

EL SISTEMA DE TITULACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LAS POSESIONES Y PROPIEDADES INFORMALES EN EL PERÚ
THE SYSTEM OF TITULATION AND FORMALIZATION OF THE POSSESSIONS AND INFORMAL PROPERTIES IN PERU

Norma Consuelo Campos Delgado¹.

Fecha de recepción: 10 de junio de 2019

Fecha de aceptación: 28 de agosto de 2019

Resumen

El presente artículo es producto del trabajo de investigación y tesis para graduación y nace en un momento de coyuntura Nacional ante la presencia del fenómeno del Niño Costero que con inclemencia atacaba nuestro País, el objeto de estudio está concentrado en adicionar un lineamiento estratégico a la Ley N°29664 que crea el Sistema Nacional de Riesgo y Desastre que regule un Registro de bienes inmuebles y damnificado en la zona norte del país, encontrándose que un factor determinante el estudio radica también en el SISTEMA DE TITULACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LAS POSESIONES Y PROPIEDADES INFORMALES EN EL PERÚ. La informalidad que da lugar a las propiedades informales tiene su origen en las condiciones de vida y anhelo de encontrar algo mejor se produce la migración rural y al no encontrar donde ubicarse ocupan espacios urbanos públicos, invaden propiedades y construyen viviendas en zonas de alto riesgo, riveras de ríos y quebradas viviendas informales, zonas de reserva sumado a esto la deficiente fiscalización por parte de las autoridades y la dispersa sin conexión alguna que impide concentrar una Normatividad específica, adecuada y eficaz en el organismo rector encargado de dictar directrices concretas que implementen un cuerpo normativo y Registro del Catastro Nacional como el Vice Ministerio de la Propiedad y Catastro.

Palabras clave: Formalización de la Propiedad, dispersión institucional, informalidad, Proyectos de Inversión y Diagnóstico Físico Legal.

Abstract

This article is the product of the work of research and thesis for graduation and was born in a time of national economic situation in the presence of the el Niño phenomenon coastal attacking our country with inclement, the object of study is concentrated in adding a strategic guideline to law No. 29664 that creates national system of risk and disaster that set a record of real estate and victim in the northern part of the country, finding that a determining factor the study also lies in the system of qualification and FORMALIZATION OF INFORMAL PROPERTIES AND POSSESSIONS IN PERU. Informality that gives rise to informal properties has its origin in the conditions of life and desire to find something better occurs to the rural migration and couldn't find where. Locate occupy public urban spaces, invade properties and build housing in areas of high risk, banks of rivers and ravines informal housing, reserve zones added to this poor control by the authorities and the dispersed without any connection that prevents focus a specific, appropriate and effective regulations at the governing body responsible for issuing specific guidelines that implement a regulatory body and registry of the National Cadastre as the Vice Ministry of property and Cadastre.

Keywords: Formalization of Property, institutional dispersion, informality, Investment Projects and Legal Physical Diagnosis.

¹ Abogada. Estudiante de la maestría en d derecho notarial y registral Universidad Señor de Sipan-Perú, norcam_03@hotmail.com

Introducción.

La presente investigación aborda la política de formalización de la propiedad y su normatividad desarrollada en el ámbito Nacional relacionado con la propiedad informal convertido en un fenómeno complejo, resultando relevante su estudio en nuestra sociedad y ámbito Jurídico.

El Perú atraviesa un problema álgido de nuestro subdesarrollo institucional a consecuencia de la inusitada dispersión de la Autoridad responsable de la titulación de la propiedad urbana, rural y asentamientos humanos no registrados, advirtiéndose que el impulso y avance de la economía de mercado no tiene correspondencia en la creación de un sistema en este ámbito que abarque un catastro nacional, un verdadero rol Municipal, la inscripción de predios en el registro, la gestión de la propiedad estatal, los procesos de formalización de la propiedad informal y la titulación que representan los predios formalizados.

Básicamente, el origen de la informalidad de la propiedad radica en los fines y búsqueda de desarrollo, la falta de trabajo en el campo y una esperanza de lograr mejores condiciones de vida que obliga a nuestros hermanos a migrar a las ciudades, donde en muchas ocasiones al no satisfacer expectativas para el ansiado desarrollo, falta de trabajo y no poder adquirir una vivienda invaden espacios urbanos públicos, propiedades y construyen sus viviendas en zonas de riesgo, cerros, riveras de ríos, quebradas, constituyéndose en posesionarios informales, es allí donde nace la política de formalización promovida por el economista Hernando de Soto, por allá de los años 1,990 y 1992.

Desde allí se crea un abanico de instituciones que regulan los derechos de propiedad predial que conspira la posibilidad de consolidar al Perú como un país de propietarios, conduciendo a perpetuar la informalidad, desbordándose así un cúmulo de instituciones reguladores de la formalización ante un creciente fenómeno de la informalidad y disperso desorden normativo.

Al haberse advertido este fenómeno se presentó una gran crítica al engorroso y costoso Sistema Municipal y de Registros Públicos, sin embargo no contribuyó a que se regule un sistema único, integrado, sino que ha propiciado descomunal dispersión institucional y hoy en la actualidad distintas instituciones estatales realizan titulaciones consecuencia del efecto de normas promulgadas por cada Gobierno de turno incluidas diferentes vías como Cofopri, vía prescripción en vía Judicial, Notarial, Municipal, Ministerio de Agricultura y hasta Pro inversión entre otros y así sendas normas legales contradictorias entre sí sin vinculación, ejemplo el Ministerio de Vivienda titula a través de Cofopri, la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN), deprendiéndose que ambas dependencias no obstante pertenecer al mismo Ministerio tienen planes diferentes; del mismo modo la Súper Intendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) depende del Ministerio de Justicia, el Proyecto Especial de Titulación Rural de Tierras depende Ministerio de Agricultura (PETT), Municipalidades a través de sus áreas de Catastro otorgan certificados de posesión desde el año 2006 con idéntico valor de un título de propiedad donde les reconoce derechos para que el Estado y el sector privado les beneficie con servicios de agua, desagüe, electrificación y telefonía .

Recientemente se ha publicado el Decreto Legislativo N° 1333 promulgado por el gobierno actual ha creado el Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizada (APIP); es decir, Pro Inversión tendrá su propio Cofopri, la creación de la APIP con funciones de Cofopri avalará los procesos de titulación a favor de los grandes proyectos de infraestructura y en una lógica privilegiará al sector privado para el momento de reconstrucción de un país afectado por los fenómenos y desastres naturales, la modificada Ley N° 28294 agudiza la dispersión y desorden normativo imposibilitando el buen desarrollo del sistema Nacional de Catastro, prueba de ello son los organismos existentes hace varios años atrás un plan nacional de catastro que permite el Perú sea considerado país atrasado es este aspecto, consecuencia del errado sistema que ha menguado las funciones de la Entidad COFOPRI; calificando técnicamente como un organismo que ha desplegado un mejor inventario de la propiedad inmueble en nuestro País y ha concedido a SUNARP la rectoría del sistema .

La RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0019-2018-MINAGRI del 15 de Enero del 2,018 que aprueba el Manual de Diagnóstico Físico Legal del Proceso de Formalización de Predios Rurales, norma de alcance Nacional y de obligatorio cumplimiento para los Gobiernos Regionales referido al saneamiento

físico legal de la propiedad agraria, norma prevista en el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y así cada organismo estatal actúa de acuerdo a su interés promoviendo dispositivos legales.

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos SUNARP en cuanto al Registro de Predios, mantiene matrices y planos perimétricos de predios inscritos y titulares de los derechos de propiedad inscritos y sus respectivas partidas registrales, comprendidos en el proyecto catastral o unidad territorial (UT) y la información catastral gráfica como organismo encargado del registro de las hojas catastrales y/o planos de los títulos archivados, continuará cumpliendo su función y manteniendo las y correspondientes matrices como fuere el caso.

Al respecto la Ley N° 28687, ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, regula la formalización de la propiedad informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, y Municipalidades Provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones asumieron de **manera exclusiva y excluyente** con competencia hasta su inscripción de los títulos.

Como respuesta al fenómeno del niño costero y pérdida de viviendas de los damnificados y la falta de una regulación de prevención por parte del Gobierno trajo consigo atención de los damnificados en carpas y módulos pre fabricadas temporales de 18 m² de madera y calamina de una vida útil no mayor de 03 años, sin servicios y baño, luz y agua; significa que los Gobiernos nunca prepararon Zonas de evacuaciones en casos de riesgos ni menos contaron con presupuestos destinados a la atención y respuesta inmediata a las familias damnificadas. El Sitio Propio del Fondo Mi vivienda aprobado por Resolución Ministerial N° 309-2017-Vivienda, estaba paralizado según información de los Gobiernos Regionales y Locales y aclaran que más 40,500 expedientes se encuentran embalsados en el Fondo Vivienda sin atención. El problema central radica en el saneamiento de las propiedades, la titulación del predio para obtener beneficios y acceder a los programas de vivienda social que ofrece el Estado resulta necesario para la recuperación y acceso a presamos financieros para emprender algún actividad económica, el Estado únicamente apoya en el saneamiento a través de Cofopri y entrega títulos de propiedad con la esperanza de cobertura del Bono Familiar Habitación (BFH) para una vivienda habitable, para esto los Gobiernos Regionales y Locales ubican terrenos para saneamiento.

II. Material y métodos

La población estuvo conformada por 100 personas, dentro de ellos Autoridades Regionales (03), Alcaldes Provinciales y Alcaldes locales (06), Registradores (5) y ciudadanos de la Zona Norte de Piura y Lambayeque (73) que ocupan cargos y se encuentran involucrados. dentro del tema de investigación propuesto.

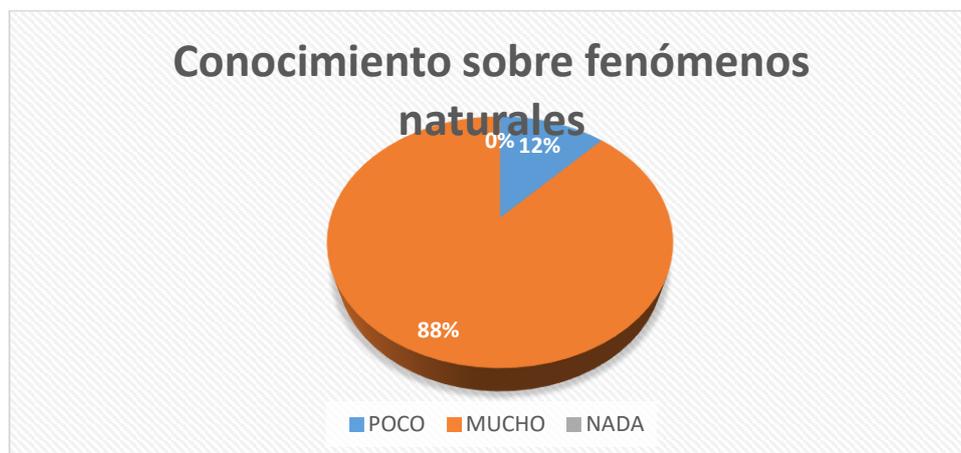
La información recogida fue evidentemente anónima y de exclusivo manejo de la investigadora, los resultados están sumados de forma general sin distinción de cargo del personal encuestado y para el procesamiento de la información se recurrió al análisis estadístico, pasando primero por la etapa de la revisión de bases de datos y luego al análisis.

La investigación se ha realizado en parte en la ciudad de Piura y complementada en Chiclayo por el periodo de Noviembre del 2017 y mayo del 2018.

Los métodos utilizados y el método de encuesta, analítico y comparativo para llegar a formular una propuesta, la información fue obtenida encuesta directa y mediante observación indirecta de los hechos, a través de las manifestaciones realizadas por los encuestados, por lo que cabe la posibilidad que la información obtenida no siempre refleje la realidad en un 100%; partiendo del estudio de las normas vigentes y contrastándolas con la de otros países como Ecuador, Costa Rica, Colombia entre otros. Los materiales utilizados fueron lapiceros, papel, resaltadores, libros y revistas especializadas del tema y fotocopias de determinadas separatas.

III-Resultados.

Figura 1: ¿Qué tanto Conoce Ud. de los fenómenos y desastres naturales?

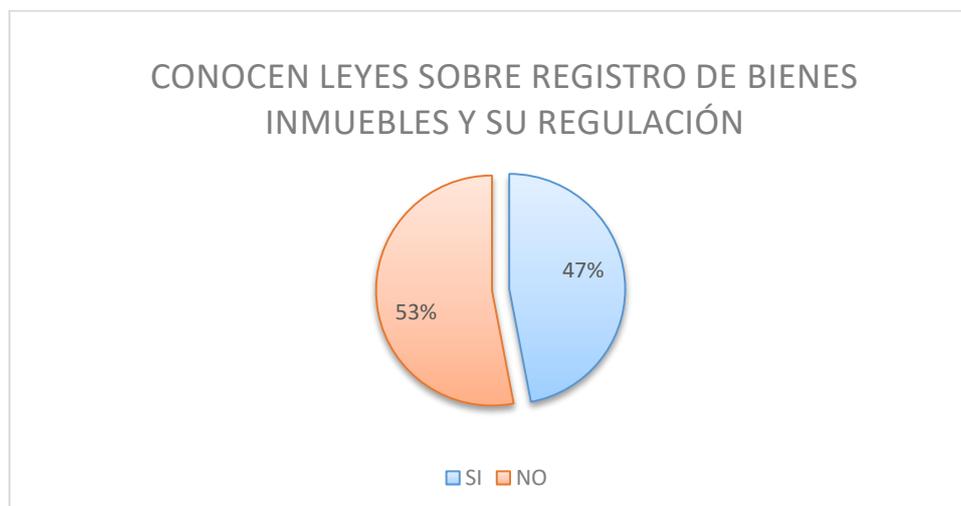


Fuente: Cuestionario N° 01

El 88% los encuestados tienen conocimientos sobre los fenómenos naturales.

El 12% de los encuestados tienen un conocimiento pobre sobre los fenómenos naturales, mientras que no existen personas que no conozcan sobre el tema.

Figura 2: ¿Conoce usted alguna legislación específica sobre el registro de bienes inmuebles y la formalización de posesiones y propiedades informales en la zona norte del país?



Fuente: Cuestionario N° 01

El gráfico nos muestra que un 53 % de los encuestados no conoce las normas ni su aplicación relacionada con el registro de bienes inmuebles a los damnificados en la zona norte del Perú; y también nos muestra que un 47% sí tiene algún conocimiento del tema.

Figura N° 03: ¿Conoce Ud. sobre el Sistema Nacional de Catastro, Cofopri, Proyecto Especial de Titulación de tierras o alguna entidad encargada de titular las propiedades? ¿Qué función cumplen?



Fuente: Cuestionario N° 01

Sólo un 32% de los encuestados conocen sobre las entidades encargadas de la titulación de bienes inmuebles, mientras que un 68% desconocen el tema.

Figura N° 04: ¿Las acciones de emergencia y reconstrucción adoptadas por el gobierno Central, Regional y local satisfacen las necesidades y requerimientos que tiene la población damnificada en este sector del Norte del país?



Fuente: Cuestionario N° 01

El 89% de los encuestados opinan que las acciones de los gobernantes tanto locales, regionales o centrales, no están tomando las acciones debidas para atender las necesidades de los damnificados por los desastres naturales.

Figura N° 05: ¿Cree Ud. que el gobierno central está cumpliendo adecuadamente con la atención a los damnificados en lo que respecta a vivienda y construcción y el bono familiar habitacional?



Fuente: Cuestionario N° 01

El 91% de los encuestados afirma que los gobiernos, tanto locales, regionales y nacional no cumplen con la atención a los damnificados en cuanto a vivienda y construcción y bono familiar habitacional

IV. Discusión

Algunos especialistas manifiestan que la informalidad en el Perú es un problema muy complejo que incluye factores económicos, laborales, acceso al financiamiento, condiciones de trabajo, requerimientos administrativos, e incluso cultural y que para corregir este sistema de deficiencias normativas dispersas debería aplicarse medidas centrales que concentren en el Vice Ministerio de la Propiedad y Catastro como entidad a cargo de la titulación de la propiedad Cofopri, Sunarp, SBN y Catastro, entidades establecer bases concretas para la implementación de un verdadero sistema de titulación, registro y catastro, estableciendo y regulando la aprobación de un “cuerpo legal como verdadera entidad rectora del proceso de formalización y titulación de bienes y un único normativo sobre la titulación de la propiedad “prescindiendo de tanta normatividad confusa o ecléctica en relación a las competencias de las Municipalidades y Cofopri.

Pedro Abramo explica en parte la densificación de los asentamientos informales consolidados como el producto de las redes sociales y de las relaciones de reciprocidad como una especie de cultura característica que se refleja en los precios del suelo.

La política de formalización supone que una propiedad con título aumenta el valor y da seguridad para la edificación de la casa, produciéndose sustanciales cambios culturales y ganancias que de alguna manera ayudaría a los propietarios a desplegar un mercado inmobiliario formal en los barrios populares y la integración de un mercado con valor de sus predios. Esto solo es posible si se le produce técnicamente, tanto en lo catastral como lo jurídico, y cuando se le aplica procedimientos simples, masivos y baratos. Un título es bueno cuando está inserto en un catastro predial y cuenta con un detalle de geo referenciación preciso.

Iván Ortiz Sánchez, nos dice que es necesario renovar el Sistema de formalización y titulación de bienes, Primero: porque el Sistema Nacional de Catastro debe ser relanzado con liderazgo y gestión porque solamente tiene existencia en el papel. Segundo: porque COFOPRI está a punto de extinguirse y hay que reemplazarla o refundarla, y tercero porque se está ad portas de designar un superintendente de registros públicos, entonces se debe reaccionar y realizar una reforma integral con profesionales que conduzcan este sistema con reforma y el Gobierno brindarle la importancia que se merece el Sistema de Formalización de la propiedad inmobiliaria.

Norman Loayza, explica que la informalidad no tiene una causa única, sino que es producto de la combinación de servicios públicos deficientes, de un régimen normativo opresivo y de la débil capacidad de supervisión y ejecución del estado.

V. Conclusiones

La Normatividad Peruana en sus diferentes sectores involucrados en la titulación y formalización de las posesiones y Propiedades Informales en el Perú es amplia y variable en sus contenidos legales desde su creación que agudiza la dispersión y desorden normativo que no permite el funcionamiento y concentración de un buen desarrollo del sistema Nacional de Catastro, prueba de ello es que organismos creados no cuentan con un plan catastral generado para su propósito.

A través de las encuestas realizadas de manera práctica en la muestra de estudio, se ha cumplido con los objetivos planteados y las conclusiones arribadas comprobándose que la generalidad normativa no permiten que nuestra sociedad conozca con claridad cuáles y cuantos son los entes encargados de la titulación y formalización de las posesiones y propiedades Informales en el Perú, sumado a ello los grandes y engorrosos trámites administrativos y costos elevados partiendo de los diferentes actos a llevar a cabo por ejemplo en el caso de prescripciones adquiridas de dominio en diferentes vías, Notarial o Judicial.

La entrega de títulos de propiedad por parte del estado y demás Organismos Estatales se ha politizado, resulta inevitable que los Presidentes, Ministros, Congresistas y Alcaldes en grandes ceremonias

entreguen títulos buscando réditos políticos a costas de la necesidad de las familias Peruanas que anhelan obtener un título de propiedad de sus viviendas por tanto se debe evitar el negocio político a cambio de acciones por votos. Resulta necesario no solamente mejorar y concentrar la normatividad, sino hacer partícipe y capacitar a la ciudadanía con campañas específicas para hacerles conocer los beneficios que trae consigo ubicar su propiedad en zonas protegidas y menos riesgosas y contar con un título de propiedad .

Ha quedado demostrado que el Gobierno no se encuentra preparado ante el desenlace de eventos naturales y las improvisaciones conllevan a que el Gobierno realice grandes desembolsos económicos que afecta la economía del país, que estas improvisaciones y posteriores atenciones a los damnificados no les permite una atención adecuada a los damnificados en infraestructura permaneciendo en lugares poco adecuados como capas y viviendas de cartón por no contar con planes y proyectos de prevención para su atención oportuna.

VI. Referencias

- FRANCISCO DURAND. Las Tres Economías, El Perú Fracturado: Formalidad, informalidad y economía delictiva.
- ANTONIO STEFANO CARIA. TÍTULOS SIN DESARROLLO: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima. -- Lima: DESCO. Programa Urbano, 2008. 110 pp. (Serie: Estudios Urbanos).
- Ministerio de Agricultura y Riego: Diagnóstico de la titulación agraria en el Perú.
- REGLAMENTO DE LA LEY N° 29664, “Reglamento de la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- IVÁN ORTIZ SÁNCHEZ, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU, El derecho de propiedad y la posesión informal.
- CHIRINOS, LUIS. “Títulos de Propiedad en Pueblos Jóvenes. Política del Estado y movimiento de Pobladores. En La Investigación – Acción. Una Vieja dicotomía. Centro Latinoamericano de Trabajo Social. Lima: 1983. Pág. 76.
- Ley 28687 – D.S.-13-99-MTC – Reglamento de Formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0019-2018-MINAGRI, del 15 de Enero del 2,018 “Manual de Diagnóstico Físico Legal del Proceso de Formalización de Predios Rurales”
- DECRETO LEGISLATIVO N° 1333 “Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizada (APIP)”.
- DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 28294, LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CATASTRO Y SU VINCULACIÓN CON EL REGISTRO DE PREDIOS.
- Norman Loayza, Causas y consecuencias de la informalidad en Perú. nloayza@worldbank.org