

LA PROPIEDAD PRIVADA INFORMAL

Por: **Dra. Emma Palacios Castillo (*)**

INTRODUCCION.-

Señala el maestro Jorge Eugenio Castañeda, que, los tratadistas de derecho están conformes en admitir que la propiedad individual es un hecho histórico anterior a toda legislación. Ella, lo mismo que la familia, constituyen una fuerza social. ¹

Antes de entrar al tema de fondo, es necesario señalar que en Roma es donde se forja la idea básica de propiedad, la misma que tiene sus etapas de desarrollo, así en el Período Arcaico, la familia o gens era la que tenía la titularidad sobre un primitivo derecho sobre el suelo, teniendo al frente de ella al Pater Familias, quien era el que tenía la potestad, la plenitud de sus derechos civiles (Sui Iuris). Por lo tanto, hubo una propiedad colectiva, pero privada y no pública.

Dentro de los derechos reales, la propiedad es el derecho más amplio, contiene el pleno y exclusivo dominio sobre una cosa, dentro de los límites establecidos por la ley.

La propiedad en la Constitución vigente

Art. 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los

límites de la ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

La Constitución peruana de 1993 diseña las características fundamentales de la propiedad, mas no las define, como sí lo hace el artículo 923 del Código Civil: "La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley". Es este cuerpo normativo el único que, dentro de nuestro sistema pretende legislar comprehensivamente al derecho de propiedad y así se lo utiliza en la práctica jurídica: sus normas son las que tienen aplicación general, y las que funcionan supletoriamente en defecto o deficiencia de las normas especiales. ²

El Código Civil de 1984, regula solamente una de las tres clases de propiedad que coexisten en el Perú, como es, la propiedad privada, tanto la Constitución como el

(*) Docente Principal de Derecho Reales de la Facultad.

¹ Castañeda Jorge Eugenio. "Los Derechos Reales". T.I. Lima Perú 1973. Cuarta Edición. Pág. 196

² Bernaldes Ballesteros Enrique. "La Constitución de 1993". RAO Editora. Quinta Edición, Julio de 1999, Página 380-381. Lima Perú.



Código Civil, asientan la organización general de la sociedad sobre el derecho privado de propiedad y es el que mayor tutela recibe. A su lado está la propiedad colectiva de las Comunidades Campesinas y la propiedad del Estado. La comunidad Campesina, es la antigua Comunidad Indígena formada en la colonia sobre la base ancestral del "ayllu".

Con estos breves antecedentes, podemos entrar al tema de estudio, y considerando que la propiedad predial constituye la mayor parte de los activos de los peruanos de menores recursos y, sin embargo, no puede ser utilizada en el tráfico comercial, puesto que carece de un título debidamente registrado que le confiera valor de intercambio; por lo que el Estado creyó necesario crear un sistema único de formalización de la propiedad que permita la incorporación de los activos de la mayoría de los peruanos a una economía social de mercado para que puedan ser identificados, ubicados y representados en instrumentos de aceptación universal, regidos por un marco institucional que facilite su intercambio,

LEY DE PROMOCION DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 803 (22/03/1996). Complementado por la Ley Nro. 27046 de fecha 28 de Diciembre de 1998, cuyos artículos pertinentes disponen lo siguiente:

El Artículo 1°. Declárese de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, establecidos por el inciso 16 del artículo 2° y los artículos 58 y 70 de la Constitución Política.

Artículo 2°. Créase la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como 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, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.

La inscripción de los títulos de propiedad formalizados por COFOPRI se realizará en el Registro Predial Urbano al que se refiere el artículo décimo de la presente ley. (...)

Artículo 3°. Para cumplir el objetivo del art.- 2do. de la presente ley, son 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 los asentamientos humanos, adjudicación de predios del Estado; promoción y saneamiento físico-legal de los predios, regularización de la habilitación urbana, regularización de 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;
- b) Crear y poner en funcionamiento los mecanismos para promover que las transacciones sobre las propiedades formalizadas se mantengan dentro de la formalidad, cuidando que los costos de ésta sean inferiores a los de la informalidad; (...)

Por Ley N° 27046 de fecha 21 de Diciembre de 1998 se complementó el Art. 3ro del Decreto Legislativo Nro. 803 cuyo texto señala: " Modifíquese los incisos a) y h) del



D.L. Nro. 803 y agréguese el inciso i) el Artículo 3 del D. Legislativo Nro. 803 de acuerdo al texto siguiente:

a) Formular, Aprobar y Ejecutar un Programa de Formalización de la Propiedad de ámbito nacional que comprenda los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, habilitaciones urbanas a las que se refieren los artículos 7 y 8 de la Ley N° 26878 y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos que sean definidos mediante Directiva de COFOPRI.

Para formalizar la propiedad, COFOPRI podrá ejercer las siguientes competencias dependiendo de la modalidad de posesión, ocupación o titularidad que corresponda:

a.1) Identificará y reconocerá las diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de los terrenos con fines urbanos, que requieran la formalización de la propiedad a favor de sus ocupantes;

a.2) Ejecutará el procedimiento de Formalización Integral, que comprende todas las acciones de saneamiento físico-legal de los terrenos para lo cual ejecutará las siguientes funciones;

a.2.1) Identificar si los terrenos son de propiedad privada o estatal, y en este último caso formalizar los derechos de propiedad del Estado.

a.2.2) Elaborar o rectificar los planos aprobados y otorgados por entidades estatales.

a.2.3) Determinar o rectificar áreas, medidas perimétricas y linderos de los terrenos de propiedad privada que presenten supuestas superposiciones con terrenos que son objeto de las acciones de formalización de la propiedad, respetando el derecho de

propiedad privada. Los propietarios privados involucrados intervienen en los procedimientos respectivos.

a.2.4) Determinar los terrenos que no pueden ser empleados para fines de vivienda por encontrarse dentro de los supuestos previstos en el artículo 23 (Art. 23. no podrán ser objeto de adjudicación para fines de vivienda, las áreas a las que se refieren los incisos b), c) y d) del artículo 22 de la presente Ley, ni los de propiedad privada. artículo 22. Las municipales provinciales definirán las áreas de expansión urbana dentro de su jurisdicción.

a.2.5) Declarar la prescripción adquisitiva y regularizar el tracto sucesivo, mediante procedimientos y declaraciones masivos.

a.3.- Ejecutará el Procedimiento de Formalización Individual que comprenda todos los actos necesarios para la titulación individual de los lotes, para lo cual ejecutará las siguientes funciones:

a.3.1) Adjudicará a título gratuito al derecho de propiedad de lotes ubicados en terrenos del Estado, a favor de sus poseedores o de los solicitantes de lotes en los casos de programas de adjudicación de lotes de vivienda que desarrolle COFOPRI, conforme a los requisitos establecidos en la directiva respectiva.

Excepcionalmente, la adjudicación será a título oneroso en los casos que señale la directiva indicada

a.3.2) Otorgará afectaciones en uso de lotes ubicados en terrenos del estado, conforme a lo establecido en la directiva respectiva.

a.3.3) Rectificará los títulos de propiedad individual otorgados por entidades estatales, que representen errores de cualquier naturaleza

a.3.4 (...)



Que por Decreto Supremo Nro. 005-2001-JUS, 4 de Marzo del 2001 (con Valentin Paniagua) se crean las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal, en cuya parte in fine del Art. 2do., se dispone que "Corresponde al Alcalde Provincial, en el ámbito de su jurisdicción, otorgar los títulos de propiedad", es decir que nuevamente se delega funciones a las municipalidades provinciales, las mismas que le habían sido sustraídas, contraviniendo de esta forma la función municipal establecida en el Capítulo I del título III de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853.

El Decreto Supremo Nro. 032-99-MTC, aprueba el "Reglamento de los Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad Mediante la Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como la Declaración de Reversión sobre Predios Matrizes o Lotes Adjudicados por Entidades del Estado". Asimismo, para efectos del Reglamento mencionado se dan las siguientes definiciones:

a). **Posesiones Informales.**- A los asentamientos humanos, pueblos jóvenes, barrios marginales, barriadas, centros poblados, pueblos tradicionales y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios confines urbanos, cualquiera sea su denominación, siempre que presenten las características establecidas en el Art. IV del Reglamento de Formalización de la propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013 - 99 - MTC.

Igualmente, se consideran, como tales a las asociaciones o cooperativas de vivienda y otras formas asociativas de vivienda, siempre que no cuenten con título de

propiedad sobre el predio matriz en que se encuentran ubicadas.

b). **Centros urbanos informales.**- A las zonas urbanas no formalizadas ocupadas, considerándose como tales aquellos conjuntos de manzanas determinadas y vías trazadas, que no sean resultado de un proceso de habilitación urbana, que cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos por cada uno de los integrantes del Centro Urbano Informal

c). **Urbanizaciones Populares.**- Aquellas desarrolladas sobre predios matrizes con títulos de propiedad otorgados a favor de Asociaciones Pro Vivienda, cooperativas de Vivienda, Asociaciones de Vivienda, Junta de Propietarios, Juntas de Compradores o cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda.

d). **Poseedores.**- Aquel grupo de personas que ejerce de manera conjunta la posesión de un predio matriz ocupado por una Posesión Informal o Centro Urbano Informal incorporado al Programa de Formalización que viene ejecutando COFOPRI. Asimismo, se considera poseedor a aquella persona que posee un lote que forma parte de una Posesión Informal o Centro Urbano Informal formalizado por COFOPRI. También se considerará poseedor a la Urbanización Popular que ocupe un predio matriz incorporado en el Programa de Formalización que viene ejecutando COFOPRI.e). Procedimiento de declaración administrativa de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio.(...)

f). Procedimiento de regularización administrativa del tracto sucesivo.- Aquel destinado a sanear los derechos o título de



propiedad que no pueden ser inscritos por presentar:

I) Deficiencias o imperfecciones formales en la continuidad de la transferencias de dominio que preceden a su derecho o en los instrumentos que acreditan el derecho de propiedad.

II) Discrepancias en los antecedentes gráficos del título del dominio del predio y su área efectiva o sus límites o linderos reales.

III) 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.

En los casos de Declaración de Propiedad por Regularización del Tracto Sucesivo sobre predio matrices no formalizados ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales o Urbanizaciones Populares, el procedimiento se tramitará en forma integral. Tratándose de Declaración de Propiedad o Regularización del Tracto Sucesivo sobre lotes ubicados en Posesiones Informales o Centros Urbanos Informales formalizados por COFOPRI, el procedimiento se tramitará en forma individual.

Este último párrafo ha sido incorporado por el Art. 3 del Decreto Supremo n° 016-2000 - MTC, publicado el 20 - 04 - 2000

COMENTARIO

Sabemos que COFOPRI, tiene muchas funciones tal como se ha señalado en los artículos expuestos anteriormente, más existe una confusión en la mayoría de la población, al creer que la función de

COFOPRI se limita solamente a formalizar la propiedad de aquellos terrenos que han sido invadidos a título individual o en forma colectiva o cuya posesión ha sido transferida de unos a otros, lo que constituye un error, por cuanto, como ya se ha expuesto, también COFOPRI tiene entre sus funciones el procedimiento de regularización administrativa de tracto sucesivo, destinados a sanear los derechos de propiedad que tienen imperfecciones en las transferencias de dominio, tal es el caso de algunas urbanizaciones populares u otros centros poblados que adquirieron su propiedad con su propio peculio, pero que no cuentan con el título de propiedad que los acredite como tales, lo que impide que no sean sujetos de crédito, no obstante que tienen una inversión y en algunos casos inversión fabulosa.

Hace más de cinco décadas los asentamientos humanos definieron nuevos ejes de expansión geográfica y modificaron la fisonomía de Lima concentrando en la actualidad a gran parte de la población pobre de la capital. Actualmente, a los esfuerzos de garantizar el acceso a los pobladores a la formalización de su propiedad, se suma el propósito de mejorar las condiciones de vida de ese sector.

Un estudio realizado por el equipo de Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE), a solicitud del Programa de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) y la Comisión de Formalización de Propiedad Informal (COFOPRI), reveló la existencia de categorías de asentamientos humanos según su grado de consolidación urbana, es decir, de los servicios básicos, infraestructura y tipo de construcción de viviendas; lo que permite identificar 4 tipos de Asentamientos Humanos, según su consolidación urbana, es decir: Asentamientos Humanos altamente



consolidados (cuentan con todos los servicios, pistas, material de construcción noble), Asentamientos Humanos medianamente consolidados (carecen de algunos servicios) y otros no consolidados (viviendas con esteras, carentes de agua, luz, pistas). Lo que da una visión sobre las necesidades de estas zonas y representan un aporte para definir políticas públicas de apoyo.

Es conveniente aclarar que, la ley, también favorece a los titulares del derecho de propiedad que no cuentan con un título, lo que significa una importante opción para que muchas familias pobres accedan al ansiado título de propiedad, mediante un simple procedimiento administrativo; como es el caso también de poseedores con más de diez años de posesión, los que se han convertido en propietarios mediante la prescripción adquisitiva de dominio (D.S. 032-99-MYC, del 15 de setiembre de 1999 que aprobó el nuevo Reglamento de Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad mediante la Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como la Declaración de Reversión sobre Predios Matrices o Lotes Adjudicados por Entidades del Estado), vía administrativa situación que significa un cambio estructural respecto del régimen contemplado en el C.C., lo que abarata los costos del proceso de titulación de tierras.

Tenemos un importante porcentaje de informalidad en el caso de las denominadas urbanizaciones populares, los programas de vivienda del estado, los denominados centros urbanos informales y los centros poblados.

La ley clasifica como urbanizaciones populares a las organizaciones de pobladores mediante formas asociativas permitidas

(asociaciones de vivienda, cooperativas y asociaciones provivienda), que acceden a la propiedad de grandes extensiones de terreno para desarrollar habilitaciones urbanas regulares, pero debido a evidentes fallas del sistema legal se mantienen en la informalidad al encontrarse imposibilitadas de culminar los trámites administrativos requeridos por las diversas entidades responsables (Municipalidades, registros, etc.).

También se encuentran en la informalidad una multiplicidad de programas de viviendas desarrollados por el Estado a través de diversas agencias creadas con ese fin específico, debido a que en determinado momento se alentó este tipo de proyectos como parte de la política de vivienda. Sin embargo, han tenido serias deficiencias en materia legal, lo que ha impedido que los adjudicatarios beneficiados con estos programas, cuenten con su titularidad debidamente reconocida por el sistema público registral.

Bajo el concepto de centros poblados se considera el sector informal constituido por todo asentamiento con fines urbanos que se ha desarrollado fuera de la típica periferia urbana de las grandes ciudades. Se trata de "pueblos", "villas", "villorrios", "caletas", "tambos", "pueblos tradicionales", etc., que bajo éstas y otras denominaciones, han generado núcleos urbanos de larga data, sin que exista una historia de dominio clara tanto más si las diferentes transferencias de posesión o propiedad se han producido mediante mecanismos no registrales, como escrituras públicas, escrituras públicas imperfectas, contratos simples o por último mediante simples acuerdos verbales.

La mayoría de la población desconoce la



importancia y los beneficios de registrar la propiedad inmueble y las futuras transacciones que desee realizar sobre dicho predio, no solamente para beneficiarse con un crédito, sino también para la transmisión del lote por herencia, adelantos de legítima, o venta de los aires de su predio, al margen de la seguridad de su predio que le da el Registro.

Por otro lado, si bien es cierto, la propiedad es un derecho que otorga plenas facultades de uso, disfrute, disposición y reivindicación del bien del cual se es propietario, también lo es, que ese derecho debe ejercitarse respetando el derecho de los demás, y por tanto el "bien común". Pues es el caso, que en muchos puntos del país, numerosas per-

sonas habitan en predios ubicados en zonas intangibles y/o lugares que son parte del patrimonio cultural de la Nación, por lo que las Municipalidades, como parte de su labor deben efectuar las coordinaciones pertinentes con el Instituto Nacional de Cultura (INC), con el fin de solucionar esta delicada situación, caso contrario será el Poder Judicial el que en última instancia determinará cuál es el derecho que primará.

Actualmente, existe un plan de vivienda lanzado por el Gobierno Constitucional del Perú, lo que a creado muchas expectativas. Es alentador saber que el Estado promueve estos programas dentro de una política integral que incluya al sector privado que debe asumir igualmente el reto.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- CASTAÑEDA Jorge Eugenio. "Los Derechos Reales". Tomo I. Pág. 196. Cuarta Edición. Talleres Gráficos. Lima Perú. 1973.
- 2.- VASQUEZ RIOS Alberto. Derechos Reales. "La Propiedad". Tomo III. Pág. 27. Editorial San Marcos E.I.R.L. Segunda Edición. Lima Perú 1996
- 3.- BERNALES BALLESTEROS Enrique. "La Constitución de 1993, Análisis Comparado". Pag. 380. Editora RAO. Quinta Edición. Lima 1999
- 4.- CHIRINOS SOTO. "Constitución de 1993, Lectura y Comentario". Segunda Edición. Editora Piedul S.R.L. Lima 1995
- 5.- CUADROS VILLENA Carlos Ferdinand. "Derechos Reales". Tomo Segundo. Primera Edición. Editora OSBAC. Lima 1995.
- 6.- ASOCIACION NO HAY DERECHO. "El Código Civil a través de la Jurisprudencia Casatoria". Primera Edición. Ediciones Legales. Lima 2002.
- 7.- DE SOTO Hernando. "El Otro Sendero". Octava Edición. Editora Printer Colombiana Ltda.. Bogotá Colombia.
- 8.- DECRETO LEGISLATIVO Nro. 803. "Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. (22-03-96). Normas Legales Pág. 0856
- 9.- LEY Nro. 27046. Ley Complementaria del Acceso a la Propiedad Formal (31 12-98)
- 10.- NUEVA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES. Nro. 23853 y su Modificatorias Ley 23854 (8-06-84)
- 11.- D. SUPREMO. Nro. 032-99-MTC (15-9-99)
- 12.- D. SUPREMO Nro. 013-99-MTC (11-4-98).