

El sistema de propiedad en el Perú

22 de agosto de 2018

Gunther Hernán Gonzales Barrón
Para Lampadia

Situación actual

La economía formal de nuestro país, de una u otra manera, pasa por el registro, tanto la propiedad, los contratos y las empresas, por lo que se hace necesario reformar el sistema registral bajo los principios de simplicidad, eficiencia y seguridad jurídica, con la finalidad que los propietarios, pequeños y medianos empresarios, también puedan acceder a las ventajas de la formalización.



Es necesario entender que los procedimientos simplificados no atentan contra la seguridad, siempre que se identifiquen, y ataquen, los puntos débiles que ahora permiten el fraude o las falsificaciones. Los problemas actuales en el ámbito registral, son cuatro:

- Los reglamentos del registro no promueven la inscripción, sino que la desalientan;
- La calificación de los registradores es notoriamente burocrática, y tal exigencia de requisitos no añade valor al título;
- El fraude inmobiliario no ha sido erradicado, y se mantiene el problema de títulos falsificados;
- La corrupción del sistema registral, que llegó a su punto máximo con el "Clan Orellana", aún espera una depuración integral de todos los involucrados.

Sin embargo, el problema no se circunscribe al registro, sino que es transversal, pues la propiedad no es adecuadamente protegida en procesos judiciales interminables, o con deficientes normas sustantivas que alejan la posibilidad de obtener un título seguro, o con procedimientos catastrales, municipales o administrativos carentes de racionalidad. Por tal motivo, no extraña que:

- El 70% de la información registral no sea concordante con la realidad (De Soto, Hernando. *El misterio del capital*, Grupo Editorial Norma, Lima 2009, p. 90), lo que se ratifica con la encuesta de hogares del INEI, de 2016, en el que se obtiene el resultado de 55% de predios con título de propiedad, pero ello no significa que ese título esté registrado formalmente, por lo que una corrección optimista de 6/10 partes como títulos registrados, entonces lleva a un porcentaje aproximado de 30% de formales: (<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>), lo que coincide con el promedio mundial de 30% de vivienda registrada, según la data el Banco Mundial (<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/derechos-tierra-desarrollo-anna-wellenstein-mahmoud-mohieldin-noticia-548515>).
- Apenas el 7% de todas las viviendas se encuentre en situación de alquiler.
- Otro 7% totalmente desocupada u abandonada, con daño a la economía y desperdicio de la riqueza, pero que se explica, obviamente, por la aversión a la morosidad de los inquilinos, y a la desastrosa actuación judicial para recuperar la posesión, que puede demorar entre cinco o seis años, lo que no es aceptable bajo ningún estándar internacional, por más flexible que este sea.

La política pública del Estado Peruano, a tono con los programas del Banco Mundial, debe considerar que "la tierra está en el corazón del desarrollo. Una tenencia de tierras segura es, por ende, vital para construir comunidades inclusivas, resilientes y sostenibles, que impulsarán el progreso económico y social" <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/derechos-tierra-desarrollo-anna-wellenstein-mahmoud-mohieldin-noticia-548515>.

El marco actual, tanto normativo como institucional, no permite avanzar hacia el objetivo propuesto, por lo que impone una reforma integral del sistema.

Síntesis de la reforma propuesta

La reforma propuesta es de gran magnitud, por lo que se necesitan aprobar leyes, decretos supremos o resoluciones de menor jerarquía. Esta es una síntesis:

- Regular un proceso judicial de desalojo, de un mes de duración, exclusivamente destinado a recuperar los bienes que ocupan los poseedores temporales.** En este caso, se establecerá un procedimiento especial, por cuya virtud, el ciudadano pedirá a través de un notario que requiera la entrega del bien en tres días (con levantamiento de acta en el inmueble para comprobar la situación de los ocupantes, la cual se realizará preferentemente en los días y horas en los que las personas normalmente se encuentran en sus domicilios); en ese plazo, si el poseedor desocupa el bien, entonces concluye el procedimiento, pero si no lo hace, con el escrito de oposición, o sin él, el notario eleva los actuados, junto con un informe, para que el juez de paz resuelva en el plazo de dos días, contado desde la notificación de su avocamiento, ordenándose el lanzamiento, si fuese el caso. La apelación nunca será suspensiva.
- Derogar el art. 911 del Código Civil, sobre precario, que ha producido una confusa y contradictoria jurisprudencia,** agravando así el problema de

retardo de los procesos judiciales. En su lugar, la ley deberá prever una disposición que permita otorgar medidas cautelares cuando el actor haya conseguido sentencia favorable de primera instancia en los procesos de reivindicación.

3. Regular un proceso judicial, de trámite sumario, que permita sanear la titulación de los predios, urbanos o rurales, generalmente sin conflicto, con la finalidad de lograr la inscripción registral. La reforma necesita una norma con rango de ley.



4. Establecer escrituras públicas sociales, incluso con un registro notarial propio, especialmente de actos relacionados con bienes inmuebles hasta 100 UIT, y constitución de pequeñas y medianas empresas, con un costo de 100 soles.
5. Simplificar el otorgamiento de testamentos mediante escritura pública, siempre con dos testigos para asegurar una máxima certeza, pero sin que el instrumento público sea manuscrito, además, con fines de difusión, se establecerá una tarifa social de 100 soles.
6. Modificar la norma que prohíbe la prescripción adquisitiva entre copropietarios, con el fin de permitirla, lo que constituirá un formidable avance para formalizar un significativo número de predios que se encuentran, hoy por hoy, con ese problema insoluble.
7. Modificar la norma sobre prescripción adquisitiva en predios urbanos, exigiendo que el poseedor haya construido una vivienda, o realizado una actividad productiva, en cuyo caso se reduce el plazo de posesión a cinco años.
8. Modificar la norma sobre prescripción adquisitiva en predios rurales, que se aplicará siempre que el poseedor haya realizado labores de cultivo, ganadería o agroindustrial, manteniéndose el plazo de posesión de cinco años, con el fin de lograr dos propósitos: acceso a la formalidad y fomento de la producción.
9. Perfeccionar el procedimiento de titulación de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, y de los predios urbanos a cargo de las Municipalidades Provinciales, a tono con el debido proceso, de tal suerte que se evite la utilización política de estos programas, así como el abuso y arbitrariedad de los funcionarios, para lo cual se necesita garantizar una adecuada notificación, así como aumentar el plazo de oposición, y, finalmente, incorporar un Tribunal Administrativo de Formalización de la Propiedad, dependiente de la PCM o del MINJUS, con autonomía funcional.
10. Exigir que el Poder Judicial cumpla las disposiciones de su propia Ley Orgánica, en el sentido que deben existir juzgados agrarios y tres Salas agrarias de competencia supradistrital (Lima, Chiclayo, Puno), para que resuelvan los conflictos de tierras de los campesinos. Esta medida necesita Resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. En el mismo sentido, el proceso judicial tendría que modificarse para lograr un estándar internacional de plazo razonable, fijado en un año.
11. Establecer normas que aclaren y precisen los principios registrales de inscripción declarativa, fe pública registral y tercería de propiedad.
12. Regular un proceso judicial no contencioso, de trámite breve, con apelación sin efecto suspensivo, que permita convocar inmediatamente la asamblea general o juntas generales, destinada a superar los problemas de acefalía.
13. Regular un procedimiento extrajudicial (notarial) para concatenar el tracto interrumpido en el caso de bienes inmuebles y muebles registrados, con lo cual el propietario actual podrá lograr la inscripción registral.
14. Regular procedimientos extrajudiciales (notariales) para distintas cuestiones que no requieren la intervención de juez, tales como el ofrecimiento de pago y consignación de obligaciones, la inclusión de herederos luego de una sucesión ya concluida, la venta de bienes en caso de partición de copropietarios, la venta de bienes en caso de garantía mobiliaria, la homologación de tutor.
15. Establecer un nuevo Tribunal Administrativo de las Inscripciones (para recordar su función), con sala única que constituye última instancia de alcance nacional, cinco miembros, designados por un exigente y transparente concurso público, para un periodo de cuatro años, con solo un periodo adicional de renovación, y con requisitos de postulación rigurosos (parecidos a los de Vocal de la Corte Suprema), pues se trata de funcionarios que resuelven libertades económicas.
16. Reducir las tasas registrales que exceden el costo del servicio, pues ello constituye una traba a la formalización de la economía.
17. Establecer el sistema de interconexión entre notarios y registros, de tal suerte que el registrador pueda calificar los títulos con plena certeza de su autenticidad.
18. Aprobar nuevos reglamentos de la función registral, así como el de inscripciones de los distintos registros, a través de Decreto Supremo, con el fin de evitar los lobbies que existen cuando los procedimientos quedan a merced de una Resolución de Superintendencia.

Conclusión

El régimen jurídico de la propiedad, en el Perú, es:

- Caótico por el exceso normativo
- Ineficiente, pues no logra el propósito de formalizar
- Excesivamente oneroso por costos no justificables
- Se promueve la corrupción por la maraña de dispositivos y agencias estatales que intervienen

La solución pasa por emprender una reforma integral de amplio espectro, que comprenda los ámbitos judicial, fiscal, registral, administrativo, municipal, catastral y urbanístico; con la meta que el propietario pueda acceder al registro, pero no solo eso, sino que también cuente con una administración pública amigable, y una justicia eficiente que defienda la propiedad en plazos razonables. **Lampadia**