANCHO-CHOSICA…….256
- **ANEXO 7.3:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE ANCÓN…….…….258
- **ANEXO 7.4:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE PUNTA NEGRA……260
- **ANEXO 7.5:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE CIENEGUILLA……..264
- **ANEXO 7.6:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA……..…266
- **ANEXO 7.7:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN BORJA……...267
- **ANEXO 7.8:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA……...268
- **ANEXO 7.9:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE PUEBLO LIBRE……269
- **ANEXO 7.10:** RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL……..278

ANEXO 8: INFORME TÉCNICO-LEGAL N° 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV……..281

ANEXO 9: INFORME N° 113-2017-COFOPRI/DND……297

ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

TÍTULO: La ‘‘Ciudad de Papel’’: Desnaturalización del ordenamiento territorial a través de la asimilación del régimen de formalización de COFOPRI en la jurisprudencia del Tribunal Registral (2024-2026).

Problema	Objetivos	Hipótesis	Metodología
Problema general ¿De qué manera la jurisprudencia del Tribunal Registral, al asimilar los procesos de formalización de COFOPRI como equivalentes a la habilitación urbana sin exigir sus estándares técnicos, ha contribuido a la desnaturalización del ordenamiento territorial?	**Objetivo general** Analizar de qué manera la jurisprudencia del Tribunal Registral ha contribuido a la desnaturalización del ordenamiento territorial mediante la asimilación de los procesos de formalización de COFOPRI como equivalentes a la habilitación urbana.	**Hipótesis general** La jurisprudencia del Tribunal Registral que atribuye a los procedimientos de formalización desarrollados por COFOPRI efectos urbanísticos equivalentes a los de la habilitación urbana, sin exigir el cumplimiento de los estándares técnicos previstos por la normativa urbanística, contribuye a la desnaturalización del ordenamiento territorial al consolidar situaciones urbanas que prescinden de los mecanismos de planificación, dotación de infraestructura y provisión de espacios públicos exigidos para el desarrollo urbano formal.	**Enfoque**: Cualitativo **Tipo:** Socio – jurídico. **Diseño:** Teoría del caso. **Técnicas e instrumento de recolección de datos:** Se emplearán las técnicas de análisis documental, análisis normativo y jurisprudencial. Como instrumentos, se utilizarán fichas de análisis documental, normativo y jurisprudencial.
Problemas específicos	**Objetivos específicos**	**Hipótesis especificas**	
1. ¿Cuáles son los criterios interpretativos utilizados por el Tribunal Registral para atribuir efectos urbanísticos equivalentes a la habilitación urbana a los procedimientos de formalización desarrollados por COFOPRI? 2. ¿Resulta compatible el criterio jurisprudencial del Tribunal Registral con la naturaleza jurídica, finalidad y requisitos técnicos de la habilitación urbana establecidos por la normativa urbanística y el criterio técnico del MVCS? 3. ¿Cuál es la posición de las municipalidades respecto de la equivalencia funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana?	1. Identificar los criterios interpretativos utilizados por el Tribunal Registral para atribuir efectos urbanísticos equivalentes a los procedimientos de formalización desarrollados por COFOPRI. 2. Determinar si el criterio jurisprudencial del Tribunal Registral resulta compatible con la naturaleza jurídica de la habilitación urbana y con el criterio técnico del MVCS. 3. Analizar la posición de las municipalidades frente a la equivalencia funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana	1. Los criterios interpretativos utilizados por el Tribunal Registral para atribuir efectos urbanísticos equivalentes a la habilitación urbana se sustentan en una interpretación funcional de la formalización de la propiedad informal que privilegia la consolidación registral de los predios sobre la verificación del cumplimiento de los requisitos urbanísticos propios de la habilitación urbana. 2. El criterio jurisprudencial del Tribunal Registral no resulta plenamente compatible con la naturaleza jurídica de la habilitación urbana, debido a que equipara procedimientos que poseen finalidades, presupuestos técnicos y efectos urbanísticos distintos, conforme al criterio técnico desarrollado por el MVCS. 3. Las municipalidades no reconocen de manera uniforme la equivalencia funcional entre la formalización de la propiedad informal y la habilitación urbana, predominando posiciones que consideran que la formalización no sustituye las obligaciones urbanísticas derivadas de los procedimientos de habilitación urbana.	

ANEXO 2

FICHA DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Fuente N°	
Resolución	
Fecha de publicación	
Órgano que lo emite	
Problema	
Ratio decidendi	
Argumentos	
Posiciones en el Pleno	
Precedente aprobado	
Comentario	

ANEXO 3

FICHA DE ANÁLISIS DE LA CONSULTA MUNICIPAL

Fuente N°	
Municipalidad	
Documento	
Fecha	
Funcionario que suscribe	
Dependencia	
Problema consultado	
Respuestas	
Ratio administrativa	
Criterio institucional	
Tipología de municipalidades según modelo de ciudad	
Sustento normativo y técnico	
Motivación	
Comentario	

ANEXO 4

FICHA DE ANÁLISIS DE CASO PRÁCTICO

Ítem	Información
Denominación	
Entidad formalizadora	
Ubicación	
Acto administrativo	
Fecha	
Instrumento técnico aprobado	
Área total formalizada	
Número de manzanas	
Número de lotes	
Finalidad del procedimiento	
Componentes urbanísticos previstos en el PTL y CDA	
Comentarios	

ANEXO 5

RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL REGISTRAL Y ACTA DEL PLENO REGISTRAL

ANEXO 5.1: RESOLUCIÓN N° 2384-2025-SUNARP-TR

PERÚ | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Superintendencia Nacional de Registros Públicos

TRIBUNAL REGISTRAL

RESOLUCIÓN No. 2384-2025-SUNARP-TR

LIMA, 05 de junio de 2025

APELANTE	**:**	**ROBERT JOAQUÍN ESPINOZA LARA** **Notario de Huancayo**
TÍTULO	**:**	**3743311 del 27.12.2024 (SID).**
RECURSO	**:**	**Escrito del 26.03.2025.**
REGISTRO	**:**	**PREDIOS DE HUANCAYO.**
ACTO(S)	**:**	**SUBDIVISIÓN Y DONACIÓN.**
SUMILLA	**:**	

Subdivisión de predio urbano
Para la inscripción de la subdivisión de lote urbano aprobada por la municipalidad no se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita, a través del Sistema de Intermediación Digital - SID SUNARP, la inscripción de la subdivisión e independización del predio inscrito en la partida N° P16102309 del Registro de Predios de Huancayo, así como la donación del lote 10A subdividido que otorgan Víctor Narciso Valenzuela Cristóbal y Apolonia Contreras Chavarría a favor de Jacob Robinson Valenzuela Contreras.

Para tal efecto se presenta el parte notarial de la escritura pública de donación del 07.08.2024 otorgada ante notario de Huancayo Roberto Joaquín Espinoza Lara.

Mediante reingreso del 17.01.2025 se adjuntaron los siguientes documentos:

- Escrito de subsanación del 16.01.2025.

El predio en mención tiene como antecedente registral la partida N° P16102288 del mismo Registro, de la cual fue independizado.

En el asiento 00001 de la citada partida, consta la independización del lote *submateria*, en mérito de la inscripción del plano de trazado y lotización del Centro Poblado Huertas aprobado por COFOPRI (título archivado N° 27947 del 5.1.2018).

En el asiento 00002 corre inscrito el dominio de la sociedad conyugal conformada por Apolonia Contreras Chavarría y Víctor Narciso Valenzuela Cristóbal sobre el predio *submateria*, en mérito de la adjudicación otorgada por COFOPRI al amparo del artículo 5 de la Ley N° 28923.

V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES

Interviene como ponente el vocal Daniel Edward Tarrillo Monteza.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

Si para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad, se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.

VI. ANÁLISIS

1. Uno de los principios que rige el procedimiento registral y por ende al Registro de Predios, es el principio de especialidad[1] o determinación, por el cual por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquéllas, así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno.

De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RIRP), la independización es el acto registral que consiste en abrir una partida registral para cada unidad inmobiliaria resultante de una desmembración de terreno, con edificación o sin ella; o, como consecuencia de la inscripción de una edificación sujeta al régimen de unidades inmobiliarias de

[1] **Principio de especialidad**
Artículo 2017-A.- Por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquellas así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno.
En el caso del Registro de Personas Naturales, en cada Registro que lo integra, se abrirá una sola partida por cada persona natural en la cual se extenderán los diversos actos inscribibles.
Excepcionalmente, podrán establecerse otros elementos que determinen la apertura de una partida registral.

propiedad exclusiva y de propiedad común o régimen de independización y copropiedad.

Asimismo, la independización de un área determinada que forma parte de un predio de mayor extensión puede provenir de diversos actos causales, como ocurre en los casos de subdivisión, habilitación urbana, entre otros, siendo que en cada caso concreto la documentación que se presente debe encontrar correspondencia con el acto causal.

Aunado a ello, la documentación que debe adjuntarse para la independización debe corresponder al predio según su naturaleza, la misma que fluirá de los antecedentes registrales y de la documentación que se presente.

2. De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 58 del RIRP, la independización se rige por las disposiciones de dicho reglamento, debiendo, por tanto, observarse los distintos requisitos previstos en el mismo Reglamento para la inscripción de este acto, según el tipo de predio del que se trate, debiendo en todos los casos cumplirse con las disposiciones generales previstas en el artículo 59 del citado reglamento (requisitos de la independización).

Los requisitos generales de toda independización, conforme al artículo 59[2] consisten en la indicación en el título respectivo del área de cada uno de los predios que se desmembran y, en su caso, el área remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.

---

[2] **Artículo 59.- Requisitos de la Independización**
Todo título que da mérito a la independización debe contener el área de cada uno de los predios que se desmembra y, en su caso, el área remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.
Cuando como consecuencia de la independización solicitada se genere un área remanente en la que existan porciones que no guarden continuidad, se entenderá que la rogación comprende también la independización de cada una de dichas porciones, siempre que el dominio de las áreas remanentes correspondan al mismo propietario y no existan restricciones para su independización.
Cuando el Área de Catastro, debido a la ausencia de datos técnicos suficientes en los antecedentes registrales, señale que se encuentre imposibilitada de determinar, en forma indubitable, si el área cuya independización se solicita se encuentra comprendida dentro de alguna de las independizaciones anteriormente efectuadas o si aún se encuentra dentro de la partida matriz, ello no impedirá la inscripción de la independización rogada, siempre que el título contenga los requisitos señalados en el primer párrafo que antecede. En este caso, el Registrador independizará el área solicitada de la partida matriz, sin necesidad de requerir plano del área remanente, siempre que la independización efectuada no exceda el área de la partida matriz de la cual se independiza.
Sin perjuicio de lo señalado, todo título cuya rogatoria comprenda un acto de independización, en los supuestos a los que se refieren los artículos 61, 62 y 64 del presente Reglamento, deberá contener, necesariamente, desde su presentación e ingreso por el Diario, los planos de independización y localización (ubicación) del área que se desmembra visados por funcionario competente, o de ser el supuesto, firmado por verificador inscrito en el índice de verificadores del Registro de Predios; en caso contrario, el Registrador procederá a tachar sustantivamente el título.

Dependiendo de la unidad inmobiliaria que se independiza, el RIRP ha contemplado diferentes requisitos para efectos que la independización acceda al Registro. Así, se establecen requisitos según se trate de la independización de un predio rural, de un predio rústico en área de expansión urbana, de un predio urbano (con autorización municipal), de un predio urbano por regularización de edificaciones, de las unidades exclusivas sujetas a alguno de los regímenes previstos en la Ley N° 27157 y de la independización como consecuencia de una habilitación urbana.

3. En cuanto a la independización de predios urbanos, el artículo 60 del RIRP establece lo siguiente:

> "**Artículo 60.- Título que da mérito a la independización de predio urbano**
> La independización de un predio urbano, con edificación o sin ella, se efectúa por el solo mérito de los siguientes documentos:
> a) El Formulario Único de Habilitación Urbana FUHU, el anexo F y el plano municipal de subdivisión y plano debidamente sellados y visados, donde debe precisarse el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes;
> b) Planos y códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro a que se refiere el Decreto Supremo 002-89-JUS, según sea el caso;
> c) Documento privado con firmas certificadas notarialmente en el que conste el consentimiento de los copropietarios que no hubieran intervenido en el trámite de subdivisión, en caso de copropiedad.
> Cuando la resolución municipal autoriza la subdivisión de predios configurados como quinta, para independizar las unidades inmobiliarias que la conforman, debe inscribirse previamente el reglamento interno de propiedad exclusiva y propiedad común o el reglamento interno de independización y copropiedad. Para la inscripción del reglamento interno no constituirá acto previo la declaratoria de fábrica.
> No se requerirá la resolución municipal de subdivisión cuando la independización se origina en la desacumulación de predios, siempre que éstos retornen a su descripción primigenia. En este caso bastará la solicitud con firma certificada del propietario.
> Tratándose de solicitudes formuladas por entidades administrativas con facultades de saneamiento, la independización se realizará en mérito a los documentos que establezcan las normas especiales pertinentes."

Conforme al artículo transcrito, se debe presentar el FUHU, el anexo F correspondiente al procedimiento de subdivisión, así como el plano municipal de subdivisión que debe precisar el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes, los cuales deben estar debidamente sellados y visados por funcionario municipal. Añade que debe acompañarse los planos y

códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro.

4. No obstante los requisitos señalados en el artículo 60 del RIRP, podrá válidamente adjuntarse el FUHU y anexo F, o en su reemplazo, la resolución municipal que aprueba su emisión, por ser un instrumento público de mayor formalidad, conforme al criterio adoptado como acuerdo plenario en el CXXXII Pleno del Tribunal Registral realizado el día 27 de agosto de 2015, que expresa lo siguiente:

> **Título formal para independización de predio urbano**
> El requisito del FUHU para la independización de predio previsto en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios es un requisito mínimo, por lo que puede presentarse en su lugar la Resolución Municipal respectiva por ser un instrumento público de mayor formalidad.

5. Es pertinente señalar que la subdivisión de predio urbano tiene su fundamento en la Ley Nº 29090[3] Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-VIVIENDA[4]. El artículo 3 inciso 8 del TUO de la citada ley define a la subdivisión de predio urbano como el fraccionamiento de un lote habilitado como urbano en uno o varios lotes que cumplen los parámetros y condiciones urbanísticas establecidos en el Plan Urbano o norma urbanística que corresponda, de la jurisdicción donde se localice.

Es en el artículo 31 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019-VIVIENDA[5] donde se establecen los requisitos, procedimientos y plazos para su tramitación, requisitos en los cuales se fundamenta el artículo 60 del RIRP antes mencionado.

6. En relación con este supuesto de independización, este Tribunal aprobó el siguiente criterio como precedente de observancia obligatoria aprobado en el Pleno CCLXXXV (285), publicado en el diario oficial El Peruano el día 24.4.2024, el cual señala:

> **Inscripción de subdivisión**
> Cuando conforme a la partida registral el predio tiene la condición de rústico, para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.

---

[3] Publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de septiembre del 2007.

[4] Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero del 2017.

[5] Publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de noviembre del 2019.

Criterio sustentado en la Resolución 1958-2023-SUNARP-TR del 5.5.2023 y 5739-2023-SUNARP-TR del 22.12.2023.

Este criterio se sustenta en los fundamentos que se exponen a continuación:

Los límites a la calificación registral y los aspectos que sí son objeto de calificación en el caso de la normativa que regula la habilitación urbana han sido expresamente establecidos en el artículo 3 del D.S. 029-2019-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, recogiendo el POO antes citado en los siguientes términos:

"3.5 Inscripción registral (…) En la calificación registral para la inscripción de las Licencias, Resoluciones o cualquier acto administrativo que emitan las Municipalidades, el Registrador, bajo responsabilidad, solo verifica la competencia del funcionario que la emitió, la formalidad, el carácter inscribible y la adecuación con los antecedentes registrales; no puede evaluar los fundamentos de hecho o de derecho, ni el desarrollo del procedimiento administrativo en el cual se emitió." **En cuanto a la adecuación con los antecedentes registrales, cuando la municipalidad autoriza la subdivisión de lote urbano, ello implica que el predio ha sido habilitado**. En tal sentido, siendo que la habilitación es un acto inscribible, la inscripción de la habilitación constituye acto previo para registrar la subdivisión. Es así que de conformidad con el artículo 2015 del Código Civil, ninguna inscripción, salvo la primera, se hace sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane y conforme al inciso b) del artículo 32 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, constituye también un aspecto de la calificación verificar la existencia de obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción y la de los demás documentos presentados.

En atención a lo mencionado, téngase en cuenta que la habilitación urbana es el proceso en virtud del cual se cambia el uso de un predio rústico a urbano.

En este sentido, la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley 29090 la define como el proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública.

En ese sentido, cuando se presenta la documentación respectiva para la subdivisión de lote urbano, y sin embargo de los antecedentes registrales de la partida se advierte que el predio objeto de rogatoria tiene la calidad de predio rústico, como acto previo deberá de inscribirse en la partida respectiva la habilitación urbana correspondiente.

7. Posteriormente, en el CCXCIII Pleno del Tribunal Registral, realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2024, se aprobó la precisión al precedente de observancia obligatoria sobre inscripción de subdivisión, en el siguiente sentido:

> **Precisión al precedente aprobado en el pleno 285° sobre inscripción de subdivisión**
> Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.
> Criterio contenido en la Resolución Nro. 3940-2024-SUNARP-TR del 12.09.2024 y Resolución Nro. 2352-2024-SUNARP-TR del 05.06.2024.

Entonces, conforme a lo indicado, para poder inscribir la subdivisión de un predio inscrito como rústico se requiere que el predio tenga la condición de urbano como consecuencia de haber sido habilitado con dicha finalidad. La inscripción del cambio de uso publicita únicamente la variación en cuanto a la zonificación del predio, pero no sustituye ni es equivalente a haber sido habilitado; por lo cual, aun cuando se hubiera inscrito dicha condición resulta de aplicación el precedente antes mencionado.

8. En el presente caso, se solicita, a través del Sistema de Intermediación Digital - SID SUNARP, la inscripción de la subdivisión e independización del predio inscrito en la partida N° P16102309 del Registro de Predios de Huancayo, así como la donación del lote 10A subdividido que otorgan Víctor Narciso Valenzuela Cristóbal y Apolonia Contreras Chavarría a favor de Jacob Robinson Valenzuela Contreras.

El registrador observa el título señalando que revisado los antecedentes registrales de la partida N° P16102309, se advierte que no obra registrada habilitación urbana, por lo que a efectos de inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad correspondiente, se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.

El recurrente cuestiona dicha decisión en los términos expuestos en el rubro III de la presente resolución interponiendo el recurso de apelación venido en grado, por lo que corresponde a esta instancia determinar la procedencia de la inscripción solicitada.

9. De la revisión de la documentación conformante del título alzado, podemos apreciar que obra la Resolución de Alcaldía N° 063-2024-MDH/A del 9.7.2024 expedida por Roly Nicodemus Salazar Espinoza, en su condición de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Huertas, en cuya parte resolutiva se señala lo siguiente:

> "(…)
> SE RESUELVE:
> ARTÍCULO PRIMERO: **APROBAR LA SUBDIVISIÓN DE LOTE URBANO, del terreno matriz**, del propietario Sr. VÍCTOR NARCISO VALENZUELA

CRISTÓBAL (…) Y Sra. APOLONIA CONTRERAS CHAVARRÍA (…), **con una extensión superficial 2,302.85 m2.** (…).
ARTÍCULO SEGUNDO: Según **LOTE MATRIZ**, **ubicado en** Av. La Mar S.N, **Mz. B1, Lt. 10,** del Barrio de Condorsinja, del **Distrito de Huertas, Provincia de Jauja, Departamento de Junín**, otorga la siguiente descripción:
ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 2,302.85 m2.
Perímetro: 217.59 ml.
(…)
SUB DIVISIÓN DE LOTES
LOTE REMANENTE (LOTE 10)
(…)
ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 1,641.62 m2.
Perímetro: 306.31
SUB LOTE 10 A
(…)
ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 661.23 m2.
Perímetro: 118.82 ml.
(…)". (El resaltado es nuestro).

Asimismo, se adjunta el Formulario Único de Habilitación Urbana (FUHU) y el Anexo F correspondiente a la subdivisión de lote urbano, memorias descriptivas y planos visados por funcionario de la Municipalidad Distrital de Huertas.

Como puede verse, la Municipalidad Distrital de Huertas aprobó la subdivisión del predio inscrito en la partida N° P16102309 del Registro de Predios de Huancayo; habiéndose independizado el sub lote 10 A con un área de 661.23 m2. y quedando el lote 10 con un área de 1,641.62 m2. como remanente en la citada partida.

10. Por su parte, conforme a los antecedentes registrales descritos en el rubro IV de la presente resolución, en la partida N° P16102309 del Registro de Predios de Huancayo se encuentra inscrito el lote 10 de la manzana B1 con un área de 2,302.85 m2. ubicado en el Centro Poblado Huertas, distrito de Huertas, provincia de Jauja y departamento de Junín.

El lote en mención se independizó de la partida matriz N° P16102288 del mismo Registro, en mérito de la inscripción del plano de trazado y lotización del Centro Poblado Huertas aprobado por COFOPRI, según lo publicitado en el asiento 00001 de la citada partida.

Ahora bien, revisado el título archivado N° 27947 del 5.1.2018 que dio mérito a la inscripción del asiento en mención, podemos apreciar que obra la Resolución

Jefatural N° 001-2018-COFOPRI.OZJUN del 5.1.2018, de cuya parte considerativa y resolutiva apreciamos lo siguiente:

> "(…)
> CONSIDERANDO:
> (…)
> 8. Que, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA establece: "Las resoluciones, actas de conciliación e instrumentos de formalización que se emitan en el marco de la formalización de la propiedad, darán merito por si solos para su inscripción en el Registro de Predios. En el caso de inmatriculaciones, independizaciones, acumulaciones, subdivisiones u otras modificaciones de los predios y demás actos inscribibles, en el marco del proceso de formalización, el Registrador no podrá solicitar documentos adicionales a los indicados en el párrafo que precede".
> (…)
> 10. Que, atendiendo a las características descritas en el considerando que antecede y **en aplicación de lo dispuesto en el Art. 3° numeral 3.2 del Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, por lo que en aplicación a lo dispuesto por el inciso a.1 del artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal; aprobado por Decreto Supremo N° 009-99-MTC, se califica a la posesión informal "Huertas", como Centro Poblado**, por lo que es procedente identificarlo para efectos de la formalización como Centro Poblado "Huertas".
> (…)
> SE RESUELVE:
> ARTICULO PRIMERO. - **IDENTIFICAR y RECONOCER, a la posesión informal denominada Huertas, ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín, como Centro Poblado**, conforme a lo establecido en el décimo considerando de la presente resolución.
> ARTICULO SEGUNDO.- APROBAR, para su inscripción en el Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo, a favor del Estado representado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, la desmembración e independización del área correspondiente al Centro Poblado Huertas un área de 195286.38 m-2 y un perímetro de 22076.40 ml. según Plano Perimétrico signado con código N° 0074-COFOPRI-2017-CZJUN; de la Comunidad Campesina de Huertas inscrita en la Ficha N° 6454 que continua en la Partida Electrónica 02002843 del Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo; de acuerdo a lo establecido en el décimo tercer considerando de la presente resolución.
> ARTICULO TERCERO. - **APROBAR, para su inscripción en el Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo, el Plano de Trazado y Lotización signado con código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN, conformado por 38 manzanas y 215 lotes, correspondiente al Centro Poblado Huertas**; ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín, conforme a lo señalado en el décimo quinto considerando de la presente resolución.
> ARTICULO CUARTO. - APROBAR, la adjudicación a título oneroso de los lotes señalados en el décimo séptimo considerando de la presente resolución y según

lo señalado en el Plano de Trazado y Lotización signado N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN.
ARTICULO QUINTO. - SUSPENDER; la titulación de los lotes del Centro Poblado Huertas, según lo señalado en el décimo octavo considerando de la presente resolución y según lo señalado en el Plano de Trazado y Lotización signado N° 0075-COFOPRI-2017- OZJUN.
ARTICULO SEXTO. - APROBAR, la adjudicación gratuita de la totalidad de los lotes de vivienda del Centro Poblado Huertas, conforme a lo expuesto en el décimo noveno considerando de la presente Resolución y que se detallan en el Plano de Trazado y Lotización signado con código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN.
ARTICULO SEPTIMO. - **APROBAR, el Cuadro General de Distribución de Áreas del Centro Poblado Huertas, según la información contenida en el Plano de Trazado y Lotización signado con Código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN**; conforme a lo señalado en el vigésimo segundo considerando de la presente resolución y al siguiente detalle:

CUADRO GENERAL DE DISTRIBUCION DE AREAS CENTRO POBLADO "HUERTAS" (0075-COFOPRI-2017-OZJUN)

DESCRIPCION DE USO	Area Actual (m2)	PORCENTAJE PARCIAL(%)	PORCENTAJE TOTAL (%)
AREA UTIL	146,254.91		74.89
AREA DE VIVIENDA	83,576.79	42.79	
AREA DE COMERCIO	46,401.61	23.76	
AREA DE EQUIPAMIENTO URBANO	16,276.51	8.34	
Recreacion Pública			
Plaza Pública	6,935.89	3.55	
Losa Deportiva	2,903.67	1.49	
Servicios Públicos Complementarios			
Educación	4,724.39	2.42	
Servicios Comunales	1,651.16	0.85	
Iglesia	61.40	0.03	
AREA DE CIRCULACION	49,031.47		25.11
AREA TOTAL	195,286.38		100.00

(…)".
(El resaltado es nuestro).

11. Como puede verse, COFOPRI identificó y reconoció a la posesión informal denominada "Huertas" como Centro Poblado, procediendo, entre otros, con la aprobación del plano de trazado y lotización conformado por 38 manzanas y 215 lotes, así como el cuadro general de distribución de áreas del referido centro poblado.

Entonces, según los antecedentes registrales anteriormente reseñados, podemos advertir que COFOPRI efectuó el saneamiento físico legal del Centro Poblado Huertas, siendo que el lote *submateria* se independizó como consecuencia de una lotización a cargo de dicha entidad formalizadora.

12. Al respecto, mediante la Ley N° 28687[6], Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se declaró de preferente interés nacional la formalización de la

[6] Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 17.3.2006.

propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda (artículo 2).

En lo que respecta al ámbito de aplicación de la acotada Ley, el numeral 3.1[7] del artículo 3 señala que:

> "(…)
> 3.1 La presente ley comprende aquellas **posesiones informales** referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.
> (…)". (El resaltado es nuestro).

13. El numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley N° 28687 dispone que las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

Agrega el numeral 4.2[8] del precitado artículo que las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de las posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

14. Por su parte, el numeral 3.2[9] del artículo 3 del del D.S. Nº 006-2006- VIVIENDA, Reglamento del Título I de la Ley Nº 28687, referido a "Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares", define al Centro Poblado

---

[7] Numeral modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 21.10.2020.

[8] Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley Nº 31560, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 13.8.2022.

[9] Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo Nº 005-2022-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 28.6.2022.

como:

> "**Son posesiones informales conformadas por lotes destinados a las actividades de vivienda, comercio, casa huerta u otros con fines urbanos,** cuyos habitantes han adquirido o transferido los mismos en mérito a documentos basados en usos y costumbres, incluyendo las escrituras imperfectas u otros títulos de propiedad, que los acreditan como titulares, y que no pueden ser inscritos en el Registro de Predios por presentar deficiencias que impiden su inscripción.
> Entiéndase por escritura imperfecta al instrumento público emitido por el Juez de Paz Letrado, conforme a lo establecido por el artículo 58 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial".
> (El resaltado es nuestro).

15. Siguiendo este análisis, mediante Ley N° 28923 se creó un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026[10], facultándose a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal[11] - COFOPRI, para que asuma de manera excepcional y en el plazo previsto, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales, a que se refiere el Título I de la Ley 28687. Se precisa que las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine según el reglamento.

Entonces, durante la vigencia de este plazo, COFOPRI continuará, de manera excepcional, con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

16. El artículo 2 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC señala que la Formalización de la Propiedad es el conjunto de acciones de carácter legal, técnico y de difusión, que tienen por objeto:

> "**a) Definir la titularidad de la propiedad de los predios ocupados por Posesiones Informales; realizar su saneamiento físico y legal; solicitar la inscripción registral de la titularidad de COFOPRI cuando se trata de predios estatales, fiscales o municipales ocupados por Posesiones Informales, o, la inscripción registral de la titularidad de los propietarios privados cuando éstos hayan acordado transferir su propiedad a los integrantes de las Posesiones Informales o a COFOPRI**;

[10] Según modificación introducida por el artículo 3 de la Ley N° 31056, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 21.10.2020.
[11] Ahora Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

b) Otorgar derechos de propiedad de los lotes y promover su inscripción registral, en favor de sus poseedores debidamente calificados, cuando se trate de predios que se hubieran inscrito a nombre de COFOPRI;
c) Evaluar las características de los títulos de propiedad que hubieran sido otorgados por otras entidades que tuvieron competencia con anterioridad a COFOPRI, estén o no inscritos, para evaluar la correspondencia entre la información consignada en el título y.o la inscripción registral con la realidad física del lote y con la realidad jurídica del titular, con el fin de realizar las acciones de saneamiento, rectificación, regularización del tracto sucesivo e inscripción que fueran necesarias, para darle validez o eficacia al título de propiedad.
Las acciones mencionadas se inscribirán en el Registro Predial Urbano, con excepción de aquellas que deban realizarse en el Registro de la Propiedad Inmueble para ejecutar los bloqueos, cierres, cancelaciones de partidas y otras necesarias, para ser trasladadas al Registro Predial Urbano."

Asimismo, el artículo 4 del mencionado reglamento define a la posesión informal como:

"Para efectos del presente reglamento, **se consideran Posesiones Informales a los denominados** asentamientos humanos, pueblos jóvenes, programas municipales de vivienda, **centros poblados**, pueblos tradicionales y otras posesiones informales que determine COFOPRI mediante directiva, **siempre que reúnan las siguientes características:**
a) Estar constituidas por agrupaciones de personas o familias cualquiera que fuera la denominación que hubieran adoptado, que hayan entrado en posesión al 31 de diciembre del 2001.
b) Haber destinado los terrenos ocupados, principalmente a fines de vivienda y actividad comercial o similar, sobre los cuales se ejerza posesión individual;
c) Ejercer posesión que no se encuentre amparada en la titularidad del derecho de propiedad sobre los lotes poseídos, o que cuenten con documentos que no acrediten fehacientemente dicha propiedad, o que no reúnan las condiciones para acreditar la adquisición de dicho derecho; y,
d) Tratándose de lotes destinados a vivienda, ejercer la posesión en una extensión no mayor a trescientos (300) metros cuadrados cada uno.
En las Posesiones Informales donde existan lotes destinados a vivienda con áreas mayores a trescientos (300) metros cuadrados, el área en exceso será transferido a título oneroso, a valor arancelario urbano establecido por el Consejo Nacional de Tasaciones y de acuerdo con el procedimiento establecido en el Capítulo VII del Título IV del presente reglamento, salvo que los ocupantes acepten la división del lote y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los demás requisitos dispuestos en este reglamento. Excepcionalmente, COFOPRI podrá formalizar lotes de mayor extensión, cuando la posesión de dichos lotes constituya usos y costumbres de la localidad, que la Posesión Informal haya sido objeto de titulación o transferencia por las entidades competentes con anterioridad a COFOPRI o criterios similares que serán señalados en las resoluciones en las que se aprueben los planos y trazado y lotización.

> Tratándose de lotes ubicados en centros Poblados y Pueblos Tradicionales no será de aplicación lo dispuesto en el inciso d) ni lo establecido en el párrafo precedente. Mediante directivas podrá establecerse disposiciones excepcionales y especiales para este tipo de posesiones informales.” (El resaltado es nuestro).

17. De acuerdo a la evaluación de los antecedentes registrales y normas anteriormente glosadas, podemos concluir que en virtud del procedimiento de formalización de la propiedad informal a cargo de COFOPRI, se aprobó la lotización del Centro Poblado Huertas, habiéndose determinado las áreas destinadas a vivienda, comercio, equipamiento urbano, aportes reglamentarios, entre otros, lo que implica que los lotes -entre ellos el lote 10 materia de rogatoria- cuenten con infraestructura urbana y servicios básicos formales, pudiendo asimilarse a un procedimiento de habilitación urbana.

En tal sentido, no se configuran los presupuestos comprendidos en el precedente en cuestión pues el predio *submateria* no ha sido inscrito como rústico ni obra asiento de cambio de uso, tratándose de un lote que fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

Por lo tanto, resulta procedente la inscripción de la subdivisión de lote urbano, no siendo exigible en este caso que, como acto previo, se requiera la inscripción de la habilitación urbana que indica el registrador.

En consecuencia, corresponde **revocar la observación** formulada por la primera instancia.

18. De otro lado, se advierte de la observación formulada, que el registrador encargado de la calificación del título no realizó la calificación integral del mismo.

Al respecto, en el 208° Pleno del Tribunal Registral, realizado en sesión ordinaria modalidad presencial los días 10 y 11 de abril de 2019, se aprobó el siguiente acuerdo:

> **REENVÍO**
> “El Tribunal Registral reenviará el título a primera instancia en el supuesto que resulte manifiesto que el registrador no efectuó calificación registral, sin perjuicio de la aplicación del principio pro inscripción implícito en el artículo 31 del Reglamento General de los Registros Públicos y del principio de eficacia previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo General”.

Conforme a dicho acuerdo, esta instancia debe reenviar el título a primera instancia cuando el registrador no haya realizado la calificación registral y cuando no pueda aplicar el principio pro-inscripción.

El acuerdo se sustenta en que de conformidad con el artículo 23 de la Ley Nº 26366 – Ley de Creación de la Sunarp, “el Tribunal Registral es el órgano que conoce en **segunda** y última instancia administrativa registral los recursos de apelación interpuestos contra las denegatorias de inscripción y demás actos registrales expedidos por los registradores en primera instancia”. Esto es, corresponde a los Registradores Públicos efectuar calificación registral en primera instancia y al Tribunal Registral en segunda instancia.

En consecuencia, en concordancia con el criterio adoptado como acuerdo, esta Sala considera que, corresponde **remitir el título a la primera instancia registral** para que, conforme a la normativa registral, cumpla con realizar la calificación registral correspondiente. De este modo, el administrado podrá tener la garantía de una doble instancia registral conforme lo regula la Ley Nº 26366.

Cabe precisar que al disponerse que la primera instancia registral prosiga con la calificación no se está contraviniendo el derecho del usuario de obtener una decisión de la Administración en un plazo razonable, pues se ha atendido el recurso de apelación dentro del plazo legal para resolver.

Así se ha pronunciado esta instancia en las Resoluciones Nº 485-2018-SUNARP-TR-L del 1.3.2018, Nº 1698-2016-SUNARP-TR-L del 25.4.2016 y Nº 1790-2016-SUNARP-TR-L del 7.9.2016, entre otras.

19. Finalmente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 152 del Reglamento General de los Registros Públicos, el registrador debe efectuar la anotación del recurso de apelación en la partida correspondiente; sin embargo, revisada la partida N° P16102309 del Registro de Predios de Huancayo, no se advierte que se haya anotado el recurso de apelación interpuesto contra la denegatoria de inscripción del presente título, por lo que corresponde disponer que el registrador extienda dicha anotación.

Estando a lo acordado por unanimidad;

VII. RESOLUCIÓN

1. **REVOCAR** la observación formulada por el registrador público del Registro de Predios de Huancayo al título referido en el encabezamiento, conforme a los fundamentos expuestos en el análisis de la presente resolución.

2. **REMITIR EL TÍTULO** al registrador público del Registro de Predios de Huancayo a cargo de la calificación del título referido en el encabezamiento, conforme a lo señalado en los considerandos 18, 19 y 20 del presente análisis, a efectos que realice la calificación registral en primera instancia.

3. **DISPONER** que se extienda la anotación del recurso de apelación interpuesto contra la denegatoria de inscripción del presente título, conforme lo señalado en el último considerando.

Regístrese y comuníquese

Fdo.
DANIEL EDWARD TARRILLO MONTEZA
Presidente de la Segunda Sala del Tribunal Registral
MIRTHA RIVERA BEDREGAL
Vocal del Tribunal Registral
KARINA ROSARIO GUEVARA PORLLES
Vocal (s) del Tribunal Registral

Tribunal.Resoluciones2025.3743311-2024
P.BH

Firmado digitalmente por:
TARRILLO MONTEZA Daniel Edward FA 20267073580 hard
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/05 14:33:25-0500

Firmado digitalmente por:
RIVERA BEDREGAL Mirtha FAU 20267073580 hard
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/05 15:36:58-0500

Firmado digitalmente por:
GUEVARA PORLLES Karina Rosario FAU 2026099
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/05 15:00:55-0500

ANEXO 5.2: RESOLUCIÓN N° 2569-2025-SUNARP-TR

PERÚ | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Superintendencia Nacional de Registros Públicos

TRIBUNAL REGISTRAL

RESOLUCIÓN No. 2569-2025-SUNARP-TR

AREQUIPA, 13 de junio de 2025

APELANTE	**:**	**ROBERT JOAQUIN ESPINOZA LARA**
TÍTULO	**:**	**3743308 del 27/12/2024**
RECURSO	**:**	**Apelado e ingresado a secretaría el 27/03/2025**
REGISTRO	**:**	PREDIOS - HUANCAYO
ACTO	**:**	Subdivisión y donación
SUMILLA	**:**	

SUBDIVISIÓN DE PREDIO URBANO
Para la inscripción de la subdivisión de lote urbano aprobada por la municipalidad no se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la inscripción de la subdivisión del inmueble inscrito en la partida n.° P16102411 del Registro de Predios de Huancayo y, por consiguiente, la independización de los lotes resultantes (lote 5 de 185.61 m2 y sub lote 5A con un área de 127.56 m2), y la donación del sub lote 5A.

Para tal efecto, se presenta la escritura pública del 01/08/2024, ante notario de Junín, Robert Joaquín Espinoza Lara (kardex N° 52069)

Con el reingreso del 17/01/2025 se presentan los siguientes documentos:
Documentos para subdividir.

- Escrito de subsanación del 17/01/2025
- Resolución de alcaldía N° 065-2024-MDH/A del 09/07/2024

- Certificado negativo de catastro N° 019-2024-SGODUR/MDH del 30/10/2024.
- Memoria descriptiva del predio matriz, del predio remanente y del predio a subdividir lote 5A
- Formulario Único de Habilitación Urbana – (FUHU), suscrito por Hugo Juan Baldeón Salazar, y por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez.
- Anexo “F” – subdivisión de lote urbano suscrito por Hugo Juan Baldeón Salazar, y por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez
- Plano de ubicación de lote matriz, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote matriz, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas
- Plano de ubicación de lote remanente, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano de perimétrico de lote remanente, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano de ubicación de lote a subdividir, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote a subdividir, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.

Con el reingreso del 11/02/2025 se presenta escrito de subsanación del 11/02/2025.

Con el reingreso del 10/03/2025 se presenta escrito de subsanación del 10/03/2025.

Forma parte del expediente el Informe Técnico N° 002386-2025-Z.R.N°VIII-SEDE-HUANCAYO/UREG/CAT del 03/02/2025.

II. DECISIÓN IMPUGNADA

El registrador público del Registro de Predios de Huancayo Emerson Paul Baldeón Gamarra formula observación al título en los términos que se reproducen a continuación:

> El presentante, Notarlo de Huancayo Robert Joaquín Espinoza Lara, ha solicitado la inscripción de la transferencia por donación e independización por subdivisión (x2), del que se haya inscrito en mayor extensión en la Partida Nº P16102411 del Registro de Predios; rogatoria de la que se advierte lo siguiente:
>
> Estando al reingreso de fecha 10/3/2025, se aprecia que no se ha subsanado la observación de fecha 20/2/2025, motivo por el cual se reitera en todos extremos del modo siguiente:
>
> El tribunal registral en la sesión ordinaria modalidad presencial realizada los días 12 y 13 de diciembre de 2024, estableció el siguiente precedente:
>
> PRECISIÓN AL PRECEDENTE APROBADO EN EL PLENO 285 SOBRE INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN
> Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.
>
> En el presente caso, se adjuntado la Resolución de Alcaldía N° 065-2024-MDH/A de fecha 9/7/2024, mediante el cual se aprueba la subdivisión del predio inscrito en la Partida N° P16102411, sin embargo de la visualización en la citada partida se aprecia que no consta inscrita la habilitación urbana, contrariando con ello lo señalado por el tribunal registral. Por lo que, como acto previo debe inscribirse la habilitación urbana en etapa de recepción de obras de conformidad al artículo 40° del Reglamento de inscripciones del Registro de Predios.
>
> NOTA: Debe tener en cuenta de que, no existe duda alguna de que el predio tiene la naturaleza urbana puesto que, del cuadro general de distribución de áreas aprobado en la partida matriz, se aprecia obras de accesibilidad, otorgamiento de aportes, entre otros, todo ello en símil con una habilitación urbana. Sin embargo, el predio no cuenta con la

condición legal de habilitado tal como lo establece la Norma G.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones o la Ley N° 29090 para que se proceda con la subdivisión.

Fundamento legal:
Artículo 32 del Reglamento General de los Registros Públicos y los indicados.
* Al reingreso y dependiendo de la forma de subsanación de procederá con la calificación integral y liquidación definitiva de corresponder.

III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

El recurrente señala, entre otros, los siguientes fundamentos:

- El predio no ha sido inscrito como rústico, ni obra asiento de cambio de uso, por lo que no se configura el supuesto señalado por el registrador.
- Incluso el predio ha sido independizado en virtud de un procedimiento de saneamiento físico legal que es semejante al procedimiento de habilitación urbana.
- El procedimiento de formalización y titulación de predios que realiza COFOPRI es semejante a una habilitación urbana pues no solo se limita a titular los predios a favor de sus beneficiarios, sino también a promover y facilitar el acceso al suelo con los servicios y condiciones urbanas, cumpliendo los requisitos de zonificación, habitabilidad, parámetros urbanísticos y ubicación urbana consolidada, por lo que, el predio materia de estudio corresponde a un lote de naturaleza urbana habilitada, y además, los lotes resultantes de la subdivisión cumplen la misma finalidad a la que fue sometida el predio matriz.
- El predio en estudio es producto de un proceso de formalización de la propiedad informal desarrollado por un ente generador de catastro con facultades de saneamiento semejantes a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales). Asimismo, el supuesto que, literalmente el precedente del Pleno CCXCIII realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2024, exprese el término “habilitación urbana”, no implica que rígidamente deba obrar inscrito la habilitación urbana, puesto que, la norma G.40 del Reglamento Nacional de Edificaciones, solo se limita a exigir que para la subdivisión el predio se encuentre habilitado, lo cual un predio puede habilitarse a través de procedimientos administrativos semejantes a una habilitación urbana, por

entidades distintas a las municipalidades con facultades para dicho fin.

IV. ANTECEDENTE REGISTRAL

Partida n.° P16102411 del Registro de Predios de Huancayo

En la citada partida consta inscrito el lote 5 de la Mz K1 del Centro Poblado Huertas, distrito de Huertas, provincia de Jauja y departamento de Junín, con un área de 313.17 m2.

El predio en mención tiene como antecedente registral la Partida n.° P16102288 del mismo Registro, de la cual fue independizado.
En el asiento 00001 consta el Plano de Trazado y Lotización. Título archivado N° 27947 del 05/01/2018.

En el asiento 00002 consta la adjudicación que otorga Cofopri a favor de Hugo Juan Baldeón Salazar. Título archivado N° 514133 del 05/03/2018.

V. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Interviene como ponente la vocal (s) Maritha Elena Escobar Lino.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

- Si para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere como acto previo que se inscriba la habilitación urbana, cuando el predio fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

VI. ANÁLISIS

1. Uno de los principios que rige el procedimiento registral y por ende al Registro de Predios, es el principio de especialidad[1] o determinación, por

[1] **Principio de especialidad**
Artículo 2017-A.- Por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquellas así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno.
En el caso del Registro de Personas Naturales, en cada Registro que lo integra, se abrirá una sola partida por cada persona natural en la cual se extenderán los diversos actos inscribibles.
Excepcionalmente, podrán establecerse otros elementos que determinen la apertura de una partida registral.

el cual por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquéllas, así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno.

De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RIRP), la independización es el acto registral que consiste en abrir una partida registral para cada unidad inmobiliaria resultante de una desmembración de terreno, con edificación o sin ella; o, como consecuencia de la inscripción de una edificación sujeta al régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común o régimen de independización y copropiedad.

Asimismo, la independización de un área determinada que forma parte de un predio de mayor extensión puede provenir de diversos actos causales, como ocurre en los casos de subdivisión, habilitación urbana, entre otros, siendo que en cada caso concreto la documentación que se presente debe encontrar correspondencia con el acto causal.

Aunado a ello, la documentación que debe adjuntarse para la independización debe corresponder al predio según su naturaleza, la misma que fluirá de los antecedentes registrales y de la documentación que se presente.

2. De acuerdo al segundo párrafo del artículo 58 del RIRP, la independización se rige por las disposiciones de dicho reglamento, debiendo, por tanto, observarse los distintos requisitos previstos en el mismo Reglamento para la inscripción de este acto, según el tipo de predio del que se trate, debiendo en todos los casos cumplirse con las disposiciones generales previstas en el artículo 59 del citado reglamento (requisitos de la independización).

Los requisitos generales de toda independización, conforme al artículo 59[2] consisten en la indicación en el título respectivo del área de cada

[2] **Artículo 59.- Requisitos de la Independización**
Todo título que da mérito a la independización debe contener el área de cada uno de los predios que se desmembra y, en su caso, el área remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.
Cuando como consecuencia de la independización solicitada se genere un área remanente en la que existan porciones que no guarden continuidad, se entenderá que la rogación comprende también la independización de cada una de dichas porciones, siempre que el dominio de las áreas remanentes correspondan al mismo propietario y no existan restricciones para su independización.
Cuando el Área de Catastro, debido a la ausencia de datos técnicos suficientes en los antecedentes registrales, señale que se encuentre imposibilitada de determinar, en forma indubitable, si el área cuya independización se solicita se encuentra comprendida dentro de alguna de las independizaciones anteriormente efectuadas o si aún se encuentra dentro de la

uno de los predios que se desmembran y, en su caso, el área remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.

Dependiendo de la unidad inmobiliaria que se independiza, el RIRP ha contemplado diferentes requisitos para efectos que la independización acceda al Registro. Así, se establecen requisitos según se trate de la independización de un predio rural, de un predio rústico en área de expansión urbana, de un predio urbano (con autorización municipal), de un predio urbano por regularización de edificaciones, de las unidades exclusivas sujetas a alguno de los regímenes previstos en la Ley N° 27157 y de la independización como consecuencia de una habilitación urbana.

3. En cuanto a la independización de predios urbanos, el artículo 60 del RIRP establece lo siguiente:

> "**Artículo 60.- Título que da mérito a la independización de predio urbano**
> La independización de un predio urbano, con edificación o sin ella, se efectúa por el solo mérito de los siguientes documentos:
> a) El Formulario Único de Habilitación Urbana FUHU, el anexo F y el plano municipal de subdivisión y plano debidamente sellados y visados, donde debe precisarse el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes;
> b) Planos y códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro a que se refiere el Decreto Supremo 002-89-JUS, según sea el caso;
> c) Documento privado con firmas certificadas notarialmente en el que conste el consentimiento de los copropietarios que no hubieran intervenido en el trámite de subdivisión, en caso de copropiedad.
> Cuando la resolución municipal autoriza la subdivisión de predios configurados como quinta, para independizar las unidades inmobiliarias que la conforman, debe inscribirse previamente el reglamento interno de propiedad exclusiva y propiedad común o el reglamento interno de

---

partida matriz, ello no impedirá la inscripción de la independización rogada, siempre que el título contenga los requisitos señalados en el primer párrafo que antecede. En este caso, el Registrador independizará el área solicitada de la partida matriz, sin necesidad de requerir plano del área remanente, siempre que la independización efectuada no exceda el área de la partida matriz de la cual se independiza.
Sin perjuicio de lo señalado, todo título cuya rogatoria comprenda un acto de independización, en los supuestos a los que se refieren los artículos 61, 62 y 64 del presente Reglamento, deberá contener, necesariamente, desde su presentación e ingreso por el Diario, los planos de independización y localización (ubicación) del área que se desmembra visados por funcionario competente, o de ser el supuesto, firmado por verificador inscrito en el índice de verificadores del Registro de Predios; en caso contrario, el Registrador procederá a tachar sustantivamente el título.

> independización y copropiedad. Para la inscripción del reglamento interno no constituirá acto previo la declaratoria de fábrica.
> No se requerirá la resolución municipal de subdivisión cuando la independización se origina en la desacumulación de predios, siempre que éstos retornen a su descripción primigenia. En este caso bastará la solicitud con firma certificada del propietario.
> Tratándose de solicitudes formuladas por entidades administrativas con facultades de saneamiento, la independización se realizará en mérito a los documentos que establezcan las normas especiales pertinentes."

Conforme al artículo transcrito, se debe presentar el FUHU, el anexo F correspondiente al procedimiento de subdivisión, así como el plano municipal de subdivisión que debe precisar el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes, los cuales deben estar debidamente sellados y visados por funcionario municipal. Añade que debe acompañarse los planos y códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro.

4. No obstante los requisitos señalados en el artículo 60 del RIRP, podrá válidamente adjuntarse el FUHU y anexo F, o en su reemplazo, la resolución municipal que aprueba su emisión, por ser un instrumento público de mayor formalidad, conforme al criterio adoptado como acuerdo plenario en el CXXXII Pleno del Tribunal Registral realizado el día 27 de agosto de 2015, que expresa lo siguiente:

> **TITULO FORMAL PARA INDEPENDIZACIÓN DE PREDIO URBANO**
> El requisito del FUHU para la independización de predio previsto en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios es un requisito mínimo, por lo que puede presentarse en su lugar la Resolución Municipal respectiva por ser un instrumento público de mayor formalidad.

Cabe señalar que, el citado criterio fue aprobado como precedente de observancia obligatoria en el 298 Pleno del Tribunal Registral llevado a cabo el 11.04.2025, con la siguiente sumilla:

> **TITULO FORMAL PARA INDEPENDIZACIÓN DE PREDIOS**
> El requisito del FUHU para la independización de predio urbano previsto en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios es un requisito mínimo, por lo que puede presentarse en su lugar la Resolución Municipal respectiva por ser un instrumento público de mayor formalidad.
> Este criterio es aplicable a todos los supuestos regulados por la Ley 29090.

5. Es pertinente señalar que la subdivisión de predio urbano tiene su fundamento en la Ley Nº 29090[3] Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-VIVIENDA[4]. El artículo 3 inciso 8 del TUO de la citada ley define a la subdivisión de predio urbano como el fraccionamiento de un lote habilitado como urbano en uno o varios lotes que cumplen los parámetros y condiciones urbanísticas establecidos en el Plan Urbano o norma urbanística que corresponda, de la jurisdicción donde se localice.

Es en el artículo 31 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019-VIVIENDA[5] donde se establecen los requisitos, procedimientos y plazos para su tramitación, requisitos en los cuales se fundamenta el artículo 60 del RIRP antes mencionado.

6. En relación a este supuesto de independización, este Tribunal aprobó el siguiente criterio como precedente de observancia obligatoria aprobado en el Pleno CCLXXXV (285), publicado en el diario oficial El Peruano el día 24/4/2024, el cual señala:

> **INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN**
> Cuando conforme a la partida registral el predio tiene la condición de rústico, para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.
> Criterio sustentado en la Resolución 1958-2023-SUNARP-TR del 5/5/2023 y 5739-2023-SUNARP-TR del 22/12/2023.

Este criterio se sustenta en los fundamentos que se exponen a continuación:

> Los límites a la calificación registral y los aspectos que sí son objeto de calificación en el caso de la normativa que regula la habilitación urbana han sido expresamente establecidos en el artículo 3 del D.S. 029-2019-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, recogiendo el POO antes citado en los siguientes términos:
>
> "3.5 Inscripción registral (…) En la calificación registral para la inscripción de las Licencias, Resoluciones o cualquier acto administrativo que emitan las Municipalidades, el Registrador, bajo responsabilidad, solo verifica la competencia del funcionario que la

[3] Publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de septiembre del 2007.

[4] Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero del 2017.

[5] Publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de noviembre del 2019.

emitió, la formalidad, el carácter inscribible y la adecuación con los antecedentes registrales; no puede evaluar los fundamentos de hecho o de derecho, ni el desarrollo del procedimiento administrativo en el cual se emitió."

En cuanto a la adecuación con los antecedentes registrales, cuando la municipalidad autoriza la subdivisión de lote urbano, ello implica que el predio ha sido habilitado. En tal sentido, siendo que la habilitación es un acto inscribible, la inscripción de la habilitación constituye acto previo para registrar la subdivisión. Es así que de conformidad con el artículo 2015 del Código Civil, ninguna inscripción, salvo la primera, se hace sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane y conforme al inciso b) del artículo 32 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, constituye también un aspecto de la calificación verificar la existencia de obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción y la de los demás documentos presentados.

En atención a lo mencionado, téngase en cuenta que la habilitación urbana es el proceso en virtud del cual se cambia el uso de un predio rústico a urbano.

En este sentido, la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley 29090 la define como el proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública.

En ese sentido, cuando se presenta la documentación respectiva para la subdivisión de lote urbano, y sin embargo de los antecedentes registrales de la partida se advierte que el predio objeto de rogatoria tiene la calidad de predio rústico, como acto previo deberá de inscribirse en la partida respectiva la habilitación urbana correspondiente.

7. Posteriormente, en el CCXCIII Pleno del Tribunal Registral, realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2024, se aprobó la precisión al precedente de observancia obligatoria sobre inscripción de subdivisión, en el siguiente sentido:

PRECISIÓN AL PRECEDENTE APROBADO EN EL PLENO 285° SOBRE INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN

Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.

Criterio contenido en la Resolución Nro. 3940-2024-SUNARP-TR del 12/09/2024 y Resolución Nro. 2352-2024-SUNARP-TR del 05/06/2024.

Entonces, conforme a lo indicado, para poder inscribir la subdivisión de un predio inscrito como rústico se requiere que el predio tenga la condición de urbano como consecuencia de haber sido habilitado con dicha finalidad. La inscripción del cambio de uso publicita únicamente la variación en cuanto a la zonificación del predio, pero no sustituye ni es equivalente a haber sido habilitado; por lo cual, aun cuando se hubiera inscrito dicha condición resulta de aplicación el precedente antes mencionado.

8. En el presente caso, se solicita, a través del Sistema de Intermediación Digital - SID SUNARP, se solicita la inscripción de la subdivisión del inmueble inscrito en la partida electrónica N° P16102411 del Registro de Predios de Huancayo y, por consiguiente, la independización de los lotes resultantes (lote 5 de 185.61 m2 y sub lote 5A con un área de 127.56 m2), y la donación del sub lote 5A.

El registrador observa el título señalando que revisado los antecedentes registrales de la partida n.° P16102411, se advierte que no obra registrada habilitación urbana, por lo que, a efectos de inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad, se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.

El recurrente cuestiona dicha decisión en los términos expuestos en el rubro III de la presente resolución interponiendo el recurso de apelación venido en grado, por lo que corresponde a esta instancia determinar la procedencia de la inscripción solicitada.

9. De la revisión de la documentación conformante del título alzado, podemos apreciar que obra la Resolución de Alcaldía N° 065-2024-MDH/A del 9/7/2024 expedida por Roly Nicodemus Salazar Espinoza, en su condición de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Huertas, en cuya parte resolutiva se señala lo siguiente:

> "(…)
>
> SE RESUELVE:
>
> ARTÍCULO PRIMERO: **APROBAR LA SUBDIVISIÓN DE LOTE URBANO, del terreno matriz**, del propietario Sr. HUGO JUAN BALDEON SALAZAR (…), **con una extensión superficial 313.17 m2.** (…).
>
> ARTÍCULO SEGUNDO: Según **LOTE MATRIZ**, **ubicado en Psje. Dolores, Mz. K1, Lt. 5, del centro poblado huertas, del Distrito de**

Huertas, Provincia de Jauja, Departamento de Junín, otorga la siguiente descripción:

ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 313.17 m2.
Perímetro: 72.08 ml.

(…)

SUB DIVISIÓN DE LOTES

LOTE REMANENTE (LOTE 5)

(…)

ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 185.61 m2.
Perímetro: 59.91

SUB LOTE 5 A

(…)

ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 127.56 m2.
Perímetro: 54.53 ml.

(…)". (El resaltado es nuestro).

Asimismo, se adjunta el Formulario Único de Habilitación Urbana (FUHU) y el Anexo F correspondiente a la subdivisión de lote urbano, memorias descriptivas y planos visados por funcionario de la Municipalidad Distrital de Huertas.

Como puede verse, la Municipalidad Distrital de Huertas aprobó la subdivisión del predio inscrito en la partida n.° P16102411 del Registro de Predios de Huancayo; habiéndose determinado el fraccionamiento del predio en el sub lote 5 A con un área de 127.56 m2. y quedando el lote 5 con un área de 185.61 m2. como remanente en la citada partida.

10. Por su parte, conforme a los antecedentes registrales descritos en el rubro IV de la presente resolución, en la partida n.° P16102411 del Registro de Predios de Huancayo se encuentra inscrito el lote 5 de la manzana K1 con un área de 313.17 m2. ubicado en el Centro Poblado Huertas, distrito de Huertas, provincia de Jauja y departamento de Junín.

El lote en mención se independizó de la partida matriz n.° P16102288 del mismo Registro, en mérito de la inscripción del plano de trazado y lotización del Centro Poblado Huertas aprobado por COFOPRI, según lo publicitado en el asiento 00001 de la citada partida.

Ahora bien, revisado el título archivado N° 27947 del 5/1/2018 que dio mérito a la inscripción del asiento en mención, podemos apreciar que obra la Resolución Jefatural N° 001-2018-COFOPRI/OZJUN del 5/1/2018, de cuya parte considerativa y resolutiva apreciamos lo siguiente:

> "(…)
>
> CONSIDERANDO:
>
> (…)
>
> 8. Que, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA establece: "Las resoluciones, actas de conciliación e instrumentos de formalización que se emitan en el marco de la formalización de la propiedad, darán merito por si solos para su inscripción en el Registro de Predios. En el caso de inmatriculaciones, independizaciones, acumulaciones, subdivisiones u otras modificaciones de los predios y demás actos inscribibles, en el marco del proceso de formalización, el Registrador no podrá solicitar documentos adicionales a los indicados en el párrafo que precede".
>
> (…)
>
> 10. Que, atendiendo a las características descritas en el considerando que antecede y **en aplicación de lo dispuesto en el Art. 3° numeral 3.2 del Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, por lo que en aplicación a lo dispuesto por el inciso a.1 del artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal; aprobado por Decreto Supremo N° 009-99-MTC, se califica a la posesión informal "Huertas", como Centro Poblado**, por lo que es procedente identificarlo para efectos de la formalización como Centro Poblado "Huertas".
>
> (…)
>
> SE RESUELVE:
>
> ARTICULO PRIMERO. - **IDENTIFICAR y RECONOCER, a la posesión informal denominada Huertas, ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín, como Centro Poblado**,

conforme a lo establecido en el décimo considerando de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- APROBAR, para su inscripción en el Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo, a favor del Estado representado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, la desmembración e independización del área correspondiente al Centro Poblado Huertas un área de 195286.38 m-2 y un perímetro de 22076.40 ml. según Plano Perimétrico signado con código N° 0074-COFOPRI-2017-CZJUN; de la Comunidad Campesina de Huertas inscrita en la Ficha N° 6454 que continua en la Partida Electrónica 02002843 del Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo; de acuerdo a lo establecido en el décimo tercer considerando de la presente resolución.

ARTICULO TERCERO. - **APROBAR, para su inscripción en el Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo, el Plano de Trazado y Lotización signado con código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN, conformado por 38 manzanas y 215 lotes, correspondiente al Centro Poblado Huertas**; ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín, conforme a lo señalado en el décimo quinto considerando de la presente resolución.

ARTICULO CUARTO. - APROBAR, la adjudicación a título oneroso de los lotes señalados en el décimo séptimo considerando de la presente resolución y según lo señalado en el Plano de Trazado y Lotización signado N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN.

ARTICULO QUINTO. - SUSPENDER; la titulación de los lotes del Centro Poblado Huertas, según lo señalado en el décimo octavo considerando de la presente resolución y según lo señalado en el Plano de Trazado y Lotización signado N° 0075-COFOPRI-2017- OZJUN.

ARTICULO SEXTO. - APROBAR, la adjudicación gratuita de la totalidad de los lotes de vivienda del Centro Poblado Huertas, conforme a lo expuesto en el décimo noveno considerando de la presente Resolución y que se detallan en el Plano de Trazado y Lotización signado con código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN.

ARTICULO SEPTIMO. - **APROBAR, el Cuadro General de Distribución de Áreas del Centro Poblado Huertas, según la información contenida en el Plano de Trazado y Lotización signado con Código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN**; conforme a lo señalado en el vigésimo segundo considerando de la presente resolución y al siguiente detalle:

CUADRO GENERAL DE DISTRIBUCION DE AREAS CENTRO POBLADO “HUERTAS” (0075-COFOPRI-2017-OZJUN)

DESCRIPCION DE USO	Area Actual (m2)	PORCENTAJE PARCIAL(%)	PORCENTAJE TOTAL (%)
AREA UTIL	146,254.91		74.89
AREA DE VIVIENDA	83,576.79	42.79	
AREA DE COMERCIO	46,401.61	23.76	
AREA DE EQUIPAMIENTO URBANO	16,276.51	8.34	
Recreacion Pública			
Plaza Pública	6,935.89	3.55	
Loso Deportivo	2,903.67	1.49	
Servicios Públicos Complementarios			
Educación	4,724.39	2.42	
Servicios Comunales	1,651.16	0.85	
Iglesia	61.40	0.03	
AREA DE CIRCULACION	49,031.47		25.11
AREA TOTAL	195,286.38		100.00

(…)”. (El resaltado es nuestro).

11. Como puede verse, COFOPRI identificó y reconoció a la posesión informal denominada “Huertas” como Centro Poblado, procediendo, entre otros, con la aprobación del plano de trazado y lotización conformado por 38 manzanas y 215 lotes, así como el cuadro general de distribución de áreas del referido centro poblado.

Entonces, según los antecedentes registrales anteriormente reseñados, podemos advertir que COFOPRI efectuó el saneamiento físico legal del Centro Poblado Huertas, siendo que el lote *submateria* se independizó como consecuencia de una lotización a cargo de dicha entidad formalizadora.

12. Al respecto, mediante la Ley N° 28687[6], Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda (artículo 2).

En lo que respecta al ámbito de aplicación de la acotada Ley, el numeral 3.1[7] del artículo 3 señala que:

> “(…)
> 3.1 La presente ley comprende aquellas **posesiones informales** referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre

[6] Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 17/3/2006.

[7] Numeral modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 21/10/2020.

> inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015[8]. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.
> (…)". (El resaltado es nuestro).

13. El numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley N° 28687 dispone que las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

Agrega el numeral 4.2[9] del precitado artículo que las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de las posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

14. Por su parte, el numeral 3.2[10] del artículo 3 del del D.S. Nº 006-2006-VIVIENDA, Reglamento del Título I de la Ley Nº 28687, referido a "Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares", define al Centro Poblado como:

> "**Son posesiones informales conformadas por lotes destinados a las actividades de vivienda, comercio, casa huerta u otros con fines urbanos,** cuyos habitantes han adquirido o transferido los mismos en mérito a documentos basados en usos y costumbres, incluyendo las escrituras imperfectas u otros títulos de propiedad, que los acreditan como titulares, y que no pueden ser inscritos en el Registro de Predios por presentar deficiencias que impiden su inscripción.

---

[8] De conformidad con el Artículo 1 de la Ley Nº 32267 , publicada el 22 de marzo de 2025, se amplía por última vez el plazo señalado en el párrafo 3.1 del presente artículo, hasta el 31 de diciembre de 2021.

[9] Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley Nº 31560, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 13/8/2022.

[10] Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo Nº 005-2022-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 28/6/2022.

> Entiéndase por escritura imperfecta al instrumento público emitido por el Juez de Paz Letrado, conforme a lo establecido por el artículo 58 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial". (El resaltado es nuestro).

15. Ahora, mediante Ley N° 28923 se creó un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026[11], facultándose a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal[12] - COFOPRI, para que asuma de manera excepcional y en el plazo previsto, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales, a que se refiere el Título I de la Ley 28687. Se precisa que las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine según el reglamento.

Entonces, durante la vigencia de este plazo, COFOPRI continuará, de manera excepcional, con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

16. El artículo 2 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC señala que la Formalización de la Propiedad es el conjunto de acciones de carácter legal, técnico y de difusión, que tienen por objeto:

> "**a) Definir la titularidad de la propiedad de los predios ocupados por Posesiones Informales; realizar su saneamiento físico y legal; solicitar la inscripción registral de la titularidad de COFOPRI cuando se trata de predios estatales, fiscales o municipales ocupados por Posesiones Informales, o, la inscripción registral de la titularidad de los propietarios privados cuando éstos hayan acordado transferir su propiedad a los integrantes de las Posesiones Informales o a COFOPRI**;
> b) Otorgar derechos de propiedad de los lotes y promover su inscripción registral, en favor de sus poseedores debidamente calificados, cuando se trate de predios que se hubieran inscrito a nombre de COFOPRI;
> c) Evaluar las características de los títulos de propiedad que hubieran sido otorgados por otras entidades que tuvieron competencia con anterioridad a COFOPRI, estén o no inscritos, para evaluar la correspondencia entre la información consignada en el título y/o la inscripción registral con la realidad física del lote y con la realidad

[11] Según modificación introducida por el artículo 3 de la Ley N° 31056, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 21/10/2020.

[12] Ahora Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

> jurídica del titular, con el fin de realizar las acciones de saneamiento, rectificación, regularización del tracto sucesivo e inscripción que fueran necesarias, para darle validez o eficacia al título de propiedad.
> Las acciones mencionadas se inscribirán en el Registro Predial Urbano, con excepción de aquellas que deban realizarse en el Registro de la Propiedad Inmueble para ejecutar los bloqueos, cierres, cancelaciones de partidas y otras necesarias, para ser trasladadas al Registro Predial Urbano."

Asimismo, el artículo 4 del mencionado reglamento define a la posesión informal como:

> "Para efectos del presente reglamento, **se consideran Posesiones Informales a los denominados** asentamientos humanos, pueblos jóvenes, programas municipales de vivienda, **centros poblados**, pueblos tradicionales y otras posesiones informales que determine COFOPRI mediante directiva, **siempre que reúnan las siguientes características:**
> a) Estar constituidas por agrupaciones de personas o familias cualquiera que fuera la denominación que hubieran adoptado, que hayan entrado en posesión al 31 de diciembre del 2001.
> **b) Haber destinado los terrenos ocupados, principalmente a fines de vivienda y actividad comercial o similar, sobre los cuales se ejerza posesión individual;**
> c) Ejercer posesión que no se encuentre amparada en la titularidad del derecho de propiedad sobre los lotes poseídos, o que cuenten con documentos que no acrediten fehacientemente dicha propiedad, o que no reúnan las condiciones para acreditar la adquisición de dicho derecho; y,
> d) Tratándose de lotes destinados a vivienda, ejercer la posesión en una extensión no mayor a trescientos (300) metros cuadrados cada uno.
> En las Posesiones Informales donde existan lotes destinados a vivienda con áreas mayores a trescientos (300) metros cuadrados, el área en exceso será transferido a título oneroso, a valor arancelario urbano establecido por el Consejo Nacional de Tasaciones y de acuerdo con el procedimiento establecido en el Capítulo VII del Título IV del presente reglamento, salvo que los ocupantes acepten la división del lote y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los demás requisitos dispuestos en este reglamento. Excepcionalmente, COFOPRI podrá formalizar lotes de mayor extensión, cuando la posesión de dichos lotes constituya usos y costumbres de la localidad, que la Posesión Informal haya sido objeto de titulación o transferencia por las entidades competentes con anterioridad a COFOPRI o criterios similares que serán señalados en las resoluciones en las que se aprueben los planos y trazado y lotización.
> Tratándose de lotes ubicados en centros Poblados y Pueblos Tradicionales no será de aplicación lo dispuesto en el inciso d) ni lo establecido en el párrafo precedente. Mediante directivas podrá

> establecerse disposiciones excepcionales y especiales para este tipo de posesiones informales.” (El resaltado es nuestro).

17. De acuerdo a la evaluación de los antecedentes registrales y normas anteriormente glosadas, podemos concluir que en virtud del procedimiento de formalización de la propiedad informal a cargo de COFOPRI, se aprobó la lotización del Centro Poblado Huertas, habiéndose determinado las áreas destinadas a vivienda, comercio, equipamiento urbano, aportes reglamentarios, entre otros, lo que implica que los lotes -entre ellos el lote 5 materia de rogatoria- cuenten con infraestructura urbana y servicios básicos formales, pudiendo asimilarse a un procedimiento de habilitación urbana.

En tal sentido, no se configuran los presupuestos comprendidos en el precedente en cuestión **pues el predio *submateria* no ha sido inscrito como rústico ni obra asiento de cambio de uso**, tratándose de un lote que fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

Por lo tanto, resulta procedente la inscripción de la subdivisión de lote urbano, no siendo exigible en este caso que, como acto previo, se requiera la inscripción de la habilitación urbana que indica el registrador.

En consecuencia, corresponde **revocar la observación** formulada por la primera instancia.

18. Ahora bien, se advierte de la observación formulada, que el registrador encargado de la calificación del título no realizó la calificación integral del mismo.

Al respecto, en el 208° Pleno del Tribunal Registral, realizado en sesión ordinaria modalidad presencial los días 10 y 11 de abril de 2019, se aprobó el siguiente acuerdo:

> **REENVÍO**
> “El Tribunal Registral reenviará el título a primera instancia en el supuesto que resulte manifiesto que el registrador no efectuó calificación registral, sin perjuicio de la aplicación del principio pro inscripción implícito en el artículo 31 del Reglamento General de los Registros Públicos y del principio de eficacia previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo General”.

Conforme a dicho acuerdo, esta instancia debe reenviar el título a primera instancia cuando el registrador no haya realizado la calificación registral y cuando no pueda aplicar el principio pro-inscripción.

El acuerdo se sustenta en que de conformidad con el artículo 23 de la Ley Nº 26366 – Ley de Creación de la Sunarp, “el Tribunal Registral es el órgano que conoce en segunda y última instancia administrativa registral los recursos de apelación interpuestos contra las denegatorias de inscripción y demás actos registrales expedidos por los registradores en primera instancia”. Esto es, corresponde a los Registradores Públicos efectuar calificación registral en primera instancia y al Tribunal Registral en segunda instancia.

19. Así, a través de la apelación (medio impugnatorio devolutivo – sustitutivo) el Tribunal Registral efectúa calificación integral en segunda instancia, pudiendo con respecto a la calificación realizada en primera instancia: revocarla, confirmarla o incluso ampliar la denegatoria (en los supuestos expresamente establecidos), entre otras decisiones que puede emitir este colegiado ante la apelación interpuesta.

La norma no señala que el Tribunal Registral pueda pronunciarse en caso de ausencia de calificación en primera instancia. Sin embargo, conforme al acuerdo citado, si se presentara el caso en que el Registrador no hubiera efectuado calificación registral, y el Tribunal Registral considerara que el título está apto para su inscripción, procederá a disponer su inscripción.

En cambio, en aquellos casos de ausencia de calificación del registrador, si el Tribunal Registral al revisar el título encontrara defectos, deberá reenviar el título a la primera instancia para que el usuario tenga la posibilidad de recurrir ante esta segunda instancia administrativa si el registrador –ante el reenvío-, al efectuar calificación registral, formulara denegatoria.

20. En este caso, como ya ha sido analizado anteriormente, el registrador no realizó la calificación integral del título alzado, por considerar necesaria la previa inscripción de la habilitación urbana del lote *submateria*.

En consecuencia, en concordancia con el criterio adoptado como acuerdo, esta Sala considera que, corresponde **remitir el título a la primera instancia registral** para que, conforme a la normativa registral, cumpla con realizar la calificación registral correspondiente. De este modo, el administrado podrá tener la garantía de una doble instancia registral conforme lo regula la Ley Nº 26366.

Cabe precisar que al disponerse que la primera instancia registral prosiga con la calificación no se está contraviniendo el derecho del usuario de obtener una decisión de la Administración en un plazo razonable, pues se ha atendido el recurso de apelación dentro del plazo legal para resolver.

Así se ha pronunciado esta instancia en las Resoluciones Nº 485-2018-SUNARP-TR-L del 1/3/2018, Nº 1698-2016-SUNARP-TR-L del 25/4/2016 y Nº 1790-2016-SUNARP-TR-L del 7/9/2016, entre otras.

21. Finalmente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 152 del Reglamento General de los Registros Públicos, el registrador debe efectuar la anotación del recurso de apelación en la partida correspondiente; sin embargo, revisada la partida n.° P16102411 del Registro de Predios de Huancayo, no se advierte que se haya anotado el recurso de apelación interpuesto contra la denegatoria de inscripción del presente título, por lo que corresponde disponer que el registrador extienda dicha anotación.

Estando a lo acordado por unanimidad, con la intervención de la vocal suplente, Maritha Elena Escobar Lino, autorizada por la presidencia del Tribunal Registral mediante Resolución 066-2025-SUNARP/PT de fecha 13/3/2025.

VII. RESOLUCIÓN

1. **REVOCAR** la observación formulada por el registrador público del Registro de Predios de Huancayo al título referido en el encabezamiento, conforme a los fundamentos expuestos en el análisis de la presente resolución.
2. **REMITIR EL TÍTULO** al registrador público del Registro de Predios de Huancayo, conforme a lo señalado en los considerandos 18, 19 y 20 del presente análisis, a efectos que realice la calificación registral en primera instancia.
3. **DISPONER** que se extienda la anotación del recurso de apelación interpuesto contra la denegatoria de inscripción del presente título, conforme lo señalado en el último considerando.

Regístrese y comuníquese

Fdo.
LUIS EDUARDO OJEDA PORTUGAL
Presidente de la Quinta Sala del Tribunal Registral
PEDRO ALAMO HIDALGO
Vocal del Tribunal Registral
MARITHA ELENA ESCOBAR LINO
Vocal (s) del Tribunal Registral

Firmado digitalmente por: ESCOBAR LINO Maritha Elena FAU 202(
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/13 11:20:12-0500

Firmado digitalmente por: OJEDA PORTUGAL Luis Eduardo FAU 2026707
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/13 11:26:45-0500

Firmado digitalmente por: ALAMO HIDALGO Pedro FAU 20267073580 hard
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/13 11:53:52-0500

ANEXO 5.3: RESOLUCIÓN N° 2570-2025-SUNARP-TR

PERÚ | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Superintendencia Nacional de Registros Públicos

TRIBUNAL REGISTRAL

RESOLUCIÓN No. 2570-2025-SUNARP-TR

AREQUIPA, 13 de junio de 2025

APELANTE	**:**	**ROBERT JOAQUIN ESPINOZA LARA**
TÍTULO	**:**	**3743310 del 27/12/2024**
RECURSO	**:**	**Apelado e ingresado a secretaría el 27/03/2025**
REGISTRO	**:**	PREDIOS - HUANCAYO
ACTO	**:**	Subdivisión y donación
SUMILLA	**:**	

SUBDIVISIÓN DE PREDIO URBANO
Para la inscripción de la subdivisión de lote urbano aprobada por la municipalidad no se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la inscripción de la subdivisión del inmueble inscrito en la partida n.° P16102430 del Registro de Predios de Huancayo y, por consiguiente, la independización de los lotes resultantes (lote 5 de 637.57 m2 y sub lote 5A con un área de 91.05 m2), y la donación del sub lote 5A.

Para tal efecto, se presenta la escritura pública del 01/08/2024 otorgada ante notario de Junín Robert Joaquín Espinoza Lara.

Con el reingreso del 20/01/2025 se presentan los siguientes documentos:
Documentos para subdividir.

- Escrito de subsanación del 20/01/2025
- Resolución de alcaldía N° 067-2024-MDH/A del 09/07/2024

- Certificado negativo de catastro N° 018-2024-SGODUR/MDH del 30/10/2024.
- Memoria descriptiva del predio matriz, del predio remanente y del predio a subdividir lote 5A
- Formulario Único de Habilitación Urbana – (FUHU), suscrito por Jairo Isac Aliaga Baldeón y Arsenia Apolonia Gómez Caballero, y por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez.
- Anexo “F” – subdivisión de lote urbano suscrito por Jairo Isac Aliaga Baldeón y Arsenia Apolonia Gómez Caballero, y por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez
- Plano de ubicación de lote matriz, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote matriz, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas
- Plano de ubicación de lote remanente, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano de perimétrico de lote remanente, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano de ubicación de lote a subdividir, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote a subdividir, junio de 2024, suscrito por la verificadora catastral, Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez, y por el Arquitecto Edgar H. Trujillo Robladillo, Sub Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.

Con el reingreso del 19/02/2025 se presenta escrito de subsanación del 19/02/2025.

Con el reingreso del 12/03/2025 se presenta escrito de subsanación del 12/03/2025.

Forma parte del expediente el Informe Técnico N° 003045-2025-Z.R.N°VIII-SEDE-HUANCAYO/UREG/CAT del 12/02/2025.

II. DECISIÓN IMPUGNADA

El registrador público del Registro de Predios de Huancayo Diego Grimaldo Butrón Llamoca formula observación al título en los términos que se reproducen a continuación:

> Señor: Robert Joaquin Espinoza Lara
>
> Antecedentes
> Acto solicitado: Subdivisión y donación
> Partida vinculada: P16102430
>
> Identificación de los defectos
> Del escrito presentado al reingreso se informa que subsiste la observación de fecha 11.03.2025, cuyo texto es el siguiente:
> Para proceder con la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad, primero debe registrarse la habilitación urbana del predio. Este criterio ha sido establecido en el primer precedente de observancia obligatoria del CCXCIII Pleno Registral, que señala:
>
> "Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano."
>
> En la partida P16102430, no consta la inscripción de la habilitación urbana, por lo que deberá realizarse antes de continuar con el presente trámite.
>
> Al escrito presentado por el interesado se indica que el precedente de observancia obligatoria no distingue el supuesto de predios provenientes de formalización a cargo de COFOPRI, siendo el precedente de obligatorio cumplimiento para ambas instancias en aplicación del artículo 158 del TUO del RGRP.
>
> Asimismo, de cabe indicar que, la Ley 29090 regula las habilitaciones urbanas como "El proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública", mientras que, de la revisión del Decreto Supremo N° 009-99-MTC (Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal), no se advierte que dentro de las finalidades de la norma se encuentren dichas competencias, teniendo un objetivo distinto.
>
> Base Legal.
> - Art. 2011 del Código Civil
> - Art. 32 del TUO del RGRP.

III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

El recurrente señala, entre otros, los siguientes fundamentos:

- El predio no ha sido inscrito como rústico, ni obra asiento de cambio de uso, por lo que no se configura el supuesto señalado por el registrador.
- Incluso el predio ha sido independizado en virtud de un procedimiento de saneamiento físico legal que es semejante al procedimiento de habilitación urbana.
- El procedimiento de formalización y titulación de predios que realiza COFOPRI es semejante a una habilitación urbana pues no solo se limita a titular los predios a favor de sus beneficiarios, sino también a promover y facilitar el acceso al suelo con los servicios y condiciones urbanas, cumpliendo los requisitos de zonificación, habitabilidad, parámetros urbanísticos y ubicación urbana consolidada, por lo que, el predio materia de estudio corresponde a un lote de naturaleza urbana habilitada, y además, los lotes resultantes de la subdivisión cumplen la misma finalidad a la que fue sometida el predio matriz.
- El predio en estudio es producto de un proceso de formalización de la propiedad informal desarrollado por un ente generador de catastro con facultades de saneamiento semejantes a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales). Asimismo, el supuesto que, literalmente el precedente del Pleno CCXCIII realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2024, exprese el término “habilitación urbana”, no implica que rígidamente deba obrar inscrito la habilitación urbana, puesto que, la norma G.40 del Reglamento Nacional de Edificaciones, solo se limita a exigir que para la subdivisión el predio se encuentre habilitado, lo cual un predio puede habilitarse a través de procedimientos administrativos semejantes a una habilitación urbana, por entidades distintas a las municipalidades con facultades para dicho fin.

IV. ANTECEDENTE REGISTRAL

Partida n.° P16102430 del Registro de Predios de Huancayo

En la citada partida consta inscrito el lote 5 de la Mz L1 del Centro Poblado Huertas, distrito de Huertas, provincia de Jauja y departamento de Junín, con un área de 728.62 m2.

El predio en mención tiene como antecedente registral la Partida n.° P16102288 del mismo Registro, de la cual fue independizado.
En el asiento 00001 consta el Plano de Trazado y Lotización. Título archivado N° 27947 del 05/01/2018.

En el asiento 00002 consta la adjudicación que otorga Cofopri a favor de Jairo Isac Aliaga Baldeón y Arsenia Apolonia Gomez Caballero, con 50% cuotas ideales a cada uno. Título archivado N° 514138 del 05/03/2018.

V. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Interviene como ponente la vocal (s) Maritha Elena Escobar Lino.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

- Si para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere como acto previo que se inscriba la habilitación urbana, cuando el predio fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

V. ANÁLISIS

1. Uno de los principios que rige el procedimiento registral y por ende al Registro de Predios, es el principio de especialidad[1] o determinación, por el cual por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquéllas, así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno.

De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RIRP), la independización es el acto registral que consiste en abrir una partida registral para cada unidad inmobiliaria resultante de una desmembración de terreno, con edificación o sin ella; o, como consecuencia de la inscripción de una edificación sujeta al régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común o régimen de independización y copropiedad.

[1] **Principio de especialidad**
Artículo 2017-A.- Por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquellas así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno.
En el caso del Registro de Personas Naturales, en cada Registro que lo integra, se abrirá una sola partida por cada persona natural en la cual se extenderán los diversos actos inscribibles.
Excepcionalmente, podrán establecerse otros elementos que determinen la apertura de una partida registral.

Asimismo, la independización de un área determinada que forma parte de un predio de mayor extensión puede provenir de diversos actos causales, como ocurre en los casos de subdivisión, habilitación urbana, entre otros, siendo que en cada caso concreto la documentación que se presente debe encontrar correspondencia con el acto causal.

Aunado a ello, la documentación que debe adjuntarse para la independización debe corresponder al predio según su naturaleza, la misma que fluirá de los antecedentes registrales y de la documentación que se presente.

2. De acuerdo al segundo párrafo del artículo 58 del RIRP, la independización se rige por las disposiciones de dicho reglamento, debiendo, por tanto, observarse los distintos requisitos previstos en el mismo Reglamento para la inscripción de este acto, según el tipo de predio del que se trate, debiendo en todos los casos cumplirse con las disposiciones generales previstas en el artículo 59 del citado reglamento (requisitos de la independización).

Los requisitos generales de toda independización, conforme al artículo 59[2] consisten en la indicación en el título respectivo del área de cada uno de los predios que se desmembran y, en su caso, el área

[2] **Artículo 59.- Requisitos de la Independización**
Todo título que da mérito a la independización debe contener el área de cada uno de los predios que se desmembra y, en su caso, el área remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.
Cuando como consecuencia de la independización solicitada se genere un área remanente en la que existan porciones que no guarden continuidad, se entenderá que la rogación comprende también la independización de cada una de dichas porciones, siempre que el dominio de las áreas remanentes correspondan al mismo propietario y no existan restricciones para su independización.
Cuando el Área de Catastro, debido a la ausencia de datos técnicos suficientes en los antecedentes registrales, señale que se encuentre imposibilitada de determinar, en forma indubitable, si el área cuya independización se solicita se encuentra comprendida dentro de alguna de las independizaciones anteriormente efectuadas o si aún se encuentra dentro de la partida matriz, ello no impedirá la inscripción de la independización rogada, siempre que el título contenga los requisitos señalados en el primer párrafo que antecede. En este caso, el Registrador independizará el área solicitada de la partida matriz, sin necesidad de requerir plano del área remanente, siempre que la independización efectuada no exceda el área de la partida matriz de la cual se independiza.
Sin perjuicio de lo señalado, todo título cuya rogatoria comprenda un acto de independización, en los supuestos a los que se refieren los artículos 61, 62 y 64 del presente Reglamento, deberá contener, necesariamente, desde su presentación e ingreso por el Diario, los planos de independización y localización (ubicación) del área que se desmembra visados por funcionario competente, o de ser el supuesto, firmado por verificador inscrito en el índice de verificadores del Registro de Predios; en caso contrario, el Registrador procederá a tachar sustantivamente el título.

remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.

Dependiendo de la unidad inmobiliaria que se independiza, el RIRP ha contemplado diferentes requisitos para efectos que la independización acceda al Registro. Así, se establecen requisitos según se trate de la independización de un predio rural, de un predio rústico en área de expansión urbana, de un predio urbano (con autorización municipal), de un predio urbano por regularización de edificaciones, de las unidades exclusivas sujetas a alguno de los regímenes previstos en la Ley N° 27157 y de la independización como consecuencia de una habilitación urbana.

3. En cuanto a la independización de predios urbanos, el artículo 60 del RIRP establece lo siguiente:

> "**Artículo 60.- Título que da mérito a la independización de predio urbano**
> La independización de un predio urbano, con edificación o sin ella, se efectúa por el solo mérito de los siguientes documentos:
> a) El Formulario Único de Habilitación Urbana FUHU, el anexo F y el plano municipal de subdivisión y plano debidamente sellados y visados, donde debe precisarse el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes;
> b) Planos y códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro a que se refiere el Decreto Supremo 002-89-JUS, según sea el caso;
> c) Documento privado con firmas certificadas notarialmente en el que conste el consentimiento de los copropietarios que no hubieran intervenido en el trámite de subdivisión, en caso de copropiedad.
> Cuando la resolución municipal autoriza la subdivisión de predios configurados como quinta, para independizar las unidades inmobiliarias que la conforman, debe inscribirse previamente el reglamento interno de propiedad exclusiva y propiedad común o el reglamento interno de independización y copropiedad. Para la inscripción del reglamento interno no constituirá acto previo la declaratoria de fábrica.
> No se requerirá la resolución municipal de subdivisión cuando la independización se origina en la desacumulación de predios, siempre que éstos retornen a su descripción primigenia. En este caso bastará la solicitud con firma certificada del propietario.
> Tratándose de solicitudes formuladas por entidades administrativas con facultades de saneamiento, la independización se realizará en mérito a los documentos que establezcan las normas especiales pertinentes."

Conforme al artículo transcrito, se debe presentar el FUHU, el anexo F correspondiente al procedimiento de subdivisión, así como el plano

municipal de subdivisión que debe precisar el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes, los cuales deben estar debidamente sellados y visados por funcionario municipal. Añade que debe acompañarse los planos y códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro.

4. No obstante los requisitos señalados en el artículo 60 del RIRP, podrá válidamente adjuntarse el FUHU y anexo F, o en su reemplazo, la resolución municipal que aprueba su emisión, por ser un instrumento público de mayor formalidad, conforme al criterio adoptado como acuerdo plenario en el CXXXII Pleno del Tribunal Registral realizado el día 27 de agosto de 2015, que expresa lo siguiente:

> **TITULO FORMAL PARA INDEPENDIZACIÓN DE PREDIO URBANO**
> El requisito del FUHU para la independización de predio previsto en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios es un requisito mínimo, por lo que puede presentarse en su lugar la Resolución Municipal respectiva por ser un instrumento público de mayor formalidad.

Cabe señalar que, el citado criterio fue aprobado como precedente de observancia obligatoria en el 298 Pleno del Tribunal Registral llevado a cabo el 11.04.2025, con la siguiente sumilla:

> **TITULO FORMAL PARA INDEPENDIZACIÓN DE PREDIOS**
> El requisito del FUHU para la independización de predio urbano previsto en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios es un requisito mínimo, por lo que puede presentarse en su lugar la Resolución Municipal respectiva por ser un instrumento público de mayor formalidad.
> Este criterio es aplicable a todos los supuestos regulados por la Ley 29090.

5. Es pertinente señalar que la subdivisión de predio urbano tiene su fundamento en la Ley Nº 29090[3] Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-VIVIENDA[4]. El artículo 3 inciso 8 del TUO de la citada ley define a la subdivisión de predio urbano como el fraccionamiento de un lote habilitado como urbano en uno o varios lotes que cumplen los parámetros y condiciones urbanísticas establecidos en el Plan Urbano o norma urbanística que corresponda, de la jurisdicción donde se localice.

[3] Publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de septiembre del 2007.

[4] Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero del 2017.

Es en el artículo 31 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019-VIVIENDA[5] donde se establecen los requisitos, procedimientos y plazos para su tramitación, requisitos en los cuales se fundamenta el artículo 60 del RIRP antes mencionado.

6. En relación a este supuesto de independización, este Tribunal aprobó el siguiente criterio como precedente de observancia obligatoria aprobado en el Pleno CCLXXXV (285), publicado en el diario oficial El Peruano el día 24/4/2024, el cual señala:

> **INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN**
> Cuando conforme a la partida registral el predio tiene la condición de rústico, para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.
> Criterio sustentado en la Resolución 1958-2023-SUNARP-TR del 5/5/2023 y 5739-2023-SUNARP-TR del 22/12/2023.

Este criterio se sustenta en los fundamentos que se exponen a continuación:

> Los límites a la calificación registral y los aspectos que sí son objeto de calificación en el caso de la normativa que regula la habilitación urbana han sido expresamente establecidos en el artículo 3 del D.S. 029-2019-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, recogiendo el POO antes citado en los siguientes términos:
>
> "3.5 Inscripción registral (…) En la calificación registral para la inscripción de las Licencias, Resoluciones o cualquier acto administrativo que emitan las Municipalidades, el Registrador, bajo responsabilidad, solo verifica la competencia del funcionario que la emitió, la formalidad, el carácter inscribible y la adecuación con los antecedentes registrales; no puede evaluar los fundamentos de hecho o de derecho, ni el desarrollo del procedimiento administrativo en el cual se emitió."
> **En cuanto a la adecuación con los antecedentes registrales, cuando la municipalidad autoriza la subdivisión de lote urbano, ello implica que el predio ha sido habilitado**. En tal sentido, siendo que la habilitación es un acto inscribible, la inscripción de la habilitación constituye acto previo para registrar la subdivisión. Es así que de conformidad con el artículo 2015 del Código Civil, ninguna inscripción, salvo la primera, se hace sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane y conforme al inciso b) del artículo 32 del TUO del

[5] Publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de noviembre del 2019.

> Reglamento General de los Registros Públicos, constituye también un aspecto de la calificación verificar la existencia de obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción y la de los demás documentos presentados.
>
> En atención a lo mencionado, téngase en cuenta que la habilitación urbana es el proceso en virtud del cual se cambia el uso de un predio rústico a urbano.
>
> En este sentido, la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley 29090 la define como el proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública.
>
> En ese sentido, cuando se presenta la documentación respectiva para la subdivisión de lote urbano, y sin embargo de los antecedentes registrales de la partida se advierte que el predio objeto de rogatoria tiene la calidad de predio rústico, como acto previo deberá de inscribirse en la partida respectiva la habilitación urbana correspondiente.

7. Posteriormente, en el CCXCIII Pleno del Tribunal Registral, realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2024, se aprobó la precisión al precedente de observancia obligatoria sobre inscripción de subdivisión, en el siguiente sentido:

> **PRECISIÓN AL PRECEDENTE APROBADO EN EL PLENO 285° SOBRE INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN**
> Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.
> Criterio contenido en la Resolución Nro. 3940-2024-SUNARP-TR del 12/09/2024 y Resolución Nro. 2352-2024-SUNARP-TR del 05/06/2024.

Entonces, conforme a lo indicado, para poder inscribir la subdivisión de un predio inscrito como rústico se requiere que el predio tenga la condición de urbano como consecuencia de haber sido habilitado con dicha finalidad. La inscripción del cambio de uso publicita únicamente la variación en cuanto a la zonificación del predio, pero no sustituye ni es equivalente a haber sido habilitado; por lo cual, aun cuando se hubiera inscrito dicha condición resulta de aplicación el precedente antes mencionado.

8. En el presente caso, se solicita, a través del Sistema de Intermediación Digital - SID SUNARP, la inscripción de la subdivisión del

inmueble inscrito en la partida n.° P16102430 del Registro de Predios de Huancayo y, por consiguiente, la independización de los lotes resultantes (lote 5 de 637.57 m2 y sub lote 5A con un área de 91.05 m2), y la donación del sub lote 5A.

El registrador observa el título señalando que revisado los antecedentes registrales de la partida n.° P16102430, se advierte que no obra registrada habilitación urbana, por lo que, a efectos de inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad, se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana.

El recurrente cuestiona dicha decisión en los términos expuestos en el rubro III de la presente resolución interponiendo el recurso de apelación venido en grado, por lo que corresponde a esta instancia determinar la procedencia de la inscripción solicitada.

9. De la revisión de la documentación conformante del título alzado, podemos apreciar que obra la Resolución de Alcaldía N° 067-2024-MDH/A del 9/7/2024 expedida por Roly Nicodemus Salazar Espinoza, en su condición de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Huertas, en cuya parte resolutiva se señala lo siguiente:

> "(…)
> SE RESUELVE:
>
> ARTÍCULO PRIMERO: **APROBAR LA SUBDIVISIÓN DE LOTE URBANO, del terreno matriz**, del propietario Sr. JAIRO ISAC ALIAGA BALDEON (…) Y Sra. ARSENIA APOLONIA GOMEZ CABALLERO (…), **con una extensión superficial 728.62 m2.** (…).
>
> ARTÍCULO SEGUNDO: Según **LOTE MATRIZ**, **ubicado en Psje. Dolores, Mz. L1, Lt. 5, del centro poblado huertas, del Distrito de Huertas, Provincia de Jauja, Departamento de Junín**, otorga la siguiente descripción:
>
> **ÁREA Y PERÍMETRO**
> Área : 728.62 m2.
> Perímetro: 108.02 ml.
>
> (…)
>
> **SUB DIVISIÓN DE LOTES**
>
> **LOTE REMANENTE (LOTE 5)**
>
> (…)

ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 637.57 m2.
Perímetro: 141.15

SUB LOTE 5 A

(…)

ÁREA Y PERÍMETRO
Área : 91.05 m2.
Perímetro: 44.16 ml.

(…)". (El resaltado es nuestro).

Asimismo, se adjunta el Formulario Único de Habilitación Urbana (FUHU) y el Anexo F correspondiente a la subdivisión de lote urbano, memorias descriptivas y planos visados por funcionario de la Municipalidad Distrital de Huertas.

Como puede verse, la Municipalidad Distrital de Huertas aprobó la subdivisión del predio inscrito en la partida n.° P16102430 del Registro de Predios de Huancayo; habiéndose determinado el fraccionamiento del predio en el sub lote 5 A con un área de 91.05 m2. y quedando el lote 5 con un área de 637.57 m2. como remanente en la citada partida.

10. Por su parte, conforme a los antecedentes registrales descritos en el rubro IV de la presente resolución, en la partida n.° P16102430 del Registro de Predios de Huancayo se encuentra inscrito el lote 5 de la manzana L1 con un área de 728.62 m2. ubicado en el Centro Poblado Huertas, distrito de Huertas, provincia de Jauja y departamento de Junín. El lote en mención se independizó de la partida matriz n.° P16102288 del mismo Registro, en mérito de la inscripción del plano de trazado y lotización del Centro Poblado Huertas aprobado por COFOPRI, según lo publicitado en el asiento 00001 de la citada partida.

Ahora bien, revisado el título archivado N° 27947 del 5/1/2018 que dio mérito a la inscripción del asiento en mención, podemos apreciar que obra la Resolución Jefatural N° 001-2018-COFOPRI/OZJUN del 5/1/2018, de cuya parte considerativa y resolutiva apreciamos lo siguiente:

"(…)
CONSIDERANDO:
(…)

8. Que, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA establece: “Las resoluciones, actas de conciliación e instrumentos de formalización que se emitan en el marco de la formalización de la propiedad, darán merito por si solos para su inscripción en el Registro de Predios. En el caso de inmatriculaciones, independizaciones, acumulaciones, subdivisiones u otras modificaciones de los predios y demás actos inscribibles, en el marco del proceso de formalización, el Registrador no podrá solicitar documentos adicionales a los indicados en el párrafo que precede”.
(…)
10. Que, atendiendo a las características descritas en el considerando que antecede y **en aplicación de lo dispuesto en el Art. 3° numeral 3.2 del Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA, por lo que en aplicación a lo dispuesto por el inciso a.1 del artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal; aprobado por Decreto Supremo N° 009-99-MTC, se califica a la posesión informal “Huertas”, como Centro Poblado**, por lo que es procedente identificarlo para efectos de la formalización como Centro Poblado “Huertas”.
(…)
SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO. - **IDENTIFICAR y RECONOCER, a la posesión informal denominada Huertas, ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín, como Centro Poblado**, conforme a lo establecido en el décimo considerando de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- APROBAR, para su inscripción en el Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo, a favor del Estado representado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, la desmembración e independización del área correspondiente al Centro Poblado Huertas un área de 195286.38 m-2 y un perímetro de 22076.40 ml. según Plano Perimétrico signado con código N° 0074-COFOPRI-2017-CZJUN; de la Comunidad Campesina de Huertas inscrita en la Ficha N° 6454 que continua en la Partida Electrónica 02002843 del Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo; de acuerdo a lo establecido en el décimo tercer considerando de la presente resolución.

ARTICULO TERCERO. - **APROBAR, para su inscripción en el Registro de Predios de la Zona Registral N° VIII - Oficina Registral de Huancayo, el Plano de Trazado y Lotización signado con código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN, conformado por 38 manzanas y 215 lotes, correspondiente al Centro Poblado Huertas**; ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín, conforme a lo señalado en el décimo quinto considerando de la presente resolución.

ARTICULO CUARTO. - APROBAR, la adjudicación a título oneroso de los lotes señalados en el décimo séptimo considerando de la presente resolución y según lo señalado en el Plano de Trazado y Lotización signado N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN.

ARTICULO QUINTO. - SUSPENDER; la titulación de los lotes del Centro Poblado Huertas, según lo señalado en el décimo octavo considerando de la presente resolución y según lo señalado en el Plano de Trazado y Lotización signado N° 0075-COFOPRI-2017- OZJUN.

ARTICULO SEXTO. - APROBAR, la adjudicación gratuita de la totalidad de los lotes de vivienda del Centro Poblado Huertas, conforme a lo expuesto en el décimo noveno considerando de la presente Resolución y que se detallan en el Plano de Trazado y Lotización signado con código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN.

ARTICULO SEPTIMO. - **APROBAR, el Cuadro General de Distribución de Áreas del Centro Poblado Huertas, según la información contenida en el Plano de Trazado y Lotización signado con Código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN**; conforme a lo señalado en el vigésimo segundo considerando de la presente resolución y al siguiente detalle:

CUADRO GENERAL DE DISTRIBUCION DE AREAS CENTRO POBLADO “HUERTAS” (0075-COFOPRI-2017-OZJUN)

DESCRIPCION DE USO	Area Actual (m2)	PORCENTAJE PARCIAL(%)	PORCENTAJE TOTAL (%)
AREA UTIL	146,254.91		74.89
AREA DE VIVIENDA	83,576.79	42.79	
AREA DE COMERCIO	46,401.61	23.76	
AREA DE EQUIPAMIENTO URBANO	16,276.51	8.34	
Recreacion Pública			
Plaza Pública	6,935.89	3.55	
Losa Deportiva	2,903.67	1.49	
Servicios Públicos Complementarios			
Educación	4,724.39	2.42	
Servicios Comunales	1,651.16	0.85	
Iglesia	61.40	0.03	
AREA DE CIRCULACION	49,031.47		25.11
AREA TOTAL	195,286.38		100.00

(…)”. (El resaltado es nuestro).

11. Como puede verse, COFOPRI identificó y reconoció a la posesión informal denominada “Huertas” como Centro Poblado, procediendo, entre otros, con la aprobación del plano de trazado y lotización conformado por 38 manzanas y 215 lotes, así como el cuadro general de distribución de áreas del referido centro poblado.

Entonces, según los antecedentes registrales anteriormente reseñados, podemos advertir que COFOPRI efectuó el saneamiento físico legal del Centro Poblado Huertas, siendo que el lote *submateria* se independizó

como consecuencia de una lotización a cargo de dicha entidad formalizadora.

12. Al respecto, mediante la Ley N° 28687[6], Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda (artículo 2).

En lo que respecta al ámbito de aplicación de la acotada Ley, el numeral 3.1[7] del artículo 3 señala que:

> "(…)
> 3.1 La presente ley comprende aquellas **posesiones informales** referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015[8]. Compréndese en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono.
> (…)". (El resaltado es nuestro).

13. El numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley N° 28687 dispone que las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N° 27972.

---

[6] Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 17/3/2006.

[7] Numeral modificado por el artículo 4 de la Ley N° 31056, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 21/10/2020.

[8] De conformidad con el Artículo 1 de la Ley Nº 32267, publicada el 22 de marzo de 2025, se amplía por última vez el plazo señalado en el párrafo 3.1 del presente artículo, hasta el 31 de diciembre de 2021.

Agrega el numeral 4.2[9] del precitado artículo que las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de las posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

14. Por su parte, el numeral 3.2[10] del artículo 3 del del D.S. Nº 006-2006-VIVIENDA, Reglamento del Título I de la Ley Nº 28687, referido a "Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares", define al Centro Poblado como:

> "**Son posesiones informales conformadas por lotes destinados a las actividades de vivienda, comercio, casa huerta u otros con fines urbanos,** cuyos habitantes han adquirido o transferido los mismos en mérito a documentos basados en usos y costumbres, incluyendo las escrituras imperfectas u otros títulos de propiedad, que los acreditan como titulares, y que no pueden ser inscritos en el Registro de Predios por presentar deficiencias que impiden su inscripción.
> Entiéndase por escritura imperfecta al instrumento público emitido por el Juez de Paz Letrado, conforme a lo establecido por el artículo 58 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial". (El resaltado es nuestro).

15. Ahora, mediante Ley N° 28923 se creó un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026[11], facultándose a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal[12] - COFOPRI, para que asuma de manera excepcional y en el plazo previsto, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de **predios urbanos**, ubicados en posesiones informales, a que se refiere el Título I de la Ley 28687. Se precisa que las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine según el reglamento.

---

[9] Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley Nº 31560, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 13/8/2022.

[10] Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo Nº 005-2022-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 28/6/2022.

[11] Según modificación introducida por el artículo 3 de la Ley N° 31056, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 21/10/2020.

[12] Ahora Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

Entonces, durante la vigencia de este plazo, COFOPRI continuará, de manera excepcional, con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

16. El artículo 2 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI aprobado por Decreto Supremo N° 013-99-MTC señala que la Formalización de la Propiedad es el conjunto de acciones de carácter legal, técnico y de difusión, que tienen por objeto:

> "**a) Definir la titularidad de la propiedad de los predios ocupados por Posesiones Informales; realizar su saneamiento físico y legal; solicitar la inscripción registral de la titularidad de COFOPRI cuando se trata de predios estatales, fiscales o municipales ocupados por Posesiones Informales, o, la inscripción registral de la titularidad de los propietarios privados cuando éstos hayan acordado transferir su propiedad a los integrantes de las Posesiones Informales o a COFOPRI**;
> b) Otorgar derechos de propiedad de los lotes y promover su inscripción registral, en favor de sus poseedores debidamente calificados, cuando se trate de predios que se hubieran inscrito a nombre de COFOPRI;
> c) Evaluar las características de los títulos de propiedad que hubieran sido otorgados por otras entidades que tuvieron competencia con anterioridad a COFOPRI, estén o no inscritos, para evaluar la correspondencia entre la información consignada en el título y/o la inscripción registral con la realidad física del lote y con la realidad jurídica del titular, con el fin de realizar las acciones de saneamiento, rectificación, regularización del tracto sucesivo e inscripción que fueran necesarias, para darle validez o eficacia al título de propiedad.
> Las acciones mencionadas se inscribirán en el Registro Predial Urbano, con excepción de aquellas que deban realizarse en el Registro de la Propiedad Inmueble para ejecutar los bloqueos, cierres, cancelaciones de partidas y otras necesarias, para ser trasladadas al Registro Predial Urbano."

Asimismo, el artículo 4 del mencionado reglamento define a la posesión informal como:

> "Para efectos del presente reglamento, **se consideran Posesiones Informales a los denominados** asentamientos humanos, pueblos jóvenes, programas municipales de vivienda, **centros poblados**, pueblos tradicionales y otras posesiones informales que determine COFOPRI mediante directiva, **siempre que reúnan las siguientes características:**
> a) Estar constituidas por agrupaciones de personas o familias cualquiera que fuera la denominación que hubieran adoptado, que hayan entrado en posesión al 31 de diciembre del 2001.

> **b) Haber destinado los terrenos ocupados, principalmente a fines de vivienda y actividad comercial o similar, sobre los cuales se ejerza posesión individual;**
> c) Ejercer posesión que no se encuentre amparada en la titularidad del derecho de propiedad sobre los lotes poseídos, o que cuenten con documentos que no acrediten fehacientemente dicha propiedad, o que no reúnan las condiciones para acreditar la adquisición de dicho derecho; y,
> d) Tratándose de lotes destinados a vivienda, ejercer la posesión en una extensión no mayor a trescientos (300) metros cuadrados cada uno.
> En las Posesiones Informales donde existan lotes destinados a vivienda con áreas mayores a trescientos (300) metros cuadrados, el área en exceso será transferido a título oneroso, a valor arancelario urbano establecido por el Consejo Nacional de Tasaciones y de acuerdo con el procedimiento establecido en el Capítulo VII del Título IV del presente reglamento, salvo que los ocupantes acepten la división del lote y los predios resultantes sean titulados a poseedores que reúnan los demás requisitos dispuestos en este reglamento. Excepcionalmente, COFOPRI podrá formalizar lotes de mayor extensión, cuando la posesión de dichos lotes constituya usos y costumbres de la localidad, que la Posesión Informal haya sido objeto de titulación o transferencia por las entidades competentes con anterioridad a COFOPRI o criterios similares que serán señalados en las resoluciones en las que se aprueben los planos y trazado y lotización.
> Tratándose de lotes ubicados en centros Poblados y Pueblos Tradicionales no será de aplicación lo dispuesto en el inciso d) ni lo establecido en el párrafo precedente. Mediante directivas podrá establecerse disposiciones excepcionales y especiales para este tipo de posesiones informales.” (El resaltado es nuestro).

17. De acuerdo a la evaluación de los antecedentes registrales y normas anteriormente glosadas, podemos concluir que en virtud del procedimiento de formalización de la propiedad informal a cargo de COFOPRI, se aprobó la lotización del Centro Poblado Huertas, habiéndose determinado las áreas destinadas a vivienda, comercio, equipamiento urbano, aportes reglamentarios, entre otros, lo que implica que los lotes -entre ellos el lote 5 materia de rogatoria- cuenten con infraestructura urbana y servicios básicos formales, pudiendo asimilarse a un procedimiento de habilitación urbana.

En tal sentido, no se configuran los presupuestos comprendidos en el precedente en cuestión **pues el predio *submateria* no ha sido inscrito como rústico ni obra asiento de cambio de uso**, tratándose de un lote que fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.

Por lo tanto, resulta procedente la inscripción de la subdivisión de lote urbano, no siendo exigible en este caso que, como acto previo, se requiera la inscripción de la habilitación urbana que indica el registrador.

En consecuencia, corresponde **revocar la observación** formulada por la primera instancia.

18. Ahora bien, se advierte de la observación formulada, que el registrador encargado de la calificación del título no realizó la calificación integral del mismo.

Al respecto, en el 208° Pleno del Tribunal Registral, realizado en sesión ordinaria modalidad presencial los días 10 y 11 de abril de 2019, se aprobó el siguiente acuerdo:

> **REENVÍO**
> "El Tribunal Registral reenviará el título a primera instancia en el supuesto que resulte manifiesto que el registrador no efectuó calificación registral, sin perjuicio de la aplicación del principio pro inscripción implícito en el artículo 31 del Reglamento General de los Registros Públicos y del principio de eficacia previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo General".

Conforme a dicho acuerdo, esta instancia debe reenviar el título a primera instancia cuando el registrador no haya realizado la calificación registral y cuando no pueda aplicar el principio pro-inscripción.

El acuerdo se sustenta en que de conformidad con el artículo 23 de la Ley Nº 26366 – Ley de Creación de la Sunarp, "el Tribunal Registral es el órgano que conoce en segunda y última instancia administrativa registral los recursos de apelación interpuestos contra las denegatorias de inscripción y demás actos registrales expedidos por los registradores en primera instancia". Esto es, corresponde a los Registradores Públicos efectuar calificación registral en primera instancia y al Tribunal Registral en segunda instancia.

19. Así, a través de la apelación (medio impugnatorio devolutivo – sustitutivo) el Tribunal Registral efectúa calificación integral en segunda instancia, pudiendo con respecto a la calificación realizada en primera instancia: revocarla, confirmarla o incluso ampliar la denegatoria (en los supuestos expresamente establecidos), entre otras decisiones que puede emitir este colegiado ante la apelación interpuesta.

La norma no señala que el Tribunal Registral pueda pronunciarse en caso de ausencia de calificación en primera instancia. Sin embargo,

conforme al acuerdo citado, si se presentara el caso en que el Registrador no hubiera efectuado calificación registral, y el Tribunal Registral considerara que el título está apto para su inscripción, procederá a disponer su inscripción.

En cambio, en aquellos casos de ausencia de calificación del registrador, si el Tribunal Registral al revisar el título encontrara defectos, deberá reenviar el título a la primera instancia para que el usuario tenga la posibilidad de recurrir ante esta segunda instancia administrativa si el registrador –ante el reenvío-, al efectuar calificación registral, formulara denegatoria.

20. En este caso, como ya ha sido analizado anteriormente, el registrador no realizó la calificación integral del título alzado, por considerar necesaria la previa inscripción de la habilitación urbana del lote *submateria*.

En consecuencia, en concordancia con el criterio adoptado como acuerdo, esta Sala considera que, corresponde **remitir el título a la primera instancia registral** para que, conforme a la normativa registral, cumpla con realizar la calificación registral correspondiente. De este modo, el administrado podrá tener la garantía de una doble instancia registral conforme lo regula la Ley Nº 26366.

Cabe precisar que al disponerse que la primera instancia registral prosiga con la calificación no se está contraviniendo el derecho del usuario de obtener una decisión de la Administración en un plazo razonable, pues se ha atendido el recurso de apelación dentro del plazo legal para resolver.

Así se ha pronunciado esta instancia en las Resoluciones Nº 485-2018-SUNARP-TR-L del 1/3/2018, Nº 1698-2016-SUNARP-TR-L del 25/4/2016 y Nº 1790-2016-SUNARP-TR-L del 7/9/2016, entre otras.

Estando a lo acordado por unanimidad, con la intervención de la vocal suplente, Maritha Elena Escobar Lino, autorizada por la presidencia del Tribunal Registral mediante Resolución 066-2025-SUNARP/PT de fecha 13/3/2025.

VII. RESOLUCIÓN

1. REVOCAR la observación formulada por el registrador público del Registro de Predios de Huancayo al título referido en el encabezamiento, conforme a los fundamentos expuestos en el análisis de la presente resolución.

2. REMITIR EL TÍTULO al registrador público del Registro de Predios de Huancayo, conforme a lo señalado en los considerandos 18, 19 y 20 del presente análisis, a efectos que realice la calificación registral en primera instancia.

Regístrese y comuníquese

Fdo.
LUIS EDUARDO OJEDA PORTUGAL
Presidente de la Quinta Sala del Tribunal Registral
PEDRO ALAMO HIDALGO
Vocal del Tribunal Registral
MARITHA ELENA ESCOBAR LINO
Vocal (s) del Tribunal Registral

Firmado digitalmente por:
ESCOBAR LINO Maritha Elena FAU 202
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/13 11:21:54-0500

Firmado digitalmente por:
OJEDA PORTUGAL Luis Eduardo FAU 2026707
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/13 11:27:48-0500

Firmado digitalmente por:
ALAMO HIDALGO Pedro FAU 20267073580 hard
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/13 11:51:31-0500

ANEXO 5.4: RESOLUCIÓN N° 2775-2025-SUNARP-TR

PERÚ | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Superintendencia Nacional de Registros Públicos

TRIBUNAL REGISTRAL

RESOLUCIÓN No. 2775-2025-SUNARP-TR

LIMA, 27 de junio de 2025

APELANTE	**:**	**DIANA ROCIO SALAZAR YAURI.**
TÍTULO	**:**	574667 del 21/2/2025.
RECURSO	**:**	H.T.D. N° 9547 del 11/4/2025 (Ingresó el 16/4/2025 al Tribunal Registral).
REGISTRO	**:**	Predios de Huancayo.
ACTO	**:**	Subdivisión e independización.
SUMILLA	**:**	

INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN DE LOTE URBANO
Con la finalidad de inscribir la subdivisión de lote urbano, corresponde verificar a las instancias registrales si se ha cumplido con presentar la documentación señalada por el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios y si el predio sobre el cual se va a practicar la inscripción se configura como un lote urbano.

I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita, la inscripción de subdivisión e independización en tres sublotes, respecto del predio inscrito en la partida N° P16102445 del Registro de Predios de Huancayo.

Para tal efecto, se presentaron los siguientes documentos:

- Solicitud de inscripción de fecha 20/2/2025 suscrita por Tracilda Mallaupoma Salazar.
- Resolución de Alcaldía N° 017-2025-MDH/A del 3/2/2025 expedida por la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Certificado Negativo de Catastro N° 002-2025-SGDUR/MDH del 3/2/2025 expedida por la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Formulario Único de Habilitación Urbana – FUHU (Anexo I) suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y Edgar

H. Trujillo Robladillo en calidad de subgerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.

- Anexo F – Subdivisión de lote urbano (Anexo IX) suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y Edgar H. Trujillo Robladillo en calidad de subgerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios N° 003-2025-SGDUR-MDH del 20/2/2025 expedida por la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Memoria descriptiva de predio matriz suscrita suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y Edgar H. Trujillo Robladillo en calidad de subgerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Memoria descriptiva de predio remanente suscrita suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y Edgar H. Trujillo Robladillo en calidad de subgerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Memoria descriptiva de predio a subdividir (lote 14A) suscrita suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y Edgar H. Trujillo Robladillo en calidad de subgerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Memoria descriptiva de predio a subdividir (lote 14B) suscrita suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y Edgar H. Trujillo Robladillo en calidad de subgerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano de ubicación de lote matriz – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote matriz – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano de ubicación de lote remanente – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote remanente – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano de ubicación de lote a subdividir – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote a subdividir – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.

- Plano de ubicación de lote a subdividir – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.
- Plano perimétrico de lote a subdividir – enero 2025 suscrito por verificador catastral Ing. Kely Margoth Reátegui Ramírez y con V°B° de la Municipalidad Distrital de Huertas.

Mediante reingreso del 29/3/2025 se acompañó voucher de pago con Recibo N° 367-00001787 por el monto de 184.40 soles.

Mediante reingreso del 4/4/2025 se acompañó lo siguiente:

- Escrito de reconsideración suscrito por Diana Rocío Salazar Yauri del 3/4/2025.

Forma parte del presente título el informe técnico N° 004731-2025 - Z.R. N° VIII/UREG/CAT del 10/3/2025 expedido por especialista de catastro de la Zona Registral N° VIII – Sede Huancayo, Lourdes Jessica Gora Gallo.

II. DECISIÓN IMPUGNADA

El registrador público del Registro de Predios de Huancayo, Emerson Paúl Baldeón Gamarra, dispone observación del título en los términos que se reproducen a continuación:

"La presentante, Diana Rocío Salazar Yauri, ha solicitado la inscripción de la independización por subdivisión y modificación de área por error de cálculo en la Partida P16102445 del Registro de Predios; y habiéndose abonado los derechos mínimos de calificación mediante reingreso de fecha 29/3/2025 se advierte lo siguiente:

Se ha reingresado el escrito de reconsideración de fecha 03/4/2025, mediante el cual se requiere evaluar nuevamente la esquela de observación de fecha 31/3/2025 en razón de tratarse de un predio saneado por COFOPRI, no obstante tal como se ha señalado en la citada esquela de observación no existe duda alguna de que el predio tiene la naturaleza urbana puesto que, del cuadro general de distribución de áreas aprobado en la partida matriz, se aprecia obras de accesibilidad, otorgamiento aportes, entre otros; todo ello en símil con una habilitación urbana. Sin embargo, el predio no cuenta con la condición legal de habilitado tal como lo establece la Norma G.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones o la Ley N° 29090 para que se proceda con la subdivisión.

Por otra parte, tal como lo indica la administrada, COFOPRI tiene las facultades de aprobar la regularización de habilitación urbana al momento de efectuar el saneamiento físico legal del área intervenida; sin embargo, revisado el

antecedente registral conformado por la Partida N° P16102288, del asiento 2 se aprecia que la Resolución Jefatural N° 001-2018--COFOPRI/OZJUN del 5/1/2018 aprobó, entre otros, el plano de trazado y lotización y el cuadro general de distribución de áreas, pero no se aprobó la regularización de la habilitación urbana.

Por lo antes expuesto se reitera la esquela de observación en los siguientes términos:

En el CCXCIII Pleno realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2024, este colegiado ha efectuado una precisión al referido precedente de observancia obligatoria, en los siguientes términos:
PRECISIÓN AL PRECEDENTE APROBADO EN EL PLENO 285° SOBRE INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN
Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano. Criterio contenido en la Resolución Nro. 3940-2024-SUNARP-TR del 12/09/2024 y Resolución Nro. 2352-2024-SUNARP-TR del 05/06/2024.
En el presente caso se ha solicitado una subdivisión sobre el predio inscrito en la Partida N° P16102445, de cuya revisión se advierte que no consta inscrita la habilitación urbana del predio, acto que resulta inscribible y constituye acto previo para la inscripción de una subdivisión aprobada por la municipalidad, en consecuencia deberá aclarar al respecto, ya sea presentando la correspondiente resolución de habilitación urbana con los requisitos que correspondan o aclarando en ese sentido la resolución de subdivisión presentada.
* Se deja constancia de que en el presente trámite uno de los lotes tiene la calidad de "remanente" no obstante es importante precisar que en el trámite de subdivisión se particiona un predio habilitado, por ende, no tiene sentido que uno de los lotes sea renuente al trámite, es decir, que no participe de él.
(…)".

III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La recurrente señala, entre otros, los siguientes fundamentos:

- Que, cabe precisar que conforme a |o resuelto por las Res. N° 3940-2024- SUNARP-TR (NSIR-T) de fecha 12.09.2024, N° 3812-2024-SUNARP-TR (SNIR-T) de fecha 06.09.2024 y ° 3959-2024-SUNARP-TR (SNIR-T de fecha 13.09.y 024, el tribunal registral ha sostenido como nueva posición jurisprudencial de carácter obligatoria que, para proceder con la independización, el predio deberá ostentar la calidad de habilitado y que los lotes resultantes posean la misma finalidad que su matriz.
- El predio en estudio tiene como antecedente registral la partida N°P16102288 del Registro de Predios de Huancayo de la cual fue

independizado. En esta partida matriz consta la inmatriculación del plano perimétrico y trazado y lotización del Centro Poblado Huertas, qua posteriormente a través del título 2018-27947 se independizó el predio resultante en estudio, lo cual COFOPRI precisó su naturaleza urbana para fines de vivienda.

- Ahora bien, de acuerdo a la evaluación de los antecedentes registrales apreciamos que no se configuran los presupuestos comprendidos en el precedente que el registrador cita, pues el predio en estudio no ha sido inscrito como rústico ni obra asiento de cambio de uso; por lo tanto, no es factible su aplicación al presente caso; mas aún se debe considerar que, el predio materia de rogatoria ha sido precisamente independizado en virtud de un procedimiento de saneamiento físico legal semejantes a la habilitación urbana, quedando habilitada conforme a las normas urbanísticas vigentes.
- En ese sentido, tratándose el título de la independización de un predio SARP formalizado en virtud de un proceso de saneamiento físico legal por COFOPRI, se debe tener en cuenta que, para el desarrollo de dicho procedimiento COFOPRI efectúa múltiples acciones y supervisiones para formalizar la propiedad conforme a la Ley № 28687.
- En esa línea, se debe tomar en consideración lo dispuesto en el 1 de la citada ley, el artículo 3 del D.S. N° 017-2006-VIVIENDA (Reglamento), artículo 4 del D.S. N° 013.99-MTC; asi como el Manual de Procedimiento (MAPRO) de COFOPRI aprobado por RESOLUCION GERENCIA GENERAL N° D000035-2022-C0F0PRI-GG de fecha 13.07.2022.
- En esa circunstancia, conforme a los dispositivos legales expuestos y tomando en cuenta que el procedimiento de habilitación urbana regulada por la Ley N°29090, y su reglamento y modificatorias, se encuentran sustentados en la existencia de lotes urbanos con fines de vivienda, los cuales deben cumplir con los parámetros urbanísticos y requisitos de habitabilidad, así como su ubicación consolidada para considerarse habilitadas. Hace concluir que, el procedimiento de formalización y titulación de predios que realiza COFOPRI a través del sistema registral Predial SARP, semejante a una habilitación urbana, no solo se limita a titular los predios a favor de sus beneficiarios, sino también a promover y facilitar el acceso al suelo con los servicios y condiciones urbanas, cumpliendo las requisitos de zonificación, habitabilidad, parámetros urbanísticos y ubicación urbana consolidada, por lo que, el predio materia de estudio corresponde a un lote de naturaleza urbana habilitada, y además, los lotes resultantes de la subdivisión cumplen la misma finalidad a la que fue sometida el predio matriz, por lo que, no se estaría contraviniendo lo dispuesto en la norma G.40 del Reglamento Nacional de Edificaciones.

- Además, de la partida SARP N° P16102445 se observa que, tiene como antecedente a la partida N° P16102288, el cual posee un cuadro general de distribución de áreas, se observa accesibilidad, otorgamiento de aportes, entre otros; todo ello, hare que nos encontremos en similitud a una habilitación urbana, por lo que no amerita el acto previo de habilitación urbana.
- En ese sentido, tenga en cuenta que, el predio en estudio es producto de un proceso de formalización de la propiedad informal desarrollado por un ente generador de Catastro con facultades de saneamiento semejantes a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales). El supuesto que, literalmente el precedente del Pleno CCXCIII realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2024, exprese el término "habilitación urbana no implica que rígidamente deba obrar inscrito la Habilitación urbana, puesto que, la norma G.40 del Reglamento Nacional de Edificaciones, solo se limita a exigir que para la subdivisión el predio se encuentre habilitado, lo cual un predio puede habilitarse a través de procedimientos administrativos semejantes a una habilitación urbana, por entidades distintas a las municipalidades con facultades para dicho fin.
- A modo de conclusión, tratándose de un predio urbano con fines de vivienda y conforme a lo resuelto por la Resolución N° 0357-2025-SUNARP-TR del 24.01.2025 se solicita revocar la observación formulada.

IV. ANTECEDENTE REGISTRAL

Partida electrónica N° P16102445 del Registro de Predios de Huancayo.

En esta partida corre inscrito el predio constituido por el lote 14 de la Mz. "N", Centro Poblado Huertas, ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja y departamento de Junín; con un área de 296.11 m2.

En el asiento 0002 se registró el dominio del predio en favor de Tracilda Mallaupoma Salazar.

V. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Interviene como ponente la vocal Elena Rosa Vásquez Torres.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala la cuestión a determinar es la siguiente:

¿Cuándo procede inscribir la subdivisión de lote urbano?

VI. ANÁLISIS

1. De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RIRP), la independización es el acto registral que consiste en abrir una partida registral para cada unidad inmobiliaria resultante de una desmembración de terreno, con edificación o sin ella; o, como consecuencia de la inscripción de una edificación sujeta al régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común o régimen de independización y copropiedad.

Cabe señalar al respecto que la independización de un área determinada que forma parte de un predio de mayor extensión puede provenir de diversos actos causales, como ocurre en los casos de subdivisión, habilitación urbana, entre otros, siendo que en cada caso en concreto la documentación que se presente debe encontrar correspondencia con el acto causal.

Aunado a ello, la documentación a adjuntarse para la independización debe corresponder al predio según su naturaleza, la misma que fluirá de los antecedentes registrales y de la documentación que se presente.

2. En cuanto a la independización de predios urbanos, el artículo 60 del RIRP precisa siguiente:

> **Título que da mérito a la independización de predio urbano**
> La independización de un predio urbano, con edificación o sin ella, se efectuará por el solo mérito de los siguientes documentos:
> a) El Formulario Único de Habilitación Urbana FUHU, el anexo F y el plano municipal de subdivisión y plano debidamente sellados y visados, donde debe precisarse el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes;
> b) Planos y códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro a que se refiere el Decreto Supremo 002-89- JUS, según sea el caso;
> c) Documento privado con firmas certificadas notarialmente en el que conste el consentimiento de los copropietarios que no hubieran intervenido en el trámite de subdivisión, en caso de copropiedad.
> Cuando la resolución municipal autoriza la subdivisión de predios configurados como quinta, para independizar las unidades inmobiliarias que la conforman, debe inscribirse previamente el reglamento interno de propiedad exclusiva y propiedad común o el reglamento interno de independización y copropiedad. Para la inscripción del reglamento interno no constituirá acto previo la declaratoria de fábrica.

> No se requerirá la resolución municipal de subdivisión cuando la independización se origina en la desacumulación de predios, siempre que éstos retornen a su descripción primigenia. En este caso bastará la solicitud con firma certificada del propietario. (…)

3. Es preciso indicar que en el CXXXII Pleno del Tribunal Registral realizado el 27/8/2015, se aprobó el siguiente acuerdo plenario:

> **TITULO FORMAL PARA INDEPENDIZACION DE PREDIO URBANO**
> El requisito del FUHU para la independización de predio previsto en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios es un requisito mínimo, por lo que puede presentarse en su lugar la Resolución Municipal respectiva por ser un instrumento público de mayor formalidad.

Dicho lo anterior, en el caso de independización de predio urbano, podrá válidamente adjuntarse el FUHU y anexo F o en su reemplazo, la resolución municipal que aprueba su emisión, por ser instrumento público de mayor formalidad.

4. Es pertinente señalar que de conformidad con el numeral 8 del artículo 3 de la Ley N° 29090 - Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-VIVIENDA, la subdivisión consiste en el fraccionamiento de un lote habilitado como urbano en uno o varios lotes que cumplen los parámetros y condiciones urbanísticas establecidos en el Plan Urbano o norma urbanística que corresponda de la jurisdicción donde se localice.

Ello concuerda con lo señalado en la norma G.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones, en el que se define a la subdivisión como la partición de terrenos habilitados en fracciones destinadas al mismo uso del lote matriz.

Es en el artículo 31 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019-VIVIENDA donde se establecen los requisitos, procedimientos y plazos para su tramitación, requisitos en los cuales se fundamenta el artículo 60 del RIRP.

5. En relación a este supuesto de independización se publicó el precedente de fecha 12.04.2024[1] aprobado en el CCLXXXV PLENO REGISTRAL, en el que se resolvió lo siguiente:

[1] Publicado en el Diario El Peruano el día 24.4.2024.

INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN
Cuando conforme a la partida registral el predio tiene la condición de rústico, para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana. Criterio sustentado en la Resolución N° 1958-2023-SUNARP-TR del 5/5/2023 y 5739-2023-SUNARP-TR del 22/12/2023.

Sus principales fundamentos fueron los siguientes:

- Los límites a la calificación registral y los aspectos que sí son objeto de calificación en el caso de la normativa que regula la habilitación urbana han sido expresamente establecidos en el artículo 3° del D.S. 029-2019- VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, recogiendo el POO antes citado en los siguientes términos:

> 3.5 Inscripción registral (…) En la calificación registral para la inscripción de las Licencias, Resoluciones o cualquier acto administrativo que emitan las Municipalidades, el Registrador, bajo responsabilidad, solo verifica la competencia del funcionario que la emitió, la formalidad, el carácter inscribible y la adecuación con los antecedentes registrales; no puede evaluar los fundamentos de hecho o de derecho, ni el desarrollo del procedimiento administrativo en el cual se emitió.

- **En cuanto a la adecuación con los antecedentes registrales, cuando la municipalidad autoriza la subdivisión de lote urbano, ello implica que el predio ha sido habilitado.** En tal sentido, siendo que la habilitación es un acto inscribible, la inscripción de la habilitación constituye acto previo para registrar la subdivisión. Es así que de conformidad con el artículo 2015° del Código Civil, ninguna inscripción, salvo la primera, se hace sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane y conforme al inciso b) del artículo 32 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, constituye también un aspecto de la calificación verificar la existencia de obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción y la de los demás documentos presentados.

- En atención a lo mencionado, téngase en cuenta que la habilitación urbana es el proceso en virtud del cual se cambia el uso de un predio rústico a urbano. Al respecto, la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley Nº 29090 la define como el proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública.

- Por tanto, **cuando se presenta la documentación respectiva para la subdivisión de lote urbano, y sin embargo de los antecedentes registrales de la partida se advierte que el predio objeto de rogatoria tiene la calidad de predio rústico, como acto previo deberá de inscribirse en la partida respectiva la habilitación urbana correspondiente.**

Esta nueva posición jurisprudencial de carácter obligatoria para las instancias registrales (Registrador Público y Tribunal Registral) ha sido recogida a partir de la emisión del precedente de observancia obligatoria antes citado y replicado en las Resoluciones 3812-2024-SUNARP-TR (NSIR-T), 3940-2024- SUNARP-TR (NSIR-T) y 3959-2024-SUNARP-TR (NSIR-T).

Por consiguiente, si existía jurisprudencia del Tribunal Registral contraria al precedente de observancia obligatoria sobre dicha materia previa a la emisión del mismo, el Tribunal Registral debe aplicar el criterio establecido en el precedente de observancia obligatoria conforme así lo indica el acuerdo plenario adoptado en el CCLXXXVI Pleno Registral.[2]

6. Posteriormente, en el Pleno CCXCIII[3] (293), sesión ordinaria modalidad presencial realizada los días 12 y 13 de diciembre de 2024, se aprobó como precedente de observancia obligatoria una precisión al POO aprobado en el Pleno 285 en el siguiente sentido:

> **PRECISIÓN AL PRECEDENTE APROBADO EN EL PLENO 285° SOBRE INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN**
> **Para que proceda la inscripción** de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, **aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano**.
> Criterio contenido en la Resolución Nro. 3940-2024-SUNARP-TR del 12/09/2024 y Resolución Nro. 2352-2024-SUNARP-TR del 05/06/2024

Esta precisión tiene como finalidad uniformizar el criterio con relación a los efectos de la inscripción de cambio de uso que lograron acceder al registro, siendo los argumentos de la ponencia que sustenta este precedente los siguientes:

− La inscripción de una resolución de cambio de uso únicamente declara un cambio de uso del suelo o zonificación del predio, más no cambia la condición legal de un predio de rústico a predio habilitado como urbano.

---

[2] APLICACIÓN POR EL TRIBUNAL REGISTRAL DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA
(…)
e. Si antes de la aprobación del precedente de observancia obligatoria existía reiterada jurisprudencia del Tribunal Registral que propiciaba la inscripción, y el Pleno aprueba precedente de observancia obligatoria sobre dicha materia que no propicia la inscripción, el Tribunal Registral debe aplicar el criterio establecido en el precedente de observancia obligatoria a los títulos o apelaciones presentados con anterioridad al Pleno

[3] Publicado en la separata de precedentes vinculantes del diario oficial El Peruano el 4.1.2025.

− Para cumplir con el precedente que señala: **"Cuando conforme a la partida registral el predio tiene la condición de rústico, para inscribir la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana",** es necesario que se inscriba la habilitación urbana del predio, no siendo suficiente que obre inscrito un cambio de uso.

− No se afecta la legitimación del asiento registral donde consta inscrito el cambio de uso, toda vez que, en virtud de dicha inscripción únicamente se publicita un acto administrativo que declaró el cambio de zonificación del predio o el cambio de uso del suelo; no habiéndose declarado habilitado como urbano al predio. Siendo que por el principio de legitimación únicamente se presume exacto y válido el acto o derecho inscrito, y en los casos de cambio de uso únicamente se legitimó la zonificación que le corresponde al predio inscrito.

− En consecuencia, estando vigente un precedente de observancia obligatoria que dispone que la inscripción de habilitación urbana constituye acto previo para la inscripción de una subdivisión aprobada por la municipalidad, no resulta posible afirmar que dicho acto previo se tendrá cumplido con la inscripción de un cambio de uso.

Entonces, conforme a lo indicado, para poder inscribir la subdivisión de un predio inscrito como rústico se requiere que el predio tenga la condición de urbano como consecuencia de haber sido habilitado con dicha finalidad. La inscripción del cambio de uso publicita únicamente la variación en cuanto a la zonificación del predio, pero no sustituye ni es equivalente a haber sido habilitado; por lo cual, aun cuando se hubiera inscrito dicha condición resulta de aplicación el precedente antes mencionado.

7. En el presente caso, se solicita la inscripción de subdivisión e independización en tres sublotes, respecto del predio inscrito en la partida N° P16102445 del Registro de Predios de Huancayo. Para dicho efecto se acompañó:

Ahora bien, en este caso se presentó la Resolución de Alcaldía N° 017-2025-MDH/A del 3/2/2025 expedida por la Municipalidad Distrital de Huertas que resuelve:

> "(…)
> ARTÍCULO PRIMERO: **APROBAR LA SUBDIVISIÓN DE LOTE URBANO**, del terreno matriz propiedad de la Sra. Tracilda Mallaupoma Salazar con DNI N° 20673439, **con una extensión superficial 296.11 m2 según certificado literal con partida registrada N° 16102445**, del predio ubicado en la Av. JAUJA MZ. "N" – LT "14" del Centro Poblado de Huertas, distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín.

SRTÍCULO SEGUNDO: Según LOTE MATRIZ, ubicado en la Av. JAUJA MZ. “N” – LT “14” del Centro Poblado de Huertas, distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín, se divide en 3 sub lotes otorgando la siguiente descripción:

LOTE MATRIZ
(…)
Área : 296.11 m2.
(…)

SUBDIVISIÓN DE LOTES

LOTE 14 REMANENTE
Área: 113.87 m2
(…)

LOTE “14 A”
Área: 95.70 m2.
(…)

LOTE “14 B”
Área: 86.54 m2.
(…)

SISTEMA VIAL:
El lote tiene acceso por la siguiente vía:

- Av. Jauja con una sección de 16.00 ml.

ARTÍCULO CUARTO: **AUTORIZAR, la subdivisión de lote urbano** que deberá estar acompañada de los planos de subdivisión y la memoria descriptiva debidamente visada por la Sub Gerencia de Desarrollo Urbano Rural de la Municipalidad Distrital de Huertas.
(…).” (lo resaltado es nuestro)

De lo expuesto, tenemos que la Municipalidad Distrital de Huertas ha señalado que **el predio inscrito en la partida N° P16102445 es urbano** habiéndose procedido con la aprobación de la subdivisión de los sub lotes: lote 14 remanente, lote 14 A y lote 14 B.

Asimismo, se acompaña con el título, documentación técnica visada por la Municipalidad antes nombrada descrita con mayor precisión en el rubro I de esta resolución.

8. Por su parte, verificado el título archivado N° 2963587 del 4/10/2022 que diera mérito a la extensión del asiento 00002, obra el título de propiedad otorgado en favor de Tracilda Mallaupoma Salazar, el mismo

que fuera otorgado en un proceso de saneamiento físico legal por COFOPRI, en el marco de la Ley N° 28923 y la Ley N° 28687.

Al respecto, debemos señalar que mediante la Ley N° 28687[4], Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, **centros urbanos informales**, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda (artículo 2).

Asimismo, mediante Ley N° 28923 se creó un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026[5], y en el cual se establecen las medidas necesarias para establecer el procedimiento de la formalización y titulación de **predios urbanos informales a nivel nacional**, sean públicos o privados, y a través del cual la entidad formalizadora se encuentra legitimada para realizar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios en el proceso de formalización, así como para solicitar mediante oficio su inscripción en el Registro de Predios.

9. Aunado a ello, el predio en mención tiene como antecedente registral la partida N° P16102288 de la cual fue independizado

En esta partida matriz, consta la inmatriculación del lote de terreno catalogado como Centro Poblado Huertas. Seguidamente, en el asiento 000002 en virtud de la Resolución Jefatural N° 001-2018-COFOPRI/OZJUN del 5/1/2018 expedida por Jefe de la Oficina Zonal Junín de COFOPRI– obrante en el título archivado N° 27947 del 5/1/2018 -, se inscribió el plano de trazado y lotización del predio, en virtud del cual se independizó el predio submateria. En esta resolución se consignó que el saneamiento físico legal se efectúa en el marco de la formalización de la **propiedad predial urbana** bajo los alcances de la Ley N° 28923 y la Ley N° 28687.

Cabe recalcar, que en este tipo de procedimientos llevados por COFOPRI no solo se limita a titular los predios a favor de sus beneficiarios, sino

[4] Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 17/3/2006.

[5] Según la modificación introducida por el artículo 3 de la **Ley N° 31056**, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 21/10/2020.

también a promover y facilitar el acceso al suelo con los servicios y condiciones urbanas, cumpliendo los requisitos de zonificación, habitabilidad, parámetros urbanísticos y ubicación urbana consolidada, por lo que, el predio correspondería a un lote de naturaleza urbana habilitada, efectuada no por la ley N° 29090 sino por disposiciones especiales.

10. Conforme ha indicado esta instancia en Resolución 2005-2025-SUNARP-TR del 9 de mayo de 2025 es importante distinguir claramente entre dos figuras que, aunque pueden parecer similares en ciertos efectos registrales, tienen naturalezas jurídicas distintas: la inscripción de un plano de lotización de una posesión informal y la inscripción de una habilitación urbana conforme a la Ley 29090.

Naturaleza jurídica distinta

● **Plano de lotización en posesiones informales:** Deriva de los procesos de formalización de la propiedad informal, regulados por normas como el D. Ley 21808 (y sus normas reglamentarias, D.Leg. 803 (modificaciones y ampliaciones), Ley N° 28687 (modificaciones y ampliaciones) entre otras. En estos casos, el plano de lotización es instrumento técnico para individualizar lotes y dar soporte a la adjudicación o titulación individual dentro de procesos de saneamiento físico-legal. No implica necesariamente que los lotes cuenten con infraestructura urbana completa ni servicios básicos formales.

● **Habilitación urbana (Ley 29090)**:
Es un procedimiento administrativo y técnico integral que implica la transformación de suelo rústico o eriazo en suelo urbano, acreditando la provisión efectiva de servicios básicos (agua, desagüe, electricidad, vías, etc.), cumplimiento de estándares técnicos y obtención de autorizaciones de la municipalidad correspondiente.
La inscripción de una habilitación urbana en registros públicos implica que el lote ya ha sido incorporado plenamente al área urbana formal.

Finalidad distinta

● El plano de lotización en posesiones informales busca facilitar la formalización del derecho de propiedad en contextos informales.

● La habilitación urbana, en cambio, busca incorporar suelo al proceso de desarrollo urbano formal, permitiendo una adecuada planificación del crecimiento de la ciudad.

Consecuencias registrales y urbanísticas

- Aunque ambos se inscriben en registros públicos, sus efectos son diferentes:

  - El plano de lotización en posesión informal no habilita automáticamente la ejecución de edificaciones o subdivisiones con fines de construcción, salvo que luego se cumpla con los requisitos de habilitación urbana.

  - La habilitación urbana sí permite la posterior edificación formal y otorgamiento de licencias de construcción, además de la incorporación plena al catastro urbano.

Es preciso tomar en cuenta la consulta absuelta por el Ministerio de Vivienda, como ente rector en materia de urbanismo. Así, mediante INFORME TECNICO-LEGAL N° 032 -2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR del 20 de septiembre del 2020, se emite opinión vinculante acerca de la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

El informe se sostiene en forma concluyente que “las acciones de saneamiento físico legal y/o de formalización de la propiedad de posesiones informales, que fueron ejecutadas por las municipalidades u otras entidades competentes, que si bien fueron diseñadas para efectuar una regularización de la propiedad, generada por la ocupación informal del suelo donde se asienta una vivienda y le otorga carácter urbano, en la medida que cuentan con servicios públicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y vía de accesibilidad, no constituye el proceso formal del cambio de la condición del uso del suelo ni la regularización de la edificaciones existentes”.

En cuanto a las posesiones formalizadas por Cofopri se señala: “No obstante, existen posesiones informales que han sido formalizadas por COFOPRI, “que si bien sus procesos no constituyen métodos regulares para el cambio de la condición del uso del suelo ni para la regularización de edificaciones existentes, no debemos desconocer que la documentación técnica que elabora constituyen la representación gráfica de la distribución urbana en donde se definen los usos, medidas y áreas correspondientes; por tanto, generan información técnica en las cuales se advierte la realidad física y el destino de los lotes existentes”.

También se sostiene que “De esta manera, corresponde a las municipalidades corroborar la información técnica generada por COFOPRI y verificar que el predio cuente con obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, así como de distribución de energía e iluminación pública debidamente instaladas, con el objetivo

de permitir o autorizar la ejecución de edificaciones; sin perjuicio de lo señalado, las municipalidad deben realizar los procesos formales para el cambio de uso del suelo de rústico a urbano."

De lo expuesto, se tiene que en principio los lotes formalizados vía saneamiento de posesiones informales, sea por parte de COFOPRI o las Municipalidades, no constituyen lotes habilitados, sin embargo, deberá evaluarse la norma respectiva a fin de verificar si tal saneamiento involucra la habilitación, correspondiendo a las municipalidades la verificación de que se cuente con obras de accesibilidad y servicios básicos.

11. Regresando al caso analizado, podemos apreciar que mediante Resolución Jefatural N° 001-2018-COFOPRI/OZJUN del 5/1/2018 se aprobó entre otros el Plano de Trazado y Lotización signado con codigo N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN, conformado por 38 manzanas y 215 lotes, correspondiente al Centro Poblado Huertas; ubicado en el distrito de Huertas, provincia de Jauja, departamento de Junín. Asimismo, se aprecia que dicho trazado ha previsto áreas destinadas a equipamiento urbano, con áreas de recreación pública, servicios Comunales, Iglesia y educación. Bajo este contexto la formalización del Centro Poblado Huertas se configura como una habilitación urbana, al contar con lo aportes que lo caracterizan, como se aprecia en la siguiente imagen:

ARTÍCULO SEPTIMO.- APROBAR, el Cuadro General de Distribución de Áreas del Centro Poblado Huertas, según la información contenida en el Plano de Trazado y Lotización signado con Código N° 0075-COFOPRI-2017-OZJUN; conforme a lo señalado en el vigésimo segundo considerando de la presente resolución y al siguiente detalle:

CUADRO GENERAL DE DISTRIBUCIÓN DE ÁREAS
CENTRO POBLADO "HUERTAS"
(0075-COFOPRI-2017-OZJUN)

DESCRIPCION DE USO	Area Actual (m2)	PORCENTAJE PARCIAL(%)	PORCENTAJE TOTAL (%)
AREA UTIL	146,254.91		74.89
AREA DE VIVIENDA	83,576.79	42.79	
AREA DE COMERCIO	46,401.61	23.76	
AREA DE EQUIPAMIENTO URBANO	16,276.51	8.34	
Recreacion Pública			
Plaza Pública	6,935.89	3.55	
Losa Deportiva	2,903.67	1.49	
Servicios Públicos Complementarios			
Educación	4,724.39	2.42	
Servicios Comunales	1,551.16	0.85	
Iglesia	61.40	0.03	
AREA DE CIRCULACION	49,031.47		25.11
AREA TOTAL	195,286.38		100.00

12. Finalmente, de la evaluación conjunta tanto del título presentado como de la información obrante en el registro, se verifica que se ha cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 60 del RIRP; por tanto, resulta procedente la inscripción de la subdivisión de lote urbano, no siendo exigible en este caso que, como acto previo, se requiera la inscripción de la habilitación urbana que indica el registrador. Motivo por el cual, **corresponde revocar** la observación formulada.

Con la intervención del vocal (s) Fred Williams Quilcat Quilcat, autorizado por Resolución N° 119-2025-SUNARP/PT del 26/5/2025

Estando a lo acordado por unanimidad;

VII. RESOLUCIÓN

REVOCAR la denegatoria de inscripción formulada por el registrador público del Registro de Predios de Huancayo, al título señalado en el encabezamiento, conforme a los fundamentos expresados en el análisis de la presente resolución; y, **proceder a su inscripción,** previo pago de los derechos registrales de corresponder.

Regístrese y comuníquese

Fdo.
ELENA ROSA VÁSQUEZ TORRES
Presidente de la Quinta Sala del Tribunal Registral
ROSARIO DEL CARMEN GUERRA MACEDO
Vocal del Tribunal Registral
FRED WILLIAMS QUILCAT QUILCAT
Vocal (s) del Tribunal Registral

Resoluciones2024\574667-2025.
P.Dp

sunarp Firmado digitalmente por: VASQUEZ TORRES Elena Rosa FAU 202 hard
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/27 08:18:06-0500

sunarp Firmado digitalmente por: GUERRA MACEDO Rosario Del Carmen FAU 20267073580 hard
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/27 10:52:21-0500

sunarp Firmado digitalmente por: QUILCAT QUILCAT Fred Williams FAU 20176360
Motivo: Soy Autor del Documento
Fecha: 2025/06/27 08:49:36-0500

jurídico que permitiría dejar de lado la prohibición reglamentaria? Esa es la interrogante que deberían responder quienes sostienen la postura contraria.

Por ello, si bien comparto inicialmente la tesis expuesta por la doctora Mariella, también coincido con lo manifestado por la doctora Mirtha Rivera, en el sentido de que las reglas ya se encuentran definidas y que no correspondería establecer un nuevo precedente respecto de los alcances de los laudos arbitrales.

Vocal Rosario Guerra
Resulta pertinente reflexionar sobre el impacto que pueden generar nuestros precedentes. Considero que, en este caso, se estaría limitando o delimitando una jurisdicción reconocida, que si bien en el pasado incurrió en excesos, ya se encuentra acotada tanto por la normativa como por la propia actuación registral. Existen múltiples situaciones casuísticas que deben resolverse en función de sus particularidades. No corresponde, por tanto, pretender solucionar un problema concreto mediante la creación de una regla general para un ámbito que, por naturaleza, es eminentemente casuístico.

Presidenta Gloria Salvatierra
La propuesta ha sido modificada de la siguiente forma:

> **CALIFICACIÓN DE LAUDO ARBITRAL**
> No procede la inscripción de un laudo arbitral en ejecución de hipoteca que afecte un gravamen de primer grado, cuyo titular no suscribió el convenio arbitral.

Pasamos a votación

> **A FAVOR:** Jorge Luis Alvitez Temoche, Luis Alberto Caycho Figueroa, Nora Mariella Aldana Durán **3 VOTOS**
>
> **EN CONTRA:** Gloria Amparo Salvatierra Valdivia, Karina Rosario Guevara Porlles, Miriam Mamani Gutierrez, Rosario del Carmen Guerra Macedo, Erika Rospigliosi Caso, Daniel Edward Tarrillo Monteza, Mirtha Rivera Bedregal, Walter Eduardo Morgan Plaza, Javier Enrique Echevarría Calle, Andrea Paola Gotuzzo Vásquez, Luis Eduardo Ojeda Portugal, Pedro Alamo Hidalgo y Maritha Elena Escobar Lino. **13 VOTOS**

La propuesta ha sido rechazada. Pasamos al siguiente tema.

TEMA 2: Subdivisión municipal de predio urbano

Ponente: Maritha Elena Escobar Lino

Buenos días a todos. El tema que se trae al Pleno constituye, en realidad, la segunda aclaración al precedente sobre subdivisión municipal de predios urbanos.

Como ya sabemos, en el Pleno 285 —que fue precisado por el Pleno 293— se aprobó la siguiente sumilla:

INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN

Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad, se requiere que, como acto previo, se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.

Este es el precedente que, a la fecha, está vigente y como sabemos, cambió la jurisprudencia del Tribunal.

Actualmente se presenta un caso referido a la subdivisión municipal de un predio urbano que, sin embargo, ya había sido independizado previamente por COFOPRI. Esta situación ha generado resoluciones contradictorias, pues todas ellas se emitieron respecto de un mismo predio matriz. En efecto, se identifican cinco resoluciones en las que se sostuvo que no resultaba aplicable el precedente cuando el predio objeto de subdivisión había sido independizado por COFOPRI.

No obstante, existe una resolución que adopta una posición distinta, señalando —con base en un informe del Ministerio de Vivienda— que la lotización aprobada por COFOPRI no constituye un instrumento formal ni un procedimiento idóneo para habilitar un predio o modificar su uso de rústico a urbano. En consecuencia, incluso en aquellos casos en que el predio haya sido lotizado por COFOPRI, debería exigirse, como acto previo, la inscripción de la correspondiente habilitación urbana. Este constituye, en definitiva, el núcleo del problema jurídico en análisis.

Los principales fundamentos del precedente sobre subdivisión fueron:

- ✓ Las normas sustantivas señalan que procede la regularización de edificaciones sobre predios ubicados en zonas urbanas. En cambio, las normas prevén que la subdivisión procede respecto a predios habilitados – me refiero a la subdivisión municipal -, no bastando con que se trate de predios ubicados en zonas urbanas consolidadas.

- ✓ El no inscribir la subdivisión cuando en la partida el predio aparece como rústico **no significa cuestionar el acto administrativo**, porque no se está diciendo que la subdivisión está mal o que le faltó algo o que es inválida, simplemente que no se adecua a la partida, porque aunque la Municipalidad haya considerado que es urbano en la partida no consta ello y nosotros calificamos en base a lo que está en la partida. **No se trata de un tema de cuestionar el fondo, sino que estamos viendo el acto previo.**

La finalidad de la aprobación del precedente fue garantizar el respeto de las normas urbanísticas, atendiendo a que la Ley N.° 29090 establece expresamente que, para proceder con la subdivisión de un predio urbano, resulta indispensable que dicho predio cuente previamente con habilitación urbana. Este criterio quedó plasmado en el acta mediante la cual se aprobó el precedente.

Sin embargo, en esa misma acta se dejó constancia de que quedaban varios aspectos abiertos a precisiones posteriores, pues se preveía que, en el transcurso de los meses o años, surgirían situaciones que requerirían mayor delimitación, lo cual efectivamente ya se ha presentado.

En cuanto a las resoluciones que han considerado inaplicable el precedente cuando el predio fue independizado por COFOPRI, el fundamento principal ha sido que, al aprobar la lotización, dicha entidad en realidad valida un cuadro de áreas: área útil, áreas para aportes, área destinada a vías, entre otras; es decir, un esquema similar al que se aprueba en un procedimiento de habilitación urbana.

De hecho, en todos los expedientes revisados —que corresponden al mismo predio matriz—, obra en el archivo un cuadro de áreas aprobado por COFOPRI respecto del centro poblado en cuestión.

La postura en contrario se sustentó, principalmente, en el Informe emitido en el año 2020 por el Ministerio de Vivienda. Dicho documento estableció que la lotización aprobada por COFOPRI no constituye un procedimiento formal de cambio en la condición de uso del suelo ni de regularización de las edificaciones existentes. En consecuencia, la intervención de COFOPRI no equivale a la aprobación de una habilitación urbana en los términos previstos en la Ley N.° 29090, sino que corresponde a un procedimiento de saneamiento físico y legal de posesiones informales.

No obstante, el propio informe precisó que:

> En cuanto a las posesiones formalizadas por Cofopri se señala: “No obstante, existen posesiones informales que han sido formalizadas por COFOPRI, “que si bien sus procesos no constituyen métodos regulares para el cambio de la condición del uso del suelo ni para la regularización de edificaciones existentes, **no debemos desconocer que la documentación técnica que elabora constituyen la representación gráfica de la distribución urbana en donde se definen los usos, medidas y áreas correspondientes; por tanto, generan información técnica en las cuales se advierte la realidad física y el destino de los lotes existentes”.**

En conclusión, no es materia de discusión que el procedimiento de saneamiento físico–legal a cargo de COFOPRI, respecto de posesiones informales ubicadas en predios urbanos, no equivale a un procedimiento de habilitación urbana en los términos previstos por la Ley N.° 29090. Sin embargo, debe reconocerse que ambos procesos presentan similitudes, particularmente en cuanto a la delimitación del terreno y la aprobación de un cuadro de áreas.

Ahora bien, conforme a las resoluciones emitidas en la materia, considero que no correspondía aplicar el precedente en los casos de predios independizados como consecuencia de una lotización aprobada por COFOPRI. Ello debido a que, de admitirse tal aplicación, se obligaría al usuario a acudir a un procedimiento de habilitación urbana, pese a que la propia lotización había sido aprobada en el marco de un saneamiento integral realizado por COFOPRI, con planos, notificaciones y cuadros de áreas debidamente validados.

Resultaba además irrazonable exigir al administrado obtener de la municipalidad una nueva aprobación del mismo cuadro de áreas ya expedido por COFOPRI, o inclusive un procedimiento de cambio de uso de rústico a urbano, cuando el precedente estableció que, aun existiendo un asiento de cambio de uso, debía tramitarse igualmente una habilitación urbana previa. Esta exigencia convertiría en ilusoria la posibilidad de inscribir la subdivisión en casos de lotizaciones saneadas por COFOPRI.

En esa línea, la sola resolución municipal de subdivisión presentada debería ser suficiente para acreditar que el predio se encuentra habilitado, toda vez que la municipalidad, al aprobar dicha subdivisión,estaría validando implícitamente el cuadro de áreas aprobado por COFOPRI. Así, se acogería también lo señalado por el propio Informe del Ministerio de Vivienda, en cuanto a que las municipalidades debían realizar las acciones necesarias para formalizar la habilitación de dichos predios.

Por lo tanto, la sumilla propuesta considera incorporar un párrafo adicional al precedente, en los siguientes términos:

> **SUBDIVISIÓN MUNICIPAL DE PREDIO URBANO**
> Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.
> **Lo indicado en el primer párrafo no se aplica cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de una lotización a cargo de COFOPRI.**
>
> Criterio contenido en la Resolución Nro. 2384-2025-SUNARP-TR del 05/06/2025, Resolución Nro. 2569-2025-SUNARP-TR del 13/06/2025, Resolución Nro. 2570-2025-SUNARP-TR del 13/06/2025, Resolución Nro. 2775-2025-SUNARP-TR del 27/06/2025.

Diapositivas utilizadas:

[redacted]

TEMA 2: APLICACIÓN DEL PRECEDENTE SOBRE SUBDIVISIÓN MUNICIPAL A LOS PREDIOS INDEPENDIZADOS COMO CONSECUENCIA DE UNA LOTIZACIÓN A CARGO DE COFOPRI

Maritha Elena Escobar Lino

[redacted]

Precedente de Observancia Obligatoria aprobado en el Pleno 285 y precisado en el Pleno 293 :

INSCRIPCIÓN DE SUBDIVISIÓN

Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.



PRINCIPALES FUNDAMENTOS DEL PRECEDENTE SOBRE SUBDIVISIÓN:

- ✓ Las normas sustantivas señalan que procede la regularización de edificaciones sobre predios ubicados en zonas urbanas. En cambio, las normas prevén que la subdivisión procede respecto a predios habilitados, no bastando con que se trate de predios ubicados en zonas urbanas consolidadas.
- ✓ El no inscribir la subdivisión cuando en la partida el predio aparece como rústico **no significa cuestionar el acto administrativo**, porque no se esta diciendo que la subdivisión está mal o que le faltó algo o que es inválida, simplemente que no se adecua a la partida, porque aunque la Municipalidad haya considerado que es urbano en la partida no consta ello y nosotros calificamos en base a lo que está en la partida. **No se trata de un tema de cuestionar el fondo, sino estamos viendo el acto previo.**



¿ Cual fue la finalidad de la aprobación del precedente?

La finalidad de la aprobación del precedente fue respetar la normatividad urbanística y evitar la aprobación de habilitaciones urbanas encubiertas bajo la figura de una subdivisión de predio urbano

¿La lotización aprobado por COFOPRI cambia la condición del predio de rústico a urbano?

INFORME TECNICO-LEGAL Nº 032 -2020-VIVIENDA/VMVUDGPRVU-DVELQC-AMBR del 20 de septiembre del 2020:

-El informe se sostiene que "las acciones de saneamiento físico legal y/o de formalización de la propiedad de posesiones informales, que fueron ejecutadas por las municipalidades u otras entidades competentes, que si bien fueron diseñadas para efectuar una regularización de la propiedad, generada por la ocupación informal del suelo donde se asienta una vivienda y le otorga carácter urbano, en la medida que cuentan con servicios públicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y vía de accesibilidad**, no constituye el proceso formal del cambio de la condición del uso del suelo ni la regularización de la edificaciones existentes".**

¿La lotización aprobado por COFOPRI cambia la condición del predio de rústico a urbano?

INFORME TECNICO-LEGAL Nº 032 -2020-VIVIENDA/VMVUDGPRVU-DVELQC-AMBR del 20 de septiembre del 2020:

-En cuanto a las posesiones formalizadas por Cofopri se señala: "No obstante, existen posesiones informales que han sido formalizadas por COFOPRI, "que si bien sus procesos no constituyen métodos regulares para el cambio de la condición del uso del suelo ni para la regularización de edificaciones existentes, **no debemos desconocer que la documentación técnica que elabora constituyen la representación gráfica de la distribución urbana en donde se definen los usos, medidas y áreas correspondientes; por tanto, generan información técnica en las cuales se advierte la realidad física y el destino de los lotes existentes".**

¿La lotización aprobado por COFOPRI cambia la condición del predio de rústico a urbano?

INFORME TECNICO-LEGAL Nº 032 -2020-VIVIENDA/VMVUDGPRVU-DVELQC-AMBR del 20 de septiembre del 2020:

-También se sostiene que "De esta manera, corresponde a las municipalidades corroborar la información técnica generada por COFOPRI y verificar que el predio cuente con obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, así como de distribución de energía e iluminación pública debidamente instaladas, con el objetivo de permitir o autorizar la ejecución de edificaciones; **sin perjuicio de lo señalado, las municipalidades deben realizar los procesos formales para el cambio de uso del suelo de rústico a urbano."**

CUADRO GENERAL DE DISTRIBUCION DE AREAS CENTRO POBLADO "HUERTAS" (0075-COFOPRI-2017-OZJUN)

DESCRIPCION DE USO	Area Actual (m2)	PORCENTAJE PARCIAL(%)	PORCENTAJE TOTAL (%)
AREA UTIL	146,254.91		74.89
AREA DE VIVIENDA	83,576.79	42.79	
AREA DE COMERCIO	46,401.61	23.76	
AREA DE EQUIPAMIENTO URBANO	16,276.51	8.34	
Recreacion Pública			
Plaza Pública	6,935.89	3.55	
Losa Deportiva	2,903.67	1.49	
Servicios Públicos Complementarios			
Educación	4,724.39	2.42	
Servicios Comunales	1,651.16	0.85	
Iglesia	61.40	0.03	
AREA DE CIRCULACION	49,031.47		25.11
AREA TOTAL	195,286.38		100.00

CONCLUSIONES

- ✓ Si bien la lotización aprobada por COFOPRI no constituye el proceso formal por el cual se cambia la condición del predio de rústico a urbano; sin embargo, en dichas lotizaciones se aprueban cuadros de áreas que contienen las áreas útiles, las áreas de aportes, las áreas cedidas a vías públicas tal como se aprueba también en un procedimiento de habilitación urbana.
- ✓ Entonces cuando estemos ante un caso de subdivisión de un predio proveniente de una lotización aprobada por COFOPRI debería entenderse que la resolución de subdivisión emitida por la municipalidad competente convalida o ratifica la calidad de urbano del predio, esto es que cuenta con todos los servicios básicos como agua, luz, desagüe. Afirmar lo contrario implicaría que el usuario tenga que seguir un procedimiento de habilitación urbana que volverá a aprobar el mismo cuadro de áreas que fue aprobado por COFOPRI.
- ✓ Cabe resaltar que, no podríamos afirmar que sería suficiente con que el usuario inscriba un cambio de uso, pues como hemos señalado en el Pleno 293 la inscripción del cambio de uso del predio de rústico a urbano no es suficiente para tener por habilitado al predio.

SUMILLA PROPUESTA

SUBDIVISIÓN MUNICIPAL DE PREDIO URBANO

Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.

Lo indicado en el primer párrafo no se aplica cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de un procedimiento de saneamiento físico legal conforme a ley.

Criterio contenido en la Resolución Nro. 2384-2025-SUNARP-TR del 05/06/2025, Resolución Nro. 2569-2025-SUNARP-TR del 13/06/2025, Resolución Nro. 2570-2025-SUNARP-TR del 13/06/2025, Resolución Nro. 2575-2025-SUNARP-TR del 27/06/2025.

Presidenta Gloria Salvatierra
Muchas gracias, Iniciamos el debate.

Vocal Rosario Guerra
Entre las resoluciones emitidas en la Primera Sala, hemos hecho referencia al informe vinculante del Ministerio de Vivienda. ¿Qué se consideró vinculante? Que la habilitación urbana no es lo mismo que la lotización producto de la formalización realizada por COFOPRI. Ese fue el primer punto establecido.

En el caso que resolvimos, partimos de la misma premisa que el Ministerio de Vivienda: es necesario verificar si en la lotización efectuada existen realmente aportes de área y no solo una formalización sin tales aportes. Así, en el expediente que analizamos —y en el que expresamente citamos el informe vinculante— revocamos la observación y ordenamos la inscripción porque, como señaló la vocal Maritha, se acreditó que existía un cuadro de áreas con todos los aportes correspondientes. En la práctica, lo actuado por COFOPRI equivalía a una habilitación urbana.

Nuestra intención no fue contradecir al Ministerio de Vivienda. Lo que señalamos fue que, si bien formalizar y habilitar no son lo mismo, existen casos en los que COFOPRI ha llevado a cabo una formalización respetando criterios urbanísticos completos. En esas situaciones, no corresponde exigir al administrado que tramite nuevamente una habilitación. Por ello, se revocó.

Ahora bien, cuando participamos en la comisión encargada de reglamentar el D Leg 1595 y modificar la Ley N.º 29090 sobre habilitaciones urbanas, encontramos un criterio distinto: incluso lo realizado por COFOPRI no era considerado habilitación. De hecho, hay municipalidades que, pese a existir formalización por COFOPRI, exigen que se tramite una habilitación de oficio para poder otorgar licencias. Esa es la realidad práctica que enfrentan

los administrados. En la comisión con el Colegio de Arquitectos, por ejemplo, también se sostuvo que habilitar no es lo mismo que formalizar.

Por eso, lo que procuramos en nuestra resolución —que fue muy casuística— fue marcar una línea interpretativa: reconocer que formalizar no equivale a habilitar, pero admitir la excepción cuando la formalización incluyó todos los elementos urbanísticos exigidos. En tal supuesto, corresponde revocar la observación y disponer la inscripción, sin que ello implique equiparar ambas figuras. Ese fue el criterio que adoptamos.

Presidenta Gloria Salvatierra
Nosotros ya teníamos aprobado que, aun cuando estuviera inscrito el cambio de condición o uso del predio de rústico a urbano, para efectuar una subdivisión debía existir habilitación urbana. La propuesta de la doctora Maritha señalaba que esta exigencia no resultaba aplicable cuando la habilitación estaba a cargo de COFOPRI. Es decir, que en los casos de habilitación a cargo de COFOPRI, para subdividir no se requería una habilitación urbana. Tú mencionaste que se apartaron del alcance del informe del Ministerio de Vivienda, pero ¿cuáles fueron los argumentos que tuvieron en cuenta?

Vocal Rosario Guerra
En el caso concreto, se contaba con un cuadro de áreas que detallaba los aportes correspondientes; por ello, se revocó, dado que dicha formalización comprendía en realidad los mismos aportes que una habilitación urbana. No obstante, no podía asimilarse de manera directa. ¿La razón? Como señalé, muchos especialistas sostenían que no se trataba de lo mismo. El informe del Ministerio de Vivienda resultaba vinculante en cuanto establecía que una formalización no equivalía a una habilitación urbana, pero era indispensable verificar que se cumplieran efectivamente todos los requisitos, como si se tratara de una habilitación urbana.

Presidenta Gloria Salvatierra
Doctora Maritha ¿Hay resoluciones que han dicho lo contrario?

Vocal suplente Maritha Escobar
Cinco resoluciones señalaron que no correspondía aplicar el precedente ni exigir la habilitación urbana. Cuatro de ellas fundamentaron que, al revisar el archivado, se advertía la existencia de un cuadro de áreas muy similar al de una habilitación urbana y, en consecuencia, no era necesario requerirla como acto previo. No en todas esas resoluciones se citó el informe del Ministerio de Vivienda, salvo en el caso de la resolución de la doctora Rosario, que sí lo mencionó, aunque bajo una reinterpretación.

Vocal Mirtha Rivera
Entiendo que cuando COFOPRI aprueba este tema de la lotización, siempre hace su cuadro general.

Vocal Rosario Guerra
No siempre.

Vocal Mirtha Rivera
Tendríamos que verificar que siempre haya un cuadro general de distribución de áreas. Ahí hay que tener cuidado.

Vocal suplente Andrea Gotuzzo
Bueno, yo no estuve en los plenos anteriores. En la Cuarta Sala, hemos resuelto en base a lo que se había aprobado hasta ese momento; sin embargo, como no he podido expresar mi posición en los otros plenos, la dejo ahora: no estoy de acuerdo con el precedente que exige como acto previo la inscripción de una habilitación urbana. Por ejemplo, cuando tenemos inmatriculaciones de predios directamente urbanos, en las que no consta una habilitación urbana, estos se inscriben directamente como urbanos.

Por otra parte, entiendo que la intención del precedente inicial fue la de regular predios rústicos en los que la municipalidad aprobaba la inscripción. Para evitar que la municipalidad cometa errores, se incorporó un requisito adicional: exigir una habilitación urbana o que el proceso siga la vía de independización y no de subdivisión. Sin embargo, siempre se ha entendido que es competencia de la municipalidad, como parte de sus funciones, determinar si corresponde una subdivisión.

Al margen de ello, y considerando que se trata de un precedente reciente, no voy a proponer todavía un cambio en el mismo. Posteriormente, la precisión del precedente fue más estricta, porque existían partidas que aparecían como rústicas y, en esos casos, no se podía aceptar una subdivisión sin que previamente se hubiera realizado un procedimiento administrativo de habilitación urbana. No obstante, si la partida ya reflejaba un cambio de uso a urbano, aunque ese asiento estuviera legitimado, debía constar también un asiento de recepción de habilitación urbana.

Con ese escenario —al menos como yo lo observé en su momento—, la precisión del precedente cerró más la puerta a ciertos casos al imponer un requisito adicional.

Cuando se revisó el caso concreto, se consideró una resolución anterior de la doctora Rosario en la que se citaba el informe vinculante del Ministerio de Vivienda. En esa resolución se precisaba que son dos procesos distintos: en ese caso, se trataba de un saneamiento efectuado por COFOPRI, norma que sí establecía que se equiparaba a una habilitación urbana. Por ello, se revocó la decisión del Registrador en ese caso específico.

En el caso que se resolvió en la Cuarta Sala, la norma de COFOPRI no resultaba aplicable. Aunque existiera un cuadro de áreas, no todos los cuadros contienen necesariamente vías u otros elementos de equipamiento; además, el Ministerio de Vivienda indica que son procesos distintos. El saneamiento de COFOPRI tiene como único objetivo titular; no verifica el cumplimiento de aportes, vías o equipamiento. Simplemente traduce lo que ocurre en la realidad: si se cumple o no con los requisitos, se otorga el título de propiedad, pero no se cumple con el procedimiento de habilitación urbana, ya que no es parte de la función de COFOPRI.

En ese contexto, la Cuarta Sala decidió confirmar la decisión del Registrador.

Vocal Rosario Guerra
Solo para recalcar, existen varios escenarios, no únicamente los predios consolidados desde hace años o aquellos que, eventualmente, pueden contar con habilitación para inmatricularse.

¿En qué hemos puesto hincapié? Se identificaron conceptos equivocados, como lo vimos en las comisiones en las que participamos con el Colegio de Arquitectos. No se puede confundir que una municipalidad disponga un cambio de uso sin un acto causal; la

habilitación urbana constituye ese acto causal del cambio de uso, tal como lo establece la ley. Por lo tanto, una municipalidad que emite una resolución indicando “Autorícese el cambio de uso” sin que exista una habilitación urbana, no genera un verdadero cambio de uso.

En consecuencia, esas resoluciones que aprueban el cambio de uso no pueden considerarse habilitaciones urbanas. Otro concepto que no quedaba claro era que los certificados de conformidad o de comunicación urbanística no transforman un suelo rústico en urbano. Por ello, pedimos que todos estos conceptos queden claros y se apliquen conforme a la normativa urbanística, evitando generar precedentes que disminuyan las categorías establecidas por la ley.

Asimismo, el certificado de zonificación urbana por sí solo no convierte un predio en urbano. Sin embargo, en algunas resoluciones se revocaban observaciones cuando los usuarios presentaban únicamente un certificado de parámetros urbanos, sin haber transformado el lote en urbano. Por lo tanto, las resoluciones que aprueban el cambio de suelo de rústico a urbano sin una resolución de habilitación urbana incumplen la normativa urbanística. Debemos fomentar una cultura urbanística en el país.

Esta medida forma parte de una tendencia más amplia vinculada al derecho a la ciudad y a criterios técnicos manejados por los arquitectos, lo que motivó el cambio de enfoque.

En el caso concreto de COFOPRI, se trata de un tema casuístico. La Comisión de Arquitectos ha señalado que incluso hay predios en el centro de Lima a los que, para otorgarles licencia de zonificación, se les exige habilitación de oficio. Y aunque COFOPRI haya realizado el saneamiento, ello no equivale a una habilitación urbana; esto ocurre en la práctica. Tener pistas y veredas no constituye una habilitación urbana. Una habilitación urbana implica contar con aportes, áreas complementarias y cumplir con todo el proceso correspondiente; de lo contrario, debe pagarse por los aportes faltantes.

En este caso específico, se aplicó el criterio únicamente porque el predio se asemejaba a una habilitación urbana: contaba con cuadro de áreas, aportes y áreas de servicio, cumpliendo todas las características propias de una habilitación urbana. Por ello, se resolvió la revocación.

Vocal suplente Karina Guevara

Para precisar también que uno de los fundamentos por los que se adoptó el criterio del acto previo de la habilitación urbana para subdivisiones urbanas fue la cautela de los bienes públicos. En los casos del plano y trazado de lotización efectuados por Cofopri se verifica que la intervención cuida el equipamiento urbano, vías, etc, por ello en esos casos no se requeriría la aprobación previa de la municipalidad.

Vocal suplente Miriam Mamani

Entendiendo la postura que se ha señalado, considero importante reflexionar también sobre el precedente y su posterior precisión. Al revisarlo, advertí que su aprobación fue bastante ajustada, con una diferencia de apenas un voto. Esto evidencia que se trata de un tema complejo y debatido, tal como mencionó la doctora Maritha, quien ahora formula una segunda precisión que, probablemente, en el futuro requerirá nuevas aclaraciones.

En el caso concreto que hoy nos convoca en el Pleno, estimo que no habrá mayores inconvenientes, dado que todos los supuestos analizados se refieren a la misma partida matriz y existe un camino interpretativo ya trazado. No obstante, el hecho de que este precedente se haya aprobado de manera tan ajustada constituye, por sí mismo, una razón para que el tema continúe siendo objeto de debate y revisión en el tiempo.

Vocal Walter Morgan
La verdad es que lo señalado por la doctora Andrea hace un momento es cierto: entendimos —y así lo ratifica el informe del Ministerio de Vivienda mencionado— que la habilitación urbana no la realiza COFOPRI. Esto, en principio, está clarísimo.

Bajo esa lógica, no veo cabida para establecer excepciones, ya que la propia entidad competente y especializada lo ha precisado. Las normas también lo señalan: el reglamento de COFOPRI se limita a sanear la titularidad y otorgar el título de propiedad. Es cierto que COFOPRI realiza trabajo de campo, mide dimensiones y elabora cuadros —como mencionó la doctora Maritha—, pero hasta ahí llega su competencia.

Por ello, no encuentro sustento para crear una excepción basada únicamente en la existencia de un cuadro de áreas. Si aceptáramos esto, entonces, ¿también deberíamos extender la excepción a las lotizaciones realizadas por municipalidades distintas a COFOPRI? El precedente no lo prevé expresamente, y considero que no corresponde.

Vocal Rosario Guerra
Tenemos que preguntarnos: ¿por qué es importante una habilitación urbana? ¿Para qué se habilita? El objetivo es lograr una ciudad ordenada.

Si bien, la formalización no es una habilitación urbana propiamente dicha —de eso no hay duda—, sí se está aprobando todo un procedimiento en el cual se determinan las áreas útiles.

Prácticamente, la municipalidad ratifica lo que se ha realizado y, en la medida en que queda algún área sin compensación, lo que hace es aumentar los lotes que corresponden a esa área de compensación. Sin embargo, el trazado realizado no se ve modificado; al menos, en los años que he podido observar, no se ha modificado.

Vocal suplente Andrea Gotuzzo
Si afirmamos que una habilitación urbana tiene sus propias reglas, debemos evaluar no solo la existencia de lotes, sino también la presencia de aportes, vías y demás elementos. En ese marco, ¿nosotros vamos a verificar la existencia de redes de electricidad, agua y desagüe? ¿O esa verificación corresponde a la municipalidad dentro de un procedimiento formal de habilitación urbana?

Siguiendo la lógica del precedente, si sostenemos que, aun existiendo un cambio de uso inscrito, el predio sigue considerándose rústico por no haber pasado la recepción de obras, entonces, aunque COFOPRI haya realizado el proceso de titulación, deberíamos continuar considerando el predio como de expansión urbana, precisamente porque no ha pasado por una habilitación urbana. Esa es, en esencia, la posición del Ministerio de Vivienda: el saneamiento que realiza COFOPRI es distinto a la habilitación urbana, ya que esta última implica verificaciones adicionales que no se reflejan únicamente en un cuadro de áreas.

Por otro lado, respecto a la sumilla —como señalaba el doctor Walter—, no deberíamos referirnos únicamente a COFOPRI, sino también a otras entidades que realizan saneamiento, incluidas las municipalidades. Esto genera dudas sobre cómo quedaría la sumilla de la Resolución 2775-2025, que indica que “solo será ese caso” y que se configura un lote urbano. En definitiva, ¿debe existir necesariamente un asiento de recepción de obras o podemos validar que el predio se considere urbano sin ese requisito? Esto podría vaciar de contenido el precedente, ya que fue establecido para exigir dicho asiento de recepción de obras, mientras que aquí se podría estar aceptando la consolidación urbana sin cumplir ese requisito.

Vocal suplente Maritha Escobar
En base a lo que señala el doctor Morgan, para evitar esa confusión podríamos modificar la sumilla agregando: “no se aplica cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de un procedimiento de saneamiento físico legal conforme a la ley”.

Vocal suplente Erika Rospigliosi
Justamente quería comentar respecto a este punto: en primera instancia también existe bastante casuística relacionada con predios saneados por COFOPRI en los que se solicita subdivisión, lo que genera la duda sobre si se aplicará o no el precedente aprobado. En este contexto, si bien COFOPRI no realiza una habilitación urbana, sí aprueba todo un procedimiento en el que se determinan áreas útiles y vías.

He tenido la oportunidad de calificar habilitaciones urbanas en predios previamente saneados por COFOPRI, donde prácticamente la municipalidad ratifica lo que esta entidad ha realizado. En los casos en que quedan áreas en compensación, la municipalidad aprueba lotes en dichas áreas; sin embargo, el trazado efectuado por COFOPRI no se modifica, solo se amplía la cantidad de lotes.

Es cierto que existen municipalidades que realizan habilitaciones urbanas sobre los predios previamente lotizados por COFOPRI.

Presidenta Gloria Salvatierra
A mí me parece que, con la intervención de la doctora Erika, queda aún más claro que, aunque COFOPRI haya realizado el saneamiento, si la municipalidad lleva a cabo el trámite, existe la manera de formalizar ese acto; de lo contrario, simplemente no lo efectuarían.

Vocal suplente Erika Rospigliosi
Es cierto que, en algunas municipalidades —creo que fue en la Municipalidad de San Martín o del Cono Norte— se estaba realizando la habilitación urbana sobre la lotización previamente efectuada por COFOPRI, pero manteniendo el mismo trazado que este había establecido. Lo único que se modificaba era la ampliación de lotes.

Asimismo, la municipalidad se encargaba de asignar la denominación de las calles y la nomenclatura correspondiente a cada una de ellas. Sin embargo, más allá de esto, no he observado que se realicen modificaciones sustanciales al PTL elaborado por COFOPRI.

Presidenta Gloria Salvatierra
Procedemos a votar la propuesta formulada por la doctora Maritha Escobar, que es la siguiente:

SUBDIVISIÓN MUNICIPAL DE PREDIO URBANO
Para que proceda la inscripción de la subdivisión aprobada por la municipalidad se requiere que como acto previo se inscriba la habilitación urbana, aun cuando obre inscrito el cambio de condición o uso del predio, de rústico a urbano.
Lo indicado en el primer párrafo no se aplica cuando en la partida registral conste que el predio fue independizado como consecuencia de un procedimiento de saneamiento físico legal conforme a ley.
Criterio contenido en la Resolución Nro. 2384-2025-SUNARP-TR del 05/06/2025, Resolución Nro. 2569-2025-SUNARP-TR del 13/06/2025, Resolución Nro. 2570-2025-SUNARP-TR del 13/06/2025, Resolución Nro. 2775-2025-SUNARP-TR del 27/06/2025.

Pasamos a votación

A FAVOR: Karina Rosario Guevara Porlles, Rosario del Carmen Guerra Macedo, Erika Rospigliosi Caso, Daniel Edward Tarrillo Monteza, Mirtha Rivera Bedregal, Jorge Luis Alvitez Temoche, Luis Alberto Caycho Figueroa, Nora Mariella Aldana Durán, Pedro Álamo Hidalgo y Maritha Elena Escobar Lino **10 VOTOS**
EN CONTRA: Miriam Mamani Gutiérrez, Walter Eduardo Morgan Plaza, Andrea Paola Gotuzzo Vásquez, Javier Enrique Echevarría Calle, Luis Eduardo Ojeda Portugal, Gloria Amparo Salvatierra Valdivia **6 VOTOS**

Queda aprobado como precedente, pasamos al siguiente tema.

TEMA 3: Superposición de áreas advertida por el área responsable de la BGR en el saneamiento de la propiedad estatal.

Ponente: Javier Enrique Echevarria Calle

Ponencia

1. El Tribunal Registral ha sostenido que el saneamiento de la propiedad, tanto de los derechos que se tienen sobre los predios como de su situación física, es una cuestión que interesa por igual a las personas (naturales y jurídicas) y al Estado, debido a los beneficios que proporciona un derecho debidamente saneado, entendiendo por saneamiento al hecho de que la información que consta en los Registros Públicos refleje la realidad.

2. Para el caso específico de la propiedad estatal a lo largo de los años se emitieron normas orientadas a facilitar el saneamiento de los bienes de propiedad estatal, como fue el caso del artículo 35 del Reglamento de Inscripciones de 1936, el Decreto de Urgencia 071-2001, la Ley 26512[1], ampliada a todos los organismos e instituciones del sector público con la Ley 27493[2] y el Decreto Supremo 130-2001-EF[3].

[1] Ley que declaró de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los bienes inmuebles de propiedad del Sector Educación y del Sector Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, publicada el 28/7/1995 en el diario oficial El Peruano.
[2] Publicada el 2/7/2001 en el diario oficial El Peruano.
[3] Publicado el 4/7/2001 en el diario oficial El Peruano.

ANEXO 6

MODELO SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CURSADA A LAS MUNICIPALIDADES

Lima, [XX] de [XX] de 2026

Señores
MUNICIPALIDAD DE [XXXXXX]
Lima. -

Atención: [XXXXXXXXXXXXXXXXX]

Sumilla: Carta consulta sobre aplicación de procedimientos de la Ley N.º 29090 (subdivisión, licencia de edificación y conformidad de obra) a predios titulados por COFOPRI

De mi especial consideración:

Yo, [redacted], con DNI N° [redacted], con dirección [redacted], correo electrónico [redacted], ante ustedes me presento y atentamente les consulto lo siguiente:

De conformidad con la Ley N.º 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, esta tiene por objeto establecer el marco jurídico de los procedimientos administrativos vinculados a la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes, otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de edificación, fiscalización de la ejecución de los respectivos proyectos, así como la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra y declaratoria de edificación respecto de predios urbanos.

Al respecto, corresponde señalar que existen numerosos predios originalmente rústicos que han sido formalizados como urbanos y accedido al Registro de Predios mediante el procedimiento de formalización a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI. En dichos supuestos, los predios no cuentan con una habilitación urbana aprobada por la municipalidad competente, al haberse producido su incorporación al ámbito urbano por una vía excepcional de formalización.

En ese contexto, y a efectos de contar con un criterio para la aplicación de la normativa vigente, formulamos las siguientes consultas:

- ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad?

- ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio?

- ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?

Cualquier notificación y/o respuesta a la presente consulta agradeceremos sea remitida a la siguiente dirección de correo electrónico: mariajose.lopez@unmsm.edu.pe

Sin otro particular, agradecemos de antemano la atención que se sirvan brindar a la presente consulta.

Atentamente,

ANEXO 7

Respuestas de las municipalidades consultadas

ANEXO 7.1: RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE JESÚS MARÍA

Municipalidad de
Jesús María

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

MUNICIPALIDAD DE JESÚS MARÍA
CENTRAL DE NOTIFICACIONES
09 FEB 2026
3.46
RECIBIDO
HORA

Jesús María, 6 de febrero del 2026

Carta N° 003 - 2026-MDJM-GDU

Srta.
MARIAJOSE LOPEZ GOMEZ
Av. Tomas Marsano N° 1623
Surquillo .-

Correo electrónico: mariajose.lopez@unmsm.edu.pe

Referencia: Documento N° 2026-02317

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia donde formula consulta sobre aplicación de procedimientos de la Ley N° 29090 (subdivisión, licencia de edificación y conformidad de obra) a predios titulados por COFOPRI.

Al respecto se ha emitido opinión en Informe N° 03- 2026-MDJM-GDU-mhr cuya copia se adjunta al presente, y de acuerdo a lo expuesto en su contenido, se absuelve la consulta en términos generales y con carácter orientador, debiendo ser definido los criterios técnicos y/o normativos vinculantes sobre la aplicación, aclaración o interpretación de los procedimientos administrativos regulados en la Ley N.° 29090, por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su condición de ente rector, por lo que cualquier interpretación definitiva deberá sujetarse a lo que dicho sector emita en el marco de sus competencias.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE JESÚS MARÍA
ING. JOSÉ FÉLIX A. BENAVIDES VARGAS
CIP N° 49310
Gerente de Desarrollo Urbano

JFBV/mhr

Municipalidad de
Jesús María

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA
Gerencia de Desarrollo Urbano
09 FEB 2026
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

INFORME N° 03 - 2026-MDJM-GDU-mhr

A : **Ing. JOSE FELIX BENAVIDES VARGAS**
GERENTE DE DESARROLLO URBANO

ASUNTO : **Consulta sobre aplicación de procedimientos de la Ley N° 29090 a predios titulados por COFOPRI.**

REFERENCIA : **Documento N° 2026-02317**
MARIAJOSE LOPEZ GOMEZ

FECHA : **Jesús María, 6 de febrero del 2026**

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia presentado por la Srta. Maríajose Celia López Gómez, donde formula consulta sobre aplicación de procedimientos de la Ley N° 29090 (subdivisión, licencia de edificación y conformidad de obra) a predio titulados por COFOPRI.

Al respecto, según el artículo 122 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444, la facultad de formular consultas permite a los administrados solicitar por escrito a las autoridades administrativas el sentido de la normativa vigente, especialmente la emitida por la propia entidad sobre materias a su cargo, en virtud de lo cual se procede a emitir opinión sobre las consultas formuladas:

- ¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley N° 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad?

MUNICIPALIDAD DE JESÚS MARÍA
V°B°
ING. JOSE FELIX A. BENAVIDES VARGAS
Gerente de Desarrollo Urbano

Con la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, se declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda. Regula el procedimiento para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización.

Mediante Ley N° 28923 se creó un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026 (según artículo 3 de la Ley N° 31056) , facultándose a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (ahora Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) COFOPRI, para que asuma de manera excepcional y en el plazo previsto, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales, a que se refiere el Título I de la Ley 28687. Se precisa que las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine según el reglamento

El Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI se encuentra aprobado con el Decreto Supremo N° 013-99-MTC, cuyo artículo 2 señala que la Formalización de la Propiedad es el conjunto de acciones de carácter legal, técnico y de difusión, que tienen por objeto:

"a) Definir la titularidad de la propiedad de los predios ocupados por Posesiones Informales; realizar su saneamiento físico y legal; solicitar la inscripción registral de la titularidad de COFOPRI cuando se trata de predios estatales, fiscales o municipales ocupados por Posesiones Informales, o, la inscripción registral de la titularidad de los propietarios privados cuando éstos hayan acordado transferir su propiedad a los integrantes de las Posesiones Informales o a COFOPRI; b) Otorgar derechos de propiedad de los lotes y promover su inscripción registral, en favor de sus poseedores debidamente calificados, cuando se trate de predios que se hubieran inscrito a nombre de COFOPRI; c) Evaluar las características de los títulos de propiedad que hubieran sido otorgados por otras entidades que tuvieron competencia con anterioridad a COFOPRI, estén o no inscritos, para evaluar la correspondencia entre la información consignada en el título y/o la inscripción registral con la realidad física del lote y con la realidad jurídica del titular, con el fin de realizar las acciones de saneamiento, rectificación, regularización del tracto sucesivo e inscripción que fueran necesarias, para darle validez o eficacia al título de propiedad. Las acciones mencionadas se inscribirán en el Registro Predial Urbano, con excepción de aquellas que deban realizarse en el Registro de la Propiedad Inmueble para ejecutar los bloqueos, cierres, cancelaciones de partidas y otras necesarias, para ser trasladadas al Registro Predial Urbano."

En tal contexto normativo, con la dación del régimen extraordinario de formalización de la propiedad urbana establecida con la Ley N° 28923, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI aprueba los planos perimétrico y de trazado y lotización, con los que se definen los usos, medidas y áreas que se inscribirán en el Registro de Predios, por lo que, con dicha aprobación, la condiciones y uso del suelo tendrían el carácter urbano.

Sin embargo, de conformidad con las funciones y competencia de las municipalidades en la aprobación de las habilitaciones urbanas conforme a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, N° 27972, y de acuerdo a la definición de la habilitación urbana establecido en la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, N° 29090 y su reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, así como en el Reglamento Nacional de Edificaciones, como *el proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, saneamiento, distribución de energía eléctrica e iluminación pública, y de forma adicional, puede contar con redes para la distribución de gas y de comunicaciones;* en tal sentido en virtud de las normas glosadas para considerar que un predio cuente con habilitación urbana, es a través de un procedimiento administrativo de habilitación urbana aprobado por las Municipalidades.

MUNICIPALIDAD DE JESÚS MARÍA
V°B°
ING. JOSE FELIX A. BENAVIDES VARGAS
Gerente de Desarrollo Urbano

- ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio?

La subdivisión de Predio Urbano se encuentra definido en el artículo 3 numeral 8) del TUO de la Ley Nº 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, como la subdivisión o fraccionamiento de un lote habilitado como urbano en uno o varios lotes que cumplen los parámetros y condiciones urbanísticas establecidos en el Plan Urbano o norma urbanística que corresponda, de la jurisdicción donde se localice.
Y en el artículo 31 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019- VIVIENDA, prescribe los requisitos y el procedimiento a seguir ante la Municipalidad respectiva, en caso el administrado requiera realizar la subdivisión de un lote urbano.
Por lo que, de acuerdo a la legislación citada, para el procedimiento de subdivisión de predio urbano, se requiere que el predio esté habilitado como urbano, es decir cuente con habilitación urbana, cuya aprobación tal como ya se ha expuesto en la primera consulta, es de competencia de las municipalidades.

Municipalidad de
Jesús María

- ¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente?

De conformidad con lo regulado en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificación cuyo TUO se encuentra aprobado con Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA, que establecen la regulación jurídica de los procedimientos administrativos entre otros, para la obtención de las licencias de edificación y conformidad de obra, y cuyas disposiciones son de aplicación obligatoria a nivel nacional tal como lo prescribe de modo expreso el artículo 2 de la mencionada ley; la misma que establece expresamente que el predio debe contar como mínimo con proyecto de habilitación urbana aprobada, por lo que para la obtención de una licencia de edificación el predio debe contar con habilitación urbana aprobada por la Municipalidad en mérito a sus funciones y competencia previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. .

MUNICIPALIDAD DE JESÚS MARÍA
V°B°
ING. JOSE FELIX A BENAVIDES VARGAS
Gerente de Desarrollo Urbano

Sin embargo es importante y necesario indicar, que la consulta formulada es sobre la aplicación de la normativa establecida en la Ley N° 29090, la misma que como se ha mencionado es de aplicación obligatoria a nivel nacional en los procedimientos administrativos, entre otros para la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes, obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación, conformidad de obra y declaratoria de edificación; ley en cuyo artículo 4 numeral 10) señala que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones, complementado a ello, el artículo 88 numeral 88.1 de su reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 029-2919-VIVIENDA, establece en su artículo 88, que **el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, es la entidad que emite opinión vinculante acerca de las normas técnicas y legales que regulan las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los parte de los administrados y de las entidades de la administración pública y constituyen fuente del procedimiento administrativo.** señalando además en el numeral 88.2 que la solicitud de opinión vinculante puede ser formulada por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas

Por tanto, lo desarrollado en el presente informe absuelve la consulta en términos generales y con carácter orientador, por lo que la definición de criterios técnicos y/o normativos vinculantes sobre la aplicación, aclaración o interpretación de los procedimientos administrativos regulados en la Ley N.° 29090 corresponde al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su condición de ente rector, por lo que cualquier interpretación definitiva deberá sujetarse a lo que dicho sector emita en el marco de sus competencias.

Es lo que opino para los fines correspondientes.

Atentamente,

Abog. Margot J Huamaní Ruiz
Especialista 1 Legal.

ANEXO 7.2: RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE LURIGANCHO-CHOSICA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURIGANCHO	MDL / GDU / SGOPRI	SUB GERENCIA DE OBRAS PRIVADAS

"Año de la esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lurigancho, 20 de febrero de 2026

CARTA Nº 059-2026-MDL/GDU-SGOPRI

Señora:
MARIAJOSE CELIA LOPEZ GOMEZ
Av. Tomás Marsano 1623, Distrito de Surquillo
Presente.-

De mi especial consideración:

Por medio de la presente me dirijo a Usted en atención a la consulta formulada respecto a la aplicación de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, en relación con los predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

Al respecto, conforme a la opinión vinculante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Informe Técnico-Legal N° 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR, se precisa lo siguiente:

1. Sobre si los predios titulados por COFOPRI cuentan con habilitación urbana:
   El citado informe precisa que la formalización efectuada por COFOPRI no constituye un procedimiento de habilitación urbana en los términos regulados por la Ley N° 29090. La formalización responde a un mecanismo de saneamiento físico-legal que reconoce y formaliza la realidad física preexistente.

   En consecuencia, los predios titulados por COFOPRI no deben ser considerados, para efectos de la Ley N° 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana aprobada por la municipalidad competente.

2. Sobre el tramite de habilitación urbana y recepción de obras:
   Dado que la formalización no sustituye el procedimiento regular de habilitación urbana, de requerirse su adecuación a la Ley N° 29090, corresponderá realizar la tramitación del procedimiento de habilitación urbana o de regularización, según las condiciones técnicas y normativas de cada caso.

3. Sobre la procedencia de la subdivisión de predio
   La subdivisión de predios constituye un procedimiento aplicable a predios urbanos que cuentan con habilitación urbana. En tal sentido, tratándose de predios formalizados por COFOPRI que no cuentan con habilitación urbana aprobada, previamente se deberá evaluarse su condición urbanística y normativa, a efectos de otorgarse la aprobación de la subdivisión.

4. Sobre el otorgamiento de licencia de edificación y conformidad de obra
   El informe señala que los predios formalizados pueden acceder al otorgamiento de licencia de edificación, en el marco de proyectos de vivienda de interés social (D.S. N° 005-2025-VIVIENDA), siempre que se cumplan las condiciones técnicas exigidas por la normativa vigente, tales como la existencia de servicios básicos (agua potable, alcantarillado y energía eléctrica) y accesibilidad adecuada para emergencias.

En ese sentido, la formalización por COFOPRI no equivale a habilitación urbana regular; sin embargo, no impide el acceso a licencia de edificación, debiendo evaluarse cada caso conforme a la normativa aplicable y a las condiciones técnicas existentes.

Sin otro particular, quedo de Usted.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
LURIGANCHO - CHOSICA

ARQ. HEBERT HERRERA SÁNCHEZ
SUB GERENTE DE OBRAS PRIVADAS

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ANCÓN
GERENCIA DE DESARROLLO URBANO
Sub Gerencia de Planeamiento Urbano, obras Privadas y Catastro
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

CARTA N°036-2026-SGPUOPYC/GDU/MDA

Señora:

Sra. MARIAJOSE CELIA LOPEZ GOMEZ
AV. TOMAS MARSANO 1623, SURQUILLO 15036

Presente. -

Referencia: Exp. N° 01137-2026

De mi mayor consideración:
Es grato dirigirme a usted para trasmitirle el cordial saludo del alcalde del Distrito de Ancón, y particularmente el mío, asimismo con la finalidad de comunicar lo siguiente:

Mediante la presente me dirijo a Usted, para saludarle muy cordialmente y a su vez informar que de acuerdo con el EXP. ADMINISTRATIVO N° 01137-2026 (22.01.2026), donde la Sra. MARIAJOSE CELIA LOPEZ GOMEZ, **SOLICITA CARTA CONSUALTA SOBRE LA APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE LA LEY N° 29090 (SUBDIVISIÓN Y LICENCIA DE EDIFICACIÓN Y CONFORMIDAD DE OBRA) A PREDIOS TITUTLADOS POR COFOPRI.**

Habiendo revisado la documentación ingresada por parte del administrado se comunica que lo siguiente:

I. ANALISIS:

Que, acorde a lo solicitado en el EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO N° 01137-2026 (22.01.2026), se está solicitando lo siguiente:

Sobre los predios titulados por COFOPRI

La titulación otorgada por COFOPRI constituye un mecanismo excepcional de formalización de la propiedad y permite la inscripción del predio en el Registro de Predios. No obstante, dicho procedimiento no implica ni reemplaza la aprobación de una habilitación urbana, la cual es competencia exclusiva de la municipalidad distrital correspondiente.

En ese sentido, los predios titulados por COFOPRI no pueden ser considerados automáticamente como predios con habilitación urbana aprobada, salvo que exista resolución municipal expresa que lo determine.

Aplicación de la Ley N.° 29090

La Ley N.° 29090 regula los procedimientos administrativos vinculados a la habilitación urbana, subdivisión de predios, licencias de edificación, recepción de obras y conformidad de obra, los cuales son de obligatorio cumplimiento para todos los predios urbanos.

Por tanto, los predios titulados por COFOPRI que no cuenten con habilitación urbana aprobada deberán regularizar su situación urbanística ante la municipalidad, conforme a los procedimientos establecidos en la normativa vigente.

Sobre la subdivisión de predios

La subdivisión de predios es un procedimiento que solo resulta aplicable a predios que cuenten previamente con habilitación urbana aprobada. En consecuencia, un predio titulado por COFOPRI que no cuente con dicha habilitación no puede ser objeto de subdivisión, debiendo regularizar previamente su condición urbanística.

Sobre la licencia de edificación y conformidad de obra

El otorgamiento de licencia de edificación y la posterior conformidad de obra requieren que el predio cumpla con las condiciones urbanísticas y legales exigidas por la Ley N.° 29090.

En tal sentido, no procede el otorgamiento de licencia de edificación ni conformidad de obra en predios titulados por COFOPRI que no cuenten con habilitación urbana aprobada por la municipalidad.

Alternativa técnica viable

Desde el punto de vista técnico, lo recomendable es que el solicitante contrate a un profesional privado e independiente, debidamente colegiado y habilitado, para realizar el levantamiento topográfico correspondiente, utilizando como referencia:

- Coordenadas geográficas
- Cartografía base
  Información pública disponible

CONCLUSIONES:

Finalmente, se pone en conocimiento que se dieron los alcances según lo solicitado, asimismo, se atribuye el análisis documentario ofrecido por nuestro acervo documentario;
La elaboración de un levantamiento topográfico no constituye una función municipal, sino una actividad propia del ejercicio profesional privado.
La Municipalidad no cuenta con información topográfica oficial detallada que pueda ser entregada para el fin solicitado.
Emitir un plano topográfico implicaría asumir responsabilidad técnica que no corresponde a la entidad.
Desde el punto de vista técnico, corresponde que el levantamiento topográfico sea realizado por un profesional privado e independiente

Es todo cuanto comunico, sin otro particular. Me despido de usted.

ATENTAMENTE,

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ANCÓN
SUB GERENCIA DE PLANEAMIENTO URBANO, OBRAS PRIVADAS Y CATASTRO
ARQ. NEREYDA CRISTINA HERRERO SANDOVAL
SUB GERENTE (e)

Ancón,26 de enero del 2026

ANEXO 7.4: RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE PUNTA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUNTA NEGRA
GERENCIA DE DESARROLLO TERRITORIAL
SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS Y CATASTRO

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Punta Negra, 27 de febrero del 2026

CARTA N° 0045- 2026 - SOPyC-GDT/MDPN

SRA. MARIAJOSE LOPEZ GOMEZ
Av. Tomas Marzano 1623
Distrito de Surquillo

Presente. –

Ref. Expediente Administrativo N°0891-2026/MDPN. (04/02/2026)

ASUNTO: CONSULTA SOBRE APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTO DE LA LEY N°29090.

Es un honor dirigirme a usted, en mi calidad de Subgerente de Obras Privadas y Catastro de esta misma entidad, con el fin de expresarle un cordial saludo y, al mismo tiempo, transmitirle la información solicitada en relación con el expediente antes citado.

El motivo del presente documento es para informarle que según INFORME TÉCNICO N° 0034-2026-JBZ, de fecha 26 de febrero del 2026, emitido por el Servicio de evaluación de expediente para trámite de : **CONSULTA SOBRE APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTO DE LA LEY N°29090 A PREDIOS TITULADOS POR COFOPRI** ; en el marco de la Subgerencia de Obras privadas y catastro, sobre la documentación presentada, se ha determinado lo siguiente:

Que, conforme al Artículo I.- Gobiernos Locales del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, se establece que: "Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

Que, en conformidad con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, donde precisa que: "Los Gobiernos Locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia", y en concordancia con el Artículo 194º de la Constitución Política del Estado, modificado por la Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización, donde se menciona que: "Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley".

Conforme a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Distrital de Punta Negra, aprobado mediante la Ordenanza N° 008-2023/MDPN de fecha 15 de junio de 2023 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de junio de 2024, se señala lo siguiente:

Artículo 55°: La Subgerencia de Obras Privadas y Catastro es responsable de regular, supervisar y controlar la ejecución de obras de edificación privadas, en el marco de la normatividad vigente, así como de mantener actualizado el catastro del distrito, y gestionar el proceso y suministro de información catastral a los usuarios.

Artículo 56.-Son funciones de la Subgerencia de Obras Privadas y Catastro:

a) Cumplir y aplicar la normativa correspondiente a los procedimientos administrativos de anteproyectos en consulta, licencia para edificaciones y/o demolición, así como de las supervisiones de obras privadas en el distrito.

b) Emitir certificados de parámetros urbanísticos y edificatorios, licencias de edificación y/o demolición; así como evaluar, la asignación de numeración para edificaciones nuevas, otorgar la conformidad de obra y la declaratoria de fábrica, en el marco de la normativa edificatoria vigente.

c) Otorgar licencias de habilitaciones urbanas, en concordancia con las disposiciones legales vigentes.

Que; de conformidad con lo establecido en el artículo 6, inciso 2, de la Ley N.° 29090 – Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, se establece lo siguiente: "Ninguna obra de habilitación urbana o de edificación podrá construirse sin sujetarse a las normas urbanísticas establecida en los planes de desarrollo urbano y/o acondicionamiento territorial y/o planeamiento integral".

1.- ANALISIS TECNICO DE CONSULTA

- **¿Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley N° 29090, como predios que cuentan con habilitación urbana? De no ser así, ¿corresponde que dichos predios sean objeto de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad?**

Sí, los predios titulados por COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) generalmente se consideran habilitados urbanamente para efectos de la Ley N° 29090. Estos predios, formalizados mediante procedimientos especiales, son incorporados al registro de propiedad con la calidad de lotes urbanos, habiendo superado los procesos de saneamiento físico-legal y planificación urbana.

- **Fundamento**: COFOPRI realiza el saneamiento y formalización de posesiones informales, emitiendo títulos de propiedad que habilitan los lotes, lo que implica, para efectos legales, que cuentan con las condiciones de habilitación urbana necesarias.
- **Regulación**: Las leyes de formalización (incluyendo la 31056 y normativas de COFOPRI) permiten que estas áreas, una vez tituladas, se consideren como parte del desarrollo urbano formal.
- **Diferenciación:** A diferencia de una habilitación urbana clásica por cuenta propia, los predios de COFOPRI provienen de procesos de regularización, pero tras su inscripción registral, están listos para la edificación conforme a las normas técnicas y los parámetros urbanísticos de la municipalidad correspondiente, bajo el marco de la Ley 29090.

Por lo tanto, la inscripción en el registro de predios del título emitido por COFOPRI es el documento que acredita la condición de habilitación.

- **¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con la habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio?**

Generalmente, no es posible realizar un procedimiento de subdivisión de predio en un terreno titulado por COFOPRI sin contar con la habilitación urbana aprobada por la municipalidad. La habilitación urbana

es un requisito fundamental para garantizar que el terreno sea considerado urbano y cumpla con los lotes mínimos, servicios básicos y normas técnicas necesarias.

- **Requisito de Habilitación:** La subdivisión de lote urbano requiere que el terreno sea urbano. Si el predio está titulado, pero no cuenta con la habilitación oficial, técnicamente sigue siendo rústico o no ha culminado su proceso de formalización, lo que impide legalmente subdividirlo para fines urbanos.
- **Habilitación de Oficio:** Antes de la subdivisión, el propietario podría gestionar una habilitación urbana de oficio ante la municipalidad si el predio ya cuenta con edificaciones y servicios básicos, conforme a la normativa local.
- **Restricciones de COFOPRI:** Además, si el título es reciente (especialmente si es gratuito), pueden existir restricciones temporales para transferir o modificar el predio.

Recomendación: Se debe consultar con la municipalidad correspondiente y, de ser necesario, gestionar primero la habilitación urbana de oficio o formalizar la habilitación para luego proceder con la subdivisión.

➢ **¿Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y ala conformidad de obra correspondiente?**

Sí, un predio titulado por COFOPRI puede acceder a la Licencia de Edificación y a la posterior Conformidad de Obra, aun cuando no cuente con una habilitación urbana municipal previa.

Esto se debe a que el proceso de formalización de COFOPRI incluye una etapa de saneamiento físico-legal que, para efectos administrativos, sustituye o equivale a la habilitación urbana en asentamientos humanos y urbanizaciones populares.

Puntos clave para el trámite

- **Planos de Trazado y Lotización:** Para solicitar la licencia, la municipalidad debe aceptar los planos aprobados e inscritos por COFOPRI en la Sunarp como sustento técnico del lote.

- **Certificado de Parámetros:** El predio debe cumplir con la zonificación y los parámetros urbanísticos vigentes de la municipalidad al momento de diseñar el proyecto.

- **Modalidades de Licencia:** Generalmente, estas edificaciones califican en la Modalidad A (aprobación automática con firma de profesionales) si se trata de una vivienda unifamiliar de hasta 120 m².

- **Conformidad de Obra:** Una vez finalizada la construcción siguiendo los planos aprobados, se solicita la conformidad para proceder con la declaratoria de fábrica e inscripción de la edificación en Registros Públicos.

Si el título de COFOPRI tiene una carga registral por falta de servicios básicos o riesgos mitigables, la municipalidad podría exigir el levantamiento de dicha carga o condiciones específicas de seguridad antes de otorgar la licencia.

2.- CONCLUSIONES:

- Se informa que la **Municipalidad Distrital de Punta Negra no cuenta actualmente con un catastro oficial.** Sin embargo, dispone de una base gráfica referencial que se encuentra en constante actualización.
- Respecto a las habilitaciones urbanas de oficio y las tramitadas de parte de la municipalidad, son gestionadas y controladas por el Municipalidad Metropolitana de Lima, quien en su portal: https://portal.imp.gob.pe/, brinda la información en tramite y desarrollo relacionado con el crecimiento urbano y su proyección mediante la herramienta e instrumentos de planificación elaborados en el PLAN MET2040, PDUs LIMA NORTE Y BALNERARIOS DEL SUR.

Sin otro particular, me despido de Usted, presentándoles las muestras de mi especial consideración y respeto.

Atentamente;

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUNTA NEGRA
SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS Y CATASTRO
ARQ. HANS NOETH ANDIA COCHACHI
SUBGERENTE

. Cc.
. Administrado(a).
. S. O. P. y C.
. ARCHIVO.
. HNAC/jbz

MUNICIPALIDAD DE CIENEGUILLA

"Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia"

SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS Y CATASTRO

Cieneguilla, 23 de febrero de 2026

CARTA Nº 108-2026-MDC/GDUR-SOPC

Señor
MARIAJOSE CELIA LOPEZ GOMEZ
Av. Tómas Marsano 1623
Distrito de Surquillo
mariajose.lopez@unmsm.edu.pe

Presente. -

REFERENCIA: Expediente 274-2026

Me es grato dirigirme a usted a efectos de brindar atención a vuestra solicitud, en calidad de Subgerente de Obras Privadas y Catastro; en esta ocasión informarle sobre su consulta sobre la aplicación de procedimientos de la Ley N° 29090 (subdivisión, licencia de edificación y conformidad de obra) a predios titulados por COFOPRI, comunico lo siguiente:

En primer término, debe señalarse que **COFOPRI** desarrolla el procedimiento de formalización y titulación de predios al amparo de la **Ley N° 28687**, la **Ley N° 28923** y su Reglamento, aprobado mediante **Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA**, a través de un procedimiento excepcional de saneamiento físico-legal, orientado al reconocimiento del derecho de propiedad sobre ocupaciones informales. En dicho marco, COFOPRI aprueba y valida instrumentos técnicos tales como el Plano de Trazado y Lotización (PTL), el plano perimétrico, el plano de ubicación y localización, la memoria descriptiva, así como estudios básicos del suelo, evaluación de riesgos y compatibilidad de uso, conforme a sus competencias. Estos instrumentos permiten definir la configuración urbana del asentamiento y pueden asimilarse materialmente a un procedimiento de habilitación urbana, teniendo por finalidad sustentar la delimitación física del predio y su posterior incorporación al Registro de Predios.

Por otro lado, conforme a lo establecido en la **Ley N° 29090** y su Reglamento, aprobado por el **Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA** y sus modificatorias, se regulan los procedimientos administrativos de habilitación urbana, subdivisión de lotes, licencias de edificación, conformidad de obra y declaratoria de edificación, los cuales son de competencia de las municipalidades y se aplican a predios urbanos que cumplan con las condiciones técnicas y legales exigidas por la normativa vigente. Cabe precisar que la habilitación urbana constituye el procedimiento mediante el cual un predio rústico es incorporado formalmente al ámbito urbano, culminando legalmente con la recepción de obras, acto administrativo indispensable para que los lotes resultantes adquieran existencia jurídica individual y puedan ser objeto de actos posteriores, tales como subdivisión o edificación.

Mediante el **Decreto Supremo N° 005-2025-VIVIENDA**, específicamente en su **artículo 8, inciso 2**, se han establecido disposiciones especiales orientadas a facilitar el acceso a la vivienda, en el marco de las Viviendas de Interés Social (VIS), reconociéndose expresamente la validez de los títulos de propiedad emitidos por COFOPRI como documentos idóneos para acreditar la propiedad del predio para efectos de la tramitación de licencias urbanísticas y edificatorias. En ese sentido, los predios titulados por COFOPRI, aun cuando no cuenten con habilitación urbana aprobada por la municipalidad, pueden acceder al otorgamiento de licencias de edificación, conformidad de obra y declaratoria de edificación, siempre que cumplan con las condiciones técnicas, de seguridad y zonificación previstas en la normativa vigente y se encuentren comprendidos dentro de los supuestos regulados para las VIS.

Con respecto al **procedimiento de subdivisión de predios**, corresponde precisar que este se encuentra regulado por la **Ley N° 29090 y su Reglamento**, constituyendo, en principio, un procedimiento propio de predios urbanos que cuentan con habilitación urbana aprobada, siendo exigible que el predio matriz cumpla con las condiciones legales y técnicas necesarias para su fraccionamiento, tales como la existencia jurídica del lote, el acceso a vía pública y la adecuación al planeamiento urbano vigente, las cuales son evaluadas por la municipalidad competente en el ejercicio de sus atribuciones. No obstante, de la revisión de la **Resolución N° 2384-2025-SUNARP-TR, de fecha 10 de junio de 2025**, el **Tribunal Registral** ha establecido un criterio relevante al concluir que, cuando en el marco del procedimiento de formalización a cargo de COFOPRI se ha aprobado la lotización del centro poblado, determinándose áreas destinadas a vivienda, comercio, equipamiento urbano y aportes reglamentarios, así como la existencia de infraestructura urbana y servicios básicos formales, dicho procedimiento puede ser asimilado materialmente a una habilitación urbana. En ese contexto, los lotes resultantes cuentan con las condiciones urbanas necesarias, resultando procedente la inscripción de la subdivisión de lote urbano, criterio que permite sustentar favorablemente la viabilidad de la subdivisión en predios titulados por COFOPRI, siempre que se acredite la aprobación de la lotización y el cumplimiento de las condiciones técnicas correspondientes.

Finalmente, se deja constancia de que la absolución de la presente consulta se realiza con carácter orientador y de alcance general, no sustituyendo la evaluación técnica ni legal que corresponde efectuar en el marco de un procedimiento administrativo específico.

Sin otro particular quedo de Usted,

Atentamente,

Municipalidad Distrital de Cieneguilla
SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS Y CATASTRO
Arq. Bill Jolian Lequia Vasquez
Subgerente de Obras Privadas y Catastro

MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA
SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS

Firma Digital
Municipalidad de La Molina
Rosa Maria FAU 20131365722 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2026 00:06:13-0500

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

La Molina, 25 de febrero del 2026

CARTA Nº 0485-2026-MDLM-GDU-SOP

Señora:
MARIAJOSE CELIA LOPEZ GOMEZ
Av. Tomas Marsano N° 1623
Surquillo. –

Correo electrónico : mariajose.lopez@unmsm.edu.pe

Asunto : Consulta técnica
Referencia : Documento Simple N°: S - 02524 – 2026

De mi especial consideración:
Es grato dirigirme a Usted, para saludarla cordialmente y dar atención al documento de la referencia, mediante el cual formula consulta técnica, respecto a que si un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente. Al respecto se le informa lo siguiente:

A. Que, el Reglamento de Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado con el D.S. N° 029-2019-VIVIENDA, precisa lo siguiente:

Artículo 3.- Licencias

3.2 Características:

(…)

c) Para la *obtención de la Licencia de Edificación, se tiene que acreditar que el predio cuenta, por lo menos, con el correspondiente proyecto de habilitación urbana aprobado*. Para la ejecución de la edificación, la habilitación urbana debe estar recepcionada, salvo los proyectos de habilitación urbana aprobados con construcción simultánea.

B. Que, el *COFOPRI* es el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal en Perú, encargado de regularizar y titularizar predios urbanos ocupados informalmente.
COFOPRI, tiene como misión principal diseñar y ejecutar el Programa de Formalización de la Propiedad a nivel nacional, *facilitando que familias peruanas accedan a títulos de propiedad legalmente reconocidos*. Su objetivo es garantizar que los ciudadanos puedan registrar formalmente sus inmuebles, acceder a servicios públicos y participar plenamente en la economía formal.

Por lo antes expuesto, y concordante con lo regulado en el literal A) no resulta viable emitir autorización alguna, acorde con la normativa vigente y aplicable.

Se comunica que lo señalado es meramente informativo, no siendo susceptible de impugnación en la vía administrativa.

Sin otro particular me despido de usted.
Atentamente,

Municipalidad de La Molina
Gabriella Cuadros Diaz
Subgerente de Obras Privadas
gcuadros@munimolina.gob.pe

RECIBI CONFORME : .....
(NOMBRE Y APELLIDOS)
DNI / C.E. N° : .....
VINCULO FAMILIAR : .....
FIRMA : .....
FECHA : ..... HORA: .....

GRMCD/GRMCD

Este documento es una copia auténtica imprimible de un archivo electrónico registrado en la Municipalidad Distrital de La Molina, conforme al Art. 25 del D.S. N.º 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Final del D.S. N.º 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden verificarse mediante el escaneo del código QR ubicado en el encabezado del documento.

LA MOLINA Se Renueva

ANEXO 7.7: RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN BORJA

MUNICIPALIDAD DE SAN BORJA

GERENCIA DE DESARROLLO URBANO Y CATASTRO

SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS

FIRMA DIGITAL
MUNICIPALIDAD DE SAN BORJA
Firmado digitalmente por GAYOSO VARGAS Fernando Manuel Julio FAU 20131373741 soft
Cargo: Subgerente De Obras Privadas
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17.02.2026 10:10:48 -05:00

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

San Borja, 17 de Febrero del 2026

CARTA N° D000343-2026-MSB-GM-GDUC-SOP

SEÑORA
MARIA JOSE CELIA LOPEZ GOMEZ
Av. Tomas Marsano N° 1623
Surquillo
mariajose.lopez@unmsm.edu.pe

Referencia: Documento Simple: N° 03953-2026

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita consulta sobre predios titulados por COFOPRI y sus implicancias con el TUO de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones aprobada por el Decreto Supremo N° 0016-2017-VIVIENDA.

Sobre el particular, respecto a los Items 1°, 2° y 3° objeto de su consulta, la norma antes citada señala que:

*"(..) **Artículo 1.- Objeto de la Ley***

La presente Ley tiene el objeto de establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes, obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos; y la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra y declaratoria de edificación; garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública.

Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley."

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios

2.1 Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional; además, determinan las responsabilidades de los sujetos implicados en los procedimientos de habilitación urbana y de edificación. Ninguna persona o entidad, además de las descritas en la presente Ley, podrá participar, directa o indirectamente, en la aprobación y ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones".

Artículo 3.- Definiciones

Para los fines de la presente Ley, entiéndase por: 8. Subdivisión de Predio Urbano

Subdivisión o fraccionamiento de un lote habilitado como urbano en uno o varios lotes que cumplen los parámetros y condiciones urbanísticas establecidos en el Plan Urbano o norma urbanística que corresponda de la jurisdicción donde se localice.El Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación establecerá los requisitos, procedimientos y plazos para su tramitación (..)"

Atentamente;

Firmado digitalmente

FERNANDO MANUEL JULIO GAYOSO VARGAS
SUBGERENTE DE OBRAS PRIVADAS
SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Municipalidad de San Borja, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:
Url: https://validadoc.msb.gob.pe:8181/verifica/inicio.do Clave: JWQYPMV

MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA

MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA
Orlando FAU 20131368071 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.04.2026 16:56:33 -05:00

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

La Victoria, 08 de Abril del 2026

CARTA N° 000378-2026-SGOPC-GDU/MLV

Sr(a).

MARIAJOSE CELIA LÓPEZ GÓMEZ
Av. Tomás Marzano N°1623
Surquillo.-
mariajose.lopez@unmsm.edu.pe

Referencia: **Expediente N°10511-2026**

De mi consideración:

Mediante la presente, me dirijo a usted a fin de expresarle mi cordial saludo y a la vez en atención a su consulta, respecto a la aplicación de los procedimientos regulados por la Ley N°29090 en predios formalizados por COFOPRI, al respecto, se informa lo siguiente:

De acuerdo con el Informe Técnico Legal N°032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR, emitido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el cual constituye opinión vinculante de obligatorio cumplimiento, los procesos de formalización ejecutados por COFOPRI tienen como finalidad el saneamiento físico-legal de los predios, permitiendo su incorporación al Registro de Predios.

Sin embargo, dichos procesos no constituyen un procedimiento de habilitación urbana, ni implica su aprobación formal, siendo que los planos de trazado y lotización aprobados corresponden a mecanismos distintos, que reflejan la realidad física existente, y no la aprobación urbanística del predio.

En ese contexto, la aplicación de los procedimientos regulados por la Ley N°29090, tales como subdivisión, licencia de edificación o conformidad de obra, se encuentra sujeta a la verificación de las condiciones urbanas del predio, las cuales deben ser evaluadas por la municipalidad en cada caso concreto.

Asimismo, la citada opinión vinculante establece que únicamente en el caso de proyectos de vivienda de interés social, y bajo condiciones específicas, pueden desarrollarse edificaciones en predios formalizados por COFOPRI.

En tal sentido, no es posible determinar de manera general la procedencia de los procedimientos consultados, siendo necesario evaluar cada caso en función de la documentación técnica y las condiciones urbanas correspondientes.

Sin otro particular, quedo de usted

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
GUILLERMO ORLANDO FERNANDEZ CARRION
Subgerente de Obras Privadas Y Catastro

cc:
(GFC/jdq)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Municipalidad de la Victoria, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026- 2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **https://sgdapp.munilavictoria.gob.pe:8181/verifica/inicio.do** e ingresando el siguiente código de verificación: **RVXJPXJ**

ANEXO 7.9: RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE PUEBLO LIBRE

Municipalidad de Pueblo Libre | SUBGERENCIA DE OBRAS PRIVADAS Y HABILITACIONES URBANAS

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Pueblo Libre, 30 de Marzo del 2026

CARTA N° 000584-2026-MPL/SGOPHU

Señora

LOPEZ GOMEZ MARIAJOSE CELIA
AV. TOMAR MARSANO N° 1623,LIMA-LIMA-SURQUILLO

Presente. –

Asunto: SOBRE APLICACION DE PROCEDIMIENTOS DE LA LEY N° 29090 A PREDIOS TITULADOS POR COFOPRI

Referencia: Registro N° 2026-0003565

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y en relación al documento de la referencia, por el cual, realiza diversas consultas sobre la aplicación de los procedimientos de la Ley N° 29090 a predios titulados por COFOPRI

Según lo requerido, es necesario precisar que, las unidades inmobiliarias que han sido objeto de un proceso de saneamiento físico-legal realizado por COFOPRI, a través del cual se ha transformado una posesión informal en una propiedad privada con seguridad jurídica, debidamente individualizada e inscrita en el Registro de Predios, para todos los efectos legales, estos predios tienen la condición de urbanos y cuentan con un título de propiedad que acredita la titularidad plena del derecho.

Por ende, un predio titulado por COFOPRI ya es urbano por mandato legal y por su registro en *SUNARP, por lo cual, el propietario puede proceder directamente a solicitar su Licencia de Edificación ante la municipalidad, sin pasar por la etapa de habilitación urbana, en ese sentido, se adjunta a la presente carta, el Oficio N° 768-2020-VIVIENDA-VMVU/DGPRVU e Informe Técnico Legal N° 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR, opinión vinculante sobre la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI, emitido por la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*

En relación a la consulta sobre si, un predio titulado por COFOPRI puede ser objeto de un procedimiento de Subdivisión, otorgamiento de Licencia de Edificación y Conformidad de Obra, sí, puede ser objeto de procedimientos de subdivisión, así como de licencia de edificación y conformidad de obra, sin embargo, es indispensable que el predio esté inscrito en la SUNARP y que los proyectos cumplan estrictamente con los requisitos y procedimientos establecidos en el TUO de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones. Urbanas y de Edificaciones y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA. Esto garantiza que cualquier partición o construcción respete los parámetros urbanísticos y edificatorios vigentes.

Sin otro particular, le expreso mi mayor estima y consideración personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

BLANCA LUZ GEORGINA NIETO BERGHUSEN

SUBGERENTE DE OBRAS PRIVADAS Y HABILITACIONES URBANA

(BNB/cal)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por Municipalidad de Pueblo Libre, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026- 2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **https://sgdciudadano.munipliibre.gob.pe/verifica/inicio.do** e ingresando el siguiente código de verificación: **BCWBZZC**

N° Exp : 2026-0003565

PERÚ | Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento | Viceministerio de Vivienda y Urbanismo | Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

San Isidro, 23 de Setiembre de 2020

OFICIO N° 768-2020-VIVIENDA-VMVU/DGPRVU

Señorita
JANET DORIS TELLO CARRASCO
Subgerente de Autorizaciones Urbanas
Gerencia de Desarrollo Urbano
Municipalidad Metropolitana de Lima.
Jr. Cailloma N° 480-482 – 3er. Piso
Cercado de Lima. -

Asunto : Atención de consulta

Referencia : H.T. N° 13526-2020

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, a través del cual realiza consulta acerca de la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

Sobre el particular, es pertinente indicar que la consulta formulada fue atendida considerando lo dispuesto en la Directiva General No 001-2019-VIVIENDA-DM denominada "Procedimiento para la atención de solicitudes de emisión de opiniones vinculantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones", aprobada por Resolución Ministerial N° 070-2019-VIVIENDA, que tiene por finalidad garantizar la atención oportuna y eficiente a las solicitudes para la emisión de opiniones vinculantes efectuadas por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas.

En ese sentido, remito el Informe Técnico – Legal N° 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-ELQC-AMBR de fecha 21 de septiembre de 2020, el cual hago mío y que atiende su consulta formulada.

Finalmente, se debe indicar que la presente opinión vinculante puede ser utilizada por cualquier administrado en cualquier procedimiento administrativo, cuando así resulte necesario, por cuanto no está supeditado a administrados o procedimientos administrativos particulares.

Atentamente;

HERNÁN NAVARRO FRANCO
Director General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo

JACV/elqc

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

INFORME TECNICO-LEGAL N° 032 -2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR

A	:	**ECO. HERNAN JESÚS NAVARRO FRANCO** Director General Dirección General de Políticas y Regulacion en Vivienda y Urbanismo
ASUNTO	:	Opinión Vinculante sobre la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI
REF.	:	Oficio N° 020-2020-MML-GDU-SAU Oficio N° 098-2020-MML-GDU-SAU Oficio N° 013-2020-GDU/MDSMP H.T N° 13526-2020 H.T N° 22323-2020
FECHA	:	San Isidro, 21 de septiembre de 2020

Por medio del presente nos dirigimos a usted con la finalidad de remitir la Opinión Vinculante acerca de la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

I. BASE LEGAL:

- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la propiedad Informal.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos
- Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA.
- Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA y modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.

II. ANALISIS:

2.1 COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN VIVIENDA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO

Conforme lo regulado en el artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, la Dirección de Vivienda es un órgano de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo competente para elaborar la política nacional y sectorial en materia de habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado.

El numeral 10 del artículo 4 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones; por tanto, el referido numeral se constituye en la norma con rango de ley que habilita a este Ministerio a emitir opiniones vinculantes sobre todas las normas, tanto técnicas como procedimentales.

Complementando lo señalado, el numeral 88.1 del artículo 88 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, establece que el MVCS emite opinión vinculante acerca de las normas técnicas y legales que regulan las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los administrados y de las entidades de la administración pública y constituyen fuente del procedimiento administrativo.

El numeral 88.2 del artículo 88 del citado Reglamento, indica que la solicitud de opinión vinculante puede ser formulada por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas; deben ser genéricas, claras y precisas, correspondiendo indicar la disposición legal y/o norma que requiere ser objeto de análisis y deben contener el sustento técnico y legal respectivo en el cual se indique su análisis y posición. En caso se formulen varias consultas, las mismas deben estar relacionadas entre sí. No se consideran consultas, las referidas a asuntos concretos o específicos.

El numeral 88.3 del artículo 88 del citado Reglamento, señala que el MVCS emite opinión vinculante cuando considera necesario aclarar o interpretar normas técnicas y/o legales en materias de habilitaciones urbanas y edificaciones; cuando advierta que los actores de los procesos de habilitaciones urbanas y edificaciones aplican criterios diferentes o de forma errónea las normas sobre dichas materias; o, cuando exista la necesidad de cambiar o modificar una opinión vinculante. Asimismo, emite opinión vinculante sobre proyectos normativos de las entidades de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, en materias de habilitaciones urbanas y edificaciones, a fin de validar que concuerden y no distorsionen las normas técnicas y/o legales vigentes sobre las referidas materias.

El numeral 88.4 del artículo 88 del citado Reglamento, establece que la opinión vinculante que emite el MVCS puede ser utilizada por cualquier administrado en cualquier procedimiento administrativo, cuando así resulte necesario, por cuanto no está supeditado a administrados o procedimientos administrativos particulares.

Para concretar dicha función se emitió la Directiva General Nº 001-2019-VIVIENDA-DM denominada "Procedimiento para la atención de solicitudes de emisión de opiniones vinculantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones", aprobada por Resolución Ministerial N° 070-2019-VIVIENDA, que tiene por finalidad garantizar la atención oportuna y eficiente a las solicitudes para la emisión de opiniones vinculantes efectuadas por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas.

En ese sentido, la Dirección de Vivienda es el órgano de línea del MVCS competente para emitir opinión técnica y/o legal respecto al sentido de la normativa que regula las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, pudiendo aclararla, interpretarla, cambiarla o modificarla cuando sea necesaria o cuando se abierta que los actores de los procesos de habilitaciones urbanas y edificaciones aplican criterios diferentes o de forma errónea. Las conclusiones no se encuentran vinculadas a la situación particular planteada, sino al sentido estricto de la normativa vigente y son de cumplimiento obligatorio.

2.2 ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio N° 020-2020-MML-GDU-SAU, la Subgerencia de Autorizaciones Urbanas de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicita que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su organismo competente, atienda consulta bajo los alcances de la Directiva N° 001-2019-VIVIENDA-DM y emita pronunciamiento que determine que: *"si para la solicitud de Licencia de Edificación, basta que los predios formalizados por COFOPRI cuenten con los planos de trazado y lotización y Cuadro General de Distribución de áreas para acogerse a la Ley N° 29090 y su reglamento"*.

2. Con Oficio N° 013-2020-GDU/MDSMP, la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de San Martin de Porres, realiza la siguiente consulta sobre: *¿Si el saneamiento fisico legal efectuado por el Organismo de Formalizacion de la Propiedad Informal – COFOPRI de las posesiones informales comprendidas en la Ley N° 28687 y que se encuentran inscritas en el Registro de Predios de la Zona Registral N° IX – Sede Lima de la SUNARP, acredita que los predios (Independizados, e incluso matrices) comprendidos en dicho saneamiento, ya cuentan con habilitación urbana aprobada (es decir, cuentan con Proyecto de Habilitación Urbana y con Recepción de Obras), o caso contrario les resulta exigible que efectúen los procedimientos administrativos de Habitación Urbana y luego Recepción de Obras, ante el Gobierno Local correspondiente?.*

Al respecto, en el presente Informe se analizará cual es el tratamiento de los predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, cuando se requiera la emisión de una licencia de edificación, de acuerdo con lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado con Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA en adelante la Ley N° 29090, el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, en adelante el Reglamento y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA.

2.3 DE LA FORMALIZACION DE LAS POSESIONES INFORMALES

La Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalizacion de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotacion de servicios básicos, regula el desarrollo del proceso de formalización de la propiedad informal; el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social orientado a los sectores de menores recursos económicos; y, establece el procedimiento para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización.

Si bien las competencias de formalización corresponden a las municipalidades provinciales, es el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, quien ejecuta los procesos de formalización de las posesiones informales, conforme al Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, creada por la Ley N° 28687.

En los procesos de formalización de las posesiones informales que efectúa COFOPRI se aprueban, entre otros, planos de trazado y lotización, en los cuales se definen los usos, medidas y áreas correspondientes que deben ser inscritos en el Registro de Predios; de esta manera se incorporan a la vida formal de la ciudad a los predios formalizados, dado que la condición y uso del suelo de los mismos tendrán el carácter urbano y de

zonificación residencial, conforme lo indica el Informe N° 113-2017-COFOPRI/DND, de fecha 21 de diciembre de 2017, emitido por la Dirección de Normas y Desarrollo de COFOPRI.

Por tanto, las acciones de saneamiento físico legal y/o de formalización de la propiedad de posesiones informales, que fueron ejecutadas por las municipalidades u otras entidades competentes, que si bien fueron diseñadas para efectuar una regularización de la propiedad, generada por la ocupación informal del suelo donde se asienta una vivienda y le otorga carácter urbano, en la medida que cuentan con servicios públicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y vía de accesibilidad, no constituye el proceso formal del cambio de la condición del uso del suelo ni la regularización de la edificaciones existentes.

2.4 DE LAS MUNICIPALIDADES COMO ENTIDADES GENERADORAS DE CATASTRO

De acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines; representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

El artículo 79 de la referida Ley establece que las municipalidades provinciales y distritales, en adición a sus funciones específicas exclusivas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen la función de elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural, así como distrital, respectivamente.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley N° 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios, señala que las municipalidades son organismos generadores de catastro; por tanto, siendo que el catastro de predios está definido como un inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito y se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio nacional, corresponde a las municipalidades actualizar su catastro predial verificando la existencia de zonas urbanas consolidadas que cuenten con lotes edificables, servicios públicos domiciliarios instalados, pistas, veredas e infraestructura vial, redes de agua, desagüe o alcantarillado y servicios de alumbrado público[1].

2.5 DE LA TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES PARA LA EMISIÓN DE LICENCIAS DE EDIFICACIÓN EN PREDIOS FORMALIZADOS POR COFOPRI

Al respecto se debe indicar que la legislación nacional vigente en materia de habilitaciones urbanas y de edificaciones, constituida por la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, así como el Reglamento Nacional de Edificaciones, concuerdan en establecer que la forma de convertir un terreno rustico o eriazo en urbano es mediante un proceso de habilitación urbana por el cual las municipalidades autorizan la ejecución de obra de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto, así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables.

[1] Definición de zona urbana consolidada, regulada en el numeral 3 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA.

Por tanto, la habilitación urbana genera lotes regulares y aptos para ser edificados, sean estos privados o de dominio público del Estado; así como, espacios públicos de uso público irrestricto, conformado por vías de circulación vehicular y peatonal además de áreas dedicadas a parques. Para la ejecución de obras en los lotes resultantes se requiere una licencia municipal que permita construir una obra de carácter permanente cuyo destino sea albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades.

No obstante, existen posesiones informales que han sido formalizadas por COFOPRI, que si bien sus procesos no constituyen métodos regulares para el cambio de la condición del uso del suelo ni para la regularización de edificaciones existentes, no debemos desconocer que la documentación técnica que elabora constituyen la representación gráfica de la distribución urbana en donde se definen los usos, medidas y áreas correspondientes[2]; por tanto, generan información técnica en las cuales se advierte la realidad física y el destino de los lotes existentes.

Como bien indica COFOPRI, los planos de trazado y lotización que aprueba en los procesos de formalización y saneamiento físico legal, constituyen mecanismos diferentes a un proceso de habilitación urbana, que incorporan a la vida formal de la ciudad a los predios involucrados, siendo que la condición del suelo tiene carácter urbano y de zonificación residencial[3].

En este supuesto se ubica el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA y Decreto Supremo N° 002-2020-VIVIENDA, cuando dispone que los proyectos de edificación destinados a vivienda de interés social se pueden ejecutar en predios formalizados por COFOPRI o donde ésta haya intervenido, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencia.

De esta manera, corresponde a las municipalidades corroborar la información técnica generada por COFOPRI y verificar que el predio cuente con obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, así como de distribución de energía e iluminación pública debidamente instaladas, con el objetivo de permitir o autorizar la ejecución de edificaciones; sin perjuicio de lo señalado, las municipalidad deben realizar los procesos formales para el cambio de uso del suelo de rústico a urbano.

2.6 DE LAS VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL Y SU UBICACIÓN

De acuerdo al artículo 2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-2020-VIVIENDA, señala que una vivienda de interés social es aquella solución habitacional subsidiada por el estado y destinada a reducir el déficit habitacional, cuyo valor máximo y sus requisitos, se encuentran establecidos en el marco de los Programas Techo Propio, Crédito Mivivienda, así como cualquier otro producto promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Mientras que el literal a) del numeral 2.2 del referido artículo dispone que los proyectos de edificación, además de poder ejecutarse en predios ubicados en áreas urbanas y áreas urbanizables inmediatas, pueden ejecutarse en predios formalizados COFOPRI o donde esta entidad haya intervenido, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencia.

---

[2] Definición de plano de trazado y lotización, señalada en el Glosario de Términos de COFOPRI.
[3] Conclusión del Informe N° 113-2017-COFOPRI/DND, de fecha 21 de diciembre de 2017, emitido por la Dirección de Normas y Desarrollo de COFOPRI.

En ese sentido, un proyecto de edificación destinado a generar viviendas de interés social, indistinto a la modalidad que le corresponda, desarrollado en el marco del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, puede ejecutarse en predios formalizados por COFOPRI, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso para caso de emergencia.

Adicionalmente, se debe considerar que de acuerdo al Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional – BFH, para la modalidad de Aplicación de Construcción en Sitio Propio, aprobado por Resolución Ministerial N° 120-2020-VIVIENDA, se pueden presentar proyectos de edificación en predios que cuenten, entre otros, con Título de Propiedad otorgado por COFOPRI, siempre que en él se consigne el valor del predio.

Asimismo, el Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional – BFH, para la modalidad de Aplicación de Adquisición de Vivienda Nueva, aprobado por Resolución Ministerial N° 170-2017-VIVIENDA, señala que los proyectos que se formulen bajo esta modalidad pueden plantearse en predios formalizados por COFOPRI, los cuales deben contar con los servicios públicos domiciliarios de agua, desagüe y energía eléctrica, debidamente instalados.

2.7 LAS ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS QUE NO FUERON FORMALIZADAS POR COFOPRI

Uno de los procedimientos administrativos que regula la legislación vigente para cambiar el uso del suelo de rústico a urbano es el procedimiento de habilitación urbana de oficio, regulado en el artículo 24 de la Ley.

En la referida norma se establece como una potestad de las municipalidades distritales y las provinciales o la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, declarar la habilitación urbana de oficio de aquellos predios que se encuentren registralmente calificados como rústicos, ubicados en zonas urbanas consolidadas que cuenten con edificaciones permanentes destinadas para vivienda, con equipamiento urbano, de ser el caso, así como con servicios públicos domiciliarios de agua potable, desagüe o alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público.

Mediante dicha declaración las municipalidades otorgan la correspondiente calificación de urbano de conformidad con su realidad local y disponen la inscripción registral del cambio de uso de suelo rústico a urbano. Asimismo, el referido artículo señala que estas habilitaciones urbanas no se encuentran sujetas a aportes obligatorios y gratuitos; empero, de existir áreas destinadas a recreación pública, educación, salud y otros fines, éstas deberán ser consideradas en la Resolución que aprueba la habilitación urbana de oficio e independizadas según corresponda, con la finalidad de ser transferidas a título gratuito a las entidades beneficiadas.

III. CONCLUSIÓN:

1. Los planos de trazado y lotización que aprueba COFOPRI, proceden de mecanismos diferentes a la habilitación urbana y corresponden al levantamiento técnico de la realidad física preexistente, en la medida que tienen la finalidad de incorporar a la vida formal de la ciudad a los predios involucrados, permitiendo su inscripción registral respectiva.

2. Los proyectos de edificación destinados a generar viviendas de interés social que se realizan en el marco de lo regulado en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, son las únicas edificaciones que pueden ser desarrollados en predios formalizados por COFOPRI, siempre que cumplan con las condiciones y características de zonas urbanas consolidadas, es decir, cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencia, de acuerdo al artículo 2 del referido Reglamento Especial.

3. Para aquellos predios que no tienen intervención de COFOPRI, se debe tramitar la regularización de la habilitación urbana o las Municipalidades podrán declarar la habilitación urbana de oficio, siempre que los mismos cuenten con edificaciones permanentes destinadas para vivienda, con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, así como vías de acceso.

Atentamente,

E. Luz Quevedo Corpus
Arquitecta

Ana María Benedetti Recavarren
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito

Abog. JOSE ANTONIO CERRON VALDIVIA
Director
Dirección de Vivienda

ANEXO 7.10: RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL

San Miguel, 30 de abril del 2026

CARTA N° 023 - 2026-SGC/GDU/MDSM

SRA. MARIAJOSE CELIA LOPEZ GOMEZ
Av. Tomas Marsano 1623, Distrito de Surquillo
Presente. -

Ref: Expediente I20260002846
Asunto: Solicita Información

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted, para saludarla cordialmente, y a su vez cumplir en dar atención a su solicitud, en la cual indicaba a modo de consulta diversos puntos entre los cuales corresponde a la Subgerencia de Catastro atender solo los siguientes:

¿ Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nº29090, como predios que cuentan con habilitación urbana ? De no ser así, ¿ corresponde que dichos predios sean objetos de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad ?.

¿ Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la Municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio ?.

Al respecto, se cumple con dar respuesta a su solicitud de acuerdo al informe técnico Nº061-2026-jbc-SGC- GDU-MDSM, el cual se adjunta con la presente, asimismo se le recomienda que, si tiene alguna consulta relacionada con la aplicación de la Normativa establecida en la Ley 29090 y sus modificatorias, está la puede realizar a título personal, bajo los alcances del Articulo 4 de la Ley 29090, modificado mediante el Decreto Legislativo Nº 1426 que indica: .... "El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones".

Sin otro particular, me despido, no sin antes manifestarle los sentimientos de mi consideración y estima personal.

Atentamente

Municipalidad Distrital de San Miguel
Subgerencia De Catastro
Alicia Jessica Vargas Semisse
SUBGERENTE

Avs/jbc

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL
SUBGERENCIA DE CATASTRO
30 ABR 2026
RECIBIDO
HORA: ..... FIRMA: .....

Informe Técnico N°061-2026-jbc-SGC-GDU-MDSM

A	:	Ing. Alicia Vargas Senisse Subgerente de Catastro
DE	:	Juan Bustamante Coasaca Inspector de Detalle y Técnico de Cartografía y Habilitaciones Urbanas
Asunto	:	Solicitud de Información
Ref.	:	Expediente I20260002846
Fecha	:	30-04-2026

Por el presente, tengo a bien dirigirme a usted, respecto de lo solicitado por Mariajose Celia López Gómez, identificado con DNI Nª 72180803, quien solicita precise información en la relación de la siguiente consulta:

¿ Los predios titulados por COFOPRI deben ser considerados, para efectos de la Ley Nª29090, como predios que cuentan con habilitación urbana ? De no ser así, ¿ corresponde que dichos predios sean objetos de un procedimiento de habilitación urbana y de recepción de obras ante la municipalidad ?.

¿ Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la Municipalidad puede ser objeto de un procedimiento de subdivisión de predio ?.

¿ Un predio titulado por COFOPRI que no cuenta con habilitación urbana aprobada por la Municipalidad puede acceder al otorgamiento de licencia de edificación y a la conformidad de obra correspondiente ?.

De acuerdo a lo solicitado por la administrada, cumplo con informar a su despacho lo siguiente:

El proceso de otorgamiento de Título de Propiedad otorgado por COFOPRI a las ocupaciones informales de predios y la aprobación de su correspondiente plano de trazado y lotización, no significa que la condición rustica a nivel registral del área matriz que se registraba originalmente antes de la independización de cada lote, haya cambiado y los nuevos lotes independizados pasen a ser considerado como predios con habilitación urbana, el proceso de Titulación de COFOPRI, tan solo define el trazo de los lotes y las secciones de vías aprobadas, pudiendo o no el entorno, tener obras pendientes de habilitación como ejecución de veredas, calzadas y de mobiliario urbano.

Las subdivisiones de predio en lotes titulados por COFOPRI, no corresponde ser otorgada, porque los procesos de subdivisión se dan únicamente en lotes urbanos, y para el caso de los lotes titulados por COFOPRI estos son indivisibles, pues no cuentan con habilitación urbana aprobada y porque en muchos casos no cumplen con los parámetros normativos de frente y área mínima, los cuales son regulados para el caso de San Miguel, bajo el cuadro Anexo Nº003 de la Ordenanza 1076-MML.

Con respecto al otorgamiento o no de la Licencia de Edificación en predios titulados por COFOPRI, esta pregunta corresponde ser absuelta por la Subgerencia de Obras Privadas de acuerdo a las competencias atribuidas en el ROF vigente de la Municipalidad, aprobado mediante Ordenanza 476-2023-MDSM, y en cuyo Artículo 90°.- indica que *son Funciones de la Subgerencia de Obras Privadas 1.* ***"Atender expedientes de licencias de edificación en predios urbanos, sean obras nuevas, ampliaciones, remodelaciones, obras menores, demoliciones y otros tipos de obra que requieran de autorización según la normatividad vigente, así como emitir las licencias de los proyectos con resultado conforme."***

279

CONCLUSION

Por todo lo expuesto, corresponde notificar a la administrada mediante Carta, sobre lo indicado en el presente, además se recomienda indicarle que, si tiene alguna consulta relacionada con la aplicación de la Normativa establecida en la Ley 29090 y sus modificatorias, está la puede realizar a título personal, bajo los alcances del Articulo 4 de la Ley 29090, modificado mediante el Decreto Legislativo Nº 1426 que indica: .... ***"El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones".***

Adjunto:
Expediente de la referencia y Proyecto de Carta de Respuesta

Es todo cuanto debo informar

Juan Bustamante Coasaca
Inspector de Detalle y Técnico de Cartografía y Habilitaciones Urbanas

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

San Isidro, 23 de Setiembre de 2020

OFICIO Nº 768-2020-VIVIENDA-VMVU/DGPRVU

Señorita
JANET DORIS TELLO CARRASCO
Subgerente de Autorizaciones Urbanas
Gerencia de Desarrollo Urbano
Municipalidad Metropolitana de Lima.
Jr. Cailloma N° 480-482 – 3er. Piso
Cercado de Lima. -

Asunto : Atención de consulta

Referencia : H.T. N° 13526-2020

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, a través del cual realiza consulta acerca de la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

Sobre el particular, es pertinente indicar que la consulta formulada fue atendida considerando lo dispuesto en la Directiva General No 001-2019-VIVIENDA-DM denominada "Procedimiento para la atención de solicitudes de emisión de opiniones vinculantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones", aprobada por Resolución Ministerial N° 070-2019-VIVIENDA, que tiene por finalidad garantizar la atención oportuna y eficiente a las solicitudes para la emisión de opiniones vinculantes efectuadas por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas.

En ese sentido, remito el Informe Técnico – Legal Nº 032-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-ELQC-AMBR de fecha 21 de septiembre de 2020, el cual hago mío y que atiende su consulta formulada.

Finalmente, se debe indicar que la presente opinión vinculante puede ser utilizada por cualquier administrado en cualquier procedimiento administrativo, cuando así resulte necesario, por cuanto no está supeditado a administrados o procedimientos administrativos particulares.

Atentamente;

HERNÁN NAVARRO FRANCO
Director General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo

JACV/elqc

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

INFORME TECNICO-LEGAL N° 032 -2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR

A	:	**ECO. HERNAN JESÚS NAVARRO FRANCO** Director General Dirección General de Políticas y Regulacion en Vivienda y Urbanismo
ASUNTO	:	Opinión Vinculante sobre la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI
REF.	:	Oficio Nº 020-2020-MML-GDU-SAU Oficio Nº 098-2020-MML-GDU-SAU Oficio N° 013-2020-GDU/MDSMP H.T Nº 13526-2020 H.T N° 22323-2020
FECHA	:	San Isidro, 21 de septiembre de 2020

Por medio del presente nos dirigimos a usted con la finalidad de remitir la Opinión Vinculante acerca de la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

I. BASE LEGAL:

- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo Nº 803, Ley de Promoción del Acceso a la propiedad Informal.
- Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos
- Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-VIVIENDA.
- Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019-VIVIENDA.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA y modificado por Decreto Supremo Nº 006-2015-VIVIENDA.

II. ANALISIS:

2.1 COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN VIVIENDA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO

Conforme lo regulado en el artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, la Dirección de Vivienda es un órgano de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo competente para elaborar la política nacional y sectorial en materia de habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado.

El numeral 10 del artículo 4 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones; por tanto, el referido numeral se constituye en la norma con rango de ley que habilita a este Ministerio a emitir opiniones vinculantes sobre todas las normas, tanto técnicas como procedimentales.

Complementando lo señalado, el numeral 88.1 del artículo 88 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, establece que el MVCS emite opinión vinculante acerca de las normas técnicas y legales que regulan las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los administrados y de las entidades de la administración pública y constituyen fuente del procedimiento administrativo.

El numeral 88.2 del artículo 88 del citado Reglamento, indica que la solicitud de opinión vinculante puede ser formulada por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas; deben ser genéricas, claras y precisas, correspondiendo indicar la disposición legal y/o norma que requiere ser objeto de análisis y deben contener el sustento técnico y legal respectivo en el cual se indique su análisis y posición. En caso se formulen varias consultas, las mismas deben estar relacionadas entre sí. No se consideran consultas, las referidas a asuntos concretos o específicos.

El numeral 88.3 del artículo 88 del citado Reglamento, señala que el MVCS emite opinión vinculante cuando considera necesario aclarar o interpretar normas técnicas y/o legales en materias de habilitaciones urbanas y edificaciones; cuando advierta que los actores de los procesos de habilitaciones urbanas y edificaciones aplican criterios diferentes o de forma errónea las normas sobre dichas materias; o, cuando exista la necesidad de cambiar o modificar una opinión vinculante. Asimismo, emite opinión vinculante sobre proyectos normativos de las entidades de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, en materias de habilitaciones urbanas y edificaciones, a fin de validar que concuerden y no distorsionen las normas técnicas y/o legales vigentes sobre las referidas materias.

El numeral 88.4 del artículo 88 del citado Reglamento, establece que la opinión vinculante que emite el MVCS puede ser utilizada por cualquier administrado en cualquier procedimiento administrativo, cuando así resulte necesario, por cuanto no está supeditado a administrados o procedimientos administrativos particulares.

Para concretar dicha función se emitió la Directiva General Nº 001-2019-VIVIENDA-DM denominada “Procedimiento para la atención de solicitudes de emisión de opiniones vinculantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones”, aprobada por Resolución Ministerial N° 070-2019-VIVIENDA, que tiene por finalidad garantizar la atención oportuna y eficiente a las solicitudes para la emisión de opiniones vinculantes efectuadas por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas.

En ese sentido, la Dirección de Vivienda es el órgano de línea del MVCS competente para emitir opinión técnica y/o legal respecto al sentido de la normativa que regula las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, pudiendo aclararla, interpretarla, cambiarla o modificarla cuando sea necesaria o cuando se abierta que los actores de los procesos de habilitaciones urbanas y edificaciones aplican criterios diferentes o de forma errónea. Las conclusiones no se encuentran vinculadas a la situación particular planteada, sino al sentido estricto de la normativa vigente y son de cumplimiento obligatorio.

2.2 ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio Nº 020-2020-MML-GDU-SAU, la Subgerencia de Autorizaciones Urbanas de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicita que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su organismo competente, atienda consulta bajo los alcances de la Directiva Nº 001-2019-VIVIENDA-DM y emita pronunciamiento que determine que: *"si para la solicitud de Licencia de Edificación, basta que los predios formalizados por COFOPRI cuenten con los planos de trazado y lotización y Cuadro General de Distribución de áreas para acogerse a la Ley Nº 29090 y su reglamento".*

2. Con Oficio Nº 013-2020-GDU/MDSMP, la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de San Martin de Porres, realiza la siguiente consulta sobre: *¿Si el saneamiento físico legal efectuado por el Organismo de Formalizacion de la Propiedad Informal – COFOPRI de las posesiones informales comprendidas en la Ley Nº 28687 y que se encuentran inscritas en el Registro de Predios de la Zona Registral Nº IX – Sede Lima de la SUNARP, acredita que los predios (Independizados, e incluso matrices) comprendidos en dicho saneamiento, ya cuentan con habilitación urbana aprobada (es decir, cuentan con Proyecto de Habilitación Urbana y con Recepción de Obras), o caso contrario les resulta exigible que efectúen los procedimientos administrativos de Habitación Urbana y luego Recepción de Obras, ante el Gobierno Local correspondiente?.*

Al respecto, en el presente Informe se analizará cual es el tratamiento de los predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, cuando se requiera la emisión de una licencia de edificación, de acuerdo con lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado con Decreto Supremo Nº 006-2017-VIVIENDA en adelante la Ley N° 29090, el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2019-VIVIENDA, en adelante el Reglamento y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA.

2.3 DE LA FORMALIZACION DE LAS POSESIONES INFORMALES

La Ley Nº 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalizacion de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotacion de servicios básicos, regula el desarrollo del proceso de formalización de la propiedad informal; el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social orientado a los sectores de menores recursos económicos; y, establece el procedimiento para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización.

Si bien las competencias de formalización corresponden a las municipalidades provinciales, es el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, quien ejecuta los procesos de formalización de las posesiones informales, conforme al Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, creada por la Ley Nº 28687.

En los procesos de formalización de las posesiones informales que efectúa COFOPRI se aprueban, entre otros, planos de trazado y lotización, en los cuales se definen los usos, medidas y áreas correspondientes que deben ser inscritos en el Registro de Predios; de esta manera se incorporan a la vida formal de la ciudad a los predios formalizados, dado que la condición y uso del suelo de los mismos tendrán el carácter urbano y de

zonificación residencial, conforme lo indica el Informe N° 113-2017-COFOPRI/DND, de fecha 21 de diciembre de 2017, emitido por la Dirección de Normas y Desarrollo de COFOPRI.

Por tanto, las acciones de saneamiento físico legal y/o de formalización de la propiedad de posesiones informales, que fueron ejecutadas por las municipalidades u otras entidades competentes, que si bien fueron diseñadas para efectuar una regularización de la propiedad, generada por la ocupación informal del suelo donde se asienta una vivienda y le otorga carácter urbano, en la medida que cuentan con servicios públicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y vía de accesibilidad, no constituye el proceso formal del cambio de la condición del uso del suelo ni la regularización de la edificaciones existentes.

2.4 DE LAS MUNICIPALIDADES COMO ENTIDADES GENERADORAS DE CATASTRO

De acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines; representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

El artículo 79 de la referida Ley establece que las municipalidades provinciales y distritales, en adición a sus funciones específicas exclusivas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen la función de elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural, así como distrital, respectivamente.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley N° 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios, señala que las municipalidades son organismos generadores de catastro; por tanto, siendo que el catastro de predios está definido como un inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito y se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio nacional, corresponde a las municipalidades actualizar su catastro predial verificando la existencia de zonas urbanas consolidadas que cuenten con lotes edificables, servicios públicos domiciliarios instalados, pistas, veredas e infraestructura vial, redes de agua, desagüe o alcantarillado y servicios de alumbrado público[1].

2.5 DE LA TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES PARA LA EMISIÓN DE LICENCIAS DE EDIFICACIÓN EN PREDIOS FORMALIZADOS POR COFOPRI

Al respecto se debe indicar que la legislación nacional vigente en materia de habilitaciones urbanas y de edificaciones, constituida por la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, así como el Reglamento Nacional de Edificaciones, concuerdan en establecer que la forma de convertir un terreno rustico o eriazo en urbano es mediante un proceso de habilitación urbana por el cual las municipalidades autorizan la ejecución de obra de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto, así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables.

[1] Definición de zona urbana consolidada, regulada en el numeral 3 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-VIVIENDA.

Por tanto, la habilitación urbana genera lotes regulares y aptos para ser edificados, sean estos privados o de dominio público del Estado; así como, espacios públicos de uso público irrestricto, conformado por vías de circulación vehicular y peatonal además de áreas dedicadas a parques. Para la ejecución de obras en los lotes resultantes se requiere una licencia municipal que permita construir una obra de carácter permanente cuyo destino sea albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades.

No obstante, existen posesiones informales que han sido formalizadas por COFOPRI, que si bien sus procesos no constituyen métodos regulares para el cambio de la condición del uso del suelo ni para la regularización de edificaciones existentes, no debemos desconocer que la documentación técnica que elabora constituyen la representación gráfica de la distribución urbana en donde se definen los usos, medidas y áreas correspondientes[2]; por tanto, generan información técnica en las cuales se advierte la realidad física y el destino de los lotes existentes.

Como bien indica COFOPRI, los planos de trazado y lotización que aprueba en los procesos de formalización y saneamiento físico legal, constituyen mecanismos diferentes a un proceso de habilitación urbana, que incorporan a la vida formal de la ciudad a los predios involucrados, siendo que la condición del suelo tiene carácter urbano y de zonificación residencial[3].

En este supuesto se ubica el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA y Decreto Supremo N° 002-2020-VIVIENDA, cuando dispone que los proyectos de edificación destinados a vivienda de interés social se pueden ejecutar en predios formalizados por COFOPRI o donde ésta haya intervenido, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencia.

De esta manera, corresponde a las municipalidades corroborar la información técnica generada por COFOPRI y verificar que el predio cuente con obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, así como de distribución de energía e iluminación pública debidamente instaladas, con el objetivo de permitir o autorizar la ejecución de edificaciones; sin perjuicio de lo señalado, las municipalidad deben realizar los procesos formales para el cambio de uso del suelo de rústico a urbano.

2.6 DE LAS VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL Y SU UBICACIÓN

De acuerdo al artículo 2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-2020-VIVIENDA, señala que una vivienda de interés social es aquella solución habitacional subsidiada por el estado y destinada a reducir el déficit habitacional, cuyo valor máximo y sus requisitos, se encuentran establecidos en el marco de los Programas Techo Propio, Crédito Mivivienda, así como cualquier otro producto promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Mientras que el literal a) del numeral 2.2 del referido artículo dispone que los proyectos de edificación, además de poder ejecutarse en predios ubicados en áreas urbanas y áreas urbanizables inmediatas, pueden ejecutarse en predios formalizados COFOPRI o donde esta entidad haya intervenido, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencia.

[2] Definición de plano de trazado y lotización, señalada en el Glosario de Términos de COFOPRI.
[3] Conclusión del Informe N° 113-2017-COFOPRI/DND, de fecha 21 de diciembre de 2017, emitido por la Dirección de Normas y Desarrollo de COFOPRI.

En ese sentido, un proyecto de edificación destinado a generar viviendas de interés social, indistinto a la modalidad que le corresponda, desarrollado en el marco del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, puede ejecutarse en predios formalizados por COFOPRI, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso para caso de emergencia.

Adicionalmente, se debe considerar que de acuerdo al Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional – BFH, para la modalidad de Aplicación de Construcción en Sitio Propio, aprobado por Resolución Ministerial N° 120-2020-VIVIENDA, se pueden presentar proyectos de edificación en predios que cuenten, entre otros, con Título de Propiedad otorgado por COFOPRI, siempre que en él se consigne el valor del predio.

Asimismo, el Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional – BFH, para la modalidad de Aplicación de Adquisición de Vivienda Nueva, aprobado por Resolución Ministerial N° 170-2017-VIVIENDA, señala que los proyectos que se formulen bajo esta modalidad pueden plantearse en predios formalizados por COFOPRI, los cuales deben contar con los servicios públicos domiciliarios de agua, desagüe y energía eléctrica, debidamente instalados.

2.7 LAS ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS QUE NO FUERON FORMALIZADAS POR COFOPRI

Uno de los procedimientos administrativos que regula la legislación vigente para cambiar el uso del suelo de rústico a urbano es el procedimiento de habilitación urbana de oficio, regulado en el artículo 24 de la Ley.

En la referida norma se establece como una potestad de las municipalidades distritales y las provinciales o la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, declarar la habilitación urbana de oficio de aquellos predios que se encuentren registralmente calificados como rústicos, ubicados en zonas urbanas consolidadas que cuenten con edificaciones permanentes destinadas para vivienda, con equipamiento urbano, de ser el caso, así como con servicios públicos domiciliarios de agua potable, desagüe o alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público.

Mediante dicha declaración las municipalidades otorgan la correspondiente calificación de urbano de conformidad con su realidad local y disponen la inscripción registral del cambio de uso de suelo rústico a urbano. Asimismo, el referido artículo señala que estas habilitaciones urbanas no se encuentran sujetas a aportes obligatorios y gratuitos; empero, de existir áreas destinadas a recreación pública, educación, salud y otros fines, éstas deberán ser consideradas en la Resolución que aprueba la habilitación urbana de oficio e independizadas según corresponda, con la finalidad de ser transferidas a título gratuito a las entidades beneficiadas.

III. CONCLUSIÓN:

1. Los planos de trazado y lotización que aprueba COFOPRI, proceden de mecanismos diferentes a la habilitación urbana y corresponden al levantamiento técnico de la realidad física preexistente, en la medida que tienen la finalidad de incorporar a la vida formal de la ciudad a los predios involucrados, permitiendo su inscripción registral respectiva.

2. Los proyectos de edificación destinados a generar viviendas de interés social que se realizan en el marco de lo regulado en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, son las únicas edificaciones que pueden ser desarrollados en predios formalizados por COFOPRI, siempre que cumplan con las condiciones y características de zonas urbanas consolidadas, es decir, cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencia, de acuerdo al artículo 2 del referido Reglamento Especial.

3. Para aquellos predios que no tienen intervención de COFOPRI, se debe tramitar la regularización de la habilitación urbana o las Municipalidades podrán declarar la habilitación urbana de oficio, siempre que los mismos cuenten con edificaciones permanentes destinadas para vivienda, con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, así como vías de acceso.

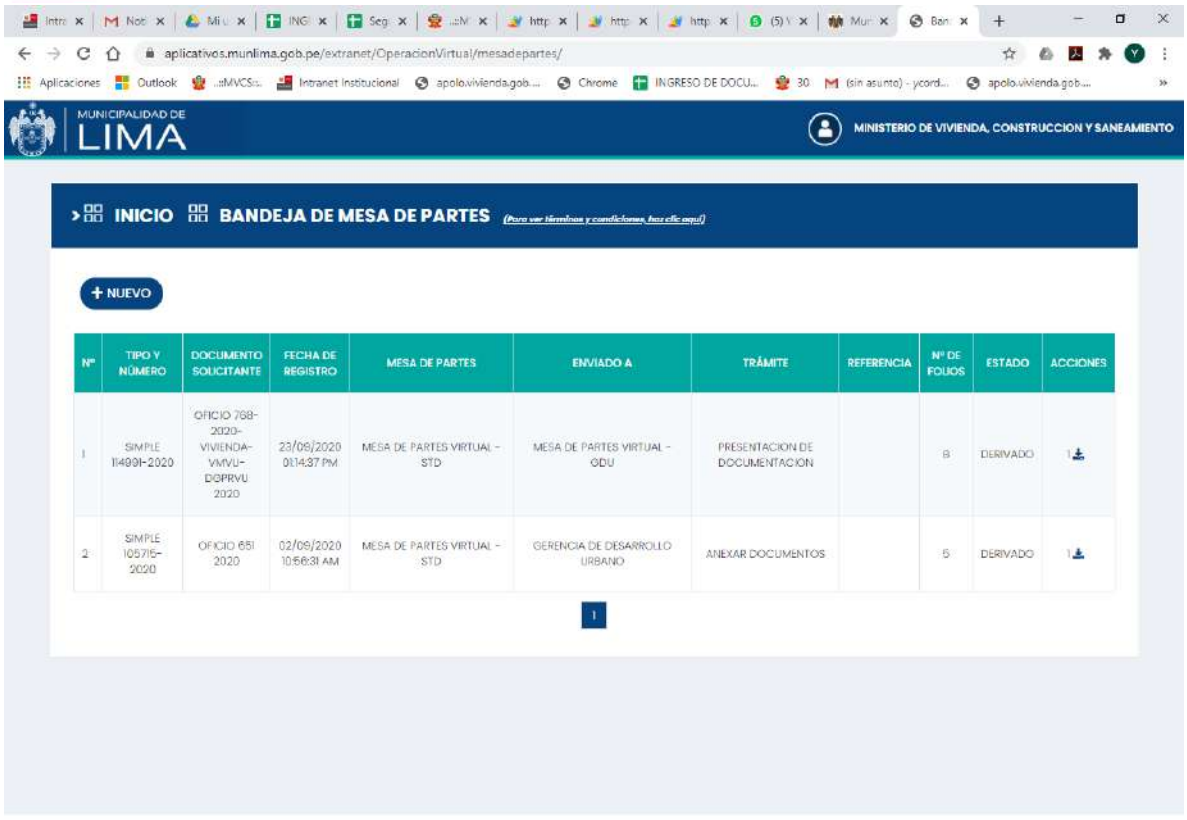
Atentamente,

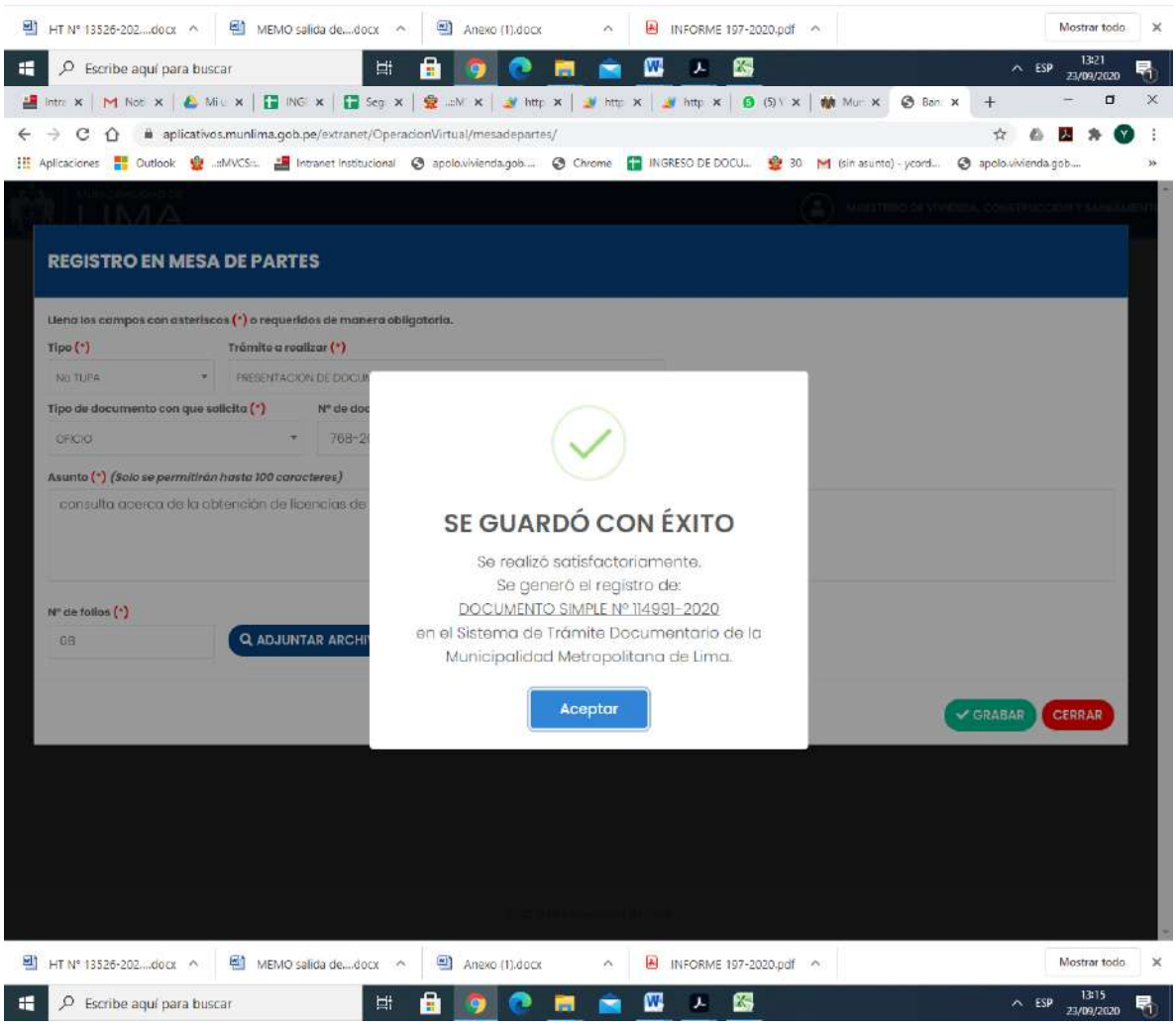
E. Luz Quevedo Corpus
Arquitecta

Ana María Benedetti Recavarren
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito

Abog. JOSE ANTONIO CERRON VALDIVIA
Director
Dirección de Vivienda


aplicativos.munlima.gob.pe/extranet/OperacionVirtual/mesadepartes/
MUNICIPALIDAD DE LIMA
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO
INICIO
BANDEJA DE MESA DE PARTES
(Para ver términos y condiciones, haz clic aquí)
+ NUEVO
Nº | TIPO Y NÚMERO | DOCUMENTO SOLICITANTE | FECHA DE REGISTRO | MESA DE PARTES | ENVIADO A | TRÁMITE | REFERENCIA | Nº DE FOLIOS | ESTADO | ACCIONES
1 | SIMPLE 11499I-2020 | OFICIO 768-2020-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU 2020 | 23/09/2020 01:14:37 PM | MESA DE PARTES VIRTUAL - STD | MESA DE PARTES VIRTUAL - ODU | PRESENTACION DE DOCUMENTACION | | 8 | DERIVADO
2 | SIMPLE 105715-2020 | OFICIO 651 2020 | 02/09/2020 10:56:31 AM | MESA DE PARTES VIRTUAL - STD | GERENCIA DE DESARROLLO URBANO | ANEXAR DOCUMENTOS | | 5 | DERIVADO
1
2020 © Municipalidad de Lima


REGISTRO EN MESA DE PARTES
Llena los campos con asteriscos (*) o requeridos de manera obligatoria.
Tipo (*)
Trámite a realizar (*)
Tipo de documento con que solicita (*)
Asunto (*) (Solo se permitirán hasta 100 caracteres)
Nº de folios (*)
ADJUNTAR ARCHI
GRABAR
CERRAR
SE GUARDÓ CON ÉXITO
Se realizó satisfactoriamente.
Se generó el registro de:
DOCUMENTO SIMPLE Nº 11499I-2020
en el Sistema de Trámite Documentario de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
Aceptar

MUNICIPALIDAD DE LIMA

OFICIO N° 098 -2020-MML-GDU-SAU

Lima, 06 ABR. 2020

Señores:
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
Av. República de Panamá N° 3650 -San Isidro
Presente.-

Asunto: **REITERA** consulta realizada sobre procedimientos para la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI mediante Oficio N° 020-2020-MML-GDU-SAU de fecha **24.01.2020** recepcionado con fecha **28.01.2020**.

Me es grato dirigirme a usted, a fin de reiterar a vuestro despacho se sirva emitir opinión vinculante, en relación a los predios sometidos al proceso de saneamiento integral efectuado por COFOPRI, que cuentan con Planos de trazado y lotización con el Cuadro General de distribución de áreas inscritos en el Registro de Predios, si estos pueden acogerse a los tramites de Licencia de Edificación establecida en la Ley 29090 y su reglamento.

Al respecto es de indicar que mediante el Oficio N° 020-2020-MML-GDU-SAU de fecha **24.01.2020** recepcionado con fecha **28.01.2020** se realizó la presente consulta, sin contar a la fecha con una respuesta al respecto, a pesar de haber cumplido con lo establecido en la Directiva N° 001-2019-VIVIENDA-DM; que regula el PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE EMISIÓN DE OPINIONES VINCULANTES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO, EN MATERIA DE HABILITACIONES URBANAS Y EDIFICACIONES.

Asimismo, es de indicar que antes de la declaración del estado de emergencia establecido mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM de fecha 15.03.2020, ante las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, el cual fue ampliado a través de los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM, N° 087-2020-PCM y siguientes, se vino coordinando telefónicamente con vuestro despacho, sin embargo a la fecha no se ha recibido respuesta al respecto, a pesar que el levantamiento de la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos se realizó con fecha 11.06.2020.

Por lo expuesto, se solicita se sirva atender nuestro pedido por ser de suma importancia para establecer un criterio de aplicación en el caso antes descrito.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA
DESARROLLO URBANO

Janet Doris Tello Carrasco
Subgerente de Autorizaciones Urbanas

MUNICIPALIDAD DE LIMA

"Año de la Universalización de la Salud"

ARGO

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo
28 ENE. 2020
N° 135-26
Hora: 1:24 Por:
RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

OFICIO N° 020 -2020-MML-GDU-SAU

Lima, 24 ENE. 2020

Señor:
HERNÁN NAVARRO FRANCO
DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
Av. República de Panamá N° 3650 -San Isidro.
Presente.-

Asunto: Consulta sobre procedimientos para la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI.

Me es grato dirigirme a usted, a fin de solicitar a vuestro despacho se sirva emitir opinión vinculante, en relación a los predios sometidos al proceso efectuado por COFOPRI, que cuentan con Planos de trazado y lotización con el Cuadro General de distribución de áreas inscritas en el Registro de Predios.

Al respecto, de acuerdo al artículo 3.2° literal c) del Reglamento de Licencias de Habilitación urbana y Licencias de edificación aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, se establece que para la obtención de la Licencia de Edificación, se tiene que acreditar que el predio cuenta, por lo menos, con el correspondiente proyecto de habilitación urbana aprobado, en ese sentido es necesario se establezca si los administrados que cuenten con predios formalizados por COFOPRI y Planos de trazado y lotización con el Cuadro General de distribución de áreas inscritos en el Registro de Predios, pueden acogerse a la Ley 29090.

Es preciso indicar que desde el año 1996, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal — COFOPRI (inicialmente denominada Comisión de Formalización de la Propiedad Informal), es la institución pública descentralizada, encargada de efectuar el saneamiento físico-legal de posesiones informales, predios rurales, terrenos eriazos, comunidades campesinas y propiedades de entidades públicas y privadas a nivel nacional.

Por lo anteriormente expuesto, de acuerdo a la Directiva N° 001-2019-VIVIENDA-DM, se adjunta informe, a fin de que emita pronunciamiento que determine si para la solicitud de Licencias de Edificación, basta que los predios formalizados por COFOPRI cuenten con la inscripción de los Planos de trazado y lotización y Cuadro General de distribución de áreas para acogerse a la Ley 29090 y su reglamento.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DESARROLLO URBANO

Jacqueline María Seminario Estrada
Subgerente de Autorizaciones Urbanas (e)

JMSE/ cro

MUNICIPALIDAD DE LIMA

SUBGERENCIA DE AUTORIZACIONES URBANAS

24 ENE. 2020
RECIBIDO
HORA 10:13 RESP.

INFORME N° 094 -2020-MML-GDU-SAU-AL

A : JACQUELINE SEMINARIO ESTRADA
Subgerente de Autorizaciones Urbanas (e)

De : ROSA V. LINARES DEL PINO
Abogada del Área Legal de la Subgerencia de Autorizaciones Urbanas

Asunto : Requerimiento de opinión vinculante al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sobre procedimientos para la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI

Fecha : 24 ENE 2020

ANTECEDENTES:

Habiéndose advertido que a la fecha se vienen remitiendo a esta asesoría legal para opinión, expedientes referidos a procedimientos de obtención de Licencias de Edificación, cuya característica en común es que se trata de predios sometidos al proceso de saneamiento integral efectuado por COFOPRI, cuya inscripción de los Planos de trazado y lotización y del Cuadro General de distribución de Áreas constan en su correspondiente Partida registral, consultando si con ello queda acreditado el requisito sobre habilitación urbana aprobada al que se refiere el art. 3° numeral 3.2 literal c) del Reglamento de Licencias de Habilitación urbana y Licencias de edificación aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, y a fin de establecer un solo criterio legal respecto a la evaluación de dichos expedientes administrativos; se hace imprescindible contar con la opinión vinculante por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, razón por la cual se deriva el presente informe legal a su Despacho, para su consideración.

ANÁLISIS:

1. El Reglamento de Licencias de Habilitación urbana y Licencias de edificación aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA establece:

> ***"Artículo 88.- Opinión vinculante***
> ***88.1 El MVCS emite opinión vinculante acerca de las normas técnicas y legales que regulan las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones,*** *las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los administrados y de las entidades de la administración pública y constituyen fuente del procedimiento administrativo.*
> ***88.2 La solicitud de opinión vinculante puede ser formulada por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas; deben ser genéricas, claras y precisas, correspondiendo indicar la disposición legal y/o norma que requiere ser objeto de análisis y deben contener el sustento técnico y legal respectivo en el cual se indique su análisis y posición.*** *En caso se formulen varias consultas, las mismas deben estar relacionadas entre sí. No se consideran consultas, las referidas a asuntos concretos o específicos.*
> *(...)"*
> (énfasis agregado)

2. Por su parte, la Directiva General N° 001-2019-VIVIENDA-DM - "Procedimiento para la atención de Solicitudes de Emisión de Opiniones Vinculantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en Materia de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones", formulada por: Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, aprobada por Resolución Ministerial N° 070-2019-VIVIENDA de fecha 28 de febrero de 2019, dispone que las consultas que formulen las entidades de la administración pública, así como las personas naturales o jurídicas, deben contener el sustento técnico y legal respectivo en el cual se indique su análisis y posición. Asimismo, señala que la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, y la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, de acuerdo a sus competencias y funciones, emiten opinión vinculante sobre la normativa del sector

relacionada con las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones; siendo el plazo máximo para atender la solicitud de treinta (30) días hábiles, conforme a lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444.

3. Sobre el particular, el **artículo 3.2° literal c) del Reglamento de Licencias de Habilitación urbana y Licencias de edificación aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, establece que para la obtención de la Licencia de Edificación, se tiene que acreditar que el predio cuenta, por lo menos, con el correspondiente proyecto de habilitación urbana aprobado.**

4. De acuerdo a la disposición legal antes citada, los administrados deben acreditar que el predio objeto de solicitud de licencia de edificación cuenta con habilitación urbana aprobada; sin embargo, en el caso de aquellos predios que forman parte de los asentamientos humanos que están consolidados, pues cuentan con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, y que han sido sometidos al proceso de saneamiento integral efectuado por COFOPRI; solo cuentan con la inscripción de los Planos de trazado y lotización y del Cuadro General de distribución de Áreas que constan en sus respectivas Partidas registrales.

5. No obstante desde el año 1996, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal — COFOPRI (inicialmente denominada Comisión de Formalización de la Propiedad Informal), es la institución pública descentralizada, encargada de efectuar el saneamiento físico-legal de posesiones informales, predios rurales, terrenos eriazos, comunidades campesinas y propiedades de entidades públicas y privadas a nivel nacional. Asimismo, dentro de sus competencias se encuentra la de efectuar el levantamiento, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro predial del país derivado de la formalización.

6. En esa misma línea, a través de la dación de la Ley N° 28923 - Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, publicada el 08.12.2006; se crea un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios (vigente hasta el 31.12.2021), por el cual COFOPRI asume de manera excepcional las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico-legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales (de competencia de las municipalidades), a que se refiere el Título I de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos y demás normas reglamentarias.

7. Conforme a esta última norma en mención, el régimen extraordinario de formalización de la propiedad urbana, comprende el saneamiento integral de los asentamiento humanos, que incluye el estudio físico-legal, levantamiento topográfico de la lotización: determinación del perímetro, georeferenciación, levantamiento de cabezas de manzanas y lotes, edición de planos de trazado y lotización, etc.; que conllevan finalmente a la aprobación e inscripción registral de los planos perimétrico y de trazado y lotización que haría las veces de un procedimiento regular de habilitación urbana de oficio que se aprueba en vía municipal, en virtud a las competencias otorgadas y a las condiciones especiales que presentan las posesiones informales sobre predios de propiedad del Estado.

8. Finalmente cabe acotar que el Reglamento Especial de Habilitación urbana y edificación, aprobado por D.S. N° 010-2018-VIVIENDA y modificado por D.S. N° 002-2020-VIVIENDA, contempla en el numeral 2.2 (De acuerdo a las características del Suelo) del art. 2 sobre sus Alcances, que los proyectos de edificación se ejecutan en predios habilitados o con proyecto de habilitación urbana aprobado, no obstante se incluyen los proyectos de edificación en predios formalizados por COFOPRI o donde éste haya intervenido, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencias.

CONCLUSIÓN:

Por los argumentos legales expuestos en el presente análisis, se hace imprescindible el pronunciamiento vinculante por parte de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a fin de determinar si para la solicitud de Licencias de Edificación, basta con la inscripción efectuada por

COFOPRI de los Planos de trazado y lotización y del Cuadro General de distribución de Áreas, en sus correspondientes Partidas registrales para que puedan acogerse a la Ley 29090 y su reglamento, teniendo en consideración que la gran mayoría de estos predios cuentan con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica; a cuyo efecto se adjunta un proyecto de oficio para su consideración.

Es cuanto informo a usted.

Atentamente,

ROSA V. LINARES DEL PINO
Abogada
C.A.C. N° 7754

PERÚ | Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Hoja de Trámite

00013526-2020

EXTERNO

Remitente	:	MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Destinatario	:	DGPRVU - DIRECCION GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACION EN VIVIENDA Y URBANISMO
Documento	:	OFICIO 20-2020-MML-GDU-SAU **Folios :** 1
Asunto	:	CONSULTA SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS DE EDIFICACIÓN EN PREDIOS FORMALIZADOS POR COFOPRI.
Fecha	:	28/01/2020 01:24:12 p.m. **Snip :**
Observaciones	:	41746612-JOHN CARLOS PAQUI

Destino	Acciones	Fecha	Responsable	Firma	Observaciones

1 Acción
2 Tramitar
3 Revisar
4 V°B°
5 Coordinar
6 Conocimiento
7 Proyectar Dispositivo
8 Consolidar
9 Seguimiento
10 Dar Respuesta
11 Difundir
12 Archivo
13 Evaluar
14 Preparar Respuesta
15 Opinión
16 Corregir
17 Informe
18 Asistir
19 Otros

MUNICIPALIDAD DE LIMA

"Año de la Universalización de la Salud"

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
SECRETARÍA GENERAL
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo
28 ENE. 2020
N° 13526
Hora: 1:24 Por:
RECIBIDO
SEDE SAN ISIDRO

OFICIO N° 020 -2020-MML-GDU-SAU

Lima, 24 ENE. 2020

Señor:
HERNÁN NAVARRO FRANCO
DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
Av. República de Panamá N° 3650 -San Isidro.
Presente.-

Asunto: Consulta sobre procedimientos para la obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI.

Me es grato dirigirme a usted, a fin de solicitar a vuestro despacho se sirva emitir opinión vinculante, en relación a los predios sometidos al proceso efectuado por COFOPRI, que cuentan con Planos de trazado y lotización con el Cuadro General de distribución de áreas inscritas en el Registro de Predios.

Al respecto, de acuerdo al artículo 3.2° literal c) del Reglamento de Licencias de Habilitación urbana y Licencias de edificación aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, se establece que para la obtención de la Licencia de Edificación, se tiene que acreditar que el predio cuenta, por lo menos, con el correspondiente proyecto de habilitación urbana aprobado, en ese sentido es necesario se establezca si los administrados que cuenten con predios formalizados por COFOPRI y Planos de trazado y lotización con el Cuadro General de distribución de áreas inscritos en el Registro de Predios, pueden acogerse a la Ley 29090.

Es preciso indicar que desde el año 1996, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal — COFOPRI (inicialmente denominada Comisión de Formalización de la Propiedad Informal), es la institución pública descentralizada, encargada de efectuar el saneamiento físico-legal de posesiones informales, predios rurales, terrenos eriazos, comunidades campesinas y propiedades de entidades públicas y privadas a nivel nacional.

Por lo anteriormente expuesto, de acuerdo a la Directiva N° 001-2019-VIVIENDA-DM, se adjunta informe, a fin de que emita pronunciamiento que determine si para la solicitud de Licencias de Edificación, basta que los predios formalizados por COFOPRI cuenten con la inscripción de los Planos de trazado y lotización y Cuadro General de distribución de áreas para acogerse a la Ley 29090 y su reglamento.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DESARROLLO URBANO
Jacqueline Martha Seminario Estrada
Subgerente de Autorizaciones Urbanas (e)

JMSE/ cro

COFOPRI
ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL

SECRETARIA GENERAL
COFOPRI
DOCUMENTO RECEPCIONADO
22 DIC 2017
REG. ..... Hr: 9:00

INFORME N°113 -2017-COFOPRI/DND

A : **M. Sc. CLAUDIO TANTAHUILLCA MAYHUA**
Secretario General

De : **MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA**
Directora (e) de Normalización y Desarrollo

Asunto : Consulta sobre plano de trazado y lotización que aprueba COFOPRI en los procesos de formalización de la propiedad.

Referencia : a) Proveído N° 3145-2017-COFOPRI/SG
b) Oficio N° 734-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV (2017057268)
c) Memorándum N° 0828-2017-COFOPRI/DFINT

Fecha : San Isidro, 21 DIC. 2017

Por medio del presente cumplo con elevar a usted la opinión institucional que ha sido requerida por Director de la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante el documento b) de la referencia, signado como solicitud 2017057268 el Director de la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, realiza consulta respecto si el plano el de trazado y lotización que aprueba COFOPRI en los procesos de formalización de la propiedad reemplaza a las habilitaciones urbanas convencionales; y cuál sería la condición y uso del suelo de aquellos predios sometidos a procesos de formalización de la propiedad de posesiones informales.

II. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N° 27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal.
- Ley N° 26785, Autorizan a la COFOPRI a rectificar de oficio área, perímetro y linderos de predios contenidos en planos aprobados por entidades que hayan realizado saneamiento físico-legal o habilitaciones urbanas.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades-LOM.
- Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso a Suelo y Dotación de Servicios Básicos.
- Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones
- Ley Nº 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley Nº 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Ley Nº 29802, Ley que amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007.

ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – Dirección de Normalización y Desarrollo – M. Postigo E.

- Ley Nº 30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta de otras medidas prioritarias.
- Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Legislativo N° 1202, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo Nº 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal
- Decreto Supremo N° 009-99-MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 013-99-MTC, Reglamento de Formalización de la Propiedad a Cargo de COFOPRI.
- Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, Reglamento del Título I de la Ley N°28687 referido a Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Poblados Informales y Urbanizaciones Populares.
- Decreto Supremo N° 008-2007-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 28923 Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos.
- Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA, Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090.

III. ANALISIS:

3.1 La formalización de la propiedad informal, no es una política nueva en el país. Desde la emisión de la Ley N° 13517 "Declarando de necesidad y utilidad públicas e interés nacional la remodelación, saneamiento legalización de los Barrios Marginales o Barriadas, existentes en las áreas urbanas y sub-urbanas del territorio nacional" del 15 de febrero de 1961 a cargo de la Corporación Nacional de Vivienda, son más de 60 años en que el Estado Peruano viene atendiendo, desde diferentes competencias y diseños, la incorporación de las ocupaciones urbanas informales a la ciudad formal.

3.2 De esta forma, la Ley Nº 23853 Ley Orgánica de Municipalidades que determinaba dicha competencia a las municipalidades, fue derogada por la Ley 26557 al disponer que la transferencia las competencias y procedimientos municipales relacionados con la adjudicación, el saneamiento físico legal, la titulación y la habilitación urbana al organismo especializado que se cree para tal fin, conforme lo disponía el inciso 4) del artículo 2 de esa misma Ley.

3.3 El 26 de marzo de 1996, mediante la emisión del Decreto Legislativo N°803, se crea COFOPRI como el organismo especializado para ejecutar el proceso de formalización de las posesiones informales en el país, mediante competencias exclusivas y excluyentes. En el año 2001, se emite el Decreto Supremo N° 005-2001-JUS que creó las Comisiones Provinciales de Formalización, las que asumían, previo convenio, la ejecución de la formalización en las jurisdicciones donde se conformen.

3.4 En tal sentido, la legislación nacional ha establecido mecanismos diferentes para que las posesiones informales en el ámbito urbano sean incorporadas a la formalidad, siendo que la Ley N° 28687 "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos", especialmente de su Título I, es la última ley emitida que norma la formalización de las posesiones informales. Dicha normativa se emite en el marco de las competencias de la Ley

Orgánica de Municipalidades-LOM y señala que las competencias de la formalización corresponden a las municipalidades provinciales.

3.5 No obstante, el legislador previó crear el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos-RTEF para que la formalización de las posesiones informales se ejecute de forma directa por COFOPRI, en tanto órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales en el saneamiento de la propiedad predial; régimen que se mantiene vigente hasta el 31.12.2017 conforme las disposiciones de la Ley N° 30513.

3.6 De lo anotado, es visible y transparente que la formalización resulta una vía de incorporación de las ocupaciones informales a la vida formal de la ciudad, esto es, conformantes de la trama urbana, de la dinámica tributaria, de su integración a los servicios básicos, etc., y por ende, una forma y trámite diferente a la habilitación urbana.

3.7 Es preciso indicar que, la Habilitación urbana[1] viene a ser el proceso de convertir un terreno rustico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, distribución de agua y recolección de desagüe, distribución de energía e iluminación pública. Requiere efectuar aportes gratuitos e importa el cumplimiento de formalidades y la ejecución de un conjunto de obras físicas de carácter obligatorio.

3.8 Conforme a lo expuesto, COFOPRI viene aprobando planos de Trazado y Lotización como parte del proceso de formalización, en el saneamiento de los predios matrices donde se asientan las posesiones informales que resultan con un diagnóstico favorable que indica la viabilidad de su formalización.

3.9 De las acciones de saneamiento físico que forma parte del proceso 1 o Formalización integral, la elaboración de planos tiene como objetivo incorporar[2] el destino asignado por los poseedores a las áreas en proceso de formalización, reconociendo si constituyen áreas para vivienda, comercio, industria, equipamiento urbano, circulación

---

[1] Artículo 3 de la Ley N° 29090, modificada por la Ley N° 29898, 30056 y 30494:
"1. Habilitación urbana: El proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
(...)."

[2] Decreto Supremo N° 013-99-MTC.
Artículo 18.- Elaboración y aprobación de planos.
Los planos, sus rectificaciones y modificaciones requeridos para la inscripción registral de los derechos de propiedad, se obtendrán y aprobaran de la siguiente manera:
a) Cuando se trate de una Posesión Informal que no cuente con planos perimétricos y de trazado y lotización, se elaborarán y serán aprobados mediante resolución de la Gerencia de Titulación.
b) Cuando se trate de una Posesión Informal que cuente con planos aprobados por entidades que hubieran tenido competencia con anterioridad a COFOPRI, inscritos o no, que el Informe determine que requieren modificaciones, rectificaciones o replanteos, se realizaran y serán aprobadas mediante resolución de la Gerencia de Titulación. La rectificación o modificación será amparada en lo dispuesto por el Artículo 39 del Marco Legal.
c) Cuando se trate de una Posesión Informal que cuente con planos aprobados por entidades que hubieran tenido competencia con anterioridad a COFOPRI, inscritos o no, que el Informe determine que no requieren rectificaciones o modificaciones, se empleara las resoluciones que los aprobaron.
Conforme a lo dispuesto en el Artículo 39 del Marco Legal, los planos aprobados incorporarán el destino asignado por los poseedores a las áreas en proceso de formalización, reconociendo si constituyen áreas para vivienda, comercio, industria, equipamiento urbano, circulación y otras. Los planos aprobados reconociendo el destino real asignado a los lotes no implica la asignación de zonificación o de uso alguno, competencias que corresponden exclusivamente a los Gobiernos Locales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades. COFOPRI oficiara al municipio distrital o provincial, tratándose del cercado, respectivo, adjuntando copia del plano de trazado y lotización aprobado."

ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – Dirección de Normalización y Desarrollo – M. Postigo E.

y otras, reconociendo el destino real asignado a los lotes lo que no implica la asignación de zonificación o de uso alguno, competencia que corresponde exclusivamente a los Gobiernos Locales.

3.10 Conforme el Glosario de Términos de COFOPRI; se ha precisado que el plano de trazado y lotización elaborado por COFOPRI, es *"la representación gráfica de la distribución urbana en donde se definen los usos, medidas y áreas correspondientes (viviendas, aportes reglamentarios, vías y otros)"*[3] Estos planos plasman la realidad física y destino dado a los lotes relegando lo ya existente, pues son planos emitidos dentro de un proceso de regularización de tenencia del suelo urbano para su inscripción en el Registros de Predio, por lo que es un plano emitido conforme al marco especial de formalización, orientado a relevar la condición física existente para cada lote de las posesiones informales, la delimitación de dichos lotes para su adjudicación en propiedad a sus ocupantes, que reúnan los requisitos de titulación. (subrayado nuestro)

3.11 Concordante a esta afirmación corre el Informe N° 0037-2017-COFOPRI/DFINT-SFINT-OE, mediante el cual se aclara y precisa los contenidos del oficio N° 140-2015-COFOPRI/DFINT que ha sido citado en la consulta y, enmendando, señala que los planos de trazado y lotización que aprueba COFOPRI como parte del proceso de formalización integral de predios informales reflejan la posesión u ocupación del predio matriz y de los lotes individuales; así como toda otra circunstancia relevante de la realidad física de la ocupación informal, que permite definir y asignar el destino de los lotes, teniendo como base el ejercicio de la posesión o situación de hecho de los predios, precisa que la intervención de los organismos formalizadores sobre los predios ocupados por posesiones informales de carácter urbano no puede equipararse a los procesos de habilitaciones urbana, pese a que el proceso de formalización de estos permite la incorporación de los mismos a la urbe tal como sucede con los asentamientos humanos y otras formas de posesión comprendidas en el ámbito de lo informal.

3.12 Respecto del contenido del informe N° 242-2017-COFOPRI/OZLC citado en la consulta, el cual especifica en sus conclusiones que *"...los planos de trazado y lotización de posesiones informales aprobados por COFOPRI en el marco de los procesos de formalización de la propiedad corresponden a un régimen jurídico especial y exclusivo que recoge la realidad física y el destino de los lotes para su incorporación formal al registro de predios; no implica un procedimiento de aprobación de habilitación urbana convencional por tanto no la remplaza..."*, se ajusta al análisis realizado previamente, en relación a que los planos de trazado y lotización plasman la realidad física existente el cual se desarrolla durante las acciones de formalización integral.

3.13 Debemos anotar que corresponde al MVCS verificar si la normatividad vigente, ha precisado reglas que puedan afectar las inscripciones posteriores que realicen los propietarios de predios formalizados.

3.14 Respecto a la consulta que se refiere a la condición y uso del suelo de los predios sometidos a procesos de formalización, se debe tener en cuenta que el artículo 29° del TUO de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal aprobado por el Decreto Supremo N° 009-99-MTC, modificado por el Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1202, establece un mandato respecto de la condición de urbana y la zonificación de las áreas que han sido formalizadas por COFOPRI:

[3] Glosario de Términos Técnico Legal de COFOPRI Resolución de Presidencia N°001-2006-COFOPRI-PC

"Los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, centros urbanos informales, Programas de Adjudicación de Lotes de Vivienda, y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos que sean definidos mediante Directiva de COFOPRI, quedarán automáticamente incorporados al área de expansión urbana de la municipalidad provincial correspondiente y tendrán una zonificación residencial de densidad alta."

3.15 El reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, dispuso en su Décimo Quinta Disposición Complementaria Final[4] referida a la Zonificación Residencial, que concluído el proceso de formalización integral, las municipalidades provinciales y distritales, según corresponda, adecuarán sus planos de zonificación urbana, asignando al terreno que ocupa la posesión informal, la zonificación residencial respectiva.

3.16 En tal sentido, las áreas formalizadas por COFOPRI, forman parte del área urbana de las ciudades y cuentan con la zonificación residencial establecida por mandato de Ley, debiendo las municipalidades ejecutar las acciones correspondientes para la ejecución de dicho mandato.

IV CONCLUSIONES:

De acuerdo a lo expuesto en la parte de análisis que antecede, se tiene que los planos de trazado y lotización que aprueba COFOPRI en el marco de las normas de formalización, y los que otras entidades hayan aprobado en el marco de normas especiales de saneamiento físico legal, constituyen mecanismos diferentes a la habilitación urbana, que incorporan a la vida formal de la ciudad a los predios involucrados, siendo que la condición y uso del suelo de los mismos tiene carácter urbano y de zonificación residencial.

Es cuanto informo a usted, para conocimiento y fines

Atentamente,

MARIA JOSEFINA POSTIGO ESPINOZA
Directora (e) de Normalización y Desarrollo
COFOPRI

MJPE/yeba

[4] Disposición incorporada por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 023-2008-VIVIENDA