

La impostergable y fundamental reforma de la propiedad

11 de febrero de 2019

Jaime de Althaus
Para Lampadia

La generalizada usurpación de terrenos ejecutada por la criminalidad organizada, y la parálisis de la obra pública, dos fenómenos aparentemente desconectados entre sí, tienen una causa común: los inciertos o mal definidos derechos de propiedad en nuestro país, que abren brechas para las invasiones y dificultan el avance de las obras.



Según el abogado especialista Antonio Castro, un porcentaje importante de la propiedad en el Perú no está inscrita en registros públicos. Los propietarios de predios pueden tener su escritura pública notarial, pero esta no ha sido inscrita en los Registros, porque según la ley peruana basta el acuerdo entre las partes para sellar el cambio de propietario y entonces un contrato de compra venta o, en el mejor de los casos, una escritura notarial, son de por sí títulos de propiedad que no se inscriben muchas veces por los costos que ello demanda. Pero a la hora de la verdad, y ya desde el código civil de 1984, manda lo que está inscrito en registros. Entonces no es tan complicado para un usurpador invadir un terreno ajeno, tomar posesión, lotizar, vender los lotes e inscribir luego esas transacciones en los registros. Los invasores pueden a su vez vender a terceros de buena fe. Para todo ello la organización criminal puede contar con los servicios de validación del alcalde o de fiscales y jueces, que forman parte de la mafia. Y el que aparece como comprador siempre puede alegar que compró de buena fe, y resulta que la ley protege al que compra de buena fe contra el derecho del propietario original.

La única solución a esto, afirma Castro, es que solo los Registros tengan poder constitutivo de propiedad, y que la inscripción sea gratuita o muy barata. De esa manera toda transacción tendrá que inscribirse de manera inmediata eliminando ese vacío de inscripción que es aprovechado por las organizaciones criminales.

Lo mismo ocurre con una carretera en construcción cuando se quiere comprar o expropiar un terreno. Se le paga a la persona que tiene el predio inscrito, pero luego aparece el propietario real reclamando su derecho. O al revés. Esto puede tener consecuencias perniciosas porque el funcionario que debe firmar el pago al propietario, se inhibe porque no sabe si se trata del propietario real, demorando aún más la obra.

También ocurre que el propietario de un terreno tiene su título inscrito en los registros, pero es un título antiguo que no está expresado en un plano, en un mapa, sino descrito por medio de referencias geográficas o urbanas que ya no existen o han cambiado. Entonces en la práctica ese título no vale y los traficantes de terrenos invaden la propiedad sin problemas. Y a la hora en que la obra quiere comprar el predio ya ni se sabe, nuevamente, quién es el verdadero propietario.

El propio catastro del Registro contiene con frecuencia desplazamientos de los terrenos a consecuencia de haber colocado mal alguna coordenada en algún momento. Entonces aparecen vacíos o tierra de nadie que son aprovechadas por los usurpadores.

Según Leonie Roca, presidenta de AFIN, también puede haber dos propietarios distintos sobre un mismo terreno a raíz de que son varias las entidades que titulan o generan catastro: PETF, Cofopri, Regiones, municipalidades, la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN). Y esos catastros no conversan entre sí, no forman parte de una plataforma única, de un catastro nacional único o central, que es lo que debería haber.

Hay otra situación, en la que la demora en el proyecto de infraestructura provoca las invasiones para beneficiarse de la plusvalía de los terrenos. Ocurre que el tiempo que transcurre entre el inicio de un proyecto y el momento en que es declarado viable, puede durar varios años, 5 o hasta 10 años. Durante ese tiempo, no se puede expropiar. Entonces lo que sucede es que los traficantes de terrenos van tomando las áreas para capitalizar la plusvalía a la hora en que tengan que ser expropiados o comprados. El Estado debería pre-comprar, pero no lo hace.

Catastro único central y Registros Públicos constitutivos de propiedad

Según Antonio Castro, lo que se requiere es un catastro único centralizado alimentado por entidades generadoras de catastro técnicas (una rural y una urbana) y no políticas (gobiernos regionales, locales, Ministerios) que resuelva el saneamiento físico, y que ese catastro, bien hecho, se refleje en los registros públicos, pero unos registros públicos que sean constitutivos de propiedad. Leonie Roca piensa igual.

Lo primero es la elaboración del catastro único o central. Leonie Roca y Castro explican que en la actualidad existen varias entidades generadoras de catastro: gobiernos regionales, municipalidades, la SBN, el ministerio de agricultura, COFOPRI y otras, que no conversan entre ellas. Pueden estar reconociendo como propietario a distintas personas en un solo predio. La SBN, además, ha empezado a entregar a los gobiernos regionales facultades para vender terrenos del Estado, añadiendo al caos.

Entonces se trata de tener un solo catastro nacional, que pueda ser alimentado por solo dos entidades generadoras de catastro (una urbana -Cofopri- y otra rural -PETT) de naturaleza técnica, eliminando la capacidad generadora catastral de naturaleza política (gobiernos regionales, municipalidades). Pero -enfatan Roca y Castro- que sea un catastro moderno, con fichas georreferenciadas que contengan toda la información posible del predio: los

parámetros urbanísticos, usos, zonificación, auto avalúo, las instalaciones de servicios públicos que pasen debajo (tuberías, etc.), zonificación, auto avalúo y otras informaciones necesarias para la planificación urbana y regional y para la afirmación de los derechos de propiedad.

La construcción de ese catastro requerirá de una inversión estatal importante. Se requerirá desplegar brigadas de técnicos en el territorio, por ejemplo.

Las partidas inscritas en los Registros Públicos, por su parte, deben recoger la información de esas fichas. Los Registros deben reflejar el catastro. Según Leonie Roca, los Registros Públicos no deberían estar adscritos al sector Justicia, porque deben tener una mirada no solo legal sino también económica. Deberían pasar a Vivienda. Pero lo fundamental, al decir de Castro, es que sean constitutivos de propiedad. Es decir, que no baste un contrato de compraventa o ni siquiera una minuta notarial para constituir título de propiedad. Si no está inscrito en Registros, no tiene valor.

Reforma de los Registros Públicos

Ello implicaría otorgar un plazo de un determinado número de años para que todas las propiedades se inscriban en los Registros, dando facilidades para ello. La inscripción debería ser gratuita o muy barata. Pero, según Gunther Gonzáles, abogado especialista en derecho registral y gran promotor de la reforma del sistema de propiedad, para que este proceso fluya y los registros inscriban, se requiere de una reforma radical de los Registros Públicos. Pues, señala Gonzales, en la actualidad los Registros rechazan las inscripciones por quitame estas pajas, por minucias. La reforma debería comenzar -explica- por una desregulación absoluta que apunte a un Registro amigable. Refiere que las normas registrales suman tomos de tomos, y ni el más experto termina de conocerlas todas. Sólo sirven de excusa para no inscribir o para la corrupción. Propone dar un plazo de seis meses para derogar toda esa normatividad y recomenzar con una nueva, mucho más sencilla y moderna.

Reforma Judicial

Ahora bien, los casos en que hay disputa acerca de la propiedad de un predio, deben resolverse en el Poder Judicial. Pero en la actualidad estos procesos duran años y por lo general los jueces no conocen de estos temas. El Poder Judicial no funciona, tarda demasiado. Se requiere, por lo tanto, que la reforma judicial avance lo suficiente para que la judicatura sea capaz de resolver los casos vinculados a derechos de propiedad con certeza y prontitud. El Poder Judicial debe ser el garante de la seguridad jurídica, del respeto de los derechos de propiedad. Con ello, habría mucha más inversión y el país se desarrollaría rápidamente.

Gonzales propone un proceso especial de saneamiento de la propiedad para que el Poder Judicial sanee la propiedad de los títulos en lapso no mayor de un año. Esto para los casos más fácilmente regularizables, que son el 80% según él: cuando hay una cadena de transmisiones con documento privado, no regularizado, o allí donde la gente compra porciones de terreno, pero no los independiza, y la venta sucesiva tampoco se inscribe. También podría activarse un programa masivo de formalización por Cofopri, por ejemplo. Más allá de eso, Gonzales ha elaborado una guía para jueces a fin de que sepan cómo orientarse en este tipo de casos.

En temas vinculados a los derechos de propiedad, Gonzales propone modificar algunos artículos del Código Civil y del Código Procesal Civil a fin de que los propietarios puedan retirar a un inquilino moroso en un plazo máximo de meses. Ese proceso puede tomar, en la actualidad, 5 años. Sostiene que la comisión de reforma de dichos códigos debe estar integrada no solo por abogados teóricos, profesores universitarios, como ocurre en la actualidad, sino también por economistas, administradores, gestores públicos, etc.

Conclusión

Implantar el imperio de la ley en los derechos de propiedad y alcanzar un sistema que asigne y defienda claramente dichos derechos, es fundamental no sólo para la tranquilidad de las familias y las empresas, sino para acelerar las inversiones y la tasa de crecimiento del país. Como vemos, ello supone una reforma del sistema de catastros, de los Registros, del Código Civil y del propio Poder Judicial.

Leonie Roca es clara: "Hace rato que se debería haber formado un grupo de trabajo que repiense todo el sistema de catastro y registral". Grupo que debería trabajar de la mano con la comisión revisora del Código Civil y los encargados de la reforma del sistema judicial. La reforma de la propiedad es la gran reforma institucional del país. [Lampadia](#)