



# Regularizar sin urbanizar: limitaciones del modelo estatal de formalización del suelo en el Perú

Regularizing Without Urbanizing: Limitations  
of the State Model of Land Formalization in Peru

Regularizar Sem Urbanizar: Limitações do modelo  
estatal de formalização do solo no Peru

Franco R. Danós-Lezama

Secció Departamental de Dret Administratiu, Departament de Dret Administratiu,  
Dret Processal i Dret Financer i Tributari, Facultat de Dret, Universitat  
de Barcelona (UB), Barcelona, Spain

fdanos@ub.edu

0000-0002-2119-687X

**RESUMEN:** El proceso de regularización de suelos en el Perú ha estado históricamente dominado por un enfoque técnico-administrativo centrado en la titulación individual de la propiedad como mecanismo de formalización urbana. Este modelo, impulsado por la propia administración pública peruana, prioriza la legalización registral sin articularla con una planificación urbana integral. Como resultado, miles de familias obtienen títulos de propiedad, pero continúan viviendo en contextos marcados por la precariedad: sin acceso a servicios básicos, infraestructura adecuada, ni integración plena al tejido urbano formal.

Esta desconexión entre titulación y urbanización refleja una visión limitada del derecho a la ciudad. La regularización, al centrarse en el saneamiento legal del suelo, no resuelve problemas estructurales como la segregación espacial, la exclusión social o la falta de oportunidades. Además, este enfoque puede generar incentivos perversos: la existencia de programas masivos de formalización sin una política clara de urbanismo social ha alimentado el accionar de *tradicantes de terrenos*, quienes promueven invasiones ilegales de terrenos rústicos con la expectativa de una futura regularización por parte del Estado.

En este contexto, se vuelve urgente repensar la regularización como parte de un proceso integral de urbanización inclusiva. Las soluciones deben incluir planificación participativa, inversión en infraestructura, fortalecimiento de la gestión municipal y políticas de vivienda digna. Asimismo, es fundamental combatir la corrupción y desarticular las redes del tráfico de tierras mediante mecanismos de prevención, sanción y vigilancia territorial. Solo así la formalización podrá ser una herramienta efectiva de justicia urbana y no una simple operación registral.

**Palabras Clave:** formalización del suelo, derecho a la ciudad, urbanización inclusiva, segregación socioespacial, tráfico de tierras

**ABSTRACT:** The land regularization policy implemented in Peru has historically been dominated by a technical-administrative paradigm centered on individual property titling as the primary mechanism for addressing urban informality. This model, promoted by the Peruvian public administration, prioritizes legal security through registration processes, while disregarding integrated urban planning and territorial development. Consequently, thousands of families obtain legal titles to their plots but remain in conditions of socio-urban precariousness-without adequate access to basic services, infrastructure, or integration into the formal urban fabric.

This disjunction between titling and urbanization reveals a narrow understanding of the right to the city, reducing regularization to a legal-financial act that fails to resolve structural problems such as spatial segregation, social exclusion, and unequal access to urban opportunities. Moreover, the implementation of large-scale titling programs, in the absence of a coherent policy of social urbanism, has fostered perverse incentives-most notably, the proliferation of land trafficking networks that promote illegal occupations of rural land under the expectation of eventual regularization by the State.

In this context, there is an urgent need to reconceptualize land regularization as a component of a broader process of inclusive urbanization. This entails integrating participatory planning mechanisms, infrastructure investment, and municipal strengthening with housing and land governance policies. Furthermore, combating corruption and dismantling land trafficking structures requires the implementation of territorial monitoring, preventive regulation, and effective sanctioning mechanisms. Only through such comprehensive and rights-based approaches can formalization become a meaningful instrument for advancing urban justice, rather than a mere administrative exercise.

**Keywords:** land formalization, right to the city, inclusive urbanization, socio-spatial segregation, land trafficking

**RESUMO:** A política de regularização fundiária implementada no Peru tem sido historicamente orientada por um paradigma técnico-administrativo, centrado na titulação individual da propriedade como principal mecanismo para enfrentar a informalidade urbana. Esse modelo, promovido pela administração pública peruana, privilegia a segurança jurídica por meio de processos de registro, negligenciando o planejamento urbano integrado e o desenvolvimento territorial. Como resultado, milhares de famílias obtêm títulos legais de propriedade, mas continuam vivendo em condições de precariedade socioespacial – sem acesso adequado a serviços básicos, infraestrutura ou integração efetiva ao tecido urbano formal.

Essa dissociação entre titulação e urbanização evidencia uma concepção restrita do direito à cidade, reduzindo a regularização a um ato jurídico-formal incapaz de resolver problemas estruturais como a segregação espacial, a exclusão social e o acesso desigual às oportunidades urbanas. Além disso, a implementação de programas massivos de titulação, sem uma política articulada de urbanismo social, tem gerado incentivos perversos – em especial, o fortalecimento de redes de tráfico de terras que promovem ocupações ilegais de solos rurais com base na expectativa de uma futura regularização estatal.

Nesse contexto, é urgente repensar a regularização fundiária como parte de um processo mais amplo de urbanização inclusiva. Isso implica integrar mecanismos de planejamento participativo, investimento em infraestrutura, fortalecimento da gestão municipal e políticas de habitação e governança fundiária. Adicionalmente, o combate à corrupção e o desmonte das estruturas de tráfico de terras exigem a implementação de mecanismos eficazes de monitoramento territorial, prevenção normativa e sanção legal. Somente por meio de abordagens abrangentes e fundamentadas em direitos será possível transformar a formalização em um instrumento efetivo de justiça urbana, e não em um mero procedimento administrativo.

**Palavras-Chave:** regularização fundiária, direito à cidade, urbanização inclusiva, segregação socioespacial, tráfico de terras

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el Estado peruano ha promovido un modelo de formalización del suelo urbano sustentado principalmente en la titulación individual de la propiedad, concebida como un mecanismo para dotar de seguridad jurídica a las poblaciones asentadas informalmente. Esta política ha estado fuertemente influenciada por un enfoque técnico-administrativo que, si bien ha permitido la inscripción de millones de predios en los registros públicos, ha mostrado severas limitaciones estructurales al no estar articulada con procesos integrales de urbanización ni con un diseño territorial que garantice el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad.

La desconexión entre regularización legal y urbanización física ha dado lugar a un fenómeno contradictorio: se han otorgado títulos de propiedad a familias que; sin embargo, continúan viviendo en condiciones de precariedad urbana, esto es, sin acceso a servicios básicos, infraestructuras adecuadas, ni inserción efectiva en el tejido urbano formal (Chanampa y Lorda, 2020). En este contexto, la propiedad se convierte en un “título vacío” que no transforma sustancialmente la vida de los beneficiarios ni su entorno.

Esta situación no es fortuita, sino el resultado de una concepción reduccionista de la formalización que ha privilegiado la dimensión jurídica de la tenencia sobre los componentes sociales, urbanísticos y ambientales de la ciudad. Así lo advierte Cavero (2012), al sostener que el paradigma dominante en el Perú desde 1996 ha sido la titulación masiva como sinónimo de regularización, sin cuestionar sus efectos territoriales ni su vínculo con el urbanismo inclusivo. Del mismo modo, autores como Calderón (2004) o Fernández-Maldonado y Bredenoord (2010) han criticado el carácter tecnocrático del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y su desvinculación de políticas de vivienda, planeamiento urbano o equipamiento.

Lejos de consolidar ciudades ordenadas y sostenibles, el modelo vigente ha contribuido, en muchos casos, a consolidar la informalidad como forma dominante de expansión urbana (Inostroza, 2017). La legalización sin planificación ha legitimado ocupaciones en zonas de riesgo, incentivado nuevas invasiones y facilitado el accionar de redes de tráfico de tierras, muchas veces articuladas con mecanismos clien-

telares o con actores estatales coludidos. En lugar de prevenir el crecimiento informal, el sistema ha reforzado una lógica perversa en la que se invierte el ciclo urbano: primero se ocupa, luego se exige servicios y finalmente se espera el título como premio a la consolidación informal (Calderón, 2017).

El presente artículo se propone analizar críticamente las limitaciones del modelo estatal de formalización del suelo en el Perú desde una perspectiva jurídico-urbanística, con énfasis en su insuficiencia para garantizar un desarrollo urbano justo y sostenible. Se parte de la hipótesis de que la formalización concebida como un acto registral aislado no solo fracasa en integrar a los ciudadanos a la ciudad formal, sino que puede reproducir e incluso agravar las desigualdades socioespaciales existentes.

El análisis se estructura en cinco partes. En primer lugar, se expone el marco teórico del derecho a la ciudad como base normativa para repensar las políticas de regularización. En segundo lugar, se revisa la evolución institucional del modelo peruano de titulación, destacando sus fundamentos legales, limitaciones operativas y desconexión con el planeamiento urbano. En tercer lugar, se examinan los impactos territoriales y sociales del modelo, a partir de estudios de caso y evidencias empíricas recientes. En cuarto lugar, se propone un enfoque alternativo que articule titulación con urbanización y políticas públicas integradas. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para una reforma estructural de la política de formalización en el país.

De esta manera, este estudio busca contribuir al debate sobre el rol del derecho administrativo y del Estado en la gestión del territorio urbano, cuestionando la centralidad del título como solución única y abogando por un paradigma que conciba la ciudad como un espacio de derechos, servicios y ciudadanía plena.

## 2. EL DERECHO A LA CIUDAD COMO MARCO INTERPRETATIVO

La noción de “derecho a la ciudad”, formulada originalmente por Henri Lefebvre en 1968, ha adquirido una relevancia creciente como paradigma normativo y político para abordar los desafíos urbanos del siglo XXI. Frente a un modelo de desarrollo urbano basado en la lógica

mercantil de la propiedad privada y el crecimiento desregulado, este enfoque propone una reconceptualización del espacio urbano como un bien común, donde la ciudadanía tenga un rol activo en su producción, transformación y disfrute (Purcell, 2002). En el contexto peruano –caracterizado por una expansión urbana informal, una débil planificación territorial y un enfoque legalista de la formalización de la propiedad– el derecho a la ciudad se erige como un marco teórico y ético que permite cuestionar los límites del actual modelo estatal y proponer alternativas más inclusivas y democráticas.

Lefebvre entendió el derecho a la ciudad no como un derecho subjetivo individual, sino como una aspiración colectiva que implica “el derecho a la vida urbana, a la centralidad, a los servicios, a la interacción social y al protagonismo en la producción del espacio” (Lefebvre, 1968). Esta idea fue recuperada décadas más tarde por autores como Harvey (2008), quien subrayó su carácter radical: el derecho a la ciudad implica “el poder de rehacer la ciudad conforme a nuestras necesidades y deseos”.

Más allá del ámbito teórico, el concepto ha sido recogido por diversos instrumentos internacionales, como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat (2016), que promueven una visión integral del hábitat urbano en la que confluyen derechos como la vivienda adecuada, el acceso a servicios básicos, la movilidad, la participación y la equidad territorial.

En América Latina, esta noción ha sido incorporada en marcos jurídicos y políticas públicas, destacando el caso de Brasil con el *Estatuto da Cidade* (Ley 10.257/2001), que reconoce expresamente la función social de la propiedad y promueve instrumentos de gestión urbana con enfoque redistributivo (Fernandes, 2007). En el Perú, sin embargo, esta concepción todavía no ha sido acogida de manera explícita en la legislación urbana ni en las políticas de formalización del suelo.

Una de las principales críticas al modelo peruano de formalización es su apego al paradigma de la propiedad individual como fin último del proceso (Campos, 2019). Desde esta óptica, la titulación registral aparece como una solución técnica que garantiza seguridad jurídica, acceso al crédito y valorización patrimonial. Esta visión, influenciada por las tesis de Hernando de Soto (2001), ha sido cuestionada por diversos estudios empíricos que demuestran que la entrega de títulos

no garantiza automáticamente mejoras en las condiciones de vida ni en la integración urbana de los asentamientos regularizados (Calderón, 2004).

El derecho a la ciudad, por el contrario, plantea un desplazamiento conceptual: no basta con otorgar propiedad, sino que se debe garantizar el acceso efectivo a la ciudad como un espacio de derechos. Esto incluye el derecho a la vivienda digna, a servicios básicos de calidad, a espacios públicos, a la movilidad y, sobre todo, a la participación en la toma de decisiones sobre el territorio (Schiavo et al., 2017). Como afirma Cavero (2012), es imprescindible “vincular la regularización jurídica con la regularización urbanística” para que la titulación contribuya realmente al derecho a la ciudad y no se convierta en una operación registral vacía.

Desde esta perspectiva, la propiedad deja de ser un derecho absoluto y excluyente para convertirse en una institución funcional al interés general. La función social de la propiedad, consagrada en múltiples constituciones latinoamericanas y reconocida incluso en la doctrina del Tribunal Constitucional peruano<sup>1</sup>, exige que su ejercicio contribuya al bienestar colectivo y al desarrollo urbano ordenado. En ese sentido, la propiedad formal no puede legitimar la precariedad ni perpetuar la exclusión espacial.

Adoptar el derecho a la ciudad como principio orientador de la política de formalización implica una serie de transformaciones normativas e institucionales (Schiavo et al., 2017). En primer lugar, supone superar el enfoque fragmentado que reduce el proceso a una competencia registral, e integrarlo dentro de planes de desarrollo urbano con visión territorial, ambiental y social. En segundo lugar, exige una reconfiguración del rol de los gobiernos locales, que deben pasar de ser meros certificadores de posesión a verdaderos gestores del espacio urbano, dotados de capacidades técnicas, presupuestales y normativas.

Asimismo, es necesario incorporar mecanismos de participación ciudadana efectivos en el diseño y ejecución de los procesos de regularización, de manera que los propios habitantes de los asentamientos puedan incidir en las decisiones que afectan su territorio (Fernandes, 2008). La experiencia de otros países, como Colombia con sus progra-

<sup>1</sup> Sentencias recaídas en los Expedientes n.º 06251-2013-PA/TC y 0293-2021-PA/TC.

mas de *legalización concertada* o Brasil con los *planes directores participativos*, demuestran que la inclusión de la comunidad no solo mejora la legitimidad de las políticas, sino también su eficacia y sostenibilidad (Rolnik, 2011).

Finalmente, el derecho a la ciudad impone al Estado una obligación activa de garantizar condiciones mínimas de habitabilidad: no puede limitarse a formalizar ocupaciones preexistentes, sino que debe asegurar el acceso a servicios, infraestructura, equipamiento urbano y movilidad (Rioja et al., 2021). Una política de formalización sin urbanización constituye, en este marco, una violación del principio de justicia territorial.

En suma, el derecho a la ciudad ofrece un marco interpretativo potente para evaluar críticamente las políticas de formalización del suelo en el Perú. Al desplazar el foco desde la propiedad individual hacia los derechos colectivos y la función social del territorio, permite identificar las carencias del enfoque vigente y formular propuestas integrales orientadas a la equidad urbana. No se trata simplemente de titular, sino de garantizar el acceso real y equitativo a la ciudad como espacio de ciudadanía, inclusión y dignidad.

### **3. EL MODELO PERUANO DE FORMALIZACIÓN DEL SUELO**

La política de formalización del suelo urbano en el Perú ha sido concebida e implementada, mayoritariamente, desde un enfoque tecnocrático centrado en la titulación individual de la propiedad como mecanismo prioritario para integrar a la población informal al sistema jurídico (Torres y Ruiz-Tagle, 2019). Sin embargo, esta estrategia, caracterizada por su sesgo registral, ha mostrado importantes limitaciones en la generación de ciudades justas, sostenibles e inclusivas. Esta sección examina el origen, estructura y resultados del modelo estatal de formalización, así como sus principales debilidades estructurales.

La formalización de la propiedad predial en el Perú tiene antecedentes que se remontan al proceso de Reforma Agraria iniciado en 1969, pero adquirió forma y escala masiva a partir de la década de 1990 con la creación del COFOPRI mediante el Decreto Legislativo 803 en 1996, bajo la influencia de las ideas de Hernando de Soto y con apoyo

del Banco Mundial y otros organismos multilaterales. Este modelo se sustentó en la hipótesis de que el otorgamiento de títulos individuales facilitaría el acceso al crédito, promovería la inversión privada en la vivienda y permitiría la integración de los sectores populares al mercado formal de suelo. Así, entre 1996 y 2006, se entregaron más de un millón y medio de títulos en zonas urbanas, lo que convirtió al Perú en un caso emblemático a nivel internacional, siendo replicado o tomado como referencia por diversos países del Sur Global (Fernandes, 2011).

Sin embargo, esta política fue concebida como un proceso de legalización *ex post*, centrado en la regularización de ocupaciones ya consolidadas, muchas de ellas en condiciones precarias y al margen de los instrumentos de planificación urbana. La formalización no se vinculó con la provisión de servicios básicos, ni con programas de vivienda o gestión del territorio. Además, la intervención de COFOPRI se desarrolló mayormente sin una articulación clara con los gobiernos locales, que deberían ser los actores centrales en la gobernanza urbana.

El modelo peruano se caracteriza por una fragmentación institucional que ha limitado la eficacia de la formalización. Las competencias en materia de titulación, catastro, urbanismo y servicios están distribuidas entre múltiples entidades: COFOPRI, municipalidades, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), Ministerios de Vivienda y de Agricultura, entre otros. Esta dispersión ha generado superposición de funciones, vacíos normativos y una débil coordinación intergubernamental.

Durante la década de 2000, algunos esfuerzos buscaron corregir esta situación, como el retorno de ciertas competencias a los municipios o la creación de programas como “Mi Barrio”, que intentaron incorporar criterios de urbanismo. Sin embargo, en la práctica, la lógica técnica y masiva de titulación continuó predominando, sin que se desarrollaran mecanismos eficaces de planificación participativa ni de inversión en servicios urbanos. Además, como han señalado Cavero (2012) y Yamamoto (2022), la formalización no se ha vinculado adecuadamente con el sistema catastral nacional, lo que ha generado incongruencias entre los títulos otorgados y la realidad física del territorio. A ello se suma la debilidad en la gestión del suelo estatal y la carencia de una política nacional de suelo que permita ordenar su uso y evitar la reproducción de la informalidad.

Uno de los principales problemas del modelo es su incapacidad para generar condiciones urbanas adecuadas. La formalización ha otorgado seguridad jurídica sobre lotes ubicados en zonas sin acceso a agua potable, saneamiento, electrificación, movilidad ni espacios públicos. En muchos casos, el título ha sido un acto administrativo desconectado de una verdadera transformación urbana. Este fenómeno ha sido descrito por diversos autores como una forma de “legalización de la precariedad” o “formalización de la exclusión” (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010; Calderón, 2004). La entrega del título crea una ilusión de integración urbana, pero no modifica las condiciones estructurales de segregación ni los patrones de desigualdad socioespacial. Las familias beneficiadas siguen viviendo en barrios periféricos, vulnerables y estigmatizados, sin acceso real a las oportunidades de la ciudad.

Más aún, la formalización sin urbanización puede generar efectos adversos. Por un lado, puede incentivar nuevas ocupaciones ilegales en zonas de expansión urbana, bajo la expectativa de futuras regularizaciones. Por otro, puede consolidar procesos especulativos y mercantilistas en los que el suelo informal se convierte en objeto de transacciones irregulares, muchas veces vinculadas al tráfico de terrenos y al clientelismo político. Pimentel (2020), por ejemplo, muestra cómo las mafias del suelo operan en Lima promoviendo invasiones que luego buscan ser legalizadas mediante presión política. En este contexto, el título no solo no resuelve el problema de acceso a suelo urbano, sino que puede alimentar una lógica perversa de producción informal de la ciudad.

La debilidad más estructural del modelo peruano de formalización es su falta de articulación con el territorio. La política se ha centrado en el saneamiento legal de la tenencia, sin considerar los aspectos urbanísticos, ambientales o de sostenibilidad. El otorgamiento de títulos ha sido, en muchos casos, independiente de la aptitud del suelo, su ubicación respecto al plan urbano, o su integración al sistema de movilidad y equipamiento. Como señalan Villalobos (2021) y Cavero (2012), esta ausencia de planeamiento ha contribuido al crecimiento desordenado de las ciudades, a la ocupación de áreas de riesgo, y a una expansión urbana difusa y fragmentada. La reciente Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley 31313) y la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 intentan revertir esta tendencia, pero aún falta un marco operativo que articule titulación, urbanismo y gestión del suelo.

En este sentido, el modelo peruano reproduce una contradicción estructural: busca consolidar la propiedad como base de la ciudadanía urbana, pero no garantiza las condiciones materiales ni territoriales que hagan posible el ejercicio de esa ciudadanía. Este ha sido eficaz en términos cuantitativos, al lograr la titulación masiva de predios, pero ha fracasado en su dimensión cualitativa, al no garantizar el acceso a una ciudad habitable, equitativa y planificada. La visión legalista y tecnocrática del proceso ha invisibilizado su dimensión urbana, social y ambiental, reduciendo la formalización a un acto registral desvinculado del territorio. Superar estas limitaciones exige repensar la formalización como parte de una política de justicia urbana, en la que el título de propiedad sea solo un componente dentro de un proceso más amplio de urbanización con derechos. Ello requiere reformar el marco normativo, articular las competencias institucionales, fortalecer la planificación territorial y promover una gobernanza urbana participativa.

#### **4. IMPACTOS SOCIOESPACIALES DE LA FORMALIZACIÓN SIN URBANIZACIÓN**

La formalización del suelo, entendida como la titulación jurídica de predios informales, ha sido promovida por el Estado peruano como una política central para integrar a millones de ciudadanos al sistema legal. Sin embargo, cuando esta formalización no se acompaña de procesos de urbanización –es decir, de infraestructura, servicios, planeamiento y articulación con la ciudad formal–, sus efectos no solo son limitados, sino también potencialmente perversos. En esta sección se analizan los impactos socioespaciales que ha producido este modelo: la reproducción de la precariedad, la consolidación de la segregación territorial, la legitimación de patrones informales de expansión urbana y la generación de nuevas dinámicas de exclusión y conflicto.

Uno de los principales efectos de la formalización sin urbanización es la consolidación de lo que podríamos llamar una “precariedad legalizada”: asentamientos formalmente titulados, pero materialmente excluidos. Las familias reciben un título de propiedad que garantiza seguridad jurídica respecto a la tenencia del suelo, pero que no se traduce en mejoras efectivas en su calidad de vida. Esta paradoja ha sido

ampliamente documentada por estudios empíricos en Lima, Arequipa, Trujillo y otras ciudades intermedias del Perú.

El título, en estos contextos, no ha funcionado como catalizador de inversión pública ni privada. Al contrario de lo que preveía el modelo inspirado por Hernando de Soto, la formalización no ha facilitado el acceso al crédito en la mayoría de los casos. Como revela Fernández-Maldonado y Bredenoord (2010), los hogares no perciben un aumento significativo en su capacidad de endeudamiento o en el valor de su propiedad. El título se vuelve simbólicamente relevante, pero no funcional. Este fenómeno ha sido denominado por Cavero (2012) como “titulación sin ciudad”. Es decir, se reconoce el derecho de propiedad, pero se niega el derecho a la ciudad: a los servicios, al espacio público, a la movilidad y a la participación.

El modelo de formalización vigente ha contribuido a consolidar un patrón de ciudad fragmentada, en la que coexisten territorios plenamente urbanizados con zonas legalmente regularizadas, pero físicamente excluidas. Esta segregación espacial reproduce desigualdades estructurales entre ciudadanos de “primera” y “segunda clase”, según su localización geográfica, acceso a servicios y conectividad. La expansión urbana informal, regularizada *ex post*, ha incentivado el crecimiento de ciudades periféricas, desconectadas del núcleo urbano, con baja densidad, infraestructura mínima y acceso limitado al transporte público. Estos espacios funcionan como “ciudades dormitorio” o enclaves marginales, donde la vivienda se convierte en refugio, pero no en plataforma de ciudadanía.

La desarticulación entre el título y el acceso a derechos básicos refuerza la exclusión social y territorial (Muñoz, Lobon y Ochoipoma, 2024). Como lo plantea Villalobos (2021), el crecimiento urbano desordenado ha sido una consecuencia directa de la falta de planificación estatal, y ha perpetuado una estructura urbana profundamente desigual y segmentada. La existencia de programas masivos de titulación, sin mecanismos de prevención y fiscalización del uso del suelo, ha generado incentivos perversos. En particular, ha alimentado la expectativa de que toda ocupación será eventualmente formalizada, lo cual ha legitimado nuevas invasiones de terrenos, incluso en zonas de alto riesgo o de valor ambiental.

Este fenómeno ha sido ampliamente documentado en estudios sobre el tráfico de tierras en la periferia de Lima, especialmente en distritos como Carabayllo, San Juan de Lurigancho o Villa María del Triunfo. Como muestra Pimentel (2020), los lotes se “toman” no para vivir, sino para vender, operando como mercancía dentro de un mercado informal del suelo que incluye redes delictivas, autoridades locales coludidas y lógicas clientelares. La titulación, en este contexto, deja de ser un derecho y se convierte en una recompensa política o en una herramienta de legitimación de operaciones ilícitas (García Cristóbal, 2018). Esta dinámica erosiona la autoridad del Estado, debilita la planificación urbana y fomenta la ocupación de suelos inadecuados o peligrosos.

Al centrar la formalización exclusivamente en la propiedad privada individual, el modelo peruano ha debilitado el principio de función social de la propiedad, que exige que su ejercicio contribuya al interés general. En lugar de ser una herramienta para la integración y la equidad territorial, el título se convierte en un fin en sí mismo, desligado de obligaciones urbanas o sociales. Esto ha tenido efectos críticos en la gobernanza del suelo. Por un lado, se reduce la capacidad de los municipios para planificar el crecimiento urbano de manera anticipada. Por otro, se normaliza la ocupación informal como mecanismo de acceso al suelo, desplazando a las políticas de oferta pública de suelo urbanizado y vivienda digna. Además, la concepción individualista del derecho de propiedad limita el desarrollo de formas colectivas o comunitarias de tenencia, como el copropietario, la propiedad comunal o los fideicomisos urbanos, que podrían ofrecer soluciones más adecuadas y sostenibles para los sectores populares.

Uno de los impactos más relevantes, pero menos visibles, de la formalización sin urbanización es la invisibilización de la ciudadanía urbana. La política pública no reconoce al habitante informal como sujeto de derechos urbanos, sino como “beneficiario” de una medida legal. No hay participación en el diseño de los programas, ni mecanismos claros de exigibilidad o control social. El ciudadano se convierte en receptor pasivo de un título, sin poder incidir en la mejora de su entorno. Esta lógica verticalista reproduce relaciones asistencialistas, debilita los vínculos comunitarios y reduce el sentido de pertenencia al territorio. En lugar de empoderar a las poblaciones para exigir su

derecho a la ciudad, la formalización puede operar como mecanismo de desmovilización. Frente a ello, la experiencia de países como Brasil o Colombia muestra que la formalización con participación –mediante planes directores participativos, presupuestos públicos vinculados y procesos de concertación– puede generar dinámicas de apropiación, control democrático del suelo y fortalecimiento del tejido social.

De esta manera, la formalización del suelo sin urbanización ha producido una serie de impactos negativos que cuestionan profundamente su legitimidad como política pública. Lejos de garantizar inclusión y justicia urbana, ha consolidado patrones de exclusión, precariedad y fragmentación territorial. Ha incentivado la informalidad, debilitado la planificación, y socavado la función social del suelo urbano. El título de propiedad, en este contexto, se convierte en una herramienta simbólica pero vacía, incapaz de garantizar condiciones de vida digna ni acceso efectivo a la ciudad. Para revertir estos efectos, es urgente replantear la formalización desde un enfoque integral que articule titulación con urbanismo, participación ciudadana, inversión pública y prevención de la informalidad.

## **5. HACIA UN MODELO INTEGRAL: PROPUESTAS PARA UNA FORMALIZACIÓN CON JUSTICIA URBANA**

Frente a las múltiples limitaciones del modelo estatal de formalización del suelo en el Perú –ya examinadas en las secciones anteriores– resulta indispensable avanzar hacia un enfoque integral que articule la dimensión jurídica de la propiedad con los procesos de urbanización efectiva, planificación territorial, servicios básicos y participación ciudadana. Este cambio de paradigma exige no solo reformas normativas e institucionales, sino también una nueva comprensión del territorio como espacio de derechos colectivos y no como mera mercancía legalizable.

El primer paso hacia un modelo integral consiste en sustituir la lógica lineal de “titulación = formalización” por un enfoque territorial, progresivo y multisectorial. Esto implica reconocer que el derecho de propiedad no puede ser ejercido plenamente si no se vincula al derecho a la

ciudad y a condiciones urbanas mínimas: acceso a agua, saneamiento, electricidad, vías, espacios públicos y servicios sociales.

Para ello, es necesario concebir la formalización como un proceso territorializado, que parte del diagnóstico de cada asentamiento (localización, riesgos, densidad, equipamiento) y defina rutas diferenciadas de intervención. No todos los barrios requieren el mismo tipo de tratamiento: algunos podrán ser formalizados con rapidez; otros requerirán procesos de reubicación asistida, urbanización previa o incluso contención. Asimismo, se requiere adoptar un enfoque preventivo, que no solo actúe sobre el nivel de informalidad existente, sino que genere mecanismos eficaces de control y gestión del crecimiento urbano. Ello implica crear suelo urbanizado disponible para sectores populares, a través de políticas de oferta pública, bancos de suelo, reservas urbanas y mecanismos de habilitación urbana con fines sociales.

Uno de los déficits estructurales del modelo vigente es la desconexión entre la titulación registral y la planificación urbana. Por ello, cualquier estrategia de formalización debe estar plenamente integrada en los Planes de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial, de carácter vinculante. Solo así se evitará la regularización de zonas no aptas para uso urbano (por riesgo, valor ambiental o conflicto legal). Para ello, es fundamental fortalecer la capacidad normativa y técnica de los gobiernos locales, que deben recuperar protagonismo en la gestión del suelo. Actualmente, muchos municipios carecen de oficinas de catastro, planificación o control urbano, lo que limita su acción y genera dependencia del Estado central.

La formalización debe estar condicionada a la existencia de planes de urbanización progresiva, con cronogramas de inversión pública en infraestructura básica (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010). No se trata de paralizar la titulación, sino de vincularla a compromisos concretos de urbanización. Esta articulación debe ser intersectorial: Ministerio de Vivienda, municipalidades, empresas prestadoras de servicios, COFOPRI y SUNARP deben coordinar objetivos comunes bajo una política nacional de suelo urbano. Asimismo, se deben establecer criterios de priorización social, que den preferencia a familias vulnerables, zonas con alta consolidación, ausencia de conflictos y potencial de integración urbana. Este enfoque contribuirá a evitar que la regu-

larización se convierta en una herramienta de clientelismo político o especulación.

El cambio de modelo requiere una reforma integral del marco jurídico vigente, particularmente de las normas que regulan las competencias de COFOPRI, la legislación catastral, la Ley de Regularización de Asentamientos Humanos y los procedimientos de habilitación urbana. En esa línea, se propone que la legislación establezca expresamente que todo proceso de formalización debe incluir un componente obligatorio de urbanización básica, entendido como un mínimo vital urbano que garantice condiciones elementales de habitabilidad. Asimismo, resulta indispensable incorporar la función social de la propiedad como principio rector en los procedimientos de formalización, de modo que el reconocimiento de la propiedad no se limite a un acto registral, sino que cumpla una finalidad pública de ordenamiento y justicia territorial.

De igual modo, se plantea la inclusión de cláusulas urbanísticas en los títulos de propiedad, mediante las cuales el beneficiario asuma el compromiso de respetar las normativas sobre uso del suelo, densidad, edificabilidad y acceso a servicios básicos. Finalmente, se propone fortalecer las atribuciones de las municipalidades para prevenir y detener ocupaciones ilegales, suspender procesos de formalización en zonas no aptas y promover proyectos de urbanismo social orientados a la integración de los barrios populares en la estructura urbana formal.

En el plano institucional, se propone reformular COFOPRI como agencia de coordinación multisectorial, que ya no actúe de forma autónoma sino como articuladora de procesos territoriales integrados. Esta agencia debería operar con base en planes urbanos y en colaboración estrecha con gobiernos locales y regionales. También se deben crear observatorios urbanos, integrados por Estado, academia y sociedad civil, que evalúen la eficacia y equidad de los procesos de formalización. La transparencia, rendición de cuentas y monitoreo ciudadano son claves para legitimar las políticas públicas en este campo.

La experiencia latinoamericana demuestra que los procesos de formalización más exitosos son aquellos que incorporan a la comunidad como actor protagónico. El modelo peruano, por el contrario, ha sido esencialmente tecnocrático y verticalista, con escasos mecanismos de

consulta o concertación. Un modelo integral debe incorporar la participación ciudadana en todas las etapas del proceso: diagnóstico, planificación, ejecución, seguimiento. Para ello, se pueden emplear mecanismos como asambleas vecinales, presupuestos participativos, mesas técnicas barriales o convenios de gestión compartida. Además, es clave promover la educación cívico-urbana, que permita a las comunidades conocer sus derechos, entender los procesos administrativos, evitar la manipulación clientelar y participar de manera informada. La formalización no debe verse como una dádiva estatal, sino como un ejercicio de corresponsabilidad social.

América Latina ofrece ejemplos valiosos de políticas de formalización integradas. Entre ellos destacan Brasil con el *Estatuto da Cidade* que establece principios de función social de la propiedad, planes directores obligatorios y herramientas como el ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social), que permiten regularizar y urbanizar con criterios de justicia social (Marques Da Costa y Antonello, 2021). Asimismo, se tiene el caso de Colombia con los programas de legalización urbanística y titulación en Bogotá incluyen condiciones previas de infraestructura, mapas de riesgo y participación comunitaria. Se priorizan barrios con procesos de urbanismo participativo (Torres, 2012). Adicionalmente, Ecuador y Uruguay han impulsado fideicomisos urbanos y bancos de tierra que permiten adquirir suelo con fines sociales y prevenir la expansión informal (Guevara, 2023). Estas experiencias muestran que la titulación debe ser parte de un sistema integral de gestión del suelo, donde el Estado actúe no solo como registrador, sino como garante del acceso a la ciudad y al bienestar colectivo.

Transitar hacia un modelo de formalización con justicia urbana implica reconocer que la seguridad jurídica, por sí sola, no transforma realidades territoriales. Solo cuando el título de propiedad se articula con planificación, servicios, participación y gobernanza democrática, se convierte en herramienta de inclusión y no de perpetuación de la exclusión. El Perú tiene la oportunidad de reformular su política de formalización, incorporando aprendizajes nacionales e internacionales, fortaleciendo la institucionalidad local y poniendo en el centro a las personas y no a los procedimientos. Este cambio de enfoque no es técnico, sino político y normativo: implica concebir la ciudad como un derecho, y no como un privilegio.

## 6. CONCLUSIONES

La política estatal de formalización del suelo urbano en el Perú, centrada durante décadas en la titulación individual como solución central al problema de la informalidad, ha demostrado ser insuficiente para garantizar una inclusión urbana efectiva y sostenible. Si bien este modelo ha permitido dotar de seguridad jurídica a millones de hogares, lo ha hecho a través de un enfoque técnico-administrativo profundamente desvinculado del territorio, de la planificación urbana y de la provisión de servicios públicos básicos.

Como se ha analizado a lo largo de este artículo, la formalización concebida como simple legalización de la tenencia de la tierra, sin acompañamiento de procesos de urbanización y articulación institucional, ha generado una serie de impactos socioespaciales adversos: consolidación de la precariedad habitacional, reproducción de la segregación territorial, debilitamiento de la función social de la propiedad, incentivo a nuevas ocupaciones ilegales y expansión del tráfico informal de terrenos. Lejos de ser una herramienta de justicia territorial, el modelo actual ha contribuido, en muchos casos, a legitimar y perpetuar la exclusión.

El marco conceptual del derecho a la ciudad ha permitido replantear críticamente esta lógica, proponiendo un enfoque alternativo que integre los derechos a la vivienda, a la infraestructura urbana, a la movilidad, al espacio público y a la participación en la producción del territorio. Este enfoque implica superar la visión individualista de la propiedad como fin último del proceso, para concebirla como un instrumento al servicio del bienestar colectivo y de la ciudad democrática.

En base al análisis realizado, se plantean las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. La formalización no puede seguir siendo un fin en sí mismo. Debe integrarse dentro de una política nacional de desarrollo urbano que considere los componentes territoriales, sociales y ambientales del espacio urbano.
2. Es urgente reformar el marco normativo vigente, incorporando principios como la función social de la propiedad, la vinculación

- obligatoria con el planeamiento urbano y la exigencia de estándares mínimos de urbanización para el reconocimiento legal del suelo.
3. La planificación territorial debe recuperar centralidad, con instrumentos vinculantes y competencias claras para los gobiernos locales. La articulación entre titulación y urbanismo es indispensable para evitar la consolidación de territorios formalmente reconocidos, pero materialmente excluidos.
  4. La participación ciudadana debe ser eje del proceso de formalización, garantizando transparencia, apropiación social del territorio y control sobre posibles abusos de poder o prácticas clientelares.
  5. Es necesario aprender de experiencias latinoamericanas exitosas, como los modelos brasileño y colombiano, que integran titulación con urbanismo social, servicios y participación comunitaria.

En suma, la formalización con justicia urbana no es solo una cuestión técnica o jurídica, sino profundamente política. Requiere un Estado con capacidad de gobernar el territorio, con voluntad de garantizar derechos y con visión de ciudad como bien común. El reto es pasar de una política de legalización a una política de integración: que no se limite a entregar títulos, sino que asegure el acceso pleno y equitativo a la ciudad.

## FINANCIACIÓN

- Esta investigación cuenta con el soporte del programa predoctoral AGAUR - FI ayudas (2025 FI-1 00772) Joan Oró de la Secretaría de Universidades e Investigación del Departamento de Investigación y Universidades de la Generalitat de Cataluña y del Fondo Social Europeo Plus.
- Este trabajo se enmarca dentro del proyecto “Gobernanza conductual y bienes fundamentales: diseño, herramientas y garantías jurídicas de la actuación administrativa” (PID2023- 146452NB-I00) financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE. Equipo de investigación y de trabajo de Derecho administrativo (IP1. Dr. Vicenç Aguado i Cudolà).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Calderón Cockburn, J. (2004). The formalisation of property in Peru 2001-2002: The case of Lima. *Habitat International*, 28(2), 289-300. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(03\)00072-9](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(03)00072-9)
- Calderón Cockburn, J. (2017). La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú. En *El arte del desgobierno* (pp. 221-235). DESCO. [https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1118/12\\_Calderon\\_PHj17.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1118/12_Calderon_PHj17.pdf?utm_source=chatgpt.com)
- Campos Delgado, N. C. (2019). El sistema de titulación y formalización de las posesiones y propiedades informales en el Perú. *REVISTA CIENTÍFICA EPISTEMIA*, 3(2), 46-52. <https://doi.org/10.26495/re.v1i2.1122>
- Cavero Velaochaga, M. (2012). La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la Titulación. En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (pp. 423-440). FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52622.pdf>
- Chanampa, M. E., y Lorda, M. A. (2020). Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 141-150. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.69896>
- Decreto Supremo 012-2021-Vivienda. Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030. 15 de julio de 2021. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1287519>
- Decreto Legislativo 803. Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. 22 de marzo de 1996. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H770476>
- Fernandes, E. (2007). Constructing the 'Right To the City' in Brazil. *Social & Legal Studies*, 16(2), 201-219. <https://doi.org/10.1177/0964663907076529>
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE (Santiago)*, 34(102). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- Fernandes, E. (2011). *Regularization of informal settlements in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf)
- Fernández-Maldonado, A. M., y Bredenoord, J. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, 34(3), 342-350. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.018>

- García Cristóbal, A. (2018). La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX: Julio Calderón Cockburn. Lima, Punto Cardinal Editores, 2016. *Revista de sociología (Lima, Peru)*, 26, 305-308. <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i26.19003>
- Guevara, T. (2023). Instrumentos de gestión de suelo. Revisión de la experiencia comparada. *Cuaderno Urbano*, 36(36). <https://doi.org/10.30972/crn.36367224>
- Harvey, D. (2003). *The right to the city. International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939-941. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>
- Inostroza, L. (2017). Informal urban development in Latin American urban peripheries. Spatial assessment in Bogotá, Lima and Santiago de Chile. *Landscape and Urban Planning*, 165, 267-279. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.021>
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Éditions Anthropos.
- Lei 10.257 de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*, 11 de julho de 2001. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)
- Ley 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. 25 de julio de 2021. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1288685>
- Marques Da Costa, E., y Antonello, I. T. (2021). Urban Planning and Residential Segregation in Brazil-The Failure of the “Special Zone of Social Interest” Instrument in Londrina City (PR). *Sustainability*, 13(23), 13285. <https://doi.org/10.3390/su132313285>
- Muñoz Ccuro, F. E., Lobon Cervantes, M. J., y Ochoipoma Guerrero, J. (2024). La función del estado y la posesión informal en la sociedad urbanística. *Revista científica en ciencias sociales*, 6, 01-18. <https://doi.org/10.53732/rccsociales/e601110>
- Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. a Secretaría de Habitat III. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Pimentel Sánchez, N. (2020). *¿Tomar lotes para vivir o para vender? Tráfico de tierras y práctica clientelar en la periferia urbana*. 31, 133-159. <https://revista-sinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociologia/article/view/19279>
- Purcell, M. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, 58(2/3), 99-108. <https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000010829.62237.8f>

- Rioja García, L. F., Segura Martel, X. N., Vílchez Vargas, X. A., Ortiz Sánchez, I., Lau Gastelo, E., Fernández Salas, J. C., Ramírez Corzo Nicolini, D., y Devoto Ykeho, A. (2021). El 'derecho a la ciudad' y su reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico peruano. *THEMIS Revista de Derecho*, 80, 193-208. <https://doi.org/10.18800/themis.202102.009>
- Rolnik, R. (2011). Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 239-255. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x>
- Schiavo, E., Gelfuso, A., y Vera, P. (2017). El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 299-312. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812>
- Soto, H. de. (2001). *El Misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Península.
- Torres, D., y Ruiz-Tagle, J. (2019). ¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015). *EURE (Santiago)*, 45(136), 5-29. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v45n136/0717-6236-eure-45-136-0005.pdf>
- Torres Tovar, C. A. (2012). Legalización de barrios: Acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3), 441-471. <https://doi.org/10.4000/bifea.304>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2017). *Sentencia Exp. N.º 06251-2013-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/06251-2013-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia Exp. N.º 02093-2021-PA/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/02093-2021-AA.pdf>
- Yamamoto Suga, C. F. (2022). La formalización de la propiedad predial en el Perú. *Lucerna Iuris et Investigatio*, 3, 135-145. <https://doi.org/10.15381/lucerna.n3.23908>