

## LA EFICACIA DE COFOPRI EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO



Mag. EMMA PALACIOS CASTILLO  
Docente principal de la Facultad de Derecho y  
Ciencia Política de la U.N.M.S.M.

**SUMARIO:** 1. DERECHOS REALES. 1.1. LOS DERECHOS REALES. 1.2. LA POSESIÓN COMO EJERCICIO DE HECHO. 1.3. CONCEPTO DE LA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. 2. PROBLEMÁTICA DE LA PROPIEDAD URBANA INFORMAL. 3. LEGISLACION SOBRE LA PROPIEDAD. 4. BENEFICIOS DE LA FORMALIZACIÓN. 5. LEY DE PROMOCION DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL D. LEG. Nº 803 Y SUS MODIFICATORIAS. 5.1. OBJETO DE SU CREACION. 5.2. FUNCIONES DE COFOPRI. 5.3. ADQUISICIÓN DE LA PROPIEDAD MEDIANTE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO POR ACTO ADMINISTRATIVO. 5.4. INSCRIPCIÓN DE DOMINIO PARA CASOS DE FORMALIZACIÓN. 6. LA MUERTE DE COFOPRI. CONCLUSIONES. COMENTARIOS. BIBLIOGRAFIA

**RESUMEN.-** La presente publicación es un resumen de la investigación denominada "LA EFICACIA DE COFOPRI EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO" que comprende la titulación de los predios de los pueblos jóvenes y urbanizaciones populares que se mantenían en situación irregular, lo que nos les permitía ingresar al tráfico inmobiliario. Mediante la investigación se llega a la conclusión que COFOPRI ha otorgado entre los años 2006 , 2007 y 2008 en 5 distritos de la provincia mencionada, la cantidad de 100023 (cien mil veintitrés) títulos de propiedad, solucionando de esta forma la situación de inestabilidad en que vivían estos pobladores.

**SUMARY.-** This publication es a summaary of the researcho study "The Effectiveness of COFOPRI in the constitutional province of Callao", which includes certification of the properties of young villages and neighborhoods that remained in an irregular

situation, which is not allowed to enter real estate traffic. Through the investigation concludes that COFOPRI has granted between the years 2006-2007 and 2008 in 5 districts of the province mentioned, the amount of 100.023 (one hundred thousand twenty-three) title deeds, thus solving the instability that these people lived.

**PALABRAS CLAVES.-** Derechos Reales, propiedad, posesión, títulos, inscripción registral, beneficio, seguridad jurídica, tráfico inmobiliario, eficacia.

**KEY WORDS.-** Real law, property, possession, titles, registration, benefit, legal security, traffic real estate, effectiveness.

**INTRODUCCION.-** La presente publicación denominada "La eficacia de Cofopri en la Provincia Constitucional del Callao" pertenece al campo de los derechos reales, puesto que trata sobre cuestiones posesorias de hecho, y



que COFOPRI como organismo público descentralizado del Ministerio de Justicia se crea a fin de solucionar la situación irregular de las posesiones informales y dotarlas de títulos de propiedad brindando a la población seguridad jurídica.

Como bien sabemos COFOPRI fue creada para formular, aprobar y ejecutar el Programa de Formalización de la Propiedad Informal Urbano-Marginal a nivel nacional.

Considerando que el art. 2do inc. 16, reconoce que la persona tiene derecho a la propiedad y a la herencia, reproduciendo de esta forma la esencia del art. 17 de la Declaración universal de los Derechos Humanos que establece: "Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente..."

Partiendo de este principio constitucional es lógico comprender, que bien hace el Estado, en preocuparse por dar estabilidad a tanto poblador que ha vivido tanto tiempo en un estado de incertidumbre y angustia. Tenemos entonces, que de la última investigación efectuada en la Provincia Constitucional del Callao COFOPRI, ha logrado importantes metas respecto al otorgamiento de títulos de propiedad, tal como lo veremos ulteriormente.

El presente tema pertenece al campo de los derechos reales, puesto que trata sobre cuestiones posesorias irregulares, por lo que el Estado busca formalizar otorgando el título de propiedad, es conveniente entonces referirse aunque sea someramente sobre las principales figuras jurídicas de la mencionada rama del derecho.

## 1. DERECHOS REALES

### a. Los Derechos Reales

El derecho real es el poder jurídico, que tiene el sujeto de derecho sobre un bien que le pertenece en orden a la satisfacción de un

interés económico, y que es oponible frente terceros (*erga omnes*). Los derechos reales regulan las relaciones sociales que se establecen con motivo de la utilización de los bienes con los cuales el hombre satisface sus necesidades de toda índole.

Gunther Gonzales<sup>1</sup> señala que, la categoría de Los derechos reales se ha moldeado sobre la base del instituto de la "Propiedad", definido como un señorío pleno sobre cualquier objeto externo de la realidad física. La propiedad responde, en buena cuenta, a ese sentimiento humano de apropiación de los objetos de la naturaleza, lo cual conlleva un "tener", que al mismo tiempo se manifiesta en un "excluir". El jurista no puede negar la realidad presente ante sus ojos, y que en este caso consiste en el sentimiento profundamente arraigado en el ser humano por apropiarse de las cosas u objetos que lo rodean, cuyo fin es satisfacer sus necesidades y lograr el pleno desarrollo de su personalidad.

Para Carlos Ferdinand Cuadros<sup>2</sup>, la importancia técnica del estudio de los derechos reales deriva del hecho de ser ellos columna fundamental de los derechos patrimoniales, que a su vez son la estructura del ordenamiento jurídico de la sociedad, en el campo de la abogacía peruana, su conocimiento, es sumamente importante, porque de acuerdo a la evolución de la sociedad, todavía diferenciada en grupos culturales de regímenes patrimoniales diferentes (Propiedad De Las Comunidades Campesinas y Nativas) con relaciones económicas preponderantemente agrarias, el debate forense y judicial se desarrolla principalmente en el campo de los derechos reales de propiedad y posesión mobiliaria o inmobiliaria de tierras y ganado. Pero a su lado el desarrollo de la sociedad comercial y financiera basada en el cambio de valores, el préstamo y sus garantías exigen al abogado, dominio de los institutos jurídicos de derechos reales.

<sup>1</sup> GONZALES BARRÓN, Gunther; Curso de Derechos Reales; Editorial Jurista Editores; Lima-Perú 2003. pág. 38

<sup>2</sup> CUADROS VILLENA, Carlos Ferdinand; Derechos Reales; Tomo I pág 36; Editorial Cultural Cuzco, Lima Perú.



### **b. La posesión como ejercicio de hecho**

**Art. 896.- La Posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad<sup>3</sup>.**

Conviene establecer qué es lo que se entiende por el ejercicio de hecho de los poderes inherentes a la propiedad o uno o más de ellos. Conceptuamos que este ejercicio importa una dirección y un contacto eventual del sujeto sobre el bien, de manera más o menos estable, dentro de los cuales el sujeto puede hacer empleo de alguno o algunos de los atributos propios del derecho de propiedad, como son el uso y el disfrute. La posesión queda así debidamente objetivada y se traduce por hechos de naturaleza externa y también por otros espiritualizados.

El concepto de la relación jurídica expuesto por Ihering tiene pues, particularísima importancia. Salvando la imposibilidad de que exista entre el sujeto y el objeto una relación de orden jurídico, es evidente que hay un dirigirse de la persona hacia el bien, que determina o importa una situación de derecho. Por esta y gracias a ella, subsiste la posesión de los objetos dejados al aire libre por su propietario, como sucede con la leña acumulada en un lugar del campo. Vemos, pues, como el ejercicio de hecho se espiritualiza sobre la base de la situación jurídica, calificada por el referido tratadista como relación jurídica.

Esta situación queda rota, por lo demás, en cuanto una tercera persona ejercita un poder de hecho sobre el bien, apropiándose de él. Se ha dicho por eso, que en la posesión se toma en consideración sólo el ejercicio de un derecho real, pero sin investigar si este ejercicio corresponde a la titularidad de derecho.

### **c. Concepto de la Propiedad en la Constitución Política del Estado .**

En la constitución Política del Estado se incorporaron los principios de la Declaración de Derechos Humanos, por esta razón el Art. 2º,

destinado a establecer los derechos del Individuo, en su inciso 16 reconoce que la persona tiene derecho "a la propiedad y a la herencia, dentro de la Constitución y de las leyes"; es decir, se reproduce la esencia del artículo 17º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece: "toda persona, tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad"

El Capítulo III del Título III de la Constitución de 1993 está dedicado a "La Propiedad" y establece los principios generales para el ejercicio del derecho de propiedad.

Su artículo 70, establece que la propiedad se ejerce en armonía con el bien común. Este derecho, obliga a que el ejercicio del valor de uso de los bienes, lo sea en relación con los intereses sociales. En un primer momento nuestra Constitución recogía el principio "en armonía con el interés social". Principio, que es acogido por nuestro Código Civil.

El artículo 70º de la Constitución, consagra la inviolabilidad del derecho de propiedad, como su garantía.

Consiguientemente, para nosotros la inviolabilidad del derecho de propiedad residirá en su respeto tanto por el Estado, como por personas particulares y que por tanto, en forma subsecuente se otorgue las garantías contra el abuso del poder en caso de expropiación sin causa relacionada con el bien común, frente al cual podrá ejercitarse la acción de amparo, de acuerdo con el inciso 12º del artículo 37 la Ley No 28237 Código Procesal Constitucional<sup>4</sup> y contra los atentados privados en contra del derecho de propiedad, que puedan dar lugar al ejercicio de las acciones de defensa de ese derecho, como de defensa de la posesión derivada de él.

El artículo 70 señala que la propiedad es inviolable, según este principio, el Estado debe

<sup>3</sup>ARIAS SCHEREIBER PEZET, Max; Exégesis Capítulo I; pág. 98-99



proteger la propiedad. Hay que recordar que conforme al inciso 16 del art. 2 de la Constitución, la propiedad es uno de los derechos fundamentales de la persona.

## 2. PROBLEMÁTICA DE LA PROPIEDAD URBANA INFORMAL

Comenzaremos diciendo que hace más de cinco décadas en el Perú se inició una profunda transformación del espacio limeño y por ende en la Provincia Constitucional del Callao, espacio que hasta la década de los noventa ha crecido en más de 1,200 %. Sin embargo, ese enorme crecimiento ha sido fundamentalmente informal. Es decir, las personas han adquirido, habilitado y/o edificado sus viviendas al margen de la ley, constituyendo asentamientos informales.

Según Hernando de Soto:

- La movilización de la población hacia las ciudades y las restricciones de acceso a la propiedad inmueble a través de mecanismos formales, derivaron en la aparición de los núcleos urbanos informales. Así, las adquisiciones informales de la propiedad con fines de vivienda se llevaron a cabo a través de tres mecanismos:
  1. La invasión violenta.
  2. La compra de tierras agrícolas a través de asociaciones o cooperativas:
  3. La invasión gradual de la propiedad privada y estatal:
- En el año 1994 se estimó que el sector de propiedad urbana informal en el Perú estaba constituido por más de un millón de propiedades. Adicionalmente, de acuerdo con la información disponible, en los últimos años sólo se han registrado dos casos puntuales de

invasiones grandes en la ciudad de Lima. El primero fue la toma de un área en una zona agropecuaria en el distrito de Villa El Salvador, por parte de 12.000 familias, lo que devino en su posterior reubicación en los arenales de Pachacútec del distrito de Ventanilla. El segundo caso fue la ocupación de terrenos en el distrito de San Juan de Miraflores, por parte de unas 8000 familias<sup>4</sup>.

La ciudad peruana ha dejado de ser el pequeño lugar familiar que todos conocían para transformarse en una populosa metrópoli impersonal, de barrios nuevos y desconocidos<sup>5</sup>. La migración, en su mayoría indígena, ha hecho que la ciudad se reorganice.

Han aparecido, así nuevas actividades que poco a poco vienen reemplazando a las tradicionales. Viviendas modestas apiñadas en torno a la ciudad, una multitud de talleres instalados en éstas, ejércitos de ambulantes vendiendo en las calles e incontables líneas de microbuses y surcándolas parecen haber brotado de la nada, ensanchando y densificando el espacio urbano. (...) Adaptaciones criollas ingeniosas han beneficiado a la producción o prestación de bienes o servicios indispensables, llegando a transformar radicalmente ciertas áreas de la manufactura, la distribución radicalmente de ciertas áreas de la manufactura, la distribución minorista, la construcción y el transporte. El desierto y los cerros que rodean las ciudades han dejado de ser un paisaje pasivo para incorporarse a ellas. El estilo Europeísta que las caracterizó ha dado paso a una personalidad cobriza y tumultuosa.

## 3. LEGISLACION SOBRE LA PROPIEDAD URBANA INFORMAL.

El marco legal peruano no estuvo preparado para responder a la demanda de vivienda

<sup>4</sup> GACETA JURÍDICA, Código Procesal Constitucional, pág. 233. Colección Códigos 2007.

<sup>5</sup> Documento Estudio de Pre- Factibilidad del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble declarado viable el 26 de enero del 2006. Código SNIP 7873.

<sup>6</sup> De Soto Hernando: El otro sendero, Instituto Libertad y Democracia, Lima 1987. pp. 3



generada por las migraciones masivas ocurridas desde la década del 40.

- El elevado costo y la duración del proceso tradicional para titular y registrar las propiedades inmuebles lo convirtieron en un régimen discriminatorio, que llevó a que los procesos para poblar las zonas urbano-marginales este iba de la adjudicación a la declaración de fábrica, el proceso informal iba de la invasión al título, teniendo a la construcción como intermedio común en ambos casos.

Ante esta situación, hubo varios esfuerzos por parte del Estado para solucionar el problema de las invasiones. Entre ellos, el Estado optó por adjudicar en muchos casos terrenos de su propiedad. Sin embargo, ello se realizó sin procedimientos establecidos y por diversos niveles e instituciones gubernamentales, estructura que se mantiene hasta ahora:

- Los Gobiernos Regionales tienen competencia exclusiva para la administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción.
- Los Gobiernos Regionales tienen competencia exclusiva para la administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción.
- Los Gobiernos Locales pueden adjudicar terrenos de propiedad municipal o terrenos del Estado que les sean adjudicados, así como también aprueban el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial, que identifica las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, áreas agrícolas y áreas de conservación estatal. La adjudicación de terrenos del Estado, sólo para fines de vivienda de personas con menores recursos, correspondientes a posesiones informales

constituídas antes del 31 del diciembre del 2001, a partir de la Ley 28391, ha sido entregada a las municipalidades provinciales (antes era función de COFOPRI).

- El Ministerio de Agricultura facultado para transferir terrenos ubicados en zonas agrícolas.
- Comisiones de Privatización encargadas de privatizar terrenos del Estado.
- Superintendencia de Bienes Nacionales - SBN tienen competencia para la adjudicación de terrenos del Estado.
- Adicionalmente, se aprobaron diversas leyes para atender el problema de las invasiones. Así, en febrero de 1961 se promulgó la Ley N° 13517, que fue la primera ley en reconocer jurídicamente la realidad de las invasiones, aunque se limitó a establecer las condiciones que deberían cumplir los invasores para alcanzar la formalización de su propiedad.
- Luego, en junio de 1971 se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) con la Ley N° 18896, con la finalidad de manejar las relaciones entre el Estado y los pobladores de los asentamientos humanos.
- Sin embargo, este sistema no alcanzó los objetivos para los que fue creado y por ello fue disuelto en 1978. En 1979, se promulgó el Decreto Ley N1 22612, el cual fue el primero en incorporar a los pueblos jóvenes al sistema urbano, dándoles la posibilidad de convertirse en distritos al culminar su formalización.

Posteriormente, con la aprobación de la Ley N° 24071 en enero de 1985, se estableció un plazo de 60 días para que las cooperativas de vivienda y las de otros tipos con programas de vivienda extendieran los títulos de propiedad a sus socios.

Pese a estas medidas, entre 1957 y 1985, once instituciones estuvieron a cargo del problema de los



asentamientos humanos, duplicando esfuerzos y sin lograr mayor éxito. Frente a esta realidad en 1988 se creó el Registro Predial de Pueblos Jóvenes, Urbanizaciones Populares, Hipoteca Popular y Seguro de Crédito con los Decretos Legislativos N° 495 y N° 496, como una institución pública descentralizada con autonomía registral, técnica, administrativa y económica.

- Este Registro se organizó en Oficinas Centrales ubicadas en la capital de cada Región y Oficinas Registrales Zonales, establecidas a requerimiento de la población de los Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares. Posteriormente, se unificaron los diferentes registros regionales en un único Registro Predial Urbano (RPU, actualmente parte del Registro de Predios), cuyas oficinas registrales asumieron competencias a nivel nacional.
- Debido a que los resultados de estas iniciativas fueron incipientes, la reforma del proceso de formalización se inició con la ley N° 26557, promulgada en diciembre de 1995, en la cual se confirió al Ejecutivo la facultad de legislar en materia de "Saneamiento Físico-Legal de los Asentamientos Humanos en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada, mediante la reforma de las competencias, de las entidades públicas y procedimientos relacionados con la formalización de la propiedad en todas sus etapas, así como la creación de un organismo especializado encargado de diseñar y ejecutar un programa nacional de formalización que incluya la adjudicación, el reconocimiento, el saneamiento físico-legal, la titulación, la habilitación urbana y el registro de la propiedad predial de la población de menores recursos".
- Es así que en marzo de 1996 se promulga el Decreto Legislativo N°

803, "Ley de Acceso a la Propiedad Formal", que crea la comisión de Formalización de la Propiedad (COFOPRI). Esta última y el Registro Predial Urbano trabajaron en el Programa Nacional de Formalización, cuyo objetivo principal fue crear un sistema sostenible que asegure derechos de propiedad a la población de zonas urbano marginales. El RPU fue designado como el órgano encargado de la inscripción de los títulos de propiedad emitidos por COFOPRI de acuerdo al Decreto Legislativo N° 803 Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal que a la fecha tiene varias modificaciones.

#### 4 . B E N E F I C I O S D E L A FORMALIZACIÓN

##### a) Seguridad jurídica

Los títulos de propiedad de COFOPRI están respaldados por el Código Civil y los Registros Públicos. El poblador está seguro de que la propiedad es suya y nadie se la puede quitar, sin su consentimiento

##### b) Acceso al crédito

Un título de propiedad aumenta el valor de una vivienda y puede ser utilizado como garantía para obtener un crédito en un banco o financiera, quienes están considerando a los nuevos propietarios como sujetos de crédito debido a que cuentan con un domicilio cierto y fijo y un patrimonio seguro. Por ello, están diseñando productos crediticios especialmente dirigidos a esta nueva cartera de clientes.

##### c) Incentivo a la inversión

Al ser propietario del terreno, el poblador se preocupa por mejorar las condiciones de su vivienda, de los servicios públicos y de su vecindario en general. Desde otra perspectiva, las empresas proveedoras de servicios públicos reciben un impacto positivo de la formalización, toda vez que se reduce el riesgo de inversión si la propiedad se encuentra saneada.



#### d) Eliminación de conflictos

La formalización resuelve los problemas de límites entre los lotes de los pobladores y también soluciona los conflictos con otros asentamientos humanos.

#### e) Herencia para la familia

El poblador tiene la seguridad de que su familia heredará la propiedad. Por ello, puede incluso dividirla en partes para beneficiar a todos sus herederos.

### 5. LEY DE PROMOCION DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL. D. LEG. No 803 Y SUS MODIFICATORIAS

#### a) Objeto de su creación.

Teniendo en consideración que la propiedad predial constituye la mayor parte de los activos de los peruanos de menores recursos y sin embargo, no podía ser utilizada en el mercado legal pues carece de un título debidamente registrado que le conferiría valor de intercambio.

El objeto de su creación está claramente expresado en los considerandos de creación de COFOPRI; la existencia de un procedimiento administrativo discriminatorio y lento que lo convertía en oneroso y, la inexistencia de un sistema legal efectivo de acceso a la propiedad para evitar las invasiones.

En estas circunstancias lamentables surge COFOPRI como la respuesta a un mal manejo del proceso de titulación y registro de predios urbanos, puesto que antes de su creación, y gracias a las investigaciones de más diez años del Instituto Libertad y Democracia en cuanto a vivienda en el sector informal peruano se refiere, se tomó conciencia de la gran cantidad de los predios informales que existían y de lo largo y costoso en que se tomaba el proceso de titulación y registro. Situación esta que impedía que los propietarios informales en nuestro país se pudiesen beneficiar del crédito hipotecario necesario para mejorar la calidad de su vivienda y luego así incorporarse a las ventajas de la economía de mercado que en esos años comenzaba a desarrollarse en nuestro país.

#### b) Funciones de COFOPRI

El art. 3 del D. Leg. 803 señala las funciones de COFOPRI:

- a) Formular, aprobar y ejecutar un Programa de Formalización de la Propiedad de ámbito nacional que prevea su implementación progresiva, comprendiendo las acciones de identificación y calificación de asentamientos humanos: adjudicación de predios del Estado; promoción y saneamiento físico - legal de los predios; regularización de la habilitación urbana; regularización del tracto sucesivo; titulación; y, promoción del acceso al registro de la propiedad predial en asentamientos humanos, urbanizaciones populares y otros centros poblados que determine COFOPRI, asumiendo las competencias respectivas. Entre otras funciones COFOPRI otorga la propiedad mediante la prescripción adquisitiva de dominio.

#### c) Adquisición de la propiedad mediante la prescripción adquisitiva de dominio por Acto administrativo

Según el Anexo del D. Supremo 005-2005 que aprobó el Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares, tenemos que el art. 3.4 del mencionado Decreto Supremo señala el, "**Procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio.**- Aquel destinado a declarar el derecho de propiedad de quienes adquirieron un predio matriz o lote individual de posesiones informales, centros urbanos informales o urbanizaciones populares, por el ejercicio de su posesión continua, pacífica, pública y como propietario durante 10 (diez) o más años."

Asimismo el art. 3.5 dispone el "**Procedimiento administrativo de declaración de propiedad por regularización del tracto sucesivo.**- Aquel destinado a sanear los derechos o títulos de propiedad que no puedan ser inscritos por presentar:



- a) Deficiencias o imperfecciones formales en la continuidad de las transferencias de dominio que preceden a su derecho o en los instrumentos que lo acrediten.
  - b) Discrepancias entre el área, linderos y/o medidas perimétricas que constan en el título de propiedad con aquéllas que figuran en el Registro de Predios.
  - c) Deficiencias en la lotización y el derecho de propiedad individual de los poseedores de lotes que conforman un conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas, pero que no sean resultado de un proceso de habilitación urbana”.
- d) Inscripción de dominio para casos de Formalización.**

El Art. 4 de la misma ley, continúa diciendo. “Los terrenos ocupados por posesiones informales y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal se inscriben en el Registro de Predios a nombre del Estado, representado por la Municipalidad Provincial, a cargo de la formalización de la propiedad, dejando constancia en la partida matriz del predio que el mismo se encuentra en proceso de formalización.

Las municipalidades provinciales, en su condición de representantes del Estado, se encuentran legitimadas para emitir y otorgar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios en el proceso de formalización y para solicitar su inscripción en el “Registro de Predios, entendiéndose cumplido con la intervención de las municipalidades provinciales el requisito de tracto sucesivo exigido por el artículo 2015° del Código Civil y el artículo VI del título Preliminar del Reglamento General de los Registros Públicos. Cuando exista Convenio al que alude el artículo

2.2 de este Reglamento, COFOPRI estará igualmente legitimado en los términos previstos en este párrafo.

## 6. LAMUERTE DE COFOPRI<sup>7</sup>

Por J.Francisco Canaza - Publicado el 27-10-2008 2:25 pm

**Treinta y ocho millones de dólares** fue la línea de crédito del Banco Mundial para el *Proyecto de Propiedad Urbana* de 1998, que financió las labores de COFOPRI, uno de esos nuevos organismos creados en la fase populista de Alberto Fujimori. Mediante una regulación especial se centralizó en **COFOPRI** los procesos de titulación de predios en áreas urbanas, que originalmente eran potestad municipal. Con un buen presupuesto, un área técnica especializada, y amparados en la nueva regulación, las campañas de COFOPRI se extendieron por el país.

Años después, en la época de Valentin Paniagua, las labores exclusivas de COFOPRI para atender la titulación de predios fueron devueltas a los gobiernos locales. Los años de gloria de COFOPRI habían terminado: en su momento esta entidad no sólo manejaba un buen presupuesto, sino que contaba con potestades cuasi judiciales al mantener un tribunal administrativo que podía disponer sobre la propiedad de los predios en que COFOPRI realizaba campañas con lo que podía emitir títulos de propiedad y concluir el saneamiento físico legal de las llamadas “urbanizaciones populares”.

Los “Títulos COFOPRI” iban de la mano con la creación del RPU – Registro Predial Urbano, un registro público jurídico que se basaba en la premisa de la simplificación y la inmediatez, y que al ser subsidiado por los créditos internacionales, daba una apariencia de gratuidad. Con el tiempo las operaciones de este sistema devinieron en insostenibles. En años recientes el RPU se unificó con la SUNARP, el organismo encargado de los viejos

<sup>7</sup> <http://apuntesperuanos.com/2008/10/la-muerte-de-cofopri/> Por J.Francisco Canaza - Publicado el 27-10-2008 2:25 pm.



Registros de la Propiedad Inmueble, un organismo que sustentaba sus operaciones con recursos propios.

Los "Títulos COFOPRI" cumplieron, pese a todo, parte de su cometido: establecer derechos de propiedad. A pesar que los "Títulos COFOPRI" fueron, en muchos casos, materia de cuestionamiento judicial, se consiguió incentivar a los propios pobladores a ser proactivos en el tema del establecimiento de derechos de propiedad, y en muchos casos se creó una cultura registral inexistente. A su vez motivó un interés en el propio aparato estatal para dinamizar los procesos de saneamiento legal, tanto en SUNARP como en las municipalidades.

Toda esa experiencia se acabó. Saturado por las nuevas contrataciones de personal, y sin una administración técnica, *COFOPRI ha sido cerrado* por Omar Quezada, antiguo Presidente Regional de Ayacucho, ahora representante máximo de COFOPRI, quien dispuso que la entidad entrara en "suspensión" hasta el próximo año, con la gran justificación de haber alcanzado en setiembre las metas programadas para todo el año 2008.

Agotado su presupuesto, sin una línea de gestión clara, otro organismo público más, y con él un proyecto polémico pero útil, ha caído en la gestión aprista.

## CONCLUSIONES

1. Los derechos reales regulan las relaciones sociales que se establecen con motivo de la utilización de los bienes con los cuales el hombre satisface sus necesidades de toda índole.

2. Según nuestro CC. la Posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad.

3. La posesión como el poder de facto o de hecho es una relación estrictamente física o material, es la mera posesión, la que se funda en sí misma; en cambio, la posesión como la derivación del derecho de propiedad es la

posesión de derecho o legítima y bajo un título y cuando el poseedor y propietario son la misma persona, aquí tenemos la propiedad plena o total.

4. La Constitución Política del Estado, en su art. 2º inc 16, reconoce que la persona tiene derecho a la propiedad y a la herencia, reproduciendo de esta forma la esencia del art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece: "Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

5. El art. 70 de la Constitución Política del Estado establece, que la propiedad se ejerce en armonía con el bien común, lo que quiere decir, que la propiedad no es una institución puramente individualista sino que también tiene un contenido social y de compromiso

6. La propiedad predial constituye la mayor parte de los activos de los peruanos de menores recursos, sin embargo no podían ingresar al tráfico comercial inmobiliario por carecer de un título de propiedad.

7. La formalización de la propiedad llevada a efecto por COFOPRI es una política de Estado y se inscribe dentro de los programas de alivio y reducción de la pobreza.

8. La formalización de la propiedad promueve el desarrollo de una cultura de crédito y de registro en el país.

9. El D. Leg N° 803 a lo largo de su vigencia ha sido complementada, modificada y ha tenido incorporaciones mediante directivas, entre otros

10. COFOPRI (Comisión De Formalización de la Propiedad Informal) se creó mediante el Decreto Legislativo N° 803 complementado por la Ley N° 24046 y es el organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprensiva y rápida un programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad a nivel nacional.



11. COFOPRI es un organismo público descentralizado del Ministerio de Justicia que actúa como Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales y Normalización de la Propiedad Informal realizando el saneamiento físico y legal de predios urbanos a nivel nacional.

12. Las funciones de COFOPRI son entre otras: Formular, aprobar y ejecutar un Programa de Formalización de la Propiedad en el ámbito nacional y que prevea su implementación progresiva, comprendiendo las acciones de identificación y calificación de asentamientos humanos.

13. En la Provincia Constitucional del Callao, COFOPRI ha cumplido con otorgar títulos a las personas que se encontraban en calidad de poseedores, en número de 100023.

14. LA HIPOTESIS PLANTEADA EN EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN REALIZADO Y QUE DA MOTIVO A ESTA PUBLICACION, HA SIDO CONFIRMADA, EN EL SENTIDO DE QUE COFOPRI HA CUMPLIDO EFICAZMENTE CON OTORGAR TITULOS DE PROPIEDAD A LOS MORADORES DE LOS PUEBLOS JOVENES Y URBANIZACIONES POPULARES DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO EN UN NUMERO DE 100,023 HASTA EL AÑO 2008, haciendo presente que todavía el trabajo de formalización de la propiedad en esta provincia continúa.

## COMENTARIO

Los peruanos preocupados por la política de vivienda, esperamos que la labor emprendida por COFOPRI y continuada por las municipalidades de cada sector exhiban resultados alentadores que permitan atender las necesidades de vivienda de las grandes mayorías de escasos recursos económicos a fin de que vivan dignamente, acorde con su calidad humana.

La creación de COFOPRI se dio por una cuestión política, es decir, "yo te doy título, pero a cambio, tú, me das tu voto", pero en realidad, esta decisión política vino a solucionar un problema social latente, como es el de regularizar la situación inmobiliaria informal

De la investigación practicada constamos, que en la Provincia Constitucional del Callao, COFOPRI ha cumplido con otorgar títulos de propiedad en un gran porcentaje, ayudando de esta forma a la población de escasos recursos a obtener su título de propiedad, realizando habilitaciones urbanas, planos catastrales, identificando áreas y posesionarios legítimos, a fin de que sean sujetos de crédito y entren al tráfico legal inmobiliario, porque si bien es cierto los poseedores tienen potestades sobre el valor de uso, en que consiste la posesión, se tenía que agregar la potestad de cambio y disposición que son atributos exclusivos de la propiedad privada y por tanto sólo puede ejercitarlos el dueño del inmueble legítimamente constituido.

Constatamos también, que en estos asentamientos humanos hay buenos capitales invertidos, pero al no contar con un título de propiedad, era un capital muerto, es decir, no cumplía su función económica, que es uno de los fundamentos de la propiedad privada para satisfacer las necesidades del hombre, sabemos también que la propiedad es un derecho fundamental, porque así lo ha establecido el art. 2 inc. 16 de la Constitución Política del Estado, es un derecho de extraordinaria influencia en la vida del hombre de todos los tiempos y espacios, porque irradia luz de vida, pues la propiedad se identifica con la humanidad misma, y vemos como a través de la historia la propiedad individual personalista o egoísta, ha cedido espacio a la propiedad en función del bien común.

El decreto legislativo en mención, viene pues, a solucionar el anhelo de tantos pobladores que sueñan con la casa propia, que les da seguridad y que pueden vivir tranquilamente sin la zozobra de que los puedan desalojar en



cualquier momento, por alguien que dice tener mejor derecho a la posesión o a la propiedad. Este decreto legislativo, soluciona también los casos de tracto sucesivo y otorga títulos de propiedad mediante la figura jurídica de la prescripción adquisitiva de dominio, que antes solamente era ventilado en el Poder Judicial.

Vemos con satisfacción, que en este aspecto el Estado se ha humanizado, reduciendo costos en la formalización de la propiedad, pues bien sabemos que hay gente que muchas veces no tiene ni para comer, menos tendrá para gastos de tramitación inmobiliaria, y es obligación del Estado atender las necesidades el pueblo, puesto que la persona humana es el valor supremo de la sociedad y del Estado, tanto en lo que se refiere a su defensa, como en el respeto a su dignidad.

Por las noticias, se tomo conocimiento que los proyectos para la construcción de viviendas destinados a los sectores C y D, es decir, para la población de menores recursos, se incrementarian considerablemente a partir del año 2009 gracias a los mayores beneficios que ahora otorga el programa habitacional "Techo Propio", lo que en realidad como peruana me satisface.

Termino señalando, que al mes de febrero del 2008 COFOPRI HA OTORGADO en cinco distritos de la Provincia Constitucional del Callao, como son: Callao (Cercado), Bellavista, La Perla, Carmen de la Legua-Reynoso, Ventanilla, **10023** (cien mil veintitres) **TÍTULOS DE PROPIEDAD.**

**BIBLIOGRAFIA**

- Tratado Elemental de Derecho Civil. Según el tratado de Planiol "Los Derechos Reales". Tomo IV. LA LEY. Buenos Aires. Edición en francés. Traducción de la Doctora Delia Garcia Daireaux
- CASTAÑEDA, Jorge Eugenio, "Derechos reales" Tomo I; 4º Edición Lima 1973
- Tratado Elemental de Derecho Civil por Planiol Marcel. "LOS BIENES" Editorial José M. Cajica; traducción de la 12ª. Edición

- francesa. Tomo V. Editorial CVLTVRA, de la Ciudad de México 1945.
- CUADROS VILLENNA, Carlos Ferdinand; Derechos Reales, Tomo II Primera Edición; Lima 1995
- TAQUIA VILA, Víctor; Bienes y Posesión; Lima, s. e. 1972, 131 p.f
- Bernaldes Ballesteros, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis comparado; Editorial Rao; 5º Edición 1999.
- Chirinos Soto; Constitución de 1993, Lectura y Comentario 2º Edición; Lima 1995
- Maisch Von Humbol, Lucrecia; Los Derechos Reales; 3º edición 1984.
- VENTURA TRAVESET Y GONZALEZ, A; Derecho de propiedad horizontal; 4ª Edición Editorial Bosch Barcelona – España 1980.
- CUADROS VILLENNA, Carlos Ferdinand; Derechos Reales, Tomo I; 2º Edición Lima 1994.
- ROMERO ROMANA, Eleodoro; Derecho Civil, Los Derechos Reales. Tomo II, Lima 1955.
- RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique "Constitución y Sociedad Política" reimpresión. Lima Perú 1985
- ARIAS SCHEREIBER, Max "Exégesis del Código Civil Peruano" 1º Edición. Tomo IV. Los Derechos Reales.
- GUEVARA MANRIQUE, Rubén; "Derecho Registral" Segunda Edición Editorial Gráfica Horizonte 1999 3v Lima – Perú 1999
- GROSSI, Paolo; la propiedad y las propiedades; Editorial Civitas; Madrid – España 1992.
- GONZALES MARTINEZ, JERONIMO, Revista crítica de Derecho Inmobiliario; Año LXIX Setiembre – Octubre 1993 No. 618; Editorial San José S. A. leganitos 24, 18013 Madrid España
- GONZALES BARRON, Gunther, Curso de Derechos Reales; Jurista Editores E. I. R.L; Lima – Perú setiembre de 2003.
- ARIAS - SCHEREIBER PEZET; Max; Exégesis del Código Civil Peruano de 1984 Tomo IV; Primera edición; Librería Studium S. A. Plaza Francia 1164, Lima Perú 1991.
- EL PERUANO; Normas Legales;
- www.amag.edu.pe.
- Academia de la Magistratura.