

# La Construcción del Derecho de Propiedad

El caso de los asentamientos humanos en el Perú

Richard Webb  
Diether Beuermann  
Carla Revilla



# ***La construcción del derecho de propiedad***

*El caso de los asentamientos humanos en el Perú*



# ***La construcción del derecho de propiedad***

*El caso de los asentamientos humanos en el Perú*

**Richard Webb**

**Diether Beuermann**

**Carla Revilla**

*La construcción del derecho de propiedad.  
El caso de los asentamientos humanos en el Perú*

© Richard Webb, Diether Beuermann, Carla Revilla, 2006

Diseño de portada: Fiorella Chiappe Verme  
Fotografía: Gemeente Amstelveen, 2004  
Cuidado de la edición: Dante Antonioli Delucchi

© 2006 de esta edición:



Colegio de Notarios de Lima  
Av. Gregorio Escobedo 339-343, Jesús María  
Teléfonos: 463-0662 / 261-9445  
Email: <notarius@amauta.rcp.net.pe>

3.000 ejemplares

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Primera edición: noviembre de 2006

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso del editor.

ISBN N.º 9972-9452-4-3

Hecho el Depósito Legal: 2006-10512

Impreso en Perú - Printed in Peru

# Contenido

Reconocimientos .....	9
Motivo .....	11
La relatividad del derecho de propiedad .....	13
Los materiales de construcción .....	17
Limitaciones al derecho de propiedad .....	23
Los niveles del derecho .....	33
Derecho expectatio .....	33
Derecho legal .....	44
Derecho registrado .....	49
¿Cuán seguro? .....	61
Anexo I: Los datos estadísticos del ILD .....	71
Anexo II: Nota de Prensa del ILD .....	91
Bibliografía .....	97





## **Reconocimientos**

Muchas personas contribuyeron a la elaboración de este ensayo aportando información e ideas, aunque sin identificarse necesariamente con las opiniones aquí vertidas. Agradecemos en particular la colaboración de Jorge Ortiz, del Posgrado en Derecho de la Universidad de San Martín de Porres y de Carol Graham y Matt Hoover del Brookings Institution de los Estados Unidos, así como los aportes de Alfredo Bullard, Lucy Conger, Víctor Crisólogo, Gonzalo Fernández, Raúl Flores, Jorge Gonzáles Loli, Eduardo Laos, Milagros Maraví, Martín Mejorada, Amalia Ortiz de Zevallos, Gustavo Riofrío, Raúl Rivera, Carolina Rouillon, Ljubica Sekula, Raúl Tavera y Fidel Flores.



# Motivo

El origen de este ensayo fue una consulta efectuada por el Colegio de Notarios de Lima con relación a las cifras contenidas en la Nota de Prensa emitida por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) el 17 de diciembre de 2004, que se referían a los efectos económicos del sistema de formalización de la propiedad en los asentamientos humanos (AA. HH.). Nuestra opinión con relación a esas cifras está contenida en el Anexo I. El ensayo, más bien, viene a ser un esfuerzo por ir más allá de la comprobación estadística de lo afirmado por el ILD, hacia una mejor interpretación empírica del derecho de propiedad en los AA. HH.

La referida Nota de Prensa destacó el impacto positivo a favor de los pobres que habría tenido el sistema de formalización de la propiedad, sistema que fue implantado a través de varias medidas, empezando en 1988 y culminando con la creación de COFOPRI en 1996.<sup>1</sup> Según el ILD, el mencionado sistema se estaría desactivando a consecuencia de una decisión del Gobierno Paniagua que transfiere a los gobiernos municipales las facultades de formalización otorgadas a COFOPRI en 1996, y otra del Gobierno Toledo que elimina, a partir de julio 2004, el uso de los formularios registrales firmados por abogados para el registro de segundos actos.<sup>2</sup>

La Nota de Prensa del ILD presenta estimaciones estadísticas, en primer lugar, de los beneficios que habrían sido generados por la existencia de ese sistema, «más de US\$ 9.400 millones»; y, en segundo lugar, de los costos para los propietarios de lotes y viviendas en los AA. HH. urbanos que resultarían de la desactivación del sistema. El ILD atribuye al Colegio de Notarios de Lima una responsabilidad en el resultante daño económico, al haber actuado como patrocinador de la desactivación del Siste-

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N.º 495 de noviembre de 1988 que creó el Sistema de Registro Predial para predios urbanos, Decreto Legislativo N.º 667 de septiembre de 1991 que creó el Registro de Predios Rurales, y Decreto Legislativo N.º 803 de 1996 que creó COFOPRI.

<sup>2</sup> Decreto Supremo N.º 005-2001-JUS y Ley N.º 27755 de junio de 2002.

ma de Registro Predial y luego, por haber planteado una Demanda de Inconstitucionalidad contra el uso de formularios registrales.<sup>3</sup>

En el Anexo I de este ensayo analizamos en forma pormenorizada las estadísticas presentadas por el ILD en su Nota de Prensa y concluimos que las mencionadas cifras adolecen de graves errores de cálculo y de concepto, produciéndose de esa manera una gruesa sobreestimación de los beneficios netos que podrían atribuirse al sistema de formalización, creado por un conjunto de medidas adoptadas entre 1988 y 1996.

El lector podrá preguntarse cómo fue posible la existencia y difusión de cifras tan erradas. Una explicación podría encontrarse en las hipótesis existentes sobre la realidad de los derechos de propiedad en los AA. HH.: la falta de comprensión de esa realidad habría contribuido a la plausibilidad de las cifras del ILD. Más específicamente, se ha instalado una visión altamente legalista, que divide esa realidad en dos mundos, uno formal o legal, el otro informal o ilegal, día y noche. El formal tendría acceso a todo lo bueno que trae la modernidad. El informal estaría ante una puerta cerrada, excluido de los beneficios del desarrollo. La llave para pasar de la exclusión a la inclusión sería un acto legal. En el marco de esa interpretación dicotómica es más fácil aceptar estimaciones estadísticas que atribuyen beneficios extraordinarios a la formalización del derecho de propiedad.

En este ensayo planteamos una visión más matizada del derecho de propiedad en los AA. HH. Argumentamos que ese derecho tiene una diversidad de causas y que evoluciona gradualmente. En consecuencia, los beneficios del derecho se generan también en forma parcial y gradual, conforme avanza la consolidación del derecho. Esta visión es consistente con una gran cantidad de evidencia, que se detalla en el informe. Desde esta óptica, es más fácil percibir la exageración estadística que caracteriza la Nota de Prensa del ILD.

Nuestra interpretación no cuestiona la importancia gravitante del derecho de propiedad. Es más, se podría inferir que esa importancia queda ratificada y hasta aumentada cuando se aprecia la vastedad, la constancia y el ingenio del esfuerzo desplegado por los grupos humanos para construir, no solo sus viviendas sino su derecho de propiedad, independientemente de los esfuerzos muchas veces renuentes y siempre inadecuados de las autoridades. Esperamos que nuestra interpretación sea una guía más realista para la formulación de políticas orientadas al derecho de propiedad y al alivio de la pobreza urbana.

---

<sup>3</sup> La demanda fue desestimada por el Tribunal Constitucional.

# La relatividad del derecho de propiedad

El derecho de propiedad no es absoluto, ni se crea con un solo acto, ni por la acción de una sola institución. Es, más bien, un valor relativo, que puede ser mayor o menor, y que se construye con la participación de diversos actos y actores. En las áreas marginales urbanas del Perú, estas características de relatividad y multicausalidad del derecho de propiedad se encuentran intensificadas por la historia idiosincrásica que, a lo largo de las últimas cinco o seis décadas, dio origen a los AA. HH. En la cultura legal, el derecho es un valor dicotómico; uno es o no es dueño de una propiedad. No se admite la posibilidad de ser 70% dueño (salvo en el sentido de compartir con otros copropietarios). Pero la relatividad se hace evidente cuando se empieza a considerar los efectos prácticos de ser propietario, o sea la posibilidad de usar, vender, heredar, alquilar y garantizar, y de hacerlo en plazos y a costos razonables.<sup>4</sup>

La construcción del derecho de propiedad en los AA. HH. ha seguido un proceso análogo al de la construcción física de las viviendas, pasando de los elementos más precarios, como son las esteras y los cartones, al ladrillo y cemento, a la instalación de agua, luz y desagüe, a los pisos y pinturas y puertas más costosas, y a la ampliación de cuartos y pisos. De la misma forma, el derecho de propiedad se ha construido en gran parte por la acción propia del poblador, creciendo desde la precariedad de la invasión, y consolidándose a través de diversas acciones propias y de las autoridades. El grado de seguridad del propietario ha venido creciendo como resultado de una variedad de pasos menores, como los actos de presencia en la asociación vecinal, el pago regular por diversos servicios, y el simple pasar del tiempo; pero también

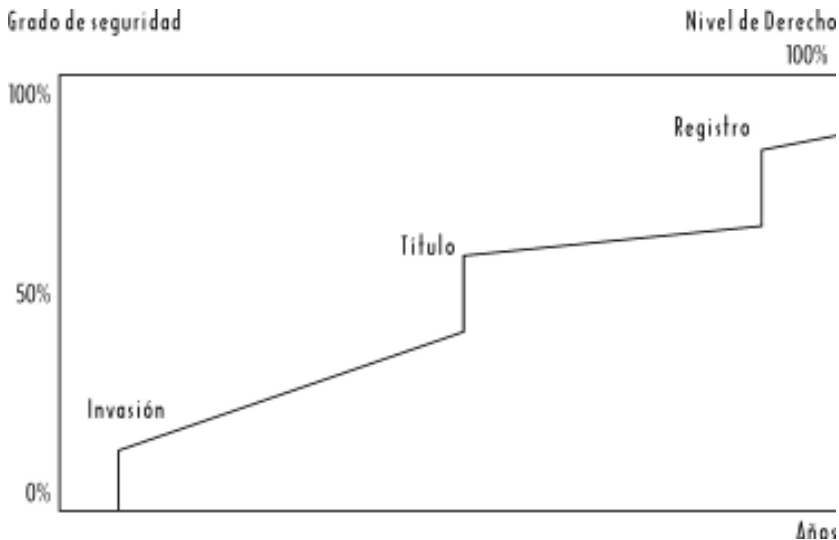
---

<sup>4</sup> Si fuera posible cuantificar cada atributo del derecho de propiedad —cada forma de ejercicio y goce del derecho—, sería posible promediar esos valores y de esa forma construir un índice del nivel de derecho poseído sobre una propiedad específica. En casi todos los casos se determinaría que el derecho de propiedad tendría un valor positivo, sin llegar a ser 100%; o sea, tendrían valores intermedios de, por ejemplo, 40%, 50% u 80%, u otros niveles entre 0% y 100%.

de pasos mayores, los hitos de la propiedad: la invasión, la titulación y el registro. Esta variedad de factores y de actores que aportan a la construcción del derecho tiene dos efectos importantes. Uno es la diferenciación; así como la casa de uno se ha modernizado más que la del otro, de la misma forma el derecho de uno puede estar más consolidado que el del otro. El segundo efecto es el dinamismo; la existencia de múltiples causantes permite que el derecho pueda seguir construyéndose aún cuando falta algún elemento de importancia, como la titulación o el registro.

Este concepto de la relatividad del derecho y de su progresión hacia niveles superiores en el tiempo se ilustra en el *Gráfico 1* a continuación. La progresión ascendente del nivel de derecho de propiedad sería el resultado de una diversidad de elementos, algunos de gran importancia y otros menores, pero cuyo efecto acumulativo también contribuye significativamente a la construcción del derecho. En el gráfico se plantea una secuencia de tres hitos, que en cada caso incrementan significativamente el nivel de seguridad: la invasión, la titulación y el registro; pero al mismo tiempo se postula que existe un proceso de elevación del derecho por efecto de otros determinantes. El gráfico sugiere, además, que la seguridad del derecho de un propietario nunca alcanza un nivel máximo, o sea de 100%.

**Gráfico 1**  
**Construcción del Derecho de Propiedad en los Asentamientos Humanos**



No existe medición del nivel o grado de derecho de propiedad, ni es fácil imaginar cómo definir y cómo proceder empíricamente para lograr esa cuantificación. Sin em-

bargo, sí se dispone de mediciones de la percepción subjetiva de seguridad de los propietarios en los AA. HH., obtenidas a través de encuestas efectuadas por COFOPRI en 2000, 2003 y 2004. Esa percepción, luego, puede relacionarse con el tipo de documento o certificado de propiedad poseído por cada entrevistado. Es razonable suponer que las percepciones de los pobladores son relativamente realistas y que han sido formadas por su experiencia colectiva en cuanto a la seguridad de sus propiedades, como sería el caso, por ejemplo, de las ocurrencias de desalojos, despojos, expropiaciones y de conflictos legales que, para efectos prácticos, merman el derecho de propiedad.

Dos encuestas, llamadas de *Línea de Base*, se aplicaron a 2.726 propietarios y 2.744 en los años 2000 y 2004 respectivamente en AA. HH. de Lima y seis otras ciudades.<sup>5</sup> En el *Cuadro 1*, a continuación, se reportan las respuestas a la pregunta, «¿Qué tan seguro se siente de su propiedad?», según el tipo de documento probatorio de la propiedad.

**Cuadro 1**  
**Percepción de Seguridad de la Propiedad**  
(% que se siente)

Tipo Documentación	"Muy seguro" o "seguro"		"No tan seguro" o "Nada seguro"	
	2000	2004	2000	2004
Título COFOPRI	94,0	92,6	5,0	5,5
Título Municipal	87,0	89,0	13,0	8,4
Título Compra-Venta	78,0	85,8	22,0	12,9
Otro documento	71,0	69,5	27,0	23,6
Sin documento	47,0	43,8	46,0	43,0
<b>Total</b>	<b>81,0</b>	<b>85,1</b>	<b>18,0</b>	<b>11,4</b>

Fuente: Encuesta de Línea de Base COFOPRI, 2004.

Sorprende el alto grado de seguridad percibido. En el año 2000, solo 20,8% de los propietarios encuestados poseían un título registrado. No obstante, 81,0% de los encuestados declararon sentirse «Muy seguro» o «Seguro», y solamente 18,0% dijeron sentirse «No tan seguro» o «Nada seguro». En el año 2004, la diferencia en cuanto al nivel de seguridad entre los que tenían título registrado por COFOPRI y los

<sup>5</sup> La *Encuesta de Línea de Base* de 2000 fue encargada a Apoyo y la *Encuesta de Línea de Base de 2004* al Consorcio ESAN-IMASEN.

que solo tenían un Título Municipal es muy pequeña: 92,6% seguros, y 89,0% no seguros. Muy pocos —apenas 2,0% en 2004— decían no contar con documento alguno, mientras que la seguridad de los que tenían título compraventa u otro documento no registrado llegaba a 85,8% y 69,5%, respectivamente. Incluso casi la mitad de los que contaban con documentos declararon sentirse seguros.

Una tercera encuesta, efectuada en 2003 por Apoyo a 3.337 jefes de hogar en los AA. HH. de Lima y de otras cuatro ciudades, corrobora tanto el alto nivel de seguridad percibido, como la poca diferencia entre los beneficiados por COFOPRI y los no beneficiados. Respondiendo a la misma pregunta, 93% de los propietarios con título registrado dijeron sentirse seguros, mientras que 87% de los propietarios con algún título no registrado se sentían seguros.

Estos resultados miden un estado subjetivo y no necesariamente reflejan todos los riesgos y limitaciones de la falta de un título inscrito, no obstante, son concordantes con la existencia de un conjunto de elementos que generan seguridad y confianza, como se postula en el gráfico anterior.



# Los materiales de construcción

Tal como hemos sugerido en el acápite anterior, el derecho de propiedad se construye con diversos elementos, a manera de ladrillos superpuestos que van levantando lo que vendría a ser un edificio sólido de seguridad para el propietario.

Los materiales de esa construcción incluyen, como hemos mencionado, algunos de especial trascendencia y visibilidad, a los cuales nos hemos referido como hitos — invasión, título y registro—, y otros de menor impacto y menos conocidos, que en forma acumulativa resultan determinantes para la construcción del derecho de propiedad en AA. HH.

Los hitos marcan el nacimiento de un derecho o el salto de una categoría de derecho a otro. Así, la invasión marca el nacimiento del derecho expectatio; el título, el paso del derecho expectatio al legal; y finalmente, el registro, el paso del derecho legal al registrado.

En ese sentido, en los capítulos siguientes desarrollaremos extensamente las tres grandes categorías de derecho, exponiendo en cada caso, el contenido y construcción de cada uno de ellos.

Sin embargo, a continuación expondremos otros elementos que aportan seguridad al derecho de propiedad y que se presentan durante cada etapa de la construcción del derecho, la del expectatio, del legal y del registrado. Cabe señalar que la importancia de estos elementos tiende a disminuir —aunque no a desaparecer— cuando se asciende a las categorías del derecho legal y registrado. La aparición de un hito suple en parte los efectos de los elementos menores. Lo cierto es que, la mayoría de estos elementos juegan su rol más importante en la primera categoría, ya que a partir de la invasión, son estos los que construyen el derecho expectatio.

El *Cuadro 2* sugiere una lista de elementos menores, y su aporte en la construcción del derecho de propiedad según la categoría de derecho en la que se presenten.

**Cuadro 2**  
**Elementos menores y su aporte en la construcción del Derecho de Propiedad,**  
**según categoría de Derecho**

	Expectaficio	Legal	Registrado
Permanencia en el predio			
Tramcurso del tiempo			
Pago de tributos			
Pago de servicios			
Organizaciones vecinales			
Reconocimiento del Estado			
Edificación			
Urbanización*			
Resolución de Contingencias			

\* Lotización, instalación de servicios, vías, etc.

Fuerte aporte   
 Mediano aporte   
 Poco aporte

**Permanencia en el terreno.** La presencia física y continua en el predio constituye una fuente importante de derecho y de seguridad. Durante las primeras semanas, la exigencia en la permanencia, impuesta por el propio grupo humano, es rigurosa, debido a la alta precariedad de la invasión y a la amenaza de desalojo, requiriendo incluso una permanencia de 24 horas al día. Después de algunas semanas, la exigencia se relaja, requiriéndose solo pernoctar en el terreno.

Pasado el momento álgido de la invasión, el propio grupo humano mantiene y fiscaliza esta exigencia con el fin de excluir a los pobladores fantasmas o especuladores. Estos deslegitiman la invasión ante la sociedad, y restan recursos colectivos, especialmente necesarios en la etapa inicial para lograr acuerdos, efectuar gestiones, efectuar obras y aumentar la defensa colectiva. Los invasores,

[...] son conscientes que esta alternativa demanda sacrificios extremos tales como: vivir prácticamente a la intemperie, en condiciones infrahumanas durante los primeros años, con ausencia de seguridad y una alta posibilidad de poner en peligro la integridad física de sus familias. No obstante, para este sector de la población constituye una alternativa latente que les posibilitaría acceder a un bien propio a costa de mucho sacrificio, riesgo y que

finalmente en la mayoría de casos es la opción que sus progenitores también utilizaron para obtener una propiedad inmobiliaria.<sup>6</sup>

El criterio de permanencia empieza así como una exigencia del derecho informal de los propios invasores, y tiende gradualmente a disminuir en importancia. Sin embargo, su vigencia no desaparece y, más aún, se encuentra incorporada en las normas que han sido utilizadas por las entidades tituladoras y formalizadoras a lo largo de muchos años. Actualmente, COFOPRI exige para titular a los pobladores (ubicados sobre propiedad estatal), acreditar [...]

[...] el ejercicio de la posesión directa, continua, pacífica y pública del lote por un plazo no menor de un año.<sup>7</sup>

Cabe señalar que esta fórmula es muy similar a la requerida para la prescripción adquisitiva de dominio regulada en el Código Civil:

La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años.<sup>8</sup>

Una vez alcanzado el título, la permanencia es menos importante, aunque en cierto grado, sigue siendo fuente de seguridad del derecho. Incluso, si un propietario con título registrado abandona su terreno por veinte años, el Estado podría apropiárselo.<sup>9</sup> Igualmente, podría perder la propiedad al amparo de la prescripción adquisitiva de dominio,<sup>10</sup> en caso un invasor permaneciera 10 años en el terreno. Cabe señalar que COFOPRI formalizó parte de los AA. HH. establecidos sobre propiedad privada bajo esta modalidad, despojando de sus derechos a propietarios registrados, para otorgárselos a los pobladores de AA. HH. que se encontraban sobre sus terrenos.

**Transcurso del tiempo.** El pasar del tiempo consolida el derecho de los pobladores y genera seguridad en su permanencia; sobre todo mientras el poblador no cuenta con título. Con el tiempo, las probabilidades de desalojo se reducen. A su vez, el paso del tiempo sin oposición a la invasión, puede interpretarse como un consentimiento tácito por parte del Estado o el privado invadidos. Este criterio, que surge del

---

<sup>6</sup> INSTITUTO CUÁNTO (2001: 47).

<sup>7</sup> Decreto Supremo N.º 13-99-MTC, del 5 de mayo de 1999. Artículo 37º, inciso a).

<sup>8</sup> Código Civil. Artículo 950º.

<sup>9</sup> *Ibidem*. Artículo 968º, inciso 4).

derecho informal, se ve reflejado también en las normas formales. Así, COFOPRI exige para la titulación, la posesión durante *un año*; mientras que para la prescripción sobre terrenos privados se requiere la posesión durante *diez años*.

**Pago de tributos y de servicios públicos.** El impuesto predial, otros tributos y el pago de servicios públicos, constituyen una aprobación implícita del Estado respecto a la invasión, y por lo tanto, una fuente de seguridad y derecho. Consideramos que esto es así, aún cuando los servicios públicos sean brindados por empresas privadas concesionarias, ya que en estos casos el Estado cumple un rol regulador y, en algunos casos, es fuente de subsidio.

Cabe señalar que COFOPRI considera como pruebas de posesión para la titulación:

[...] b) Recibos de pago de los servicios de agua, luz u otros servicios públicos girados a la orden del poseedor del lote. c) Declaraciones Juradas o recibos de pago, correspondientes al Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, realizados o girados a la orden del poseedor.<sup>11</sup>

Aún cuando se ha obtenido el título y el registro, el pago de tributos y servicios genera seguridad en la medida que previene una posible ejecución del bien por incumplimiento en los pagos.

**Organizaciones vecinales.** La existencia y el protagonismo de estas organizaciones proveen seguridad, legalidad, orden, justicia y respeto por los derechos de los pobladores de AA. HH. Su existencia es fundamental en la primera etapa del asentamiento, aunque mantienen vigencia mientras existan objetivos comunes en la población, como la defensa de la propiedad, el reconocimiento por parte del Estado, la instalación de servicios, titulación, edificación de escuelas, entre otros.

De acuerdo a un estudio del mercado inmobiliario efectuado por el Instituto Cuánto, en casos donde no se cuenta con título de propiedad, la asociación vecinal,

[...] que en estos sectores goza de una notable credibilidad y confianza, es la instancia que garantiza la tenencia del predio.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibidem*. Artículo 950°.

<sup>11</sup> Decreto Supremo N.° 13-99-MTC, del 5 de mayo de 1999. Artículo 38°.

<sup>12</sup> INSTITUTO CUÁNTO (2001).

Al respecto, en palabras de un poblador:

Yo no tengo título, pero cuando compré, el antiguo dueño me llevó a la Asociación de Propietarios, borraron su nombre, pusieron el mío, pagué 10 soles y ahora consta que yo soy el propietario [...]; no hay riesgo porque la Asociación ya se encarga de sacar título para todos, está en trámite en COFOPRI.<sup>13</sup>

**Reconocimiento del estado.** El estado reconoce a los AA. HH. de varias maneras. Lo hace de manera tácita, cuando consiente, o incluso, promueve la invasión, reubica, inscribe la organización vecinal y provee infraestructura y servicios. Posteriormente, el reconocimiento se vuelve explícito a través de resoluciones oficiales. Estos actos de reconocimiento refuerzan y ratifican el derecho *de facto* adquirido por la invasión. Así, el eventual otorgamiento del título, y luego el registro del mismo, devienen en formas de ratificación del derecho del poblador que durante años ocupa el terreno.

**Edificación de la vivienda.** El proceso gradual de construcción, ampliación y mejora de la calidad de la vivienda, y posiblemente, de establecimientos comerciales o productivos, va aumentando la seguridad en la propiedad, de manera más significativa mientras no se cuenta con título, pero aún con posterioridad a su otorgamiento. En ese sentido, por ejemplo, para la incorporación de urbanizaciones populares<sup>14</sup> al área urbana municipal, —para fines de formalización—, se requería la existencia de:

[...] construcciones que ocupen cuando menos el 50% del área [...] o cuando el terreno esté circundado por zonas que ya poseen construcciones con fines urbanos.<sup>15</sup>

**Urbanización del asentamiento.** Según las normas, las obras de infraestructura urbana deben ser autorizadas por las municipalidades, luego de haberse cumplido con determinados trámites ante las autoridades. Sin embargo, en los AA. HH., la construcción de obras típicamente antecede la autorización cuando los pobladores

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>14</sup> Según el glosario de términos de COFOPRI (Resolución de Presidencia N.º 001-2006-COFOPRI/PC): «Aquellas de las que son titulares las cooperativas de vivienda, asociaciones pro-vivienda, asociaciones de vivienda, junta de propietarios, junta de compradores y cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda, que cuenten o no con resolución de aprobación de habilitación urbana».

<sup>15</sup> Decreto Legislativo N.º 495, del 14 de noviembre de 1988.

lotizan el predio, trazan vías e instalan servicios. A pesar de no contar con permiso, este acondicionamiento incrementa la seguridad en el derecho de cada poblador. Conforme se urbaniza y consolida físicamente el asentamiento, se reduce la posibilidad de un desalojo.

Una vez más, la legislación parece respetar este criterio, al punto que, la ley de municipalidades establece que procede la expropiación de propiedad privada para la formalización de [...]

[...] espacios urbanizados que hayan sido ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior.<sup>16</sup>

**Resolución de contingencias.** En los casos donde el derecho se ve mermado debido a conflictos con un dueño privado, o con normas de seguridad o de protección de la cultura o del medio ambiente, o de uso colectivo, las autoridades con frecuencia intervienen para resolver el cuestionamiento, sea mediante una expropiación, o cambio normativo. Así, uno de los casos más comunes de contingencia es la invasión sobre zonas clasificadas como riesgosas por la autoridad estatal, casos que, en ocasión, son resueltos con la emisión de un informe de autoridad competente que declare la viabilidad de la permanencia del poblado. Tales resoluciones de por sí aumentan la seguridad del derecho, aún cuando no estén acompañados por la titulación o por el registro.

---

<sup>16</sup> Ley N.º 29792. *Ley Orgánica de Municipalidades*, del 16 de mayo de 2003. Artículo 96º.

# Limitaciones al derecho de propiedad

Entre los pasos menores para construir el derecho, tratados en el capítulo anterior, mencionamos la tarea de resolución de contingencias y obstáculos que limitan la creación de seguridad y de derecho. La resolución de contingencias resulta fundamental, tanto para aumentar la seguridad del derecho en cualquier etapa, como para pasar de la etapa expectaticia a la legal, y luego a la registrada. En el presente capítulo, analizaremos las contingencias y limitaciones que se presentan con mayor frecuencia.

Las contingencias limitan el derecho de forma selectiva, afectando a ciertos AA. HH., o incluso a grupos de pobladores dentro de un asentamiento. Mayormente son vicios de origen, que entorpecen o impiden en forma permanente el progreso que caracteriza la propiedad en la mayoría de los AA. HH., salvo casos en que la intervención del Estado u otra acción excepcional, resuelva el impedimento. Como hemos mencionado anteriormente, los casos más comunes serían las invasiones de terrenos privados o con derechos mineros, en zonas de riesgo o arqueológicas y áreas reservadas para vías u otros usos colectivos. Para las autoridades, estos han sido «casos difíciles» a través de los años, debido a que presentan dificultades adicionales a las que regularmente existen en un proceso de formalización de la propiedad, como son las leyes enredadas, el exceso de burocracia y los altos costos de formalización.<sup>17</sup> En estos casos, la limitación del derecho, y por ende de los beneficios que fluyen del derecho, generalmente es percibida desde la etapa de derecho expectaticio, inhibiendo la inversión, incluso la construcción de viviendas con material noble, y en consecuencia, inhibiendo los esfuerzos propios de organización, mejora de viviendas y construcción de obras comunales que contribuyen a reforzar el derecho expectaticio. En muchos casos, quizás la mayoría, la limitación del derecho termina siendo doble,

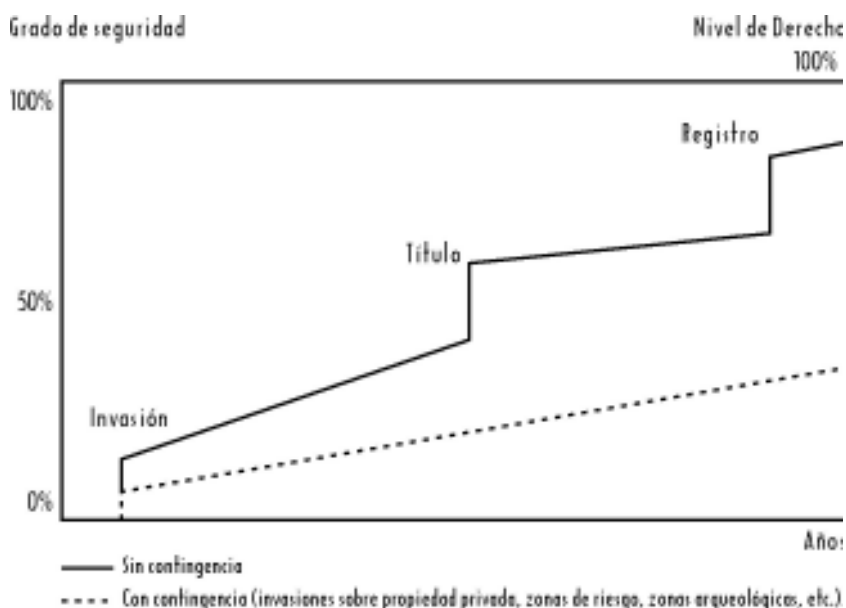
---

<sup>17</sup> Cabe precisar que a efectos del presente informe, nos referimos a formalización en un sentido amplio, como los procesos del Estado para transferir propiedad o inscribir la propiedad de pobladores de AA. HH.

creando un estatus de derecho expectatio recortado e impidiendo el acceso a las etapas de derecho legal y registrado.

El efecto sobre la evolución del derecho de estas limitaciones de origen se ilustra en el *Gráfico 2*, donde se aprecia el estancamiento relativo del derecho expectatio y la falta de acceso al derecho legal o registrado.

**Gráfico 2**  
Evolución del Derecho en caso de contingencias



### *Propiedad privada*

Hasta los años 90, la mayoría de AA. HH. se encontraba sobre propiedad estatal<sup>18</sup>, lo que sin duda facilitaba el otorgamiento de derechos de propiedad por parte del Estado. Esta proporción ha ido variando en gran parte por la tugurización, y cada vez encontramos más casos de AA. HH. sobre propiedad privada. A continuación analizamos las opciones para la superación de esta contingencia.

<sup>18</sup> «De las 10.197 hectáreas ocupadas por las barriadas de Lima (sin incluir el Callao), en 1986, tan solo 412,6 han sido terrenos de propiedad privada». ALLOU (1989).



a) *Compraventa*. Donde onerosamente los pobladores del asentamiento adquieran el dominio del legítimo propietario. COFOPRI actuaba como mediador en la búsqueda de este tipo de convenio; sin embargo, esta solución casi nunca se concretaba.

b) *Prescripción adquisitiva*.<sup>19</sup> El trámite regular a iniciativa de parte resulta engorroso y costoso, por lo que tampoco representa una solución viable. En ese sentido, por primera vez en la historia se le confirió a un órgano formalizador como COFOPRI, la facultad de declarar gratuitamente la prescripción del lote matriz en sus procesos de formalización,<sup>20</sup> (así como de regularización del tracto sucesivo y aún de reversión). En cualquier caso, para la prescripción, debía acreditarse la posesión pacífica, pública, continua y como propietario por 10 años. El procedimiento de prescripción de COFOPRI alargaba el saneamiento (en comparación con el proceso donde la propiedad era del Estado) por unos 4 o 5 meses; y, de no haber oposición del propietario, finalizaba con la formalización de la propiedad. Cuando el conflicto se judicializaba, por lo general no llegaba a buen término para los pobladores, como es el caso de «Lomo de Corvina», ubicado en Villa El Salvador, donde después de varios años aún se litiga por la propiedad en el ámbito judicial.

c) *Abandono en propiedad de comunidades campesinas y nativas*. No cabe la prescripción adquisitiva por el simple hecho de que la Constitución así lo establece.<sup>21</sup> La citada norma refiere, *la propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono donde pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta*.

En una aplicación algo distorsionada de la Constitución, se emitió la *Ley que regula la Declaración de Abandono Legal de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Ocupadas por Asentamientos Humanos y otras Posesiones Informales*<sup>22</sup>, que no es sino un ingenioso camino más para formalizar propiedad informal instalada sobre propiedad privada.

---

<sup>19</sup> Aunque no es el propósito de esta institución, la realidad y las normas la han desvirtuado, convirtiéndola en una vía para la adquisición de propiedad en casos de invasiones.

<sup>20</sup> Se le quitaron dichas facultades en marzo de 2005. (Decreto Supremo N.º 005-2005-JUS, del 18 de marzo de 2005).

<sup>21</sup> Artículo 89º.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas. (subrayado agregado).

<sup>22</sup> Ley N.º 28685 y su Reglamento, Decreto Supremo N.º 16-2006-AG, del 5 de abril de 2006.

d) *Procedimiento de títulos supletorios*.<sup>23</sup> El verdadero fundamento de esta institución es la acreditación o prueba de la propiedad (al igual que en el caso de la prescripción), donde el poseedor es el propietario legal pero no cuenta con un título para acreditarlo (porque su título no es válido, porque se le extravió, o porque la compraventa no fue plasmada en un escrito por ejemplo). Sin embargo, al igual que con la institución de la prescripción adquisitiva, la realidad y las normas han desvirtuado su fundamento, convirtiéndola en una vía para adquirir propiedad cuando el predio no se encuentre inscrito en el registro. Cabe precisar que en este supuesto, como en el de la prescripción, el propietario no recibe compensación alguna por la pérdida de su predio.

e) *Expropiación*. La Constitución señala que:

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.<sup>24</sup>

En este sentido, las causas de expropiación se reducen a seguridad nacional o necesidad pública. A pesar de la ambigüedad de los términos, —sobre todo del segundo—, no existe un reglamento o norma especial que desarrolle cuáles deben ser consideradas causas de seguridad nacional o necesidad pública. Por esta falta de precisión legal queda a criterio del Congreso, del poder judicial o de autoridad competente determinar cuando corresponde la expropiación<sup>25</sup> en cada caso particular.

Un par de años después de la publicación de la nueva Constitución, la ley de tierras<sup>26</sup> se pronunció al respecto estableciendo que:

Las causales de necesidad pública que la Ley puede invocar para proceder a la expropiación de un predio se circunscribirán a la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos [...].<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Valga precisar que el fundamento de esta institución no es la adquisición de propiedad, sin embargo, en los hechos ha sido desvirtuada y se utiliza con esa finalidad.

<sup>24</sup> Constitución Política del Perú. Artículo 70°. Subrayado agregado.

<sup>25</sup> Dado que la expropiación requiere ser proclamada por ley.

<sup>26</sup> Formalmente, Ley N.º 26505. *Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas*, del 18 de julio de 1995.

<sup>27</sup> *Ibidem*. Primera disposición complementaria. Subrayado agregado.

Con la finalidad de reducir más la ambigüedad, la Ley General de Expropiaciones en 1999 concretó algunos puntos importantes, como por ejemplo, estableció que el único beneficiario de una expropiación es el Estado y que es nula la expropiación a favor de persona natural o jurídica de derecho privado.

Hasta el año 2003 esta era la reglamentación que enmarcaba la expropiación en el Perú, respetuosa de la propiedad privada y restringida a supuestos de excepción, lo que corresponde a un Estado liberal y defensor de los derechos individuales. Sin embargo, en mayo de 2003 se expidió la nueva Ley de Municipalidades que, en total desatención al contexto y a la normativa previa, establece sus propias causas de necesidad pública con fines municipales, entre las que figura:

[...] 6. El saneamiento físico legal de espacios urbanizados que hayan sido ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior [...]. 7. El mejoramiento y renovación de la calidad habitacional, a través de programas de destugurización [...]. 11. La instalación y/o remodelación de centros poblados.<sup>28</sup>

Esta norma viabiliza la expropiación para beneficiar a privados (pobladores de AA. HH.), facultando al Estado para quitarle la propiedad a un privado y entregársela a otro.

En virtud de esta norma, en marzo del año en curso se emitió la *Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos*, la cual estableció que:

[...] las municipalidades provinciales podrán requerir la expropiación de terrenos ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre de 2004, mediante resolución del concejo provincial, siempre que aquellos cuenten con su respectivo proyecto de vivienda social, técnica y financieramente viable, para lo cual podrán recurrir a programas estatales como Techo Propio, Banco de Materiales S.A.C. y otros.

Las municipalidades provinciales actuarán como sujeto activo de la expropiación y los beneficiarios asumirán el pago del justiprecio, conforme a lo dispuesto en la Ley 27117, Ley General de Expropiaciones.

La municipalidad provincial respectiva, al iniciar la demanda de expropiación, solicitará la inscripción en la partida del predio materia de expropiación y podrá iniciar el proceso de saneamiento físico legal de las ocupaciones informales.

---

<sup>28</sup> Ley N.º 27972. *Ley Orgánica de Municipalidades*, del 26 de mayo de 2006. Artículo 96º.

Ninguna acción administrativa o judicial podrá enervar el saneamiento físico legal de las ocupaciones informales.<sup>29</sup>

La expropiación así se ha convertido recientemente en una vía para formalizar posesiones informales sobre terrenos de propiedad privada. Cabe señalar que, esta opción legal podrá constituir una solución para muchos AA. HH., pero a la vez constituye un nuevo limitante al derecho de propiedad, ya que extiende la posibilidad de la expropiación de propiedad privada, tradicionalmente limitada a casos de necesidad de uso público, a las supuestas necesidades de otros ciudadanos privados.

f) *Permuta con terrenos de propiedad estatal*. Esta modalidad resulta en teoría menos violenta que la anterior, dado que el propietario debe prestar su consentimiento para efectuar la transacción y podría no resultarle desfavorable. La Ley 28687 establece:

Facúltese a la Superintendencia de Bienes Nacionales para que, a solicitud de las municipalidades provinciales, permute terrenos del dominio privado del Estado con terrenos de propiedad de particulares ocupados por posesiones informales con por lo menos 10 años de antigüedad a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley (18 de marzo de 2006).<sup>30</sup>

g) *Reversión*. Las normas de formalización contemplan una alternativa adicional para transferir propiedad a los pobladores de AA. HH. instalados sobre propiedad privada. Consiste en revertir el contrato de compraventa o adjudicación de un terreno que hubiese otorgado el Estado a un particular, con la finalidad de otorgarles la propiedad del terreno a los pobladores de AA. HH. que se encontrasen en posesión del terreno.

Desde 1999 hasta 2005, COFOPRI contó con facultades para efectuar procedimientos de reversión como parte de su labor formalizadora, en ese sentido la legislación establecía que:

La reversión será procedente siempre que el adjudicatario o adquirente hubiera incumplido las obligaciones establecidas en los instrumentos contractuales y/o legales, y siempre que los predios matrices o lotes sean objeto de acciones de formalización de la propiedad o sean incluidos en los programas de adjudicación de lotes con fines de vivienda de COFOPRI.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Ley N.º 28687, del 17 de marzo de 2006.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Decreto Supremo N.º 032-99-MTC. Artículo 3, inciso g).

Actualmente se mantiene el procedimiento de reversión para los casos de invasiones sobre terrenos agrícolas, y son los propios AA. HH. los llamados a efectuar el trámite. Así:

Los Asentamientos Humanos que se consideren comprendidos dentro de los alcances de la Ley, solicitarán a la Dirección Regional Agraria respectiva, la reversión al dominio del Estado del predio que ocupan, acompañando copia fedateada de la resolución de su reconocimiento por la autoridad local y copia literal de dominio del predio materia de petición.<sup>32</sup>

En ambos casos la legislación exige para efectuar la reversión, que el propietario no haya cumplido con los fines establecidos en el contrato de compraventa o adjudicación, sin perjuicio de que la causa del incumplimiento haya podido ser precisamente la invasión que ocupa el terreno.

### *Zonas de riesgo*

De acuerdo al glosario de términos de COFOPRI, las zonas de riesgo son:

Terrenos que no son adecuados para el asentamiento de viviendas por constituir zonas de potencial riesgo por las características del suelo, cercanía de ríos o cuerpos de agua, cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otras similares o aquellas carentes de higiene y salubridad (D.S. N° 013-99-MTC [T.276,§044]). Las zonas de riesgo pueden ser destinadas a área de reforestación, área de protección ambiental (COFOPRI).<sup>33</sup>

En los hechos, un gran número de AA. HH. está ubicado en zonas de riesgo. Según información proporcionada por un funcionario de la Municipalidad de Lima en julio de 2006, de cada 100 AA. HH. programados para formalización, entre 80 y 90 se encuentran en zonas de riesgo. Nos comentó que en estos casos COFOPRI remite el expediente a la oficina de Desarrollo Urbano en el Municipio para que se pronuncie respecto a la viabilidad de la permanencia del asentamiento en la zona. En muchos casos la oficina solo emite recomendaciones a cumplirse por los pobladores antes de proceder a la formalización de los derechos de propiedad; en otros casos, considerados de mucho riesgo, remite el expediente al Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMET) para que este organismo especializado se pronuncie. A su vez, este

<sup>32</sup> Decreto Supremo N.º 018-2006-AG. Artículo 5, inciso 1).

<sup>33</sup> Resolución de Presidencia N.º 001-2006-COFOPRI/PC. *Aprueba el «Glosario de Términos Técnico Legal de COFOPRI»*, publicada el 10 de enero de 2006.

puede emitir recomendaciones a poner en práctica por el asentamiento para su seguridad y posterior formalización; o prohibir su permanencia. Solo en este último supuesto debe procederse a la reubicación del asentamiento.<sup>34</sup>

En los casos en que COFOPRI o el Municipio consideren conveniente, el expediente es derivado también a Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para que emita diagnóstico y recomendaciones. Generalmente INDECI solicita estudios de suelo y otras pruebas antes de pronunciarse; los pobladores son los llamados a realizarlos dado que la Municipalidad y COFOPRI solo brindan apoyo técnico.

<sup>34</sup> El D. S. N.º 013-99-MTC estipula lo siguiente:

«Posesiones Informales ubicadas en zona riesgosa o carente de las condiciones de higiene y salubridad.

Si el informe establece que los terrenos ocupan zonas que podrían ser riesgosas por las características de los suelos, la cercanía a ríos u otros acuíferos, la cercanía a elementos de transmisión eléctrica u otros similares, o que se trate de terrenos carentes de las condiciones de higiene y salubridad necesarias, se oficiará al Instituto Nacional de Defensa Civil o a la entidad que corresponda, para que cumpla con informar sobre dicha situación y formule las recomendaciones del caso.

Una vez obtenido el informe del Instituto Nacional de Defensa Civil o la entidad respectiva, se pondrá en conocimiento de los ocupantes, de ser el caso, para que ejecuten directamente o a través de terceros las acciones recomendadas y puedan ser formalizados o, en su defecto, para que se acojan a los programas de reubicación que COFOPRI promueva con las entidades públicas correspondientes.

Cuando el Instituto Nacional de Defensa Civil o la entidad respectiva determine que no existe riesgo si las viviendas son construidas siguiendo determinadas especificaciones técnicas, COFOPRI informará dicha situación a los ocupantes. Asimismo, directamente o a través del Instituto Nacional de Defensa Civil, el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción o entidades privadas, se les brindará la capacitación necesaria para cumplir las recomendaciones y formalizará la propiedad a favor de los ocupantes que hayan sido capacitados y hayan suscrito un compromiso de cumplir las recomendaciones respectivas. Las autorizaciones, licencias u otros para la construcción, así como la fiscalización respectiva, corresponde a los municipios, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades.

De requerirse acciones de reforestación, conservación de suelos, reforzamiento de laderas o similares, COFOPRI coordinará con el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos la ejecución de tales acciones.

COFOPRI podrá continuar las acciones de formalización en las áreas no consideradas riesgosas.

Si el informe emitido por la entidad competente, califica la zona como riesgosa no procederá su formalización en dicha zona, comunicando su archivamiento».<sup>(6)</sup>

<sup>(6)</sup> Párrafo adicionado por el Numeral 2.3 del Art. 2 del Decreto Supremo 005-2005-JUS, publicado el 18/03/2005.

Mediante directiva se podrá complementar lo dispuesto en esta norma.

En la gran mayoría de casos de formalización en zonas de riesgo no se logra sanear el terreno y estos quedan archivados o suspendidos indefinidamente. Las causas se deben principalmente a los largos trámites, la participación de diversas entidades, los bajos recursos de los pobladores para cumplir con las recomendaciones y estudios solicitados y la falta de apoyo económico de parte del Estado. Con la finalidad de agilizar y resolver los casos de formalización en zonas de riesgo, la Municipalidad de Lima viene trabajando con ONGs como CENCA y el PNUD para gestionar apoyo más eficiente y concreto a sus pobladores.

### *Zonas arqueológicas*

Cuando COFOPRI determina que un asentamiento se encuentra ubicado en zona arqueológica, deriva el expediente al Instituto Nacional de Cultura (INC) para que emita un informe respecto a la ubicación y situación del asentamiento en cuestión.<sup>35</sup>

El INC no posee una base catastral actualizada, por lo que la institución muchas veces no cuenta con los elementos necesarios para emitir pronunciamiento y la formalización queda suspendida indefinidamente.

Un ex funcionario de COFOPRI nos informó que los informes del INC tardaban largo tiempo y, los que llegaban a emitirse, generalmente prohibían la permanencia del asentamiento, por lo que la formalización quedaba vetada.

### *Casos de menor frecuencia*

La invasión de terrenos con *derechos mineros* ocurrió sobre todo en la zona sur de Lima, y generó un sinnúmero de contingencias. Las concesiones mineras en dicha zona

---

<sup>35</sup> D. S. N.° 013-99-MTC. Posesiones informales ubicadas en zona arqueológica.

Si el informe establece que los terrenos ocupan zonas que podrían tener valor arqueológico, monumental-cultural, se aplicará el procedimiento establecido por el Decreto Supremo N.° 017-98-PCM, modificado por el Decreto Supremo N.° 046-98-PCM. COFOPRI solo continuará las acciones de formalización en los casos contemplados en dicha norma especial.

En caso se determine la posible existencia de restos arqueológicos en parte o en el íntegro del terreno ocupado por la posesión informal, se aplicará el procedimiento establecido en el Decreto Supremo N.° 017-98-PCM [T.264, §025].

En el caso de predios declarados como patrimonio cultural, deberá inscribirse la respectiva carga en la partida registral del predio, cuando éste se encuentre inscrito, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N.° 28296 [T.338, §172], Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.<sup>(5)</sup>

<sup>(5)</sup> Párrafos adicionados por el Numeral 2.2 del Art. 2 del Decreto Supremo N.° 005-2005-JUS, del 18/03/2005.

realizan actividad minera no metálica, extrayendo cal, cemento, arena, etc. Actualmente, la legislación permite formalizar los AA. HH. ubicados sobre zonas sujetas a derechos mineros cuando no se encuentren en ejercicio efectivo de la actividad minera.<sup>36</sup>

Asimismo, los AA. HH. ubicados sobre *vías* constituyen casos complejos para la formalización. Lo que corresponde en estos casos es respetar las vías afectadas por el asentamiento y formalizar el resto del terreno; salvo que la constitución del asentamiento sea anterior a la proyección de las vías.<sup>37</sup>

Los AA. HH. ubicados en *zonas de playa* también han resultado ser casos difíciles para la formalización, debido a la oposición de los propietarios de casas de playa en balnearios exclusivos, causando muchas veces que los programas de formalización quedaran suspendidos y finalmente archivados.

<sup>36</sup> D. S. N.° 013-99-MTC. Posesiones informales ubicadas en terrenos con derechos mineros. Si el informe establece que la posesión informal se encuentra ubicada en terrenos que soportan derechos mineros como denuncios, petitorios o concesiones mineras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N.° 27015 [T.271,§152], Ley que regula las concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana, modificada por la Ley N.° 27560 [T.306,§142], se ejecutarán las acciones de formalización, salvo en las zonas mineras donde se realice un ejercicio efectivo de la actividad minera, hasta que se extinga el derecho minero respectivo.<sup>(8)</sup>

<sup>(8)</sup> Párrafo modificado por el Numeral 2.4 del Artículo 2 del Decreto Supremo N.° 005-2005-JUS, del 18/03/2005.

En caso el derecho minero atente contra la seguridad, salubridad y habitabilidad de las Posesiones Informales, COFOPRI procederá a informar a la autoridad minera para que ejecute las medidas correctivas correspondientes.

COFOPRI informará a la autoridad minera acerca de los derechos mineros existentes en áreas urbanas y de expansión urbana que formalice, a efectos de la aplicación de lo dispuesto en la Ley N.° 27015 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.° 007-99-EM [T.274,§165].

<sup>37</sup> D. S. N.° 013-99-MTC. Posesiones Informales ubicadas sobre vías.

Si el informe establece que la sección de vía indicada en el plazo de trazado y lotización original, inscrito o no, ha variado en su sección, siendo estas vías locales —calles, pasajes, jirones— y las manzanas consolidadas han adoptado un alineamiento continuo adyacente a estas vías, se procederá a modificar el plano de trazado y lotización correspondiente, identificando la sección de vía actual.

En los casos que se requiera, se pedirá informes a las empresas de servicios, respecto a la factibilidad del tendido de redes en vías menores de cuatro (4) metros.

Para el caso de posesiones informales cuya posesión sea anterior a la proyección de redes viales, esquemas viales primarios y/o secundarios, municipales o estatales, COFOPRI podrá ejecutar las acciones de formalización correspondientes.<sup>(7)</sup>

<sup>(7)</sup> Párrafo modificado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N.° 10-2000-MTC, del 10/03/2000.



# Los niveles del derecho

En esta sección analizaremos el proceso de construcción del derecho desde la óptica de su progresión más típica (históricamente), pasando por las tres etapas principales de la invasión, la titulación y el registro, y postulando en función de ello la existencia de tres etapas principales en cuanto al nivel del derecho, la etapa del derecho expectatio que sucede a la invasión, la del derecho legal que es producida por el otorgamiento de un título, y la del derecho registrado que se obtiene con la inscripción del título en los Registros Públicos. A continuación examinamos el proceso de construcción del derecho, tanto a través del acceso a cada una de esas etapas —los pasos grandes que se muestran en el *Gráfico 1*— como por la interacción de los diversos elementos mencionados que contribuyen a elevar el derecho de propiedad dentro de cada etapa —la pendiente dentro de cada etapa según ese gráfico—.

## *Derecho expectatio*

### *Existencia del derecho expectatio*

El derecho expectatio se origina a través de una invasión o toma de posesión, o en una compraventa ilegal de terrenos agrícolas. No goza de legitimidad legal alguna según las leyes del país, pero su existencia se sustenta tanto en la percepción del propietario como en el consentimiento y reconocimiento por parte de la sociedad. Poseer un derecho expectatio tampoco debe considerarse solo la probabilidad de un beneficio a recibirse en el futuro, como quien adquiere una apuesta en el hipódromo o compra un billete de lotería; más bien, ser poseedor de un derecho expectatio es poder ya, en la actualidad y en algún grado, usar, disfrutar, disponer y reivindicar la propiedad de un terreno.

La realidad del derecho expectatio se evidencia, primero, en el comportamiento de los propietarios quienes, a lo largo de varias décadas han arriesgado ingentes ahorros, tiempo y otros recursos personales en la construcción de sus viviendas, en la

instalación de pequeñas empresas en sus predios, en la creación de relaciones personales, y con frecuencia, en la ejecución de obras comunales tales como escuelas, postas de salud, centros comunales y redes de agua y desagüe, a pesar de no contar con más título que el derecho expectatio. Según Matos Mar<sup>38</sup>, en San Juan de Lurigancho de Lima, el distrito más poblado del país, existen 1 300 fábricas y talleres de textiles y confecciones, 800 talleres y fábricas de muebles y 300 fábricas de calzado, y viven 150 000 familias. Las viviendas, tiendas, los servicios urbanos, talleres y una multiplicidad de negocios, han sido localizadas en tierras ocupadas ilegalmente, pero donde el derecho de propiedad sobre los lotes individuales ha sido lo suficientemente fuerte para justificar toda esa inversión.

Una segunda evidencia es el alto volumen de transferencias de propiedad y de alquiler de predios que carecen de título inscrito. Como se aprecia en el *Cuadro 3*, 56,7% de los predios encuestados en 2004 habían sido adquiridos por compra o alguna otra forma de transferencia directa entre pobladores. Más aún, la frecuencia de las transacciones privadas fue mayor en la población que carecía de un título registrado por COFOPRI (68,2%) que entre los que sí habían sido inscritos por esa entidad (47,2%). En un estudio de DESCO efectuado para COFOPRI en 2001 se afirma que:

Contra la creencia de muchos técnicos y expertos en vivienda, en los Asentamientos Humanos no consolidados existe un activo mercado de venta de lotes por parte de los propietarios ausentes. Esto se debe a necesidades particulares de los ofertantes: de capitalización, de lucro o a situaciones de vida particulares provocadas por la migración a otro lugar del país.<sup>39</sup>

La práctica del arrendamiento en los asentamientos humanos es de larga data; según una encuesta de hogares efectuada en Lima por DESCO en 1967, 16,5% de los residentes en barriadas eran inquilinos, gastando en promedio 24,8% de su ingreso familiar en el pago de alquileres.<sup>40</sup>

Una tercera confirmación de la existencia del derecho expectatio es que cuando diversas autoridades han procedido a repartir títulos de propiedad lo han hecho respetando la repartición establecida desde las invasiones y registrada por las asociaciones de los mismos pobladores.

---

<sup>38</sup> MATOS MAR (2004; 137).

<sup>39</sup> DESCO (2001: 20).

<sup>40</sup> GIANELLA (1967).

**Cuadro 3**  
**Forma de Adquisición del Predio (%)**

	2000			2004		
	TOTAL	Con Título COFOPRI	Sin Título COFOPRI	TOTAL	Con Título COFOPRI	Sin Título COFOPRI
total por transferencia entre privados	58,2	36,3	64,2	56,7	47,2	68,2
Lo compró	44,8	24,1	50,3	42,4	33,8	52,8
Lo heredó	6,9	2,6	8,0	8,3	7,4	9,4
Se lo transfirieron	4,7	6,9	4,1	3,9	3,8	3,8
Se lo regalaron	1,7	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8
Permuta	0,1	0,9	0,1	0,4	0,4	0,4
total por invasión o adjudicación	41,8	63,7	35,8	43,3	52,8	31,8

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004, Cuadro 4.2.3-1, p.52.

La existencia del derecho expectatio ha sido reconocida repetidamente por estudiosos de los AA. HH. Quizás la explicación más completa del concepto fue el análisis innovador de Hernando De Soto; en su libro *El Otro Sendero*, describe la adquisición informal de la propiedad en los AA. HH. y afirma que el derecho expectatio «es el derecho predominante en Lima». Ese derecho, dice:

[...] se va perfeccionando de manera progresiva [y] se va sustentando además en la propia actividad de las autoridades [...] [y] es visto subjetivamente por los pobladores como decisivo para incrementar su inversión [...]. De esta forma, en el momento en que queda claro que el Estado no erradicará el asentamiento, los invasores comienzan a edificar con material noble. Estas edificaciones, a su vez, se convierten en un nuevo y poderoso sustento para el derecho expectatio [...] a tal punto que puede considerárseles el primer título de propiedad.<sup>41</sup>

No obstante, De Soto resalta las limitaciones y los costos del derecho expectatio, afirmando que «no proporciona los estímulos necesarios para invertir en ella fuertes cantidades de dinero», y que la informalidad es un limitante para las compraventas y los alquileres de propiedades. De allí su insistencia en la importancia de los títulos formales. Otros testimonios pueden citarse. Payne afirma que en los países en desarrollo en general:

<sup>41</sup> DE SOTO (1986: 24).

La seguridad percibida del derecho de propiedad es más determinante como estímulo de la inversión en la consolidación de las viviendas que el estatus legal, y la provisión de servicios públicos constituye una fuerte evidencia para los residentes que gozan de una aceptación oficial y de una seguridad de tenencia de facto.<sup>42</sup>

Alan Gilbert escribe con relación a América Latina en general, que «la mayoría de los que adquieren lotes en las urbanizaciones ilegales saben perfectamente que ellos son los dueños desde el momento en que pagan su depósito al urbanizador ilegal».<sup>43</sup> Ellos proceden a construir sus casas sin preocuparse del peligro de un desalojo. Varley dice que en los asentamientos que no están amenazados por la erradicación, la ilegalidad parece tener poco efecto sobre la voluntad de los pobres de construir sus viviendas. La mayoría están dispuestos a construir sin tener título. Y si dudan, se tranquilizan cuando las autoridades los proveen de servicios.<sup>44</sup> Estas referencias de años anteriores y de otros países coinciden con la conclusión de un estudio reciente en el Perú efectuado a solicitud de COFOPRI y basado en entrevistas de *focus groups*:

[...] por décadas (los pobladores) han vivido «sintiéndose» propietarios de un predio con la única garantía de estar inscritos en la Asociación de Propietarios, a tal punto que les ha permitido vender y comprar sin mayores problemas.<sup>45</sup>

Otro testimonio reciente para el Perú es el de Julio Calderón, quien coincide en la existencia de una normatividad extralegal que insta un derecho sobre el terreno ocupado, y que viene a ser un *derecho expectatio de propiedad*.<sup>46</sup>

En ese mismo sentido, García Montúfar comenta:

Ante la inoperancia de la actitud tolerante antes descrita, la presencia de un problema masivo de migraciones y la consiguiente presión social que se generó, el Estado decidió responder a la demanda de titulación y registro descartando la utilización de la violencia y convalidando hechos consumados; esto es, reconociendo legalmente la existencia de invasiones y lotizaciones informales, aceptando la existencia de un derecho expectatio de pro-

---

<sup>42</sup> PAYNE (1989: 44).

<sup>43</sup> GILBERT (2001: 23).

<sup>44</sup> VARLEY (1987: 463-481).

<sup>45</sup> INSTITUTO CUÁNTO (2001: 88).

<sup>46</sup> CALDERÓN (2005: 273).

piedad y asumiendo la responsabilidad de reubicar algunos de estos asentamientos informales, pero prohibiendo al mismo tiempo la formación de otros nuevos.<sup>47</sup>

Asimismo, Appendini señala:

*[...] the institutional context in which property rights are embedded have multiple normative levels, which range from the laws and regulations designed and enforced by public entities that govern access and management of land and its resources, as well as who is entitled to these rights, to the norms that structure the rules at the local level (written or decided by custom and use), to the everyday arrangements and practices of groups or individuals in exercising their rights.*<sup>48</sup>

Incluso la legislación nacional, en la primera versión del Decreto Legislativo 803 (1996), hizo referencia a la existencia del derecho expectatio:

Artículo 20.- [...]

La posesión inmediata, directa y física de un terreno del Estado por invasión u otro medio de ocupación ilegal, con posterioridad al 31 de octubre de 1993, no genera derecho expectatio alguno.<sup>49</sup>

Aunque la intención de la norma fue limitar el derecho expectatio, a la vez reconoce su existencia.

### *Construcción del derecho expectatio*

La construcción del derecho expectatio empieza, como se ha dicho, con un acto de fuerza consistente en la ocupación del terreno de un tercero, algunas veces de un propietario privado, pero la mayoría de las veces del Estado. En un primer momento, mientras se espera la reacción de las autoridades, el derecho existe en su forma más precaria, produciéndose muchos casos de desalojo. Según un estudio del año 1972, de 84 casos de invasión, solo en 32 casos las autoridades cerraron los ojos. De otro lado, solo en 22 casos se llegó al desalojo, evidenciándose así un patrón de reacción

---

<sup>47</sup> GARCIA MONTÚFAR (2002). Subrayado agregado.

<sup>48</sup> APPENDINI (2002: 36-50).

<sup>49</sup> Artículo modificado por el Artículo 9° de la Ley N.° 27046, del 05 de enero de 1999.

más simbólica que de verdadera firmeza.<sup>50</sup> En las décadas posteriores la reacción oficial ha sido aun más benigna. Desde que se hace evidente la falta de voluntad para desalojar, el invasor cuenta con un consentimiento oficial que fortalece su derecho expectatio.

Sin embargo, aun cuando se produce el consentimiento oficial, el grado de seguridad inicial varía significativamente según el estatus legal y urbano de la propiedad invadida; en muchos casos el nuevo asentamiento nace de un litigio con un dueño privado, o con un cuestionamiento desde la perspectiva de la seguridad o de la idoneidad urbanística o de conflicto con algún uso público, que enturbia y limita la seguridad del derecho por muchos años, y a veces en forma indefinida. El estudio de Collier sobre la formación de 84 asentamientos descubrió que 35% de ellos se ubicaban en tierras en litigio.

Es imposible que mejore una barriada amenazada, aunque sea vagamente, de ser erradicada. En 1962, cuando una dependencia oficial de vivienda clasificó las barriadas en seis categorías, en una de las cuales se establecía la posibilidad de erradicación, allí las inversiones disminuyeron considerablemente. La verdad es que no han sido erradicadas.<sup>51</sup>

De Soto cita dos casos de nuevos asentamientos, de similares características, pero uno de ellos calificado por las autoridades como permanente y el otro erradicable. Si bien la erradicación nunca llegó a producirse, la calificación quedó como una espada de Damocles que limitó la inversión y el desarrollo en ese segundo asentamiento.<sup>52</sup> Citando los casos de los AA. HH. «Rafael Chacón» en Villa María del Triunfo y «Los Laureles» en Villa El Salvador, Ramírez y Riofrío ilustran de forma similar el efecto limitante que tienen el litigio y la mala ubicación en términos urbanísticos.<sup>53</sup> Evidentemente, el vicio original del litigio no solo existe al nivel de todo un asentamiento; también se produce al nivel de lotes individuales, por ejemplo en los casos de disputas familiares y de linderos con vecinos. Según cálculos del ILD, 13% de los lotes reconocidos en asentamientos informales estaba en litigio en 1986.<sup>54</sup> Los litigios y los conflictos con normas de seguridad y con usos públicos de la tierra producen un círculo vicioso en el que la falta de seguridad inicial demora la consolidación y el

---

<sup>50</sup> COLLIER (1976: 148).

<sup>51</sup> DE SOTO (1986: 25).

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> RAMÍREZ Y RIOFRÍO (2005).

<sup>54</sup> DE SOTO (1986: 30).

apoyo estatal, lo que a su vez limita la inversión y la sensación de seguridad, y este fenómeno negativo explica gran parte del desarrollo desigual de los AA. HH. No obstante, en la mayoría de los casos, los litigios y conflictos iniciales no frenan del todo el avance del derecho, en parte porque en algunos casos terminan resolviéndose, o porque otros factores que generan seguridad continúan operando.<sup>55</sup>

Uno de los mecanismos que dota de estabilidad y seguridad al poseedor es la implementación de organizaciones informales entre los pobladores. Estas organizaciones son llamadas asociaciones urbanizadoras, asociaciones de pobladores, organizaciones vecinales, juntas de vecinos y comités comunales, y organizaciones de pobladores.

[...] al iniciar una invasión, los pobladores de una reciente barriada estrechan filas para su defensa a fin de mantener su posición, y se diría que simultáneamente con la posesión *de facto* constituyen una Asociación de Pobladores de la Barriada [...] que deviene en organismo de gobierno local, encargado de afrontar no solo los problemas de defensa de la posesión, sino también de dar solución a las necesidades inmediatas y, en general, el mejoramiento de la barriada. Constituye así el organismo que traza y lleva a la práctica los planes de acción.<sup>56</sup>

El aporte de estas organizaciones al logro de la seguridad de tenencia se produce de varias maneras. Una se deriva de la buena organización de la invasión, tanto en el sentido táctico del acto mismo como del plan urbano que inmediatamente es presentado a las autoridades y que contribuye a lograr el consentimiento. Otra consiste en la labor interna, de mantenimiento de orden y justicia, y de liderazgo para lograr la movilización de recursos y esfuerzos colectivos. En este último aspecto, por ejemplo, las organizaciones mantienen un registro informal de la posesión de los pobladores y fungen como autoridad dirimente en los conflictos de la comunidad.

[...] las organizaciones informales se encargan de administrar justicia por su propia mano, y lo hacen, básicamente, en dos competencias: predial y penal.

[...] la dirigencia y la asamblea general funcionan como primera y segunda instancia, respectivamente, y resuelven casos sobre mejor derecho, incum-

---

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> MATOS MAR (1967).

plimiento de contratos de venta o alquiler, linderos e inclusive disputas familiares en torno a la propiedad del terreno.<sup>57</sup>

Un tercer aporte de la asociación es el *lobby* que ejerce ante las autoridades para lograr reconocimiento, servicios, y eventualmente títulos. Las barriadas:

Esperan que el Estado las ayude dándoles la propiedad de esos terrenos y que los provea de servicios públicos [...]. El Estado las ampara en cierta forma al reconocer algunas de sus asociaciones, registrándolas en diversas dependencias oficiales, creando escuelas de primero y segundo grado para ambos sexos, enviando técnicos para la revisión de sus planos y proporcionándoles agua potable en carros tanques.<sup>58</sup>

La fuerza de esas organizaciones en la creación de seguridad de tenencia ha sido remarcada por Calderón. Comentando las políticas habitacionales en los años sesenta y setenta, señala como un resultado de la política de municipalización de la atención a barriadas del Presidente Belaúnde fue que:

[...] las organizaciones vecinales empezaron a involucrarse directamente en actividades de la regularización, como la elaboración de planos perimétricos y de lotización, lo cual dejaba atrás un modelo por el cual estos debían ser elaborados exclusivamente por funcionarios públicos del gobierno central.<sup>59</sup>

Calderón ilustra el peso de las organizaciones vecinales con la siguiente anécdota:

Pese a la distribución de más de seis mil títulos, muchos pobladores no los recabaron.<sup>60</sup>

Una explicación, dice, sería:

[...] por el hecho que la tenencia de la propiedad se encontraba asegurada y las organizaciones vecinales, que habían asumido un control real sobre sus territorios, visaban las transferencias, lo que tornaba inútil un sistema oficial de registro. De modo que el mercado paralelo de lotes que se produ-

---

<sup>57</sup> DE SOTO (1986: 29-30).

<sup>58</sup> MATOS MAR (1967: 14).

<sup>59</sup> CALDERÓN (2005).

<sup>60</sup> *Ibidem*.



cía en las barriadas (conocidos como «traspasos») trascurría por fuera de la necesidad de la inscripción en los registros públicos, aunque sí figuraba en los registros de las organizaciones vecinales.<sup>61</sup>

No obstante la importante contribución de las organizaciones vecinales, el papel del Estado ha sido determinante en la construcción del derecho expectatio. Más allá de una actitud permisiva, el Estado desarrolló una actitud proactiva respecto a la creación y consolidación de AA. HH., lo cual sin duda reforzó la seguridad de la posesión y el derecho expectatio de sus pobladores.

Al principio prohibidas, luego toleradas y finalmente creadas por los propios gobiernos, las barriadas han sido los lugares donde se alojó aquella demanda en vivienda que no encontró alojamiento alternativo provisto por los particulares y el Estado.<sup>62</sup>

Se puede afirmar que la actitud de respaldo del Estado hacia los asentamientos se inició marcadamente con el gobierno de Prado, que creó la Comisión de Reforma Agraria y Vivienda, la cual entre otros aspectos atendió el problema de la necesidad de vivienda para los más pobres y realizó un censo de barriadas.

Asimismo, en 1961 se emitió la Ley de Barrios Marginales, que representó uno de los mayores mecanismos de seguridad y reconocimiento otorgado por el Estado. La norma auspiciaba el mejoramiento de las condiciones de los AA. HH. En ese sentido:

Cuando el Estado peruano expidió la Ley de Barrios Marginales, número 13517, se incrementaron las expectativas de las poblaciones precarias, entusiasmadas por un compromiso gubernamental por apoyarlas en su desarrollo.<sup>63</sup>

La Ley N° 13517 declaró «de necesidad y utilidad públicas, e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los Barrios Marginales o Barriadas existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional».<sup>64</sup>

Más aún, con esta ley se facultó al organismo encargado de sanear las barriadas a expropiar zonas para la construcción de escuelas, postas médicas, iglesias, parques,

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp.197-199. Calderón atribuye el argumento citado a Chirinos, L. (1983).

<sup>62</sup> RIOFRÍO (1991: 58).

<sup>63</sup> SASE (2002).

<sup>64</sup> Ley N.º 13517. *Ley de Barrios Marginales*.

centros deportivos, centros cívicos, puestos policiales, entre otros. También se dispuso la creación de Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS), consistentes en barrios sumamente baratos con viviendas elementales que deberían ser terminadas por los mismos pobladores. Para ello el Estado reservó terrenos destinados a la edificación de los proyectos.

Bajo esta modalidad (UPIS), en el cono norte de Lima solo se crearon «Condevilla» y «Valdivieso» en San Martín de Porres, «Tahuantinsuyo» (primeras etapas) en lo que hoy es Independencia, y «Ciudad de Dios» en el cono sur. Al no satisfacerse la necesidad de vivienda de los más pobres, estos procedieron a invadir los terrenos eriazos reservados por el Estado inicialmente para la edificación de UPIS. Así surgieron los llamados «lotes tizados», terrenos baldíos donde se marcaba con tiza el trazo de manzanas y lotes. Esta fue la modalidad de reconocimiento y «respaldo» a los asentamientos por parte del Estado desde fines de los sesenta hasta los ochenta.

De otro lado, si bien la ley N° 13517 prohibió la formación de nuevas barriadas y restringió su saneamiento a aquellas surgidas hasta 1960 con la finalidad de desincentivar nuevas invasiones, no se logró dicho resultado dado que la ley, a pesar de las restricciones establecidas, incrementó la seguridad y estabilidad del derecho expectatio de los pobladores; de manera significativa para aquellos amparados por la norma (barriadas formadas hasta 1960), pero también para las nuevas invasiones, ya que generó la expectativa de que en el futuro se expidiera una norma semejante que permitiera regularizar su situación. Posteriormente los hechos confirmaron esta expectativa, porque el plazo para regularizar la condición de poseedores informales se amplió un sinnúmero de veces. Otro factor favorable fue el reconocimiento oficial de las asociaciones vecinales que otorgó la Junta Nacional de Vivienda a partir de 1963, reconocimiento que tiene como objetivo facilitar la labor de la Junta que se proponía ejecutar en cumplimiento de la Ley 13517. Finalmente, el mensaje transmitido por el Estado fue que seguiría reconociendo y validando la invasión de terrenos, y en ese sentido creando un mecanismo legítimo adicional para acceder a la propiedad: la invasión.

Al margen de lo dispuesto por la ley N° 13517, en la práctica lo que se concretó con su expedición fue «la identificación y reconocimiento de los asentamientos marginales de la época, con lo cual se aseguró la tenencia del suelo para los habitantes».<sup>65</sup> Además, a partir de la expedición de esta norma se formaron las llamadas «barriadas asistidas»; los pobladores pudieron urbanizar de acuerdo a lo establecido por la ley

---

<sup>65</sup> RIOFRÍO (1991: 39).

Nº 13517 lo que aumentaba el grado de legitimidad y seguridad del asentamiento, en comparación con aquellos levantados con anterioridad.

Posteriormente, en 1979 se aprobó el Decreto Ley 22612, que afianzó el derecho expectatio de los pobladores de asentamientos. Este decreto estableció que los asentamientos que siguieran y concluyeran el proceso urbanístico establecido en la ley de barrios marginales, pasarían a tener la categoría de barrios ordinarios de la ciudad, susceptibles de convertirse en distritos.

Lo cierto es que a través de los años, el Estado siempre ha sido el principal protagonista en el incremento de estabilidad y seguridad del derecho expectatio, inicialmente mediante relaciones de clientela con los pobladores de AA. HH.; mediante propuestas democratizadoras (generalmente desde gobiernos locales que buscaban establecer relaciones horizontales con los pobladores); y mediante propuestas de modernización y empresariado popular.<sup>66</sup> Es importante recalcar que el aumento en la seguridad, producto de alguna intervención puntual del Estado, no se limita a los beneficiarios directos de la medida, sino que se vuelve un mensaje para el universo de los AA. HH., incrementando de inmediato la expectativa de cada uno de acceder a beneficios similares.

Sucesivamente, los gobiernos han creado instituciones de apoyo y regularización de la posesión en los AA. HH. Durante el gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948) se creó la Corporación Nacional de Vivienda para erigir conjuntos multifamiliares para trabajadores de sectores pobres. Bajo el gobierno de Prado se creó el Instituto Nacional de Vivienda con el objetivo principal de crear la Ciudad Satélite de Ventanilla. Posteriormente, Belaúnde creó la Junta Nacional de Vivienda<sup>67</sup>; y la Dirección General para la Promoción Comunal Urbana fue creada durante el gobierno militar de Velasco, con el objetivo de regularizar la informalidad; función transferida al Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), que incorporó a la Oficina Nacional de Pueblos Jóvenes (o barriadas) del Primer Ministerio de Vivienda. Las municipalidades provinciales, a su vez, implementaron direcciones de Pueblos Jóvenes en la década del ochenta con el objetivo de la formalización. En esta progresión institucional, sin embargo, destaca (por la ambición de su misión y por los recursos y poder efectivo con que fue dotada) la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), que surgió en 1996 con la dación del Decreto Legislativo 803.

---

<sup>66</sup> SASE (2002: 11-12).

<sup>67</sup> Creada a partir de la fusión de la Corporación Nacional de Vivienda y del Instituto Nacional de Vivienda.

Ante todo lo expuesto, podemos concluir que, a pesar de no contar con un derecho legal y menos un título inscrito en los Registros Públicos, existen diversos mecanismos de los pobladores y del Estado, que brindan un alto nivel de seguridad y de estabilidad en cuanto al derecho de propiedad. Este «derecho expectatio» ha sido el motor de gran parte del desarrollo logrado en los AA. HH., sobre todo un volumen extraordinario de inversión en vivienda, en infraestructura y servicios urbanos, además de un alto volumen de transacciones inmobiliarias.

### *Derecho legal*

El grado de seguridad aumenta considerablemente con la posesión de un título, que otorga derecho legal sobre una propiedad inmobiliaria. A diferencia del derecho expectatio, que descansa en acuerdos y en la confianza entre personas, en fuerzas políticas, y en prácticas no formalizadas ni estandarizadas; para imponer esos derechos, el derecho legal otorga la protección de normas formales e impersonales y de la fuerza del Estado.

Una de las contribuciones más importantes al proceso de construcción de derecho en los AA. HH. ha sido el otorgamiento masivo de títulos de propiedad por parte del Estado. Desde hace décadas, diversas entidades estatales han titulado a grupos de poseedores en los AA. HH., incluyendo la Corporación Nacional de Vivienda y luego la Junta Nacional de Vivienda en los años sesenta, pero el reparto de títulos creció sustancialmente con SINAMOS durante el gobierno del General Velasco, y luego aun más con los gobiernos municipales de los años ochenta. A ese proceso se ha sumado, además, un número de terrenos comprados a dueños privados, usualmente terrenos de uso agrícola o minero, convertidos en urbanos, dando lugar a la adquisición de títulos legales. Para inicios de los años noventa, aproximadamente dos de cada tres predios en AA. HH., poseían un título de propiedad, aunque muy pocos se encontraban inscritos en los registros públicos. (*Cuadro 4*).

Los efectos de ese reparto masivo de títulos en los años setenta y ochenta se comprueban directamente en los altos porcentajes de percepción de seguridad según las encuestas, e indirectamente en el alto volumen de transacciones inmobiliarias entre los propietarios de los AA. HH. Aún sin el beneficio de la inscripción, para fines de los años ochenta ya se había construido gran parte del derecho de propiedad.

La creación de COFOPRI en 1996, elevó significativamente la proporción de títulos inscritos, de apenas 2% en 1990 a 21% en 2000, reduciendo la proporción de predios que contaban solamente con el derecho expectatio: estos representaban

48% en 1990 y 33% en 2003.<sup>68</sup> No obstante, es evidente que ya desde inicios de los años noventa, la mayor parte de los pobladores de los AA. HH. gozan de un derecho legal, con la seguridad adicional que otorga el respaldo de la ley.

**Cuadro 4**  
**Predios en Asentamientos Humanos Según Niveles de Derecho (%)**

Año	Esperaticio	Legal	Inscrito	Total
1990	48	50	2	100
2000	29	50	21	100
2003	33	35	32	100

Fuentes: APOYO CONSULTORÍA (2000). BANCO MUNDIAL y APOYO CONSULTORÍA (2003). El estimado de 1% para el derecho inscrito en 1990 es una hipótesis que se sustenta en la extraordinaria dificultad del acceso al Registro antes de la creación de COFOPRI. No citamos las cifras correspondientes a la encuesta de 2004 debido a que se trató de una encuesta panel, en la que aproximadamente dos tercios de los entrevistados fueron los mismos propietarios entrevistados en 2000, por lo que la encuesta pierde su representatividad de la población total de los AA. HH. El estimado de predios con derecho legal en 1990 se basa en los datos de otorgamiento de títulos proporcionados por Calderón (2005).

Debido a la importancia del crecimiento observado en el derecho legal de propiedad en los AA. HH., y del resultante aumento del grado de seguridad que se ha logrado entre esa población, a continuación se presenta un resumen de la legislación peruana que se refiere a la adquisición de ese derecho. Este derecho legal nace y existe sin un conjunto de formalidades adicionales que pueden darse con posterioridad, elevando aún más la seguridad del derecho.

Para ello analizaremos tres casos concretos. Un primer caso se refiere a (i) cuando el propietario del predio a adquirir es un privado; un segundo caso, (ii) cuando el

<sup>68</sup> Según la Encuesta de Línea de Base efectuada en 2004 por el Consorcio ESAN-IMASEN, la proporción de predios con título inscrito habría aumentado fuertemente entre 2003 y 2004, de 32% a 55%. Sin embargo, las cifras de ese estudio han sido calculadas siguiendo conceptos diferentes al de las encuestas anteriores, por lo que la comparación no sería válida. Así, la suma de porcentajes para cada tipo de título en el *Cuadro 4.1-1* de la página 41 excede el 100%. Además, es de esperar que el porcentaje de predios no inscritos en el 2004 sea mayor al de 2003 debido a que el número de títulos entregados durante ese periodo, de unos 90.000, es menor al crecimiento vegetativo de la población en los AA.HH., que puede estimarse en el orden de 200.000 a 300.000 por año.

propietario es el Estado; y finalmente un tercer caso, (iii) cuando el propietario es el Estado y existe un asentamiento que ocupa dicha propiedad. Consideramos que estos supuestos constituyen las principales vías para obtener propiedad predial (legal) en el Perú.

### *Cuando el propietario es un privado*

La legislación peruana determina cómo se adquiere el derecho de propiedad inmueble cuando el propietario es un privado. La regla general es que solo se adquirirá el derecho de propiedad del privado cuando este voluntariamente decida transferirlo, o excepcionalmente, de manera unilateral mediante la figura de la prescripción adquisitiva.<sup>69</sup> En ambos casos la ley impone el cumplimiento de determinadas condiciones.

En caso que el privado decida transferir el derecho de propiedad a un tercero, el Código Civil establece el procedimiento a seguir para llevar a cabo dicha transferencia. El Artículo 949° establece que la sola obligación de enajenar un inmueble basta para transferir el derecho de propiedad, sin embargo, «más allá de las expresiones utilizadas por la ley, la transmisión del derecho de propiedad de los bienes inmuebles determinados se produce por efecto directo del contrato»,<sup>70</sup> entendiendo por contrato el pacto entre privados y no necesariamente el documento en el cual este último se plasma. Basta cumplir con este requisito o «procedimiento» para adquirir el derecho de propiedad.

De otro lado, un tercero podría adquirir el derecho de propiedad de manera unilateral mediante la figura de la prescripción adquisitiva.<sup>71</sup> Para ello deberá cumplir con los requisitos que establece el Artículo 950° del Código Civil, esto es, posesión continua, pacífica y pública como propietario por diez años o cinco si se cuenta con justo título y buena fe. Cabe señalar que «justo título es aquel título traslativo que por sí habría bastado para operar la transferencia del dominio reuniendo las condiciones legales, pero en el cual falta la calidad de dueño en la persona que opera la transmisión».<sup>72</sup> Una vez transcurrido el plazo, el tercero, por el mero transcurso del tiempo y su especial comportamiento, adquiere el derecho de propiedad legalmente.

---

<sup>69</sup> No revisaremos la adquisición de propiedad por accesión ya que no representa una vía real para adquirir propiedad predial.

<sup>70</sup> FORNO (1993: 77-87).

<sup>71</sup> La cual puede ser declarada por el poder judicial, notario, COFOPRI (durante un período) y la Municipalidad, alternativamente.

<sup>72</sup> Sentencia de fecha 25 de enero de 1999, CAS. N.º 1106-1998. En: *La Libertad*, Revista Peruana de Jurisprudencia 48, p. 26.

### *Cuando el propietario es el Estado*

Cuando el propietario del derecho a adquirirse es el Estado, la legislación establece un procedimiento distinto al del caso anterior. En este caso la propiedad solo será adquirida por un tercero cuando el Estado decida transferirla, no siendo aplicable la figura de la prescripción adquisitiva dado que la propiedad del Estado es imprescriptible según el artículo 73° de la Constitución.<sup>74</sup> Para llevar a cabo la transferencia del derecho de propiedad a favor de un tercero, la autoridad competente está obligada a cumplir con determinados procedimientos establecidos en la ley.

En ese sentido, el *Reglamento general de procedimientos administrativos de los bienes de propiedad estatal*,<sup>75</sup> establece que no puede realizarse ninguna disposición de bienes de propiedad estatal sin que exista un acto administrativo que lo autorice de conformidad con las leyes y los reglamentos vigentes; y que toda la transferencia de un predio estatal debe emitirse previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Nacionales.

Asimismo, el Reglamento establece que la transferencia de propiedad de predios del Estado a título oneroso, deberá efectuarse bajo la modalidad de subasta pública; y, excepcionalmente, por venta directa; y que antes de iniciarse cualquiera de estos procedimientos, los predios deberán ser saneados física y jurídicamente; y, tasados según criterios de valorización comercial.

En caso que la transferencia sea gratuita será una donación, la cual solo procede por excepción y se requiere que sea aprobada por Resolución Suprema refrendada por el Ministro del sector al cual está adscrita la Superintendencia de Bienes Nacionales. También se exige que la entrega de los predios donados conste en acta debidamente suscrita entre los representantes de las partes intervinientes, con indicación expresa de su ubicación y los fines a los que serán aplicados.

En cualquiera de estos supuestos, venta directa, subasta pública o donación, solo se adquiere el derecho de propiedad legal una vez cumplidos los pasos del procedimiento que corresponda.

---

<sup>73</sup> Artículo 73°.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

<sup>74</sup> Decreto Supremo N.º 154-2004-EF, con anterioridad regía el Decreto Supremo N.º 025-78-VC.

*Cuando el propietario es el Estado y existe un asentamiento humano ocupando dicha propiedad*

Hasta el momento hemos esbozado los procedimientos convencionales y generales establecidos por la legislación peruana para adquirir derechos de propiedad predial. Sin embargo, en el caso especial de los AA. HH. sobre propiedad estatal, desde hace medio siglo el Estado viene implementando mecanismos alternativos a los descritos hasta el momento para transferir con mayor facilidad derechos de propiedad a sus pobladores. Con esta finalidad se crearon consecutivamente diversas instituciones gubernamentales para la implementación de dichos mecanismos. Se redujeron los requisitos formales para la transferencia, se eliminó la subasta pública, se redujo y luego se eliminó la práctica del cobro, volviéndola finalmente una transferencia a título gratuito, se eliminó la intervención de la Superintendencia de Bienes Nacionales, y, de la legislación civil (entre privados), se prestó el concepto y la metodología de la prescripción adquisitiva para la asignación de lotes.

En términos históricos, la Ley de Barrios Marginales N° 13517 (1961), marcó un hito en la simplificación de la transferencia de derechos de propiedad a favor de los pobladores de AA. HH. Esta norma estableció que para adquirir el derecho de propiedad de un lote en un barrio marginal, eran condiciones indispensables, ser mayor de edad, no ser propietario o poseedor de otro lote en la misma provincia y ocupar el lote personalmente. Asimismo,

[...] al ocupante cuyo derecho como adquirente le haya sido reconocido conforme a esta ley, la Corporación le adjudicará el respectivo lote marginal, sin el requisito de subasta pública según el plano de remodelación, con indicación de los datos pertinentes de independización, procediendo a otorgarle Título Provisorio de Adquirente [...].<sup>75</sup>

Para la obtención del título definitivo, el ocupante debía pagar el importe proporcional del costo de las obras de agua y desagüe, así como por el lote.

Posteriormente, en 1968, el presidente Velasco creó el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV), que fue reemplazado por el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS, 1971-1978). Dichos organismos aplicaron también procedimientos simplificados para la transferencia de derechos de propiedad legal a pobladores de AA. HH.

---

<sup>75</sup> Ley N.º 13517. *Ley de Barrios Marginales*, 1961. Subrayado agregado.



Un segundo hito en la historia de la transferencia de derechos de propiedad a favor de AA. HH., fue la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en 1996. El Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI,<sup>76</sup> estableció el procedimiento y los requisitos para que los invasores de terrenos del Estado reciban la adjudicación a título gratuito del derecho de propiedad del lote ocupado con fines de vivienda. La diferencia con las instituciones anteriores fue que COFOPRI entregó títulos de propiedad *registrados*. A partir de este momento, y por primera vez, la institución tituladora realizaba una labor adicional destinada a registrar los derechos otorgados a los pobladores.

Para obtener el derecho de propiedad legal registrado, el ocupante únicamente debía acreditar la posesión directa, continua, pacífica y pública del lote por el plazo de un año y no tener la propiedad de otro lote ubicado en la misma provincia. La adjudicación del derecho era a título gratuito.

Actualmente las municipalidades provinciales tienen las mismas funciones que fueron otorgadas a COFOPRI, por lo que legalmente se encuentran obligadas a seguir el mismo proceso de formalización y entregar a los pobladores títulos de propiedad registrados.

### ***Derecho registrado***

Para el sistema jurídico peruano, el registro del título de propiedad es un paso adicional y trascendente en la construcción del derecho de propiedad. Sin embargo, para la mayoría de propietarios en los AA. HH., el registro no representa el avance decisivo que postula la ley, ni culmina con ese paso el proceso de construcción de derecho. El contraste entre la ley y la realidad como es percibida por la población será examinado a continuación. En esta sección se exponen los beneficios del registro según la ley, y los caminos para lograrlo. En la siguiente sección se analiza como son percibidos esos beneficios por los propietarios, y los efectos empíricos que se asocian con el derecho registrado.

Con el registro, el título adquiere oponibilidad, publicidad y un mayor nivel de seguridad. En ese sentido, existen normas registrales orientadas a proteger y preferir al derecho registrado sobre otros que no cuenten con dicha condición. El Artículo 2014<sup>o</sup> del Código Civil ilustra esta afirmación:

---

<sup>76</sup> Decreto Supremo N.º 13-99-MTC, del 6 de mayo de 1999.

El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los registros públicos.

La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro.<sup>77</sup>

Asimismo, el Artículo 1135° del mismo Código, respecto al derecho de obligaciones, establece:

Cuando el bien es inmueble y concurren diversos acreedores a quienes el mismo deudor se ha obligado a entregarlo, se prefiere al acreedor de buena fe cuyo título ha sido primeramente inscrito o, en defecto de inscripción, al acreedor cuyo título sea de fecha anterior. Se prefiere, en este último caso, el título que conste de documento de fecha cierta más antigua.<sup>78</sup>

Esta fórmula de concurrencia de acreedores prefiere en orden decreciente: al título registrado, título de fecha cierta, título de fecha anterior.

También el Tribunal Constitucional ha manifestado su preferencia por el derecho registrado:

Es evidente que aquellos individuos que cuentan con un título de propiedad registrado poseen una especial ventaja frente a aquellos que no cuentan con la inscripción. Tal ventaja se traduce, especialmente, en facultades de índole económica. Los que ostentan un título inscrito cuentan con un derecho de propiedad *erga omnes*, razón por la cual será más difícil despojarlos injustamente de su propiedad, con el desmedro económico que ello acarrearía, y tienen mayores posibilidades de convertirse en sujetos de crédito, por mencionar solo algunas de las referidas ventajas.<sup>79</sup>

### *El acceso al registro es complicado*

En el ámbito internacional, se pueden identificar tres grandes modelos de sistemas registrales según sus efectos.

---

<sup>77</sup> Código Civil. Artículo 2014°.

<sup>78</sup> *Ibidem*. Artículo 1135°.

<sup>79</sup> De fecha 15 de mayo de 2003, Expediente N.º 0016-2002-AI/TC.

El Sistema Norteamericano que no dota de protección ni ningún efecto especial a los actos y contratos inscritos; el Sistema Francés que al menos brinda oponibilidad a lo inscrito; y otros Sistemas en los cuales la inscripción logra dotar de una especial protección a lo inscrito, Sistemas como el Peruano, que es una mezcla del germánico y del español, al proporcionar fe pública registral, de modo tal que la única carga que puede ser oponible y perjudicar al contratante de buena fe, es aquella que aparece debidamente inscrita en el Registro.<sup>80</sup>

En efecto, nuestro sistema registral basa su eficacia en que el acto esté debidamente inscrito, sin embargo, el acceso al registro suele ser complicado. El sistema peruano es uno de los más rigurosos. En general, las exigencias para la inscripción de actos son altas, los costos son elevados, y los plazos son largos. Contrariamente, en los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, el sistema registral es simple y ágil, implica bajos costos y plazos cortos, pero a la vez brinda una publicidad poco certera, es decir que con frecuencia el acto no se encuentra debidamente inscrito. Sin embargo, este efecto indeseado se compensa con la utilización de un seguro de título, que indemniza al afectado en caso el registro sea inexacto.

El fundamento de múltiples exigencias para la inscripción de actos en el sistema peruano es brindar publicidad altamente certera. Sin embargo, la perfección en lo registrado se logra al costo de dificultar la creación de un registro universal, puesto que al ser un sistema tan exigente, se vuelve complicado y en consecuencia un gran número de actos y derechos no logran ser inscritos.

La estadística del *Cuadro 4* corrobora esta afirmación. Antes de COFOPRI solo el 2% de los predios urbano marginales estaban inscritos, existiendo 50% de títulos de propiedad legales aunque no inscritos.<sup>81</sup> Esto revela que existía un alto porcentaje de títulos legales, en principio aptos para ser registrados, que no se inscribían. Si bien podría atribuirse este hecho a diversos factores, como por ejemplo la falta de cultura registral en la población, lo cierto es que una de las causas más importantes es la complejidad del sistema registral. Por ejemplo, para la inscripción de una compraventa, el registro exige, entre otros, la participación del notario, el pago de tasas registrales y la acreditación del pago de impuestos muni-

---

<sup>80</sup> GONZÁLES (2002).

<sup>81</sup> Fuente: APOYO CONSULTORÍA. *Encuesta de Línea de Base*. Reporte Final. Lima: COFOPRI, 2000. BANCO MUNDIAL Y APOYO CONSULTORÍA. *Estudio para el diseño de un sistema de información de precios del mercado inmobiliario urbano marginal e implementación del mismo*. Lima: COFOPRI, 2003.

cipales (predial y alcabala). En este sentido, se requiere la elaboración del contrato y su transcripción a escritura pública (generalmente el notario realiza ambas, aunque la primera podría realizarla un abogado); ambas en promedio cuestan S/. 340.<sup>82</sup> Generalmente el trámite de inscripción registral de la compraventa lo realiza el mismo notario, para lo cual cobra en promedio un adicional de S/. 90 que incluye el pago de tasas registrales. Sin embargo, de hacerse el trámite aparte, las tasas impuestas por el registro son las siguientes: 0.81% del valor de la UIT (S/. 3.400 para el año 2006) por derechos de calificación, es decir un equivalente a S/. 28; y 1.5/1000 del valor del acto si no se supera los S/. 35.000 o 3/1000 cuando se supera dicho monto, por derechos de inscripción. Para el caso de una compraventa de S/. 10.000, además de los S/. 28 por derechos de calificación, de resultar aprobada la inscripción, deberá pagarse S/. 15 adicionales, resultando en total S/. 43 por concepto de tasas registrales.

Por otro lado, la acreditación del pago de impuestos municipales para la inscripción de transferencias, exige la cancelación del impuesto de alcabala, equivalente al 3% del valor de transferencia, S/. 300 para una venta de S/. 10.000; así como el pago del impuesto predial del año de la transferencia, equivalente aproximadamente a S/. 120, para el caso de un inmueble valorizado también en S/. 10.000.<sup>83</sup>

Además de los requisitos y costos señalados hasta el momento, la complejidad de nuestro sistema registral se aprecia también en la calificación que efectúan los propios registradores y las exigencias para la subsanación. Por ejemplo, es común que los registradores «observen» (rechacen) la inscripción de títulos cuando en inscripciones anteriores no aparece el segundo nombre del propietario y en la escritura de compraventa sí, o cuando a pesar de existir plena seguridad en la identidad de los contratantes existe un error tipográfico en la escritura. Para la subsanación de este tipo de errores, el registrador muchas veces solicita la presentación de una nueva escritura

---

<sup>82</sup> Para la compraventa de un inmueble de 10.000 soles, los costos en notarías de Lima son los siguientes (cabe precisar que los precios de los trámites registrales incluyen tasas):

- Notaría en Villa El Salvador: minuta S/. 70, escritura S/. 240, trámites registrales S/. 115.
- Notaría en El Agustino: minuta S/. 60, escritura S/. 250, trámites registrales S/. 80.
- Notaría en Villa María del Triunfo: minuta + escritura S/. 350, trámites registrales S/. 80, el precio de la escritura no varía si se lleva la minuta.
- Notaría en Villa María del Triunfo: minuta + escritura S/. 250, trámites registrales S/. 100, el precio de la escritura no varía si se lleva la minuta.
- Notaría en Puente Piedra: minuta S/. 100, escritura S/. 320, trámites registrales S/. 100.
- Notaría en Comas: minuta S/. 120, escritura S/. 300, trámites registrales S/. 60.

<sup>83</sup> Dato proporcionado por la Municipalidad de Villa El Salvador, agosto de 2006.

pública aclaratoria de la primera, con lo que el tiempo y costos de la inscripción muchas veces se duplican. Cabe señalar que la rigurosidad del registrador responde muchas veces a criterios subjetivos, por lo que no siempre el registro cuenta con una homogeneidad de criterios. Esto representa una falta de predictibilidad en la labor registral, y sin duda un obstáculo para la inscripción de los derechos de propiedad.

**Cuadro 5**  
**Requisitos de la inscripción de una compraventa de S/. 10.000**

Requisitos	Soles
Participación del notario	340
Tasas registrales	43
Pago de impuestos municipales*	420
<b>Total sin impuesto</b>	<b>383</b>
<b>Total con impuesto</b>	<b>803</b>

\* El pago de los impuestos municipales es exigido por el Registro. Implica un costo adicional para la inscripción en la medida de que no se haya cumplido con los pagos de forma regular.

*Para un poblador de un asentamiento humano el acceso al registro es utópico*

Un tema que nos interesa esclarecer para los fines del presente ensayo, es el de los obstáculos que enfrentaría un propietario de AA. HH. que busca la primera inscripción de su dominio, sin la participación de COFOPRI. A esos efectos, describiremos los pasos que debe seguir el particular, bajo la premisa de que cuenta con título de propiedad legal y habilitación urbana municipal, pero sin ninguna inscripción registral.

El primer trámite registral a seguir es el de *inmatriculación* del terreno matriz, o sea, la inscripción del lote que ocupa todo el asentamiento.

**Requisitos registrales para la primera inscripción de un lote matriz:**

- Presentar título de propiedad del lote matriz que cuente con una antigüedad mínima de cinco años (o títulos, si hubiesen habido transferencias en ese periodo);
- Presentar copia del plano catastral emitido por la municipalidad distrital, autenticado por profesional autorizado y georeferenciado a la Red Geodésica Nacional (lo que implica un trámite municipal de 10 días útiles y un costo de S/. 120);<sup>84</sup>
- Realizar un pago de 1.94% de UIT, es decir S/. 66, por derechos de calificación, más 3/1000 del valor del inmueble por derechos de inscripción. Esto significa que de ser aprobada la inscripción, se deberá pagar S/. 600 por un terreno valorizado en S/. 200.000, por ejemplo. Cabe señalar que, dependiendo del caso particular, el registrador podrá requerir a su criterio la documentación adicional que considere necesaria.

Una vez inscrito el lote matriz, debe procederse a inscribir la habilitación urbana. El trámite municipal de habilitación que se acerca más a la realidad de un asentamiento es el de «regularización de habilitación urbana ejecutada». La ley de habilitaciones urbanas contempla este procedimiento, diseñado para que el Municipio apruebe *a posteriori* las urbanizaciones edificadas al margen de toda legalidad.<sup>85</sup> En el supuesto de que el asentamiento humano obtenga la habilitación por regularización, no existe un procedimiento registral específico para su inscripción. Sin embargo, según la información brindada por SUNARP, el registrador deberá solicitar la documentación que a su criterio considere necesaria para la inscripción, según lo establecido en las normas de habilitación urbana (normas que no se refieren a trámites registrales). Al res-

<sup>84</sup> Dato proporcionado por la Municipalidad Distrital de La Molina, agosto de 2006.

<sup>85</sup> La norma municipal establece que este procedimiento está contemplado para aquellos que «hubieran adquirido terrenos sobre los cuales han construido viviendas, sea cual fuere el nivel de edificación, y que no cuenten con resolución de la autoridad competente que apruebe sus estudios preliminares y/o estudios definitivos de habilitación urbana».

El municipio requiere lo siguiente:

- Solicitud de aprobación de Habilitación Urbana Ejecutada.
- Título de propiedad registrado (del lote matriz).
- Plano de ubicación con la lotización del terreno.
- Plano de lotización georeferenciado a la Red Geodésica Nacional, referida al *dátum* y proyección de coordenadas oficiales, en concordancia con el Plan de Desarrollo Urbano aprobado por la municipalidad provincial, el cual contendrá el perímetro del terreno, la lotización, vías, aceras, bermas, y de las áreas correspondientes a los aportes normados en la legislación vigente.

pecto, consideramos que, a efectos de agilizar los trámites y brindar seguridad y predictibilidad, la regularización de habilitación urbana ejecutada debería contar con un procedimiento de inscripción registral específico.

Sin perjuicio de lo anterior, a modo de referencia mencionaremos los requisitos registrales del procedimiento para la inscripción de una «habilitación urbana nueva» (obtenida mediante procedimiento municipal regular, donde se edifica de acuerdo a la legalidad), el cual sí se encuentra contemplado en la legislación registral.

### **Requisitos para la inscripción de una habilitación urbana nueva**

El registro exige en este caso seguir dos trámites: el primero de «inscripción de aprobación de la habilitación»; y, el segundo de «inscripción de recepción de obras de habilitación».

Para el primer trámite será necesario, entre otros,

- Presentar resolución municipal provincial ratificatoria de la aprobación de habilitación municipal distrital o resolución municipal provincial aprobatoria de la habilitación (tratándose del Cercado de Lima);
- Presentar plano de lotización georeferenciado a la Red Geodésica Nacional y proyección de coordenadas oficiales, aprobado por la resolución que aprueba la habilitación;
- Pagar derechos registrales ascendentes a 1.94% de UIT por derechos de calificación, es decir S/.66, y 0.26% de UIT por derechos de inscripción, es decir S/. 9 de aprobarse la inscripción.

- Memoria descriptiva indicando manzanas, áreas de los lotes, numeración y aportes.
- Plano que indique los lotes ocupados y la altura de las edificaciones existentes.
- Declaración jurada de la reserva de áreas para los aportes reglamentarios
- Declaración jurada del solicitante de la habilitación y el profesional responsable de la obra, en la que conste que las obras han sido ejecutadas total o parcialmente.

La Ley de Habilitaciones Urbanas establece que ninguna norma administrativa puede exigir mayores requisitos que los citados; sin embargo, el Decreto de Alcaldía N.º 79 de la Municipalidad de Lima exige, además, certificado de zonificación de vías (emitido por la Municipalidad de Lima y excepcionalmente por municipalidad distrital); certificado de inexistencia de restos arqueológicos (emitido por el INC) «de ser el caso»; así como informe de evaluación de riesgo otorgado por INDECI y certificado de la administración técnica del distrito de riego Chillón – Rímac – Lurín, otorgado por el Ministerio de Agricultura, si el terreno se ubica en zona de huacos o ribera de río. También se solicita estudio de impacto ambiental y estudio de impacto vial «según sea el caso».

Para el segundo trámite será necesario, entre otros,

- Presentar resolución de la municipalidad distrital de recepción de obras (si el proyecto hubiese sufrido modificaciones se requiere resolución provincial);
- Presentar documento privado con firmas legalizadas por notario, salvo que la resolución contenga la valorización;
- Pagar derechos registrales equivalentes a 1.94% de UIT, es decir S/. 66, por derechos de calificación y 3/1000 del valor de las obras por derechos de inscripción. Existe un tope al pago por inscripción registral de un acto fijado en una UIT, esto es S/. 3.400.

Una vez que la habilitación se encuentra inscrita en el registro, se generan partidas independizadas de la partida del lote matriz, correspondientes a cada lote individual dentro de la nueva urbanización. La creación de estas nuevas partidas independizadas permite finalmente que los pobladores puedan acceder al registro de sus títulos de propiedad, asegurando sus derechos. Por cada partida independizada debe pagarse 0.32% de UIT, es decir S/. 11.

En función a lo expuesto, podemos concluir que el camino al registro de pobladores en AA. HH. no es cosa sencilla, por no decir utópica; más aún si consideramos como pasos previos a los trámites registrales, la habilitación urbana municipal y la obtención del título de propiedad. Las exigencias son altas, los costos son altos, el tiempo a invertir es largo y además nada de esto asegura finalmente la inscripción registral.

*En estas condiciones, COFOPRI se hace necesario*

En un contexto semejante al descrito líneas arriba, queda plenamente justificada la existencia de un órgano estatal como COFOPRI, encargado de realizar, por los pobladores de AA. HH., un seudo trámite de habilitación urbana ejecutada (saneamiento físico legal) y posteriormente la titulación de los lotes individuales. Todo de forma gratuita para el poblador y con las correspondientes inscripciones registrales.

En función a las normas pertinentes que dotaron a COFOPRI de facultades extraordinarias para el cumplimiento de sus funciones, a continuación describiremos en qué consiste básicamente la labor de «formalización de la propiedad informal».<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Según Edgardo Mosqueira: «formalizar la propiedad informal urbana supone la aplicación de un sistema cuyos procedimientos permitan que la propiedad ocupada sea debidamente identificada e inscrita en los registros inmobiliarios; sus ocupantes reciban el reconocimiento o el otorgamiento del derecho de propiedad de sus lotes, se les garantice su estatus legal como propieta-



El proceso de formalización de COFOPRI se divide en dos grandes etapas: una primera de (i) saneamiento físico legal, cuyo objetivo es la inscripción registral de los planos perimétricos y de trazado y lotización del asentamiento; y una segunda de (ii) titulación individual, cuyo objetivo es el registro de la propiedad de cada lote individual.

i) Durante la primera etapa, se procede a levantar los planos correspondientes con referencia a coordenadas UTM, determinando «la ubicación exacta del terreno, las áreas colindantes, si están en terrenos riesgosos o zonas arqueológicas y, posteriormente, elaborar los planos perimétricos y de trazado y lotización. Para estos efectos, se emplea la restitución aerofotogramétrica de las fotografías tomadas en los vuelos realizados por diversas entidades públicas, especialmente, el Instituto Geográfico Nacional (IGN), las mismas que se cargan a la base gráfica y, posteriormente, son verificadas en campo por equipos de topógrafos que dotados de estaciones totales y teodolitos de última generación, corrigen las mínimas deficiencias que la restitución aerofotogramétrica pudiera presentar respecto de cabezas de manzanas, linderos de lotes y otros accidentes geográficos».<sup>87</sup>

Ubicado el predio en el espacio, se efectúa el saneamiento legal, determinando quién es el propietario (estatal o privado), la fecha de instalación del asentamiento (para comprobar si se encuentra dentro del plazo legal establecido para la formalización),<sup>88</sup> la existencia de otros derechos otorgados, como una concesión minera, la existencia de litigios respecto de dicho predio, etc. «Para estos efectos, fuera de la información levantada de INDECI y el INC, al efectuar el análisis físico, en esta etapa se releva toda la información existente en el RPI, RPU, SBN, Catastro Rural, Catastro Minero Municipal Provincial o Distrital y el Poder Judicial».<sup>89</sup>

Solo en el supuesto de que el propietario del terreno sea el Estado y que no se encuentre ninguna de las contingencias mencionadas, se inscriben los planos perimétricos y de trazado y lotización, figurando COFOPRI como propietario, solo para fines operativos. Los casos donde se encontraran contingencias representan casos difíciles para la formalización, estos serán tratados en el capítulo siguiente de este trabajo.

---

rios y se les posibilite acceder a un título de propiedad registrado que pueda ser empleado en el mercado». En: «¿Es la propiedad una ilusión? De cómo las leyes han sido incapaces de crear un sistema de derechos de propiedad». *Ius et Veritas* 16, 1998, p. 109.

<sup>87</sup> ORTIZ (2001).

<sup>88</sup> Según la Ley 28687. *Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos*, publicada el 17 de marzo de 2006, pueden formalizarse AA. HH. constituidos hasta el 31 de diciembre de 2004. (En el reglamento de la norma se precisa que la formalización de AA. HH. constituidos entre el 22 de marzo de 1996 y el 31 de diciembre de 2004 será a título oneroso y mediante venta directa).

<sup>89</sup> ORTIZ (2001).

ii) Una vez inscritos los planos, cada lote individual cuenta con un código de predio único. Según el código de cada lote, COFOPRI podrá empadronar a los pobladores que los ocupan y verificar si cumplen con las condiciones legales para ser declarados propietarios; esto es, básicamente, el ejercicio de una posesión directa, continua, pacífica y pública del lote por un plazo no menor de un año, y no ser propietario de otro lote en la misma provincia. Para verificar el primer requisito, los pobladores deben presentar documentación como, recibos de pago de servicios públicos, recibos de pago de créditos recibidos, pago de arbitrios municipales o impuesto al valor de la propiedad predial, entre otros. Para verificar el segundo requisito, COFOPRI realiza una búsqueda a escala registral.

Para informar a la población del proceso de formalización, requisitos, documentación a presentar, entre otros, COFOPRI realiza asambleas informativas periódicas, para posteriormente recabar, casa por casa, la información necesaria.

Como una verificación adicional del cumplimiento de los requisitos legales para ser declarado propietario, se publican los padrones de los pobladores que se encuentran aptos para ser titulados, en lugares públicos del asentamiento humano (locales comunales, parroquia), con la finalidad de que la misma población sea quien pueda formular sus observaciones. En caso de conflicto entre poseedores, se somete el caso a instancias dirimientes de COFOPRI.

De no presentarse contingencias o resueltas estas, se inscriben los títulos de propiedad y se entregan a los pobladores con su correspondiente constancia de inscripción.

### *Mantener la formalidad*

Una vez que el poblador cuenta con un título registrado de su terreno, su derecho de propiedad adquiere un alto grado de seguridad, y termina la labor formalizadora de COFOPRI. Sin embargo, la propiedad del poblador no se encuentra íntegramente formalizada, en el sentido que al momento de entrega del título, existe una vivienda edificada sobre el terreno, que no cuenta con inscripción registral (por lo general el poblador no inscribe la fábrica (edificación) posteriormente, dado que esta a su vez, es una tarea titánica). La inscripción de la fábrica en el registro constituye un «segundo acto» sobre la nueva partida del predio.

En ese mismo sentido, todos los actos posteriores que afecten al predio deberían ser inscritos en el registro. Estos segundos actos, como transferencias de titularidad o gravámenes, alteran significativamente la condición del inmueble y, sin su respectiva inscripción, vuelven obsoleto el registro, publicitando información errada.

Con la finalidad de facilitar a los pobladores la inscripción de dichos actos, en los últimos años, el registro brinda la posibilidad de hacerlo mediante los «formularios registrales». Así, existen formularios para transferencias, hipoteca, entre otros. Previamente a la aparición de los formularios, estos actos solo eran admitidos en el registro si eran escriturados por notario.

Han existido dos tipos de formularios, los legalizados por notario y los legalizados por abogado. Estos últimos desaparecieron a partir de julio de 2004, en virtud de una ley<sup>90</sup> que les quitó vigencia. A partir de dicha fecha solo se admite el uso de formularios registrales legalizados por notario, sin embargo, los notarios no los recomiendan por considerar que no brindan la seguridad y fidelidad que otorga la escritura pública.

Al respecto, el Tribunal Constitucional opina que, «la escritura pública es un documento público notarial que, en principio, proporciona mayor seguridad jurídica que el formulario registral. Sin duda, la escritura pública es el documento notarial más importante, dotado de una especial solemnidad, no solo en su contenido (introducción, cuerpo y conclusión), sino en los actos previos y posteriores a su elevación [...]».<sup>91</sup>

En consecuencia, actualmente la inscripción de segundos actos, se da por escritura pública casi en su totalidad. A pesar de los argumentos vertidos en la nota de prensa del ILD, respecto al efecto negativo en el uso «exclusivo» de la escritura, lo cierto es que en los hechos el número de segundos actos inscritos no se ha visto significativamente afectado por esto. Hasta junio de 2004, las inscripciones de segundos actos en el RPU ascendían a un promedio mensual de 7.300 y a partir de julio de 2004 hasta la fecha, en un promedio de 6.500, pero con tendencia ascendente. Teniendo en consideración que, a partir de julio de 2004 desapareció el RPU (registro de AA. HH.), para integrarse al Registro de Predios de SUNARP, la baja en las inscripciones de segundos actos no resulta una alteración significativa.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el número de inscripciones de segundos actos es pobre en proporción al número de lotes formalizados, por lo que es posible suponer que los pobladores no mantienen actualizado el registro respecto a sus construcciones y diversas transacciones, y en consecuencia, se «desinformaliza» la formalidad inicial.

---

<sup>90</sup> Ley 27755. *Ley que crea el Registro de Predios a cargo de la SUNARP.*

<sup>91</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de mayo de 2003, expediente 0016-2002-AI/TC.



## ¿Cuán seguro?

¿Cuál es el efecto de la inscripción de los títulos de propiedad sobre la seguridad de ese derecho? Del análisis de la sección anterior, se puede concluir que la inscripción privilegia fuertemente al título ante el sistema legal del país, y que, en ese contexto formal, representa una culminación del proceso de construcción del derecho de propiedad. Sin embargo, ese privilegio no parecía reflejarse en la percepción de los propietarios de los AA. HH., los datos citados en el *Cuadro 1*. Ante la pregunta, «¿qué tan seguro se siente de su propiedad?», los propietarios con título inscrito expresaban un mayor grado de seguridad que los que tenían título no inscrito, pero la diferencia era relativamente pequeña, y los niveles de seguridad eran altos: 93% de los titulados e inscritos por COFOPRI se sentían seguros, pero 89% de los que solo poseían un título municipal no inscrito también se sentían seguros. Esas respuestas directas acerca de la seguridad percibida son consistentes con una diversidad de otras evidencias indirectas que se citarán a continuación, y que indican un alto grado de seguridad entre todo tipo de propietario y un bajo nivel de valoración del valor agregado por el acto de inscripción.

- Existe un alto volumen de transacciones inmobiliarias entre los propietarios que no poseen un título registrado (véase el *Cuadro 3*). Así, 68% de los propietarios sin título inscrito, entrevistados en 2004, habían adquirido su propiedad por alguna transacción privada, sea compra, herencia o transferencia de otro propietario, mientras que solo 32% lo adquirieron por invasión o adjudicación. En ambos casos, los datos apuntan a una baja diferenciación subjetiva entre el título inscrito y el no-inscrito.
- El acto de la titulación en sí aumenta el valor de los predios, pero no el acto del registro. Un estudio de precios inmobiliarios en los AA. HH., efectuado por Apoyo Consultoría en 2003, concluye que: «Los títulos de COFOPRI no demuestran aportar al predio un valor marginal adicional al que ofrece cualquier otro tipo de

título de propiedad alternativo».<sup>92</sup> Se deduce que un tercio de los propietarios en los AA. HH., los que tenían títulos «alternativos» no registrados por COFOPRI en 2003 (véase el *Cuadro 3*), se habrían beneficiado con un aumento en el valor de sus propiedades luego de recibir títulos, algunos de SINAMOS, otros de ENACE, pero la mayoría de las municipalidades. Para el mercado inmobiliario en los AA. HH., el título registrado de COFOPRI no merece una revalorización mayor al de los títulos no registrados y, mayormente, repartidos mucho antes de la fecha de creación de COFOPRI.

- La frecuencia de inversión en mejoras o ampliaciones de la vivienda entre 2000 y 2004, no guarda relación con el tipo de documento probatorio de propiedad del predio, como se aprecia en el *Cuadro 6*. El porcentaje de mejora o ampliación fue 88%, tanto para las propiedades registradas, como para las no registradas con título municipal, y 82% para los que tenían otros documentos no registrados. Este comportamiento guarda relación con una percepción de derecho y de seguridad similar entre los diversos tipos de documento probatorio de propiedad, percepción que aparentemente hace caso omiso a las ventajas legales del título registrado.

**Cuadro 6**  
**Viviendas que se han ampliado o mejorado entre 2000 y 2004,**  
**según título de propiedad, 2004 (%)**

Tipo Documentación	Si	No
Título COFOPRI	88	12
Título Municipal	88	12
Título compra-venta	82	18
Otro documento	82	18
Sin documento	74	26

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004. Cuadro 5.1.1-1, p. 59.

- Uno de los efectos del derecho de propiedad más comentado ha sido la capacidad para acceder al crédito formal. Se postula que, a mayor seguridad de título,

<sup>92</sup> BANCO MUNDIAL y APOYO CONSULTORÍA (2003: 58). El estudio se basó en una encuesta aplicada a 3.337 hogares en Lima y otras cuatro ciudades. El aumento promedio en el valor por efecto de algún título fue de US\$ 925, equivalente a 25 por ciento del valor del predio sin título. Véanse las páginas 72-76 del Anexo I.

mayor acceso al crédito. Sin embargo, en el año 2004 no se advierte ninguna preferencia crediticia a favor de los titulados por COFOPRI, según los datos del *Cuadro 7*. Los poseedores de títulos registrados no tuvieron mayor propensión a solicitar crédito formal, y más bien, la tasa de desaprobación que sufrieron fue mayor a la de otros grupos de propietarios cuyos títulos son supuestamente menos seguros. Este resultado es consistente con otros estudios del efecto del título registrado sobre el acceso al crédito formal, que se analizan en el Anexo I de este ensayo.

**Cuadro 7**  
Hogares que solicitaron crédito y tasa de aprobación de los mismos, 2004

Tipo Documentación	Hogares que solicitaron crédito (%)	Solicitudes de crédito aprobado (%)
Título COFOPRI	25	58
Título Municipal	25	54
Título compra-venta	25	70
Otro documento	30	72
Sin documento	29	58

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004. Cuadro 5.2.3-1, p. 84.

- La seguridad y la confianza en cuanto al derecho de propiedad pueden beneficiar a una familia económicamente, si es que reducen impedimentos e inhibiciones para ausentarse temporalmente de su hogar para aprovechar alguna oportunidad de trabajo, o si llevan a un mayor nivel de inversión en algún negocio, sea por ahorro propio, sea por mayor acceso al crédito. De ser así, podría existir una correlación entre el nivel de seguridad que otorga cierto tipo de titulación y la evolución relativa de los ingresos familiares. Este argumento fue sustentado por la doctora Erica Field en un trabajo de la Universidad de Princeton, y su análisis econométrico basado en datos del año 2000 sustentó la hipótesis.<sup>93</sup> Sin embargo, la evolución de los ingresos entre 2000 y 2004 para los hogares con distinto tipo de documentación, como se demuestra en el *Cuadro 8*, no indica una clara diferencia a favor de los títulos registrados por COFOPRI. El aumento de ingreso fue mayor para

<sup>93</sup> Véase el Anexo I, donde se examina el trabajo de Field con mayor detalle.

los poseedores de título basado en alguna compra-venta y también para los que no poseían documento alguno, que para los titulados por COFOPRI. Si bien cabría repetir el procedimiento econométrico para llegar a una conclusión más segura, las tendencias que exhiben las cifras presentadas dan pie para dudar de una repetición de su conclusión para el año 2000.

**Cuadro 8**  
**Mejora en ingreso familiar 2000-2004**  
Según título de propiedad

Tipo Documentación	% documento
Título COFOPRI	9,6
Título Municipal	6,3
Título compra-venta	13,5
Otro documento	5,7
Sin documento	24,7

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004. Cuadro 5.2.1-1, p. 76.

- Otro efecto que se asocia con la plena formalización de los títulos de propiedad es el cumplimiento tributario. Sin embargo, las cifras sobre el pago del impuesto predial en 2004 que se muestran en el *Cuadro 9*, presentan un cuadro opuesto al esperado. Los hogares con título COFOPRI fueron menos propensos a pagar que los que tenían títulos no registrados. Además, el título registrado fue menos potente como formalizador impositivo que los demás títulos: solo 17,5% de los que recibieron el título COFOPRI se convirtieron posteriormente en buenos pagadores del impuesto predial, (según la segunda columna del cuadro,) apenas la mitad del porcentaje en el caso de los que recibieron un título municipal (37,7%) o de compra-venta (40,0%).
- La seguridad y la confianza que generan los títulos registrados también, se aduce, afectarían positivamente las condiciones sociales de los pobladores, en particular, el acceso a los servicios públicos, la asistencia escolar y el acceso a trabajos formales que a su vez dan acceso a los seguros de salud. A continuación se presentan los *Cuadros 10, 11 y 12* con estadísticas sobre esos temas sociales. Del *Cuadro 10* se aprecia que el título COFOPRI fue el documento que *menos* accedió a los servicios públicos de agua potable, desagüe en casa, electricidad y



teléfono. Solo 15% de los hogares que recibieron el título COFOPRI, por ejemplo, accedieron posteriormente al servicio de agua, aunque el porcentaje fue el doble o hasta cuatro veces más alto para los que recibieron otro tipo de título. Ese comportamiento se repite en el caso de los servicios de desagüe, luz y teléfono. De igual manera, los titulados por COFOPRI tienen menos acceso a los seguros de salud, según el *Cuadro 11*. En el caso de la asistencia escolar no se evidencia un comportamiento más favorable en el caso de los títulos COFOPRI, aunque el porcentaje de niños y adolescentes con atraso escolar es ligeramente menor entre los titulados por COFOPRI (*Cuadro 12*).

### Cuadro 9

#### Pago de Impuesto Predial

Según título de propiedad, 2004

Tipo Documentación	Hogares que si pagan (%)	Iniciaron pago en fecha posterior a titulación (%)
Título COFOPRI	59,0	17,5
Título Municipal	64,0	37,7
Título compra-venta	73,8	40,0
Otro documento	66,0	41,0
Sin documento	28,9	34,1

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004. Cuadros 5.4-1 y 5.4-2, p. 111.

### Cuadro 10

#### Hogares que accedieron a servicios públicos en fecha posterior a la entrega de los títulos u otros documentos, 2004

Tipo Documentación	Agua	Desagüe	Luz	Teléfono
Título COFOPRI	15	21	10	63
Título Municipal	37	44	34	82
Título compra-venta	57	56	55	85
Otro documento	61	59	56	84

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004. Cuadro 5.1.2.1-1, p. 67.

**Cuadro 11**  
**Seguro de salud**  
 Según título de propiedad, 2004

Tipo Documentación	% hogares con seguro de salud*
Título COFOPRI	27,6
Título Municipal	31,1
Título compra-venta	31,8
Otro documento	30,5
Sin documento	18,2

\* Incluye EsSalud y seguros privados.

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004. Cuadro 5.1.2.3-1, p. 70.

**Cuadro 12**  
**Asistencia y atraso escolar**  
 Según título de propiedad, 2004

Tipo Documentación	Niños y adolescentes entre 7 y 17 años con atraso escolar %	Asisten a escuela %
Título COFOPRI	50,7	93,4
Título Municipal	52,2	93,9
Título compra-venta	51,0	94,2
Otro documento	53,1	91,4
Sin documento	46,4	91,9

Fuente: COFOPRI. Encuesta de Línea de Base 2004. Cuadro 5.1.2.2-1, p. 69.

La evidencia que se ha reseñado en los puntos anteriores contrasta fuertemente con lo que se podría esperar en un mundo dicotómico, donde el derecho de propiedad es o no es, y donde esa seguridad es poseída solamente por los beneficiarios de los programas de formalización de la propiedad, en particular a través de COFOPRI, y donde esa misma seguridad es una llave para un conjunto de beneficios. Contrariamente, una diversidad de evidencia presentada en este estudio es consistente, más bien, con la visión de un mundo más homogéneo en el aspecto del derecho de propiedad, incluyendo las mismas percepciones de los propietarios, el premio a la seguridad

que otorga el mercado inmobiliario, las mejoras y ampliaciones de las viviendas, el acceso al crédito, el incremento del ingreso familiar, el cumplimiento con el impuesto predial, la asistencia escolar y el acceso a los servicios públicos. Esos datos son más consistentes con la visión de un proceso gradual y relativo de construcción del derecho de propiedad, sugerido por la historia de los procesos sociológicos y legales en los AA. HH., y pasando por las etapas de derecho expectatio, legal y registrado.

La evidencia, entonces, no apoya la tesis del papel decisivo que jugaría la titulación registrada como llave para una serie de beneficios económicos y sociales. Y, en cuanto a la pregunta que se hace al inicio de esta sección, ¿cuán seguro es el derecho registrado?; la respuesta parecería ser que la seguridad es alta, pero que no se diferencia sustancialmente de la seguridad que otorgan los títulos no registrados u otros documentos, e incluso con los propietarios sin documento. Y detrás de esa respuesta hay una explicación: la diferenciación entre el título registrado y otros documentos es baja, porque la seguridad del derecho se ha venido construyendo gradualmente y a través de múltiples mecanismos. No se ha esperado la invención de un COFOPRI, y por eso, el título registrado de COFOPRI no ha producido milagros en la vida de ese tercio de la población urbana pobre beneficiada por su programa.

Debe recordarse además, que la seguridad del derecho de propiedad en ningún caso se resuelve del todo con la inscripción. De allí que en el *Gráfico 1* de la página 14 no se atribuye al acto de inscripción un nivel de seguridad de 100%, logro que no existe en ninguna sociedad debido tanto a conflictos entre los derechos de uso privados y los públicos, así como a las fallas en los mecanismos encargados de hacer cumplir los derechos legales, especialmente el sistema judicial. En el primer caso, el derecho privado de propiedad está sujeto a los derechos de uso de la colectividad que se imponen a través de la zonificación, a los impedimentos por motivos de riesgo o de necesidades públicas como son el transporte y el recreo, entre otras. Estos conflictos, además, se modifican continuamente, sobre todo como producto del creciente hacinamiento en las áreas urbanas. En el segundo caso, es notorio en el Perú que la falta de honestidad, de eficiencia y de rapidez en el sistema judicial, generan un riesgo permanente para todo propietario. La seguridad total no es alcanzable, e indudablemente esa realidad es parte de la percepción que expresan, sean en palabras o en obras, los propietarios en los AA.HH.

## **A futuro**

El novedoso y sofisticado sistema de formalización registral de la propiedad se implantó en una realidad ajena al registro, que desde hacía medio siglo funcionaba con reglas y mecanismos propios, que sustentaban y protegían sus derechos de propie-

dad. Estas reglas y mecanismos fueron creados en función a las necesidades y posibilidades de los pobladores de AA. HH.

Sin embargo, el contexto actual es distinto al de hace algunos años, existe otra generación de pobladores, otra economía de mercado y otra fisonomía urbana. Lima por ejemplo, hoy se extiende desde Ancón por el norte, —avizorándose su crecimiento hasta Pasamayo, 200 Km.—, y hasta Pucusana por el sur —avizorándose su crecimiento hasta Chincha, 200 Km.—; y sus conos concentran el 62,1% de la población.

Tres grandes conos han superado el impacto desastroso de década y media de violencia, convirtiéndose en lo dinámico y preponderante por su mayor población y gran peso económico, favorecidos por las inversiones de los gobiernos en servicios públicos, el surgimiento de grandes centros comerciales, miles de microempresas y de negocios a lo largo de sus avenidas, y múltiples y crecientes actividades de servicios comunitarios, asistenciales y de diversión. Todo esto como fruto de trabajo tesonero, de una fuerte inversión de sus pobladores y de una férrea voluntad, individual y colectiva, para abrirse un espacio en la gran ciudad.<sup>94</sup>

Para el Programa Urbano de DESCO, Lima atraviesa una densificación habitacional, definida como el proceso en el que se agregan nuevas unidades de vivienda en los aires o al costado de una vivienda ya producida o en producción. En ese sentido:

[...] la ciudad popular actual atraviesa por situaciones de consolidación que demandan una visión diferente sobre el urbanismo y la vivienda. [...] la tradición existente en la acción de promoción social de nuestro medio privilegia los barrios populares nuevos a los antiguos y el asunto del suelo al de la vivienda. Ello, que era válido en las décadas anteriores no es más representativo de la realidad urbana popular. Los pobres viven tanto en barrios nuevos como en barrios consolidados y las ciudades populares cada vez tienen más ladrillo que esteras y otros materiales precarios.<sup>95</sup>

Estos cambios vienen forjándose progresivamente en los últimos años y, al parecer, seguirán consolidándose en los que vienen. Ciudades más grandes, más extensas, más pobladas y más comerciales, requieren reglas más globalizadas y más impersonales. Dentro de este nuevo contexto, la población valorará más la utilidad de un sistema público de registro de la propiedad. Esto se evidencia en un estudio de

<sup>94</sup> MATOS MAR (2004: 132).

<sup>95</sup> ZOLEZZI, TOKESHI Y NORIEGA (2005: 11).

DESCO, donde se comprobó que en muchos casos los jóvenes urbanos conocen la existencia, y algunos beneficios, del título registrado, mientras que sus padres no. Asimismo, refieren:

Ciertamente, en el abordaje de la cultura registral, debe asumirse que la viabilidad de la aplicación de las normas debe estar en consonancia con las costumbres. Allí donde las costumbres se encuentran fuera del marco normativo es más difícil su aceptación por las personas que la practican. En todo caso, el estudio constata positivamente, que los actos de registro no se encuentran ausentes totalmente de las costumbres. El estudio constata que por efectos del Plan de Formalización se vienen produciendo modificaciones en la cultura registral predial y, consiguientemente, en el uso y valor que se adjudica a los títulos registrados [...]. Ciertamente es necesario distinguir perfiles específicos en los sectores populares urbanos, por cuanto, la recepción y potencialidad al uso de registros varía según la composición etárea, la mentalidad y el tipo de socialización.<sup>96</sup>

En estas tendencias se vislumbra un papel futuro más gravitante para el registro en la construcción del derecho de propiedad. Sin embargo, la mirada retrospectiva de este ensayo ha comprobado un proceso de construcción que se ha sustentado en una variedad de elementos y procesos, entre los cuales el registro no tuvo el papel determinante que muchos le han atribuido.

---

<sup>96</sup> DESCO (2001: 42). Subrayado agregado.



# Anexo I:

## Los datos estadísticos del ILD

A continuación se evalúan las estadísticas presentadas en la nota de prensa del ILD, referidas, primero, a los beneficios imputados a la existencia del Sistema de Registro Predial, y segundo, a los costos imputados al D.S. N° 005-2001-JUS, así como a la Ley N° 27755.

### Beneficios estimados del sistema de formalización de la propiedad creado en 1988

El ILD sugiere que el Sistema de Registro Predial creado por el Decreto Legislativo N° 495 de noviembre de 1988, y posteriormente extendido para aplicación en el ámbito nacional con COFOPRI, en lo que se refiere a predios urbanos, y con el PETT, en lo que se refiere a predios rurales, ha generado beneficios netos por más de US\$ 9.400 millones solo para predios urbanos y empresas.<sup>97</sup>

**Cuadro 13**

**Beneficios de formalización según el ILD (millones de US \$)**

Tipo de Beneficio	Monto de beneficios según ILD (millones US\$)
Mayor valor de predios formalizados	2.200
Mayor ingreso laboral de propietarios formalizados	3.200
Créditos obtenidos por los propietarios formalizados	690
Ahorro en costos de propietarios formalizados	254
Pago adicional de impuestos de empresas formalizadas	330
<b>Total explicado</b>	<b>6.644</b>
Monto no explicado	2.756
<b>Total de Beneficios según ILD</b>	<b>9.400</b>

---

<sup>97</sup> ILD (2004).

Cabe resaltar, en primer lugar, que el documento del ILD no da cuenta, en forma completa, del origen de los US\$ 9.400 millones citados. Como se observa en el *Cuadro 13*, la suma total de los beneficios detallados por el ILD es US\$ 6.644 millones, quedando sin explicación un monto de US\$ 2.756 millones en supuestos beneficios.

A continuación analizaremos la validez empírica de los US\$ 6.644 millones que sí son detallados por el ILD.

### **Valor predio**

***El ILD afirma: «El valor de los predios formalizados ha aumentado US\$ 2.200 millones (Banco Mundial)».***<sup>98</sup>

La cifra de US\$ 2.200 millones adolece de errores y limitaciones que se explican a continuación. El error más evidente consiste en lo que, aparentemente, es una simple lectura incorrecta del informe del Banco Mundial citado por el ILD. En la página 58 de ese informe, el Banco concluye, con mucha claridad, que:

[...] el beneficio económico bruto producido por el proceso de titulación realizado por COFOPRI ha sido del orden de US\$ 523.120.800.<sup>99</sup>

### *Error en la definición del número de beneficiarios*

La causa aparente del error se relaciona con el número de propietarios beneficiados que se toma en cuenta para el cálculo. El valor de US\$ 2.200 millones se obtendría como producto de un valor incremental producido por la tenencia de títulos de propiedad, que según el informe preparado por Apoyo Consultoría para el Banco Mundial es de US\$ 925 en promedio por predio, multiplicado por el número de beneficia-

---

<sup>98</sup> *Ibidem*. Anexo 1b.

<sup>99</sup> BANCO MUNDIAL Y APOYO CONSULTORÍA (2003: 58). «Si se asume que el número de predios a los que efectivamente COFOPRI consiguió pasar de la condición de ‘no titulado’ a ‘titulado’ hasta el tercer trimestre del 2003 es de 565.536, y se usa como valor referencial del impacto de la titulación sobre el valor un incremento de 925 dólares, entonces es posible estimar que el beneficio económico bruto producido por el proceso de titulación realizado por COFOPRI ha sido del orden de US\$ 523.120.800». Cabe añadir que el Banco Mundial confirma el estimado del mencionado informe en un segundo documento, el *Project Appraisal Document* para un segundo préstamo al Gobierno del Perú para la Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmobiliaria, de septiembre de 2005.



rios titulados, que según ese mismo informe es de 565,536 hasta el tercer trimestre de 2003. Aplicando la cifra de US\$ 925 a ese número de beneficiarios, Apoyo obtiene la cifra de US\$ 523 millones mencionada anteriormente. En vista de que el ILD da como único sustento al informe del Banco Mundial, su cifra estaría exagerando el estimado de ese Banco en **cuatro veces**.

Una posible explicación del error consistiría en la sobreestimación del número de propietarios beneficiados por el aumento en la valoración de los predios titulados. Según el Banco Mundial, la mayor valoración de US\$ 925 se observa únicamente para aquellos casos de beneficiarios de COFOPRI que antes de COFOPRI no poseían ningún tipo de título. Los agentes titulados por esa entidad que sí poseían un título anterior (compra-venta o municipal, por ejemplo) no perciben ningún valor adicional de su propiedad por el hecho de recibir un título más: según el estudio del Banco, el mercado inmobiliario otorga el mismo valor adicional cuando se recibe un título no registrado que cuando se recibe un título registrado por COFOPRI. Cuando se analiza en forma econométrica si el tener más de un título de propiedad agrega algún tipo de percepción de valor adicional del predio, se encuentra que el parámetro estimado para esta variable no es significativo, lo cual sugiere que el tener más de un título de propiedad no agrega percepción marginal de valor del predio por parte del propietario.

Textualmente el estudio menciona: «[...] la disponibilidad simultánea de varios títulos de propiedad no produce un mayor valor que el que permite un solo título». Asimismo, se examina si el título COFOPRI agrega algún tipo de percepción marginal de valor con respecto a los otros tipos de título. Similarmente, el parámetro estimado para esta variable resulta no significativo, lo cual sugiere que el título COFOPRI no agrega una percepción marginal de valor del predio con respecto a los otros títulos. Específicamente el estudio menciona: «[...] el título de COFOPRI no se aprecia como un título de mayor valor con respecto a sus sustitutos». Es decir, los beneficiarios del incremento en valor de US\$ 925 son un segmento específico de los predios titulados por COFOPRI y no la totalidad de los mismos. En ese sentido, la cifra de US\$ 2.200 millones sugerida por el ILD se debe reducir a US\$ 523 millones, de aplicarse correctamente las sugerencias del estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría aludido.

Se deduce que para la mayoría de la población de los AA. HH., el aumento en valor por efecto de la titulación no es atribuible a la acción reciente de COFOPRI, sino que ha sido producto de la intervención de varias instituciones a lo largo de las décadas, desde los primeros títulos otorgados por la Junta Nacional de Vivienda, SINAMOS, ENACE y otras instituciones del gobierno central, y luego, en mayor escala, por las municipalidades.

### *El beneficio es bruto, no neto*

El estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría especifica un beneficio económico **bruto** del orden de US\$ 523 millones. Sin embargo, en su nota de prensa, el ILD afirma la existencia de beneficios netos, apoyándose para ese cálculo en el mencionado estudio. Además de la diferencia en el valor monetario, entonces, existe una diferencia en su definición. Cabe señalar que ninguno de los dos documentos aclara lo que para ellos significa un beneficio neto o un beneficio bruto. De cualquier forma, es aparente que los beneficios netos citados por el ILD, no se constituyen bajo la misma definición que los beneficios brutos a los que se hace alusión en el estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría.

### *¿Sesgo subjetivo en los datos utilizados?*

La medición del valor de los predios efectuada por el estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría se basa en la pregunta número 67 del cuestionario de la encuesta, que dice: «Si fuera su vivienda la que se vendiera, ¿cuánto cree que podrían llegar a pagar por ella después de negociar su valor?». Claramente podemos apreciar que la variable catalogada como el valor de la vivienda es un precio hipotético de oferta. Es decir, estamos ante un valor percibido por el lado del oferente. No es un valor de mercado resultante de un equilibrio entre oferta y demanda revelado por alguna transacción. El estudio citado justifica el uso de precios hipotéticos debido a que los registros de transacciones de mercado existentes eran muy escasos y sujetos a diversas distorsiones, que hacían inviable un análisis basado en transacciones de mercado. Textualmente el estudio menciona: «Debido a la imposibilidad de acceder a una base de datos de transacciones confiable, actual y representativa en todos los ámbitos geográficos necesarios, el estudio de campo del presente estudio se basó en precios hipotéticos». Los precios que se derivan, por lo tanto, tienen un carácter hipotético y, en nuestra opinión, probablemente contienen un sesgo hacia la sobre-valoración natural de cualquier propietario vendedor.

### *Salvedades a la metodología econométrica*

El estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría está basado en una metodología de regresiones lineales multivariadas de corte transversal. En estas regresiones, la variable endógena o dependiente es el valor de los predios y las variables exógenas o explicativas, que presumiblemente explicarían el valor de los predios, están clasificadas en seis grupos: valor del terreno sin construir y sin titular, valor de la construcción

y los acabados, valor de las condiciones de la comunidad y el entorno, valor del título o títulos de propiedad, valor del uso alternativo de la vivienda y el valor subjetivo asociado a las características de las familias (controles demográficos). Para estimar el incremento marginal en el valor de los predios que sería atribuible al hecho de tener un título, se incluye una variable dicotómica dentro de las variables explicativas que toma el valor de 1 para predios que cuentan con algún título y de 0 para predios que no cuentan con título alguno. Es así como el parámetro estimado para esta variable dicotómica toma el valor de US\$ 925 y se originan todos los cálculos que hemos venido mencionando. Es decir, se aprecia de manera clara que el valor de US\$ 925 es una inferencia estadística cuya validez empírica depende de muchos factores y que está sujeta a distintas fuentes de sesgo. En otras palabras, no estamos ante un valor tangible generalizado, sino ante una inferencia o estimación obtenida de una muestra particular.

La significancia estadística del parámetro estimado de US\$ 925, cuando se proyecta al total de la población que pasó de no tener título a tener un título COFOPRI, depende de que se cumplan los supuestos estadísticos del modelo clásico de regresión lineal. Los principales supuestos que deben ser cumplidos incluyen que la distribución de errores de estimación se ajuste a una normal, que no exhiban *heterocedasticidad*, que no exhiban correlación serial, que no estén correlacionados con las variables explicativas, que las variables explicativas no estén correlacionadas entre sí y que la forma funcional del modelo se encuentre correctamente especificada. Para poder comprobar estos supuestos, hace falta una serie de contrastes estadísticos que el estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría no provee. Es decir, del análisis reportado en ese estudio, no se puede inferir una generalización confiable de los parámetros estimados a escala poblacional.

Un serio limitante para cualquiera proyección de los resultados de la regresión al universo de los asentamientos humanos, nace del altísimo porcentaje de omisión que se dio cuando se pasó de la muestra original de 3.337 hogares a la regresión, que solo consideró a 1.420 hogares, dejando fuera del cálculo más de la mitad de la muestra original. Más aun, el informe de Apoyo Consultoría no proporciona ninguna información que pudiera servir para cotejar el grado de representatividad que tienen los 1.420 hogares sí incluidos de los 1.917 no incluidos. Los predios excluidos incluyeron a los encuestados que eran inquilinos más no propietarios, a los que desconocían si tenían o no, título de propiedad y a los que no respondieron las preguntas acerca del precio de su vivienda. La falta de pruebas de diagnóstico y la fuerte omisión en el uso de la muestra original restan validez a la proyección que hace el informe cuando proyecta la cifra de US\$ 523 millones en valor marginal percibido al universo de hogares que recibieron algún título.

### *Sobre-valoración por escasez temporal*

El estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría no permite distinguir, en qué medida el valor adicional que se le otorga al predio con título constituye un valor permanente que se sustenta en las ventajas comerciales y legales de la titulación, o en el valor de escasez relativa de predios titulados en el momento del estudio. En un mercado donde existen predios similares que se diferencian solo por el título, el premio que se le otorga a esa ventaja será mayor que el premio que tendría la titulación cuando la totalidad de los predios se encuentren titulados. Esta hipótesis de que el título de propiedad goza de un valor de escasez temporal es análoga a lo observado en el mercado educativo, donde a lo largo de los años ha ido creciendo la proporción de graduados del colegio secundario y de las universidades, reduciendo el premio que hace varias décadas se otorgaba a esos graduados. En el caso específico de los títulos de propiedad, el hecho de que el mercado no distingue entre el título registrado y el no registrado provee cierto soporte a la hipótesis de que una vez que la gran mayoría de los predios tengan la condición de «titulado y registrado», se reducirá el premio recibido por el título registrado. De esta manera, los beneficios obtenidos por el aumento de valor de los predios titulados tendrían un horizonte temporal coincidente con el tiempo que tome otorgar títulos a la totalidad de predios en las distintas zonas de influencia.

### **Ingreso familiar**

***El ILD afirma: «El ingreso de los propietarios de los predios formalizados ha aumentado US\$ 3.200 millones (Universidad de Princeton)»<sup>100</sup>***

#### *Segmento de beneficiarios a los que se refiere el estudio*

El estudio de la Universidad de Princeton al que se hace mención es el de Field.<sup>101</sup> Este estudio es parte de una tesis para optar por el grado académico de Ph. D. en Economía. El estudio afirma lo siguiente: «Para la familia promedio sin título previo de propiedad, el otorgar un título de propiedad esta asociado con un 17% de incremento en el total de horas de trabajo de la familia, un 47% en disminución de la probabilidad de trabajar dentro del hogar, y un 28% de reducción en la probabilidad de trabajo infantil».

---

<sup>100</sup> ILD (2004: Anexo 1b).

<sup>101</sup> FIELD (2002).

Field utilizó, para su aplicación empírica, los datos recogidos en una encuesta llevada a cabo por el Instituto Cuánto y procesada por Apoyo Consultoría para el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU).<sup>102</sup> La encuesta fue realizada en marzo de 2000 en zonas urbano-marginales de Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Huancayo, Arequipa, Iquitos y Lima. El tamaño de muestra fue de 2.750 predios. Field divide la muestra en dos grandes grupos: el primero, los predios encuestados que reportaron haber tenido algún título con anterioridad a su situación actual (este grupo es llamado *Not Squatter*); el segundo, son aquellos que reportaron no haber tenido ningún título con anterioridad a su situación actual (este grupo es llamado *Squatter*). El grupo de *Not Squatter* ascendió a 1.921 y el de *Squatter* a 559. Luego, se procede a identificar los predios a los que COFOPRI entregó título. Aquí cada grupo se separa de acuerdo a si tienen o no título COFOPRI. Así tanto los grupos *Not Squatter* como *Squatter* se subdividen en aquellos que en algún momento recibieron título COFOPRI y los que no lo habían recibido al momento de la encuesta. El estudio de Field se ocupa de estudiar el efecto que ha tenido el título COFOPRI para el grupo correspondiente a *Squatter* que lo recibieron. Es decir, los hallazgos del estudio son aplicables a los predios que no habían tenido ningún tipo de título y recibieron el título COFOPRI. En ese sentido, es incorrecto asumir que el efecto encontrado para este segmento, que es un grupo relativamente minoritario entre la población de los AA. HH., sea aplicable a la totalidad de predios formalizados por COFOPRI, ya que el estudio solo analiza el efecto en el segmento mencionado y no en la totalidad de predios. Asimismo, en la línea del estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría aludido en la sección anterior; existe la presunción de que entregar el título COFOPRI a quien ya tenía otro título (como municipal o compra-venta), no produce ningún tipo de efecto marginal.

### *Proceso de monetización de los resultados de Field (2002)*

Podemos apreciar que existen discrepancias significativas entre lo afirmado por el ILD y lo sugerido por el estudio de Field. El ILD afirma que se habría producido un aumento de US\$ 3.200 millones en los ingresos de los propietarios de predios formalizados. Sin embargo, Field en ningún momento calcula un valor de ingresos adicionales. Lo que Field afirma es que, cuando se formaliza un predio que previamente no tenía título alguno de propiedad, existe una asociación estadística con un 17% de aumento en las horas trabajadas por el hogar.

---

<sup>102</sup> APOYO CONSULTORÍA (2000).

Por lo tanto, para afirmar que existiría un beneficio de US\$ 3.200 millones de ingresos adicionales como efecto de las mayores horas de trabajo, es necesario ir más allá de los resultados de Field. Para estimar un valor de ingresos adicionales es necesario especificar el supuesto número de personas a las que se le esta atribuyendo este aumento, el salario por hora que se está atribuyendo, y el horizonte de tiempo asumido para este cálculo. Es decir, la cuantificación de US\$ 3.200 millones en aumento de ingreso sería una conjetura del ILD en la que no se han detallado los supuestos y parámetros relevantes.

### *Poca plausibilidad de la hipótesis de Field (2002)*

Es conveniente tomar en cuenta la hipótesis que subyace el estudio de Field. La racionalidad es que las personas, al no contar con un título de propiedad, se sienten inseguras con respecto a que puedan ser desalojadas y por eso deben estar siempre presentes en la casa para cuidar de que no los desalojen. En ese sentido, al estar cuidando la casa, pierden horas que podrían estar dedicando a trabajar fuera de ella. Entonces al recibir un título y sentirse seguras, salen a trabajar y aumentan las horas de trabajo del hogar. Esta hipótesis es discutible dado que dentro de la encuesta se pregunta sobre los motivos para no trabajar más horas de las que en ese momento trabajaba y las principales respuestas son: porque no hay trabajo (37.9%) y por cansancio (24.8%). Sin embargo, a pesar de que el cuestionario fue abierto, no aparece por ningún lado una respuesta referente a la inseguridad en la tenencia y que el propietario se queda cuidando la casa por temor al desalojo.

Por otro lado, el 91.3% de los encuestados viven por más de cinco años en el actual lugar de residencia. En ese sentido, es lógico esperar que estas personas se sientan seguras de su propiedad al margen de tener o no un título. En efecto, la encuesta revela también que el 81% de los encuestados se siente seguro de no ser desalojado. Asimismo, no existen diferencias significativas entre los niveles de seguridad percibidos de acuerdo a distintos tipos de títulos. Es decir, la seguridad percibida por el título COFOPRI es prácticamente la misma que la percibida por otros títulos.

Asimismo, los desalojos de propiedades urbano-marginales son inusuales y generalmente se producen en los primeros días o meses de una invasión. Más aún, la fuerza de respaldo proporcionada por las asociaciones de pobladores brinda un gran potencial de seguridad a los ocupantes de predios urbano-marginales. En ese sentido, es altamente improbable que los ocupantes de estos predios se sientan inseguros de salir a trabajar por el temor a ser desalojados. Ciertamente la autora del estudio no proporciona evidencia para corroborar su hipótesis basada en entrevistas personales

o en estudios antropológicos. Es muy probable, más bien, que los resultados estadísticos encontrados en su modelo tengan su razón causal en circunstancias distintas al simple otorgamiento de un título.

### *Transparencia y cautela en reportar estimaciones*

El enfoque empírico de Field se basa en una regresión lineal multivariada de corte transversal que tiene como variable dependiente las horas de trabajo semanales de la familia. La variable dependiente es cuantificada a partir de dos preguntas del cuestionario. Primero, se pregunta cuántos días de los últimos 7 trabajó. Segundo, se pregunta cuántas horas diarias trabajó durante esos días. Entonces las horas semanales trabajadas se obtienen multiplicando estas dos respuestas. Luego, se hace una regresión que contiene como variables explicativas a una serie de controles demográficos y el efecto de la titulación en las horas de trabajo se captura con una variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el predio no tuvo ningún título de propiedad con anterioridad (*Squatter*) y recibió un título COFOPRI, caso contrario la variable toma el valor de 0. El parámetro estimado para esta variable dicotómica es de 13,5, lo cual implica que, en promedio, el otorgar un título COFOPRI a un predio que no tenía título alguno aumentaría en 13,5 horas semanales el trabajo de esa familia. Seguidamente, se incluye una variable más en la regresión que toma en cuenta el período de tiempo en el que se otorgó el título COFOPRI. Luego de incluir esta variable adicional, la regresión da un valor estimado implícito para una familia promedio de 4 integrantes en edad laboral y con 15 años de tiempo vivido en la propiedad, que sugiere un aumento de 16,2 horas semanales de trabajo familiar como resultado de no haber tenido título alguno y haber recibido el título COFOPRI. Este valor de 16,2 horas adicionales de trabajo semanal constituye el aumento de 17% en horas de trabajo sugerido por el estudio.

Es claro que el parámetro estimado de 16,2 horas semanales de aumento en trabajo esta sujeto a los sesgos mencionados con respecto al estudio Banco Mundial – Apoyo Consultoría sobre el aumento de valor del predio. Asimismo, este valor no puede ser tomado para contabilizar un aumento real de horas de trabajo a escala generalizada, puesto que se trata de una estimación que mide un impacto implícito en un segmento específico de la muestra que pasó de no tener título alguno a tener un título COFOPRI. En ese sentido, se debería haber hecho la salvedad de reportar estos hallazgos con la cautela y transparencia que requiere el trato de una estimación. Finalmente, el efecto diferencial solo se encuentra para un segmento específico de encuestados, por lo que no es correcto generalizar los resultados hallados a todo el universo de predios urbano-marginales que recibieron un título COFOPRI. El estudio

no provee evidencia explícita acerca de si tener más de un título tiene algún efecto en las horas trabajadas o si el título COFOPRI tiene alguna ventaja sobre sus sustitutos con respecto a las horas de trabajo ofertadas. En ese sentido, no se pueden hacer conjeturas sobre estos segmentos de predios. Es decir, no fue correcto reportar datos de una estimación como si fueran beneficios contabilizados en forma real y directa.

## Acceso a crédito

***El ILD afirma: «Los propietarios de predios formalizados han obtenido más de US\$ 390 millones en créditos hipotecarios y más de US\$ 300 millones en créditos adicionales (COFOPRI)».***<sup>103</sup>

En conjunto, entre los años 2000 y 2003 se registraron 66.023 hipotecas en el RPU por un monto total de US\$ 394 millones. Asimismo, de acuerdo con COFOPRI<sup>104</sup>, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) reporta que, a diciembre de 2005, el sistema financiero formal otorgó US\$ 563 millones en créditos a 299.000 propietarios formalizados por COFOPRI, quienes conforman el 11% de los prestatarios del sistema financiero formal y registran un excelente récord de pagos, teniendo el 80% de ellos la categoría «normal».

Sin embargo, un préstamo no es una dádiva; el beneficio que se deriva de un crédito no está representado por su valor nominal —en este caso sumarían US\$ 690 millones—, sino por la rentabilidad que se genera con la inversión de esos fondos. Debe tenerse en cuenta que la experiencia de los pequeños empresarios es muy diversa, que muchos invierten y pierden, otros obtienen altas rentabilidades, y muchos utilizan el crédito para fines de consumo y no de inversión. De otro lado, para calcular la rentabilidad neta se debe descontar el pago de intereses sobre el préstamo.

En todo caso, el estimado de beneficios publicado por el ILD debería estar acompañado de los supuestos estadísticos acerca de las tasas de interés y de rentabilidad, que subyacen cualquier estimación del verdadero beneficio de un crédito.

Al margen del tema de la rentabilidad, la evidencia existente contradice la afirmación del ILD en cuanto al efecto favorable sobre el acceso al crédito del sistema de formalización de la propiedad. Entre los estudios más serios de ese efecto, por ejem-

<sup>103</sup> ILD (2004: Anexo 1b).

<sup>104</sup> Boletín *COFOPRI al día*, primera semana de abril de 2006. [http://www.cofopri.gob.pe/noticias\\_banner/banner\\_asp.asp?codigo=159](http://www.cofopri.gob.pe/noticias_banner/banner_asp.asp?codigo=159)



plo, está el trabajo de Felipe Morris<sup>105</sup>, quien cita la evidencia de la Encuesta de Línea de Base del año 2000<sup>106</sup>, para concluir que no se demuestra una mayor incidencia del título de propiedad en el acceso al crédito. Morris sugiere, más bien, que el crédito se vincula más a la capacidad de pago del solicitante que a la tenencia de garantías para la institución financiera. Los resultados de su estudio evidencian que la probabilidad de aprobación de créditos es similar para aquellos que cuentan con título COFOPRI y para los que no lo poseen, dado que ambos grupos accedieron a créditos formales en la misma proporción.

Asimismo, Field y Torero<sup>107</sup> encuentran un aumento en el acceso al crédito luego de haber recibido un título COFOPRI, pero únicamente en el Banco de Materiales, mientras que el acceso al crédito de entidades financieras privadas no aumenta con el título de COFOPRI. Sin embargo, los créditos del Banco de Materiales constituyen solo una decisión política de apoyar y realzar la labor de COFOPRI, y no un pueden exhibirse como beneficios producidos por la naturaleza misma del sistema de formalización. Debido a que el grado de acceso a préstamos de otras fuentes permanece inalterado luego de haber recibido el título COFOPRI, se hace aparente que la formalización del predio no aumenta el grado de facilidad para poder tomar créditos encaminados al consumo ni a la redistribución intertemporal de la riqueza que permita un mayor grado de bienestar en el consumidor. Más aún, se sugiere que el título COFOPRI tampoco aumenta el acceso al crédito encaminado a financiar actividades micro-empresariales. Así, la evidencia sugiere que este título no es un instrumento que por sí solo pueda ser garantía de otorgarle mayor valor a una propiedad como colateral. Como consecuencia, la titulación de tierras no estaría teniendo una relación causal en la disminución de ineficiencias en la asignación de recursos encaminados hacia la actividad empresarial. El resultado final es que la relación sugerida entre titulación de tierras y aumento en el acceso al crédito estaría siendo grandemente exagerada.

Más recientemente, la Encuesta de Línea de Base del año 2004<sup>108</sup> provee evidencia que corrobora la observación de que el título de propiedad no tiene mayor incidencia causal en el acceso al crédito. Los datos evidencian que en el año 2000, el 51,1% de los poseedores de título COFOPRI solicitaron crédito; mientras que en el 2004 solo lo hicieron el 25,1%. Asimismo, la proporción de créditos aprobados en el 2000 fue de 96,1%, mientras que en el 2004 fue de 58,2%. Lo interesante, sin em-

---

<sup>105</sup> MORRIS (2004).

<sup>106</sup> APOYO CONSULTORÍA (2000).

<sup>107</sup> FIELD y TORERO (2004).

<sup>108</sup> CONSORCIO ESAN-IMASEN (2004: 84, Cuadro 5.2.3-1).

bargo, es que si comparamos las proporciones de créditos aprobados entre el grupo de propietarios con título COFOPRI y propietarios con otros títulos o inclusive sin título, se observa que las proporciones de aprobación para el año 2000, entre grupos, no tienen diferencias significativas (todos los grupos tienen tasas que fluctúan entre el 92% y 96%). Sorpresivamente, la tasa de aprobación de créditos en 2004 fue mayor para los propietarios que solo tenían «otros documentos» (72,0%) que para los propietarios con título COFOPRI (58,2%). En ese sentido, el estudio indica que, en el tiempo transcurrido entre los años 2000 y 2004, no se ha podido validar la relación creciente que se tenía pensada entre titulación y mejor acceso al crédito formal.

Es suma, los créditos reportados son reales, pero la evidencia sugiere que el título COFOPRI no ha tenido un gran rol en facilitar el acceso crediticio. Esto se explica por el hecho de que los dueños de predios que no cuentan con título COFOPRI, han accedido a los créditos en la misma proporción que los propietarios con título COFOPRI.

### **Costo en trámites**

*El ILD afirma: «Los propietarios de predios formalizados han ahorrado US\$ 254 millones en costos burocráticos (COFOPRI e ILD)».*<sup>109</sup>

En nuestra opinión, el ahorro en los costos burocráticos de los propietarios de predios formalizados por COFOPRI responde en gran medida a dos razones. En primer lugar a la gratuidad del trámite; el propietario formalizado no incurría en ningún gasto o contraprestación para obtener un título registrado, y la labor de saneamiento realizada por COFOPRI fue financiada por el Estado con la ayuda de un préstamo del Banco Mundial.

Una segunda razón responde a que COFOPRI se encontraba en mejores condiciones que un poblador de asentamiento humano para lograr un saneamiento físico legal y la correspondiente inscripción registral y, en consecuencia, realizaba un trabajo más eficiente que aquel. Las leyes le asignaron a COFOPRI múltiples competencias, crearon procedimientos a su medida, y brindaron facilidades para el desempeño de sus funciones. Además, al ser un órgano del gobierno central, se encontraba en mejores condiciones para coordinar temas vinculados a la formalización con entes burocráticos, empezando por el Registro Predial Urbano, con el cual realizaba un trabajo conjunto.

---

<sup>109</sup> ILD (2004: Anexo 1b).

En suma, el sistema de formalización sí habría generado un ahorro en costos burocráticos. Sin embargo, el beneficio para el propietario ha sido el hecho mismo de la inscripción de su título, de por sí un beneficio importante, más que un ahorro monetario. Como podrá desprenderse del análisis anterior, el factor determinante para el acceso al registro público de una propiedad que se origina en la invasión no es la complejidad ni el costo del procedimiento, sino la necesidad de una decisión política y burocrática de transferir un bien público a una persona privada, más aun cuando la transferencia será a título gratuito o casi gratuito. Esa decisión necesariamente debe ser delegada a una institución dotada de los poderes normativos y políticos, primero, para asumir la responsabilidad política del reparto a individuos, y segundo, para vencer los poderosos obstáculos institucionales y materiales que norman la disposición de los bienes públicos, el uso de la tierra, y las formas de la vida urbana. Para el poblador pobre, el acceso al registro sin el fuerte apoyo de una institución pública es virtualmente una misión imposible.

### **Empleo legal y pago de impuestos**

*El ILD afirma: «Las nuevas empresas formalizadas generaron 560.000 empleos legales adicionales y pagaron al Fisco US\$ 300 millones de impuestos adicionales por año (ILD)».*<sup>110</sup>

El ILD no sustenta la afirmación con evidencia acerca de los costos y los beneficios para los pobladores que resultan de la formalización de empresas y de empleos. El poco efecto crediticio de la formalización, y los altos niveles de seguridad y de inversión que caracterizan a la mayor parte de los hogares en los AA. HH., independientemente del título exacto que poseen, son motivos para dudar de la atribución, no documentada, que publica el ILD en cuanto a la relación entre el título de propiedad y la creación de empresas. En el caso de los impuestos adicionales que se habría recaudado cabe señalar que, de existir ese efecto, no representaría ningún beneficio ni para los hogares recargados con esos impuestos, ni para la sociedad en general debido a que los impuestos meramente trasladan capacidad de gasto de las personas al Estado, sin que ese traslado sea garantía alguna de un beneficio neto para la sociedad.

---

<sup>110</sup> *Ibidem.*

## Trabajo y estudio de los hijos

*El ILD afirma: «Los hijos de los propietarios de predios formalizados han reducido en 28% el tiempo dedicado al trabajo, aumentando su asistencia a la escuela (Universidad de Princeton)».*<sup>111</sup>

El ILD afirma que los hijos menores de propietarios formalizados han reducido efectivamente en 28% el tiempo dedicado al trabajo, incrementando la asistencia escolar. Sin embargo, el estudio de Field aludido en esta afirmación, únicamente halla un 28% en reducción de probabilidad de ocurrencia del trabajo infantil. Es decir, en ningún momento el estudio de Field habla de tiempo de trabajo infantil, sino de la probabilidad de trabajar o no trabajar. Más aun, el estudio de Field no aborda para nada el tema de una sustitución de horas de trabajo infantil por asistencia escolar. En ese sentido, se aprecia claramente que los resultados del estudio de Field han sido distorsionados por las afirmaciones del ILD. Afirmar una reducción de horas de trabajo sobre la base de un hallazgo de reducción en probabilidad de ocurrencia, así como atribuir una sustitución de trabajo por asistencia escolar son afirmaciones sin base estadística y que no son materia de análisis dentro del estudio de Field al que hace mención el ILD.

Para medir el impacto en la probabilidad de trabajo infantil, se realizó una regresión donde la variable dependiente es una dicotómica que toma el valor de 1 cuando el encuestado reportó que algún niño menor de 16 años había trabajado más de 5 horas en la última semana y de 0 en caso contrario. Este tipo de modelo es llamado PROBIT. Del mismo modo, los resultados sugieren una estimación para el parámetro de interés que sugiere una reducción de 28% en la probabilidad de que un predio que pase de no tener título a tener título COFOPRI, reporte personas entre 5 y 16 años que trabajen más de 5 horas semanales.

Es probable que nos encontremos ante el sesgo de que el trabajo infantil podría haber sido sub-reportado por los adultos encuestados. Asimismo, se estima un impacto en probabilidad para un segmento específico de predios que pasaron de la condición de «no titulado» a «titulado». Es decir, es incorrecto hacer extensivos hallazgos al nivel de todos los predios titulados por COFOPRI.

---

<sup>111</sup> *Ibidem.*

## Demora y costo de formalización

***El ILD afirma: «El D.S. N° 005-2001/JUS de marzo de 2001, expedido por el gobierno del ex-Presidente Valentín Paniagua, duplicó el tiempo y el costo de la formalización».***

El Decreto Supremo N° 005-2001/JUS trasladó las potestades formalizadoras de COFOPRI a las municipalidades, aunque no marcó un cambio significativo en los procedimientos. En la práctica, COFOPRI siguió desempeñando sus funciones de formalización a través de convenios firmados con las municipalidades. Los cuadros del ILD expresan que el tiempo de formalización de un asentamiento, así como el costo de formalización por lote, aumentaron significativamente a causa de la emisión del referido decreto.

Si bien no existe documentación que revele con exactitud el tiempo y costo requeridos para la formalización en todos los casos, es probable que estos de manera general hayan aumentado a causa de la incorporación de los municipios en la labor formalizadora. Actualmente, COFOPRI y las municipalidades deben coordinar las acciones de formalización en distintos aspectos, lo que sin duda resta eficiencia, genera alargamiento en los plazos de las tareas y aumenta los costos de la formalización.

Además, COFOPRI realizó una labor de formalización masiva en la primera etapa de su programa, trabajando con AA. HH. que presentaban pocas contingencias y que permitían una eficaz y eficiente labor de formalización; sin embargo, una vez formalizados esos terrenos, los que iban quedando tenían generalmente algún tipo de *impasse* que dificultaba, y en muchos casos vetaba, la formalización. Algunas de estas contingencias las presentan los AA. HH. ubicados sobre propiedad privada, zonas de riesgo, zonas arqueológicas, concesiones mineras, zonas de playa, o encontrarse en pueblos alejados y pequeños, en superposición con vías, entre otras. En ese mismo sentido se ha pronunciado la actual directora de COFOPRI, Carolina Rouillon en una declaración pública, al comentar la menor celeridad en la labor de COFOPRI en los últimos años.

## Encarecimiento por notarios

***El ILD afirma: «A partir de junio 2004 con la ley 27755, gracias al regreso de los notarios, los pobres tienen que pagar 4 veces más para efectuar transacciones relativas a sus predios (comprar, vender, arrendar, heredar, donar)».***

El ILD afirma que el formulario registral firmado por abogado costaba S/. 100, mientras que la escritura pública costaba S/. 400. Estos instrumentos eran necesarios para acceder al registro de los segundos actos.

No nos fue posible verificar con seguridad las estimaciones del ILD debido a que la nota de prensa no cita las fuentes utilizadas, y a que no existe un registro de precios de las transacciones de los notarios ni de los abogados. No fue posible, entonces, determinar con precisión los costos vigentes de la escritura ni del formulario durante el periodo en que existía la opción de utilizar ambos, debido a que los precios eran libremente establecidos por notarios y abogados. La información recogida se limita al recuerdo personal de un pequeño número de informantes y a lo afirmado por un informe elaborado por la consultora Arthur Andersen.

En entrevistas personales con notarios de distritos como Comas y San Martín de Porres, estos manifestaron que el precio de una escritura de compraventa oscilaba entre S/. 100 y S/. 300, considerando como un factor del precio la condición social del cliente y el monto de la transferencia;<sup>112</sup> sin embargo, los precios variaron en una encuesta anónima vía telefónica donde el rango fue de S/. 250 a S/. 420, para escriturar una compraventa de S/. 10.000.<sup>113</sup>

En cuanto al formulario registral, conocemos el costo estimado por el ILD en S/. 100, el cual fue corroborado por ex funcionarios COFOPRI y RPU. Estos afirmaron que el formulario era más económico, más sencillo y tenía menos observaciones que la escritura a escala registral.

Sin embargo, los notarios estiman que el costo del formulario era mayor, dado que si bien los abogados cobraban S/. 100 por suscribir el documento, el precio no incluía la subsanación de observaciones formuladas por los registradores a causa de errores frecuentes en su suscripción. En ese mismo sentido se pronunciaron un ex director del RPU y el informe final de Arthur Andersen, *Estrategia para la sostenibi-*

---

<sup>112</sup> En las entrevistas se les comunicó a los notarios que la finalidad de la encuesta era una investigación sobre temas de titulación.

<sup>113</sup> Para la compraventa de un inmueble de 10 000 soles, los costos reportados por notarías de Lima fueron los siguientes (cabe precisar que los precios de los trámites registrales incluyen tasas):

- Villa El Salvador, Notaría Clarke de la Puente: minuta S/. 70, escritura S/. 240, trámites registrales S/. 115.
- El Agustino, Notaría Cueva Valverde: minuta S/. 60, escritura S/. 250, trámites registrales S/. 80.
- Villa María del Triunfo, Notaría Sánchez Manrique Tavella: minuta + escritura S/. 350, trámites registrales S/. 80, el precio de la escritura no varía si se lleva la minuta.
- Villa María del Triunfo, Notaría Colareta Cavaza: minuta + escritura S/. 250, trámites registrales S/. 100, el precio de la escritura no varía si se lleva la minuta.
- Puente Piedra, Notaría Cabrera Zaldivar: minuta S/. 100, escritura S/. 320, trámites registrales S/. 100.
- Comas, Notaría Sekula Delgado: minuta S/. 120, escritura S/. 300, trámites registrales S/. 60.

lidad de largo plazo del Sistema de Registro de la Propiedad Predial (12/12/2000), encargado por COFOPRI y el RPU: «En la actualidad, solo un grupo menor de abogados maneja gran parte del trabajo relacionado al RPU y cobra altos honorarios, en algunos casos iguales o mayores que los honorarios cobrados por los notarios».<sup>114</sup>

## Segundos actos

### *Encarecimiento y demora en segundos actos*

Los Anexos 5 y 7 de la nota de prensa se refieren a los segundos actos. «Segundos actos» es un término registral que se utiliza para referirse a todos los actos que se inscriben después de la primera inscripción de un inmueble en el Registro Público. Así, por ejemplo una vez abierta la partida registral e inscrita la descripción y dominio del inmueble por primera vez, los segundos actos sobre la misma partida serán la declaratoria de fábrica, una compraventa, una sucesión, entre otros. Gracias a la inscripción de estos actos, el registro se mantiene actualizado y puede cumplir con publicitar verazmente la condición de los inmuebles.

Los segundos actos de AA. HH. se inscribían en el Registro Predial Urbano (RPU) hasta junio de 2004. A partir de julio de 2004 el RPU fue absorbido por el Registro de Predios de la SUNARP; sin embargo, esta entidad lleva una estadística extraoficial de las inscripciones que le hubiesen correspondido al desaparecido RPU, al cual se le denomina SARP, Sistema Automatizado del Registro Predial.

Según el Anexo 5, el público habría tenido una fuerte preferencia por el uso del Formulario Registral firmado por abogado para la inscripción de sus transacciones, 74% versus 26% de la escritura, entre 1988 y 2004.

Respecto a este mismo punto, pero estimando un porcentaje distinto, se pronunció el informe final de Arthur Andersen: «En la práctica solo se utiliza el formulario en aproximadamente el 50% de las transacciones en Lima e incluso menos en otras regiones».<sup>115</sup>

De otro lado, una estadística proporcionada por SUNARP revela que durante el periodo del 16/06/03 al 15/06/04 se presentaron 37.302 segundos actos mediante formulario (Decreto Legislativo N° 495) y 18.021 con escritura (aproximadamente 67% versus 33%), a nivel nacional; y 13.717 con formulario y 5.340 a nivel de Lima

---

<sup>114</sup> ARTHUR ANDERSEN BUSINESS CONSULTING (2000).

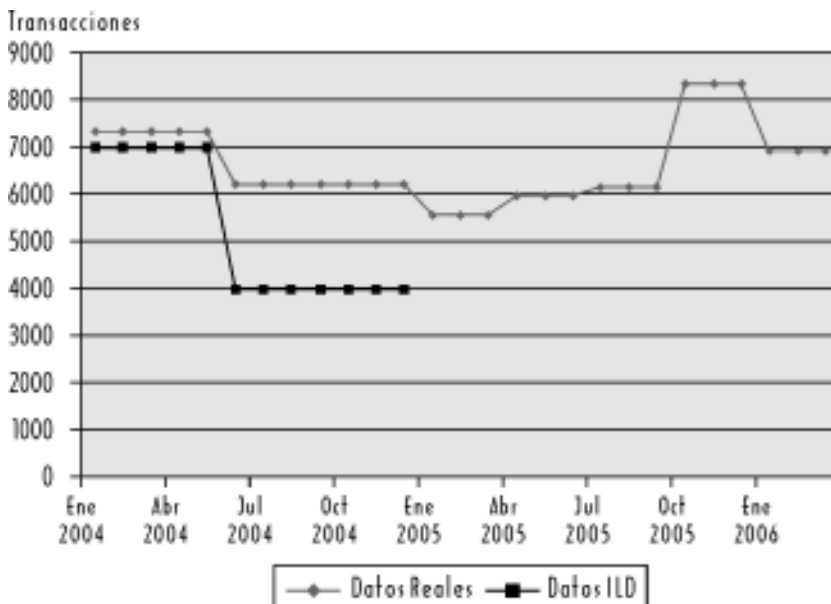
<sup>115</sup> *Ibidem*.

(72% versus 28%)<sup>116</sup>. Con anterioridad a junio de 2003, funcionarios de SUNARP nos informaron que el 95% de las transacciones se realizaban mediante formulario y solo un 5% mediante escritura pública, (entre estas las que por su naturaleza solo podían ser inscritas por escritura pública como la donación o el anticipo de legítima).

A pesar de la discrepancia en la información recogida, es posible concluir que existía una alta utilización del formulario registral firmado por abogado para la inscripción de segundos actos.

Luego, según el Anexo 7, la eliminación del formulario a partir de julio 2004 habría motivado una reducción drástica en el número de transacciones registradas, supuestamente por el mayor costo de la escritura pública.

**Gráfico 3**  
**Promedio Mensual de Segundos Actos en Registro Predial Urbano**



El gráfico anterior presenta estadísticas del número de tales transacciones, entre enero de 2004 y marzo de 2006. En el *Gráfico 3* se aprecia tanto la tendencia de los datos de transacciones mensuales que según lo afirmado por el ILD en su nota de

<sup>116</sup> Cabe precisar de que en 2002 se estableció por ley la prohibición de utilizar formularios firmados por abogados a partir de julio de 2004, a pesar de ello, los usuarios lo utilizaron en gran proporción hasta su desactivación.



prensa habrían caído fuertemente a partir de julio 2004, y los datos registrados por la SUNARP, que muestran solo una ligera reducción en los primeros meses del nuevo sistema, y luego una recuperación total.

En consecuencia, no sería acertado afirmar que la inscripción de transacciones se redujo drásticamente a causa de la desaparición del formulario registral firmado por abogado y el mayor costo de la escritura pública. Los datos proporcionados por SUNARP no indican tal drástica reducción sino solo una poco significativa, plenamente justificada, entre otros, por la desaparición del RPU y unificación del Registro de Predios.

## **Ganancia de capital**

### ***«Costos adicionales generados por el D.S. N° 005-2001-JUS para acceder a un Título de Propiedad».***

El ILD calcula que el costo para acceder a un título de propiedad ha aumentado en US\$ 328, de los cuales US\$ 300 sería el costo por la espera adicional de un promedio de cuatro años para lograr la titulación. El mencionado costo sería el resultado de no poder recibir más rápidamente el aumento en valor del predio que resultaría de la titulación. Se estima que existen 1,8 millones de familias «cuyos predios son todavía informales», por lo que el costo total para esas familias sería US\$ 590 millones.

La mencionada cifra merece dos observaciones. Primero, al nivel de conceptos, lo que se describe como un costo es en realidad la postergación de un beneficio seguro eventual, cuya demora en llegar se haría efectivo como costo si un propietario decide vender su predio antes de cumplirse los cuatro años. La espera no significa un costo si el propietario sigue usando el predio como residencia y quizás lugar de negocio. Segundo, si bien habrá aproximadamente 1,8 millones de familias cuyos predios no están inscritos, la mayor parte de esos predios no son informales como se afirma porque cuentan con títulos, y como lo afirma el informe Banco Mundial – Apoyo Consultoría, citado anteriormente, la posesión de un título de propiedad, sea o no de COFOPRI y esté o no registrado, confiere la totalidad del beneficio del aumento en valor por tener título. En conclusión, la mayor parte del «costo» de US\$ 590 millones estimado por el ILD no existe.

## **Resumen**

Los beneficios de la formalización de predios urbano-marginales han sido contabilizados en un orden de US\$ 9.400 millones por el ILD. La mayor parte, US\$ 8.156 millones, de estos supuestos beneficios se derivan de los siguientes tres números.

- US\$ 2.756 millones. Número no explicado.
- US\$ 2.200 millones, es atribuido a la ganancia en valor de la vivienda. Según la fuente citada (estudio del Banco Mundial), el monto no es 2.200 sino 523 millones. Además, existen otros cuestionamientos a la aplicabilidad del cálculo efectuado.
- US\$ 3.200 millones, que corresponderían al aumento de los ingresos de los propietarios titulados por COFOPRI, según un estudio de Erica Field. Sin embargo, Field no publica cifra alguna de mayores ingresos, y el ILD no explica los supuestos utilizados para su cálculo. Además, tanto Field como el Banco Mundial llegan a conclusiones de aplicabilidad muy estricta debido a que se basan en los beneficios para segmentos limitados de los AA. HH., beneficios que no pueden ser extrapolados a la población en general. Ambos estudios estiman beneficios específicos para el segmento de predios que pasaron de no tener título alguno, a tener algún tipo de título (por lo general el COFOPRI). Este segmento representa una proporción de 16,2% de los encuestados en el primer estudio y 4,2% de los encuestados en el segundo estudio. Es decir, los beneficios que han sido estimados solo vendrían siendo correctamente aplicables a este pequeño segmento de predios y no a la totalidad de predios titulados por COFOPRI.

En cuanto a otros beneficios y costos citados por el ILD:

- a) El supuesto beneficio de US\$ 690 millones por créditos recibidos confunde conceptos: el beneficio no es el monto del préstamo, ya que este debe ser devuelto, sino la rentabilidad neta de intereses;
- b) El ahorro de US\$ 254 millones en costos burocráticos responde a una decisión del Estado de subsidiar la formalización;
- c) El pago adicional de impuestos no es beneficio para los propietarios ni para la sociedad;
- d) La supuesta reducción de segundos actos de registro, de 7.000 a 4.000 al mes no concuerda con las estadísticas de SUNARP, que muestran que el número de registros mensuales en los últimos meses ha sobrepasado el número anterior al cambio de procedimiento.

# Anexo II:

## Nota de Prensa del ILD



Instituto Libertad y Democracia  
Las Begonias 441, Piso 9, San Isidro  
Teléfono 2226800 – Anexo 110

Lima, viernes 17 de diciembre de 2004

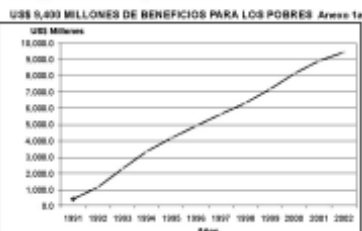
### NOTA DE PRENSA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

#### TRABAS NOTARIALES NIEGAN LIBRE COMERCIO E INTEGRACIÓN A LOS POBRES

*El sistema de formalización de la propiedad creado en 1988 generó beneficios de US\$ 9,400 millones a los pobres. La desactivación de este sistema iniciada por los notarios y el Dr. Valentín Paniagua está destruyendo estos beneficios y aumentando los costos para los pobres en más de US\$ 1,000 millones, desintegrándolos de la red comercial nacional, y más aún, de las ventajas del Tratado de Libre Comercio (TLC)*

1) En noviembre de 1988, prepublicado y debatido públicamente, y con apoyo político y popular (AP, APRA, IU, PPC, SODE, SNI, CAPECO, CONFIEP, Parceleros, Federación de Choferes y dirigentes de asentamientos humanos), se aprobó el D. Leg. 495, que creó el Sistema del Registro Predial. En 1996, con el D.Leg. 803 se creó COFOPRI para continuar la implementación del sistema a nivel nacional. Con la aprobación del D.Leg. 667 en setiembre de 1991, se extendió el sistema de formalización al ámbito rural, encargándose su implementación al Registro Predial y al PETT.

2) Este sistema logró formalizar 2.8 millones de predios urbanos y rurales en sólo 14 años, beneficiando a más de 11 millones de peruanos, y ha sido calificado por el Banco Mundial y otras agencias internacionales como el más exitoso del mundo. Sólo para predios urbanos y empresas, los beneficios netos generados son más de US\$ 9,400 millones, en sus primeros 12 años; es decir, 6 veces más que la inversión en el gas de Camisea (Ver Anexos 1a y 1b).



3) A partir de marzo del 2001, con el Decreto Supremo 005-2001-JUS expedido durante el gobierno del Dr. Valentín Paniagua, se inició la desactivación del sistema, duplicando el tiempo y el costo de la formalización de los predios (Ver Anexo 2). Este Decreto significó crear un costo total adicional de US\$ 590 millones para las 1.8 millones de familias cuyos predios urbanos están pendientes de formalización (Ver Anexo 3).

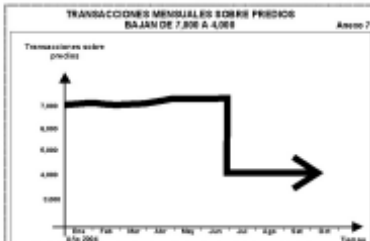


4) En junio del 2002 con la Ley 27755 se eliminó el uso de formularios registrales firmados por abogados y se regresó a las escrituras públicas y formularios firmados sólo por notarios, lo que elevó los costos de registrar una transferencia de S/. 100 a S/. 400 (Ver Anexo 4). Esta modificación no tuvo en cuenta que durante más de una década el 74% de peruanos ha preferido utilizar formulario registral firmado por abogado para legalizar sus transacciones (Ver Anexo 5).



5) A fin de perpetuar el monopolio de la escritura pública e impedir un posterior cambio legislativo, en enero del 2003 los notarios patrocinados por el Dr. Valentín Paniagua (Ver Anexo 6) plantearon una Demanda de Inconstitucionalidad contra el uso de formularios registrales. Pese a que los notarios perdieron la demanda (por argumentos de SUNARP, COFOPRI, PETT, la Defensoría del Pueblo y el ILD en apoyo al Procurador del Congreso), en la práctica no están firmando formularios sino obligando a los usuarios a utilizar escrituras públicas.

6) El incremento en los costos por la utilización obligatoria de la escritura notarial está informalizando los predios formalizados en 40%: de un promedio de 7,000 transacciones inscritas mensualmente se ha bajado a un promedio de 4,000 (ver Anexo 7).

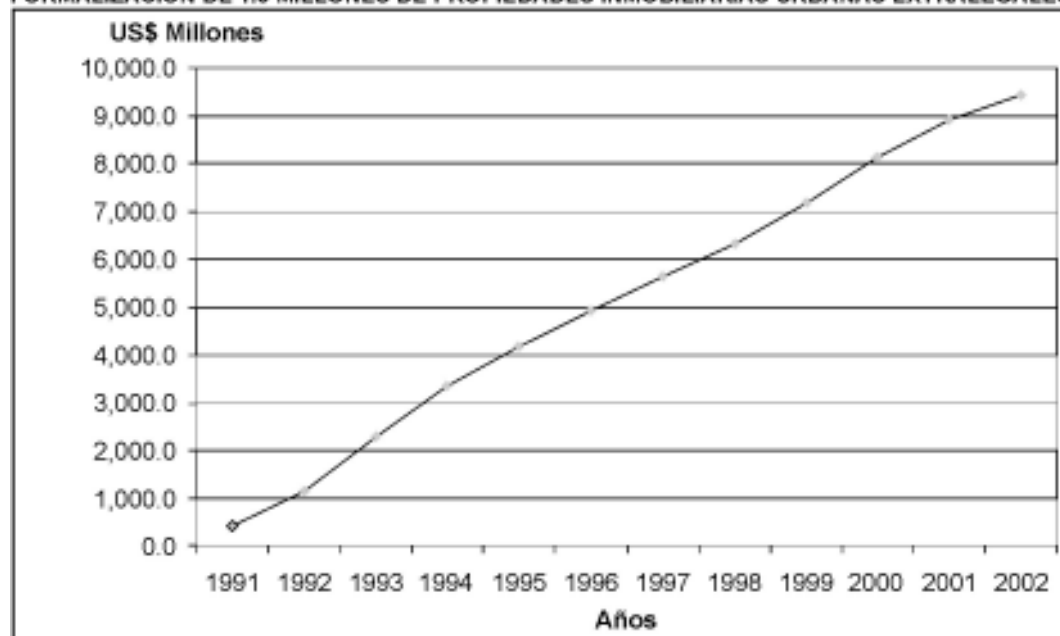


7) Los costos adicionales generados por el regreso del monopolio notarial significarán US\$ 473 millones para los usuarios (ver Anexo 8).

8) Una primera propuesta que hay que apoyar, para revertir esta situación, es el Proyecto de Ley del Colegio de Abogados de Lima que permite a los usuarios tener nuevamente la posibilidad de utilizar Formularios Registrales firmados por abogados para legalizar sus transacciones (Ver Anexo 9), el mismo que será presentado al público por su Decano el día de hoy. Otras propuestas deberán seguirle.

## BENEFICIOS NETOS DE US\$ 9,400 MILLONES GENERADOS POR EL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN

FORMALIZACIÓN DE 1.3 MILLONES DE PROPIEDADES INMOBILIARIAS URBANAS EXTRALEGALES



El Programa de Formalización ha sido altamente rentable para el país: los Beneficios Netos generados en 12 años de operación equivalen a US\$ 9,400 millones, en valor capitalizado, usando una tasa de descuento de 12% anual. El ratio beneficios / costos es igual a 2.7. Esto significa que el Programa de Formalización ha producido beneficios brutos de US\$ 2.70 por cada US\$ 1.00 invertido. La tasa interna de retorno es 173% por año.

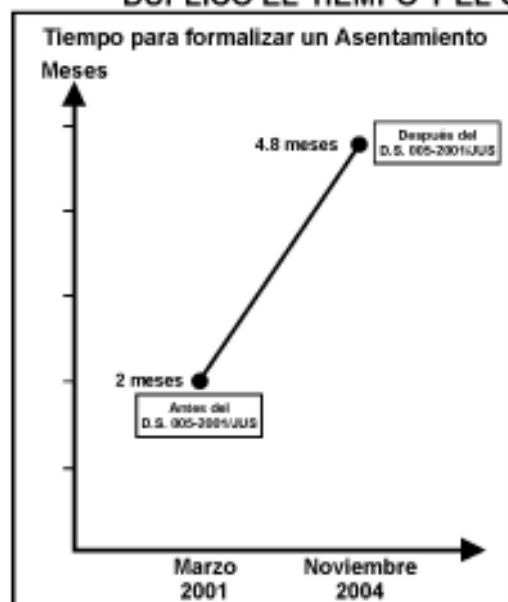
## BENEFICIOS GENERADOS POR EL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS URBANOS Y EMPRESAS EN EL PERÚ (1991 - 2002)

- **6.3 millones** de peruanos de los niveles más bajos de ingreso tienen ahora títulos de propiedad seguros y transferibles sobre sus predios (COFOPRI).
- El valor de los predios formalizados ha aumentado **US\$ 2,200 millones** (Banco Mundial).
- El ingreso de los propietarios de los predios formalizados ha aumentado **US\$ 3,200 millones** (Univ. Princeton).
- Los propietarios de predios formalizados han obtenido más de **US\$ 390 millones** en créditos hipotecarios y más de **US\$ 300 millones** en créditos adicionales (COFOPRI).
- Los propietarios de los predios formalizados han ahorrado **US\$ 254 millones** en costos burocráticos (COFOPRI e ILD).
- **380,000** empresas extralegales fueron incorporados a la legalidad (ILD).
- Las nuevas empresas formalizadas generaron **560,000** empleos legales adicionales y pagaron al Fisco **US\$ 300 millones** de impuestos adicionales por año (ILD).
- Los hijos de los propietarios de predios formalizados han reducido en **28%** el tiempo dedicado al trabajo, aumentando su asistencia a la escuela (Univ. Princeton).
- Los conflictos relacionados con la propiedad predial en las áreas formalizadas se han reducido de **5%** a prácticamente **cero** (0.006%) (RPU e ILD).



Anexo 2

**EL D.S. 005-2001/JUS DE MARZO DE 2001, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO DEL EX-PRESIDENTE VALENTÍN PANIAGUA, DUPLICÓ EL TIEMPO Y EL COSTO DE LA FORMALIZACIÓN**



Los US\$ 70 no incluyen los mayores costos de producción del título en casos de asentamientos de mayor complejidad, en los que según COFOPRI ha subido a la fecha hasta US\$ 190.

Fuente: COFOPRI



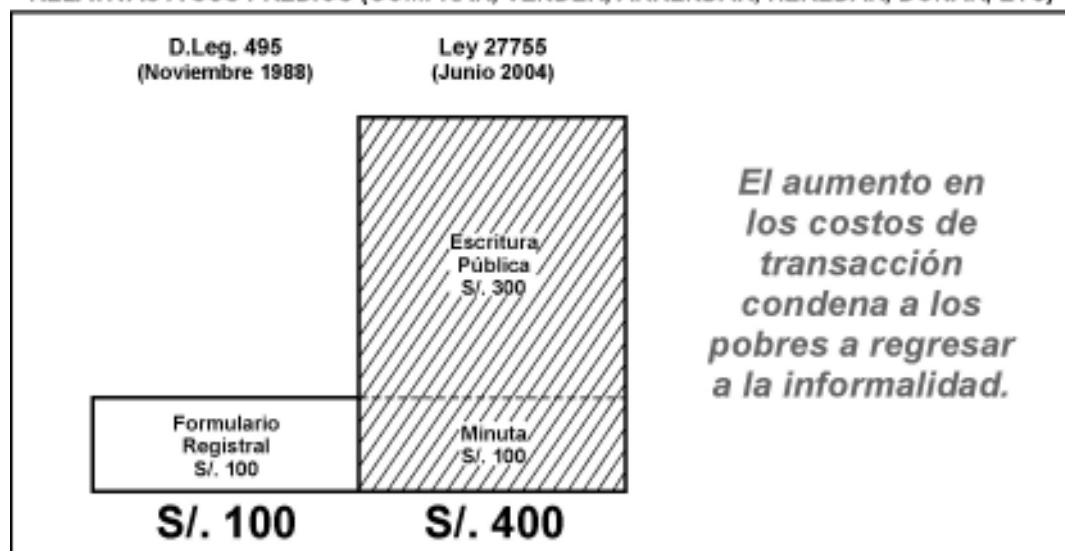
Anexo 3

**COSTOS ADICIONALES GENERADOS POR EL D.S. 005-2001/JUS PARA ACCEDER A UN TÍTULO DE PROPIEDAD**

1. Costo adicional en la titulación de un predio familiar	US\$ 28
2. Costo adicional por la espera promedio de 4 años para lograr el aumento que la titulación induce en el valor del predio 1/	US\$ 300
3. Costo total adicional para una familia	US\$ 328
4. Costo total adicional para las 1.8 millones de familias cuyos predios son todavía informales	US\$ 590 millones

1/ Pérdida en valor actual ocasionada por tener que esperar 4 años más para obtener el incremento de US\$ 925, en promedio, en el valor del predio. Se usó una tasa de descuento de 10% anual.

A PARTIR DE JUNIO 2004 CON LA LEY 27755, GRACIAS AL REGRESO DE LOS NOTARIOS, LOS POBRES TIENEN QUE PAGAR 4 VECES MÁS PARA EFECTUAR TRANSACCIONES RELATIVAS A SUS PREDIOS (COMPRAR, VENDER, ARRENDAR, HEREDAR, DONAR, ETC)



En Junio del 2004 continuó la desactivación del sistema de formalización de la propiedad: regresa el monopolio notarial.

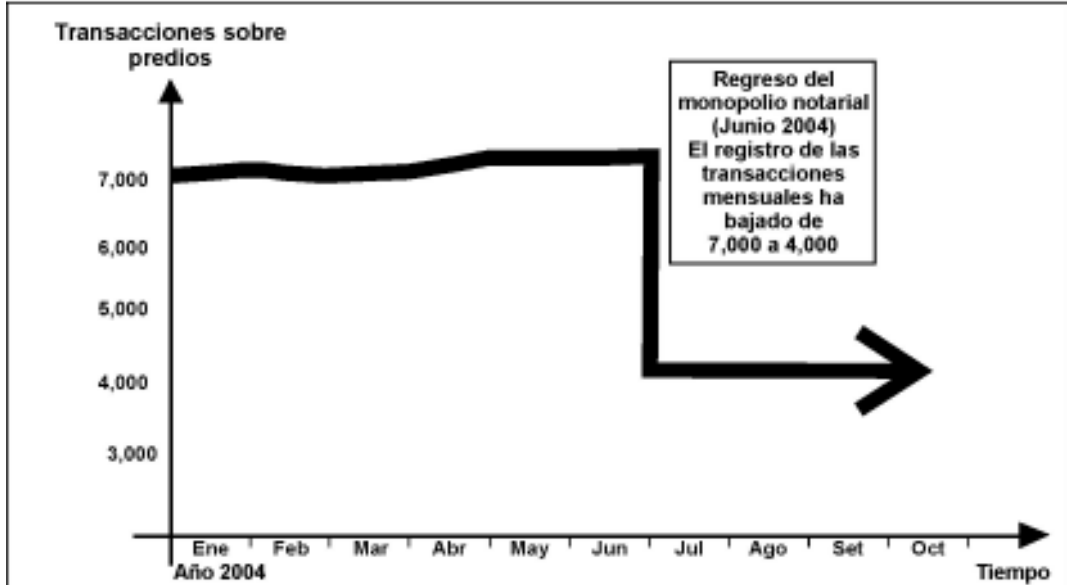
LA RESTITUCIÓN DEL MONOPOLIO NOTARIAL NO HA TENIDO EN CUENTA QUE LA MAYOR PARTE DE PERUANOS PREFIEREN EL FORMULARIO REGISTRAL A LA ESCRITURA PÚBLICA



Desde 1998 con apoyo de AP, APRA, IU, PPC, SODE, gremios empresariales y organizaciones populares, se dictó el D.Leg. 495 que rompió el monopolio notarial. Desde entonces 3 de cada 4 peruanos, especialmente los más pobres, escogieron registrar sus compras, ventas, hipotecas, arrendamientos y otros con el formulario firmado por abogado.

DEMANDA DE LOS NOTARIOS PATROCINADA POR EL DR. VALENTÍN PANIAGUA

COMO RESULTADO DEL RETORNO DEL MONOPOLIO NOTARIAL DESDE JUNIO DEL 2004 (LEY 27755), LOS POBRES HAN DEJADO DE REGISTRAR 3,000 TRANSACCIONES AL MES



Transacciones formales de los pobres (compraventas, arrendamientos, hipotecas, etc) colapsan por regreso de monopolio notarial.  
 Fuente: COFOPRI

## COSTOS ADICIONALES GENERADOS POR MONOPOLIO NOTARIAL (LEY 27755)

1. El costo adicional que deberán pagar los propietarios por el registro de la edificación de 1.2 millones de predios ya inscritos en el Registro Predial es:	US\$ 72 millones
2. El costo adicional que deberán pagar los propietarios por el registro de la edificación de los 1.8 millones de predios que quedan por formalizar es:	US\$ 108 millones
3. Valor actual de la pérdida en el valor de las propiedades transferidas informalmente a partir de junio 2004 (a una tasa de descuento del 10%):	US\$ 282 millones
4. Valor actual del costo notarial de transferir propiedades formalmente a partir de junio 2004 (a una tasa de descuento del 10%):	US\$ 11 millones
<b>TOTAL COSTOS ADICIONALES</b>	<b>US\$ 473 millones</b>
5. Transferencia a los notarios por los rubros 1, 2 y 4, a partir de junio 2004:	US\$ 101 millones

## PROYECTO DE LEY DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA PARA RESTITUIR VIGENCIA DE FORMULARIO REGISTRAL FIRMADO POR ABOGADO

### Ley N°

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY N° 27755, LEY QUE CREA EL REGISTRO DE PREDIOS A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS**

**Artículo 1°.- Modificación del artículo 7° de la Ley N° 27755**  
Modifica el artículo 7° de la Ley N° 27755 - Ley que crea el Registro de Predios a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos en los términos siguientes:

**Artículo 7°.- Mecanismos de Simplificación, Desagudamiento y Reducción de Costos de acceso al Registro.**

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) implementará puntualmente en el Registro de Predios los mecanismos de simplificación, desagudamiento y reducción de costos para facilitar la inscripción registral del derecho de propiedad con arreglo de las normas contenidas en los Decretos Legislativos Nº 493 y 567.

Dichos mecanismos deberán preservar la seguridad jurídica de las inscripciones registrales en armonía con lo prescrito por el artículo 201° y demás del Código Civil.

Para efecto de las inscripciones y de inscribir el valor del inmueble, los interesados optarán libremente por la escritura pública o el formulario registral. En este último caso, podrán usar alternativamente los servicios de un abogado o de un notario público para la inscripción del formulario registral.

Los actos y contratos inscribibles en el Registro de Predios que, de acuerdo a la legislación vigente requieren de escritura pública para su constitución podrán constituirse alternativamente en escrito o formulario registral firmado por abogado o notario público.

La SUNARP mantendrá puntualmente la utilización de dichos mecanismos a todos los Registros Públicos que conforman el Sistema Nacional de los Registros Públicos, para lo cual deberá efectuar previamente los estudios correspondientes.

A efectos de la referida extensión, la SUNARP continuará ejecutando el proyecto de interconexión de sus oficinas a nivel nacional a fin que todos los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos tengan competencias unificadas.

**Artículo 2°.- Responsabilidades del abogado o notario que suscribe el formulario registral.**

Al suscribir el formulario registral, el notario público o abogado colegiado verifica que las firmas (personas) corresponden a las partes intervinientes en el acto o contrato. Asimismo, en relación a los intervinientes, verifica su identidad, la libre expresión de su voluntad, su capacidad legal y que las condiciones del acto o contrato y los datos relativos al inmueble están claros y correctamente expresados, otorgándole feche cierta al acto o contrato y responsabilizándose de la veracidad y legalidad del contenido del formulario registral.

Si la inspección solicitada fuere observada o rechazada por causa imputable al notario público o al abogado colegiado o verificador que suscriben el formulario registral, estos deberán atender a su costo un nuevo formulario, a fin de caso, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubieren lugar.

Mientras no se extienda el nuevo formulario, el notario público, abogado colegiado o verificador, no podrán suscribir ningún otro formulario. La prohibición quedará extendida a cualquier formulario que, en el futuro, se formule en el Registro de Predios, según corresponda.

**Artículo 3°.- Requisitos exigidos a los abogados que suscriben formularios registrales.**

Para ejercer válidamente las funciones a que se refiere el artículo anterior, los abogados deberán cumplir con los requisitos siguientes:

1. Dar fe inscrito en el correspondiente Índice de Profesionales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP); y
2. Tener la condición de miembros hábiles en su respectivo Colegio de Abogados.

**Artículo 4°.- Reglamentación.**

La presente ley será reglamentada por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos en el plazo máximo de treinta (30) días.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de octubre del año del mil cuatrocientos



# Bibliografía

- AA.VV. «Experiencias en mejoramiento barrial en América Latina: Cuatro casos de estudio». En: OLIVIA, Armando (ed.). *Experiencias y prácticas sobresalientes en mejoramiento de barrios: Una visión compartida en América Latina. Los Casos de El Salvador, Colombia, Perú y Honduras*. Parte IV. Bogotá: FUNDASAL y CORSAID, 2004, pp. 38-52.
- ALLOW, Serge. *Lima en cifras*. Lima: CIDAP-IFEA, 1989.
- ANTLE, John. *Endogeneity of Land Titling and Farm Investments: Evidence from the Peruvian Andes*. Working Paper. Bozeman: Montana State University, Department of Agricultural Economics and Economics, agosto de 2003.
- APOYO CONSULTORÍA. *Encuesta de Línea de Base*. Reporte Final. Proyecto Derechos de Propiedad Urbana. Lima: COFOPRI, noviembre de 2000.
- APPENDINI, K. «Land regularization and conflict resolution: the case of Mexico». En *Reforma Agraria, colonización y cooperativas* 2002 (2), México D. F.
- ARTHUR ANDERSEN BUSINESS CONSULTING. *Estrategia para la sostenibilidad de largo plazo del Sistema de Registro de la Propiedad Predial*. Informe Final. Lima: COFOPRI, diciembre de 2000.
- BANCO MUNDIAL y APOYO CONSULTORÍA. *Estudio para el diseño de un sistema de información de precios del mercado inmobiliario urbano marginal e implementación del mismo*. Lima: COFOPRI, septiembre de 2003.
- BULLARD GONZÁLES, Alfredo. «Sistema de titulación de la propiedad. Un análisis de su realidad organizativa». En: *Thémis Revista de Derecho* 49 (diciembre de 2004), pp. 326-328.
- \_\_\_\_\_. «La propiedad inconclusa». En: *Ius et Veritas* XIV (29), 2004, pp. 100-108.
- \_\_\_\_\_. «Los sistemas de transferencia de propiedad». En: *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales*. Lima: Palestra Editores, 2003, pp. 145-164.

- \_\_\_\_\_. «Un mundo sin propiedad. ¿Por qué algunos deben excluir a los otros?». En: *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales*. Lima: Palestra Editores, 2003, pp.139-143.
- CALDERÓN COCKBURN, Julio. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2005.
- \_\_\_\_\_. «Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización». En: *¿Ha Mejorado el Bienestar de la Población? Balance de las principales políticas y programas sociales*. Lima: CIDE, Centro de Investigación y Desarrollo, 2001, pp. 63-92.
- \_\_\_\_\_. «La tierra prometida». En: *QUEHACER* (Mayo-Junio 2000), Lima: DESCO, pp. 84-88.
- \_\_\_\_\_. y MAQUET, M. Paul. *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1989)*. Lima: CENCA, Instituto de Desarrollo Urbano, 1990.
- \_\_\_\_\_. y OLIVERA CÁRDENAS, Luis. *Municipio y pobladores en la habilitación urbana (Huaycán y Laderas del Chillón)*. Lima: DESCO, 1989
- CANTUARIAS, Fernando y DELGADO, Miguel, «Peru's Urban Land Titling Program». Estudio de Caso. Shanghai: *Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference*, 25-27 de mayo, 2004.
- CHICO Y ORTIZ, José María. «Seguridad jurídica y revisión crítica de los principios hipotecarios». En: *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario LXXI* (626, enero-febrero), 1995, pp. 26, 30-31.
- COLLIER, David. *Squatters & Oligarchs. Authoritarian Rule & Policy Change in Peru*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1976.
- \_\_\_\_\_. «Los pueblos jóvenes y la adaptación de los migrantes al ambiente urbano limeño». En: *Estudios Andinos* 3:3, 1973.
- CONSORCIO ESAN-IMASEN. *Segunda Encuesta de Hogares para la Medición del Impacto del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana en el Bienestar de la Población*. Informe Final. Lima: COFOPRI, octubre de 2004.
- COOTER, Robert D. «Análisis económico del derecho de propiedad». En: *Thémis Revista de Derecho* 48 (julio de 2004), pp. 261-267.
- DE SOTO, Hernando. «La ley y la propiedad fuera de occidente: algunas ideas para combatir la pobreza». En: *Thémis Revista de Derecho* 48 (julio de 2004), pp. 15-21.
- \_\_\_\_\_. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio, 2000.
- \_\_\_\_\_. *El Otro Sendero*. Lima: Editorial El Barranco, 1986.

- DESCO, CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO. *Densificación habitacional. Una propuesta de crecimiento para la ciudad popular*. Lima: DESCO, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Estudio de Cultura Registral*. Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana. Informe Final. Lima: COFOPRI, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Historia y reivindicaciones de los PPJJ de Canto Grande 1980*. Informe. Lima: diciembre de 1980.
- DIETZ, Henry A. *Urban Poverty. Political Participation, and the State, Lima 1970-1990*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Poverty and Problem-Solving under Military Rule. The Urban Poor in Lima, Peru*. Austin y Londres: University of Texas Press, 1980.
- DRIAN, Jean-Claude. *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. Lima: IFEA y DESCO, 1991.
- ELICKSON, Robert C. *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- EPSTEIN, Richard A. «Un vistazo más claro de ‘la catedral’: el dominio de las reglas de propiedad». En: *Thémis* Revista de Derecho 45 (diciembre de 2002), pp. 195-227.
- \_\_\_\_\_. «Costos de transacción y derechos de propiedad, o ¿buenos cercos hacen buenos vecinos?». En: POSNER, Eric (comp.). *Law & Economics. El análisis económico del Derecho y la Escuela de Chicago*. Lecturas en honor de Ronald Coase. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2002, pp. 249-264.
- ESCOBAL, Javier; SAAVEDRA, Jaime y TORERO, Máximo. «Los activos de los pobres en el Perú». En: *Documentos de trabajo de la Red de Centros*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo R-361, mayo de 1999.
- Estudios Andinos* Revista de Ciencias Sociales en la Región Andina 9. Número especial: «Participación Popular, Planificación y Pueblos Jóvenes», La Paz, 1973.
- FERNÁNDEZ DÁVILA LLERENA, Berta y OLIVER PALOMINO, Lilian. *El Registro de Predios: Efectos en la formalización de la propiedad predial. Beneficios y deficiencias*. Tesis presentada para optar grado de Magíster. Lima: Universidad de Lima, Escuela de Postgrado Maestría en Derecho Empresarial, 2005.
- FIELD, Erica. *Fertility Responses to Urban Land Titling Programs: The Roles of Ownership Security and the Distribution of Household Assets*. Mimeo. Cambridge: Harvard University, 2003.

- \_\_\_\_\_. «Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru». En: *Princeton Law & Public Affairs Working Paper* 02 (1), octubre de 2002.
- \_\_\_\_\_. y TORERO, Máximo. *Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program*. Documento de Trabajo. Cambridge: Harvard University, 2004.
- FLEISIG, Heywood W.; DE LA PEÑA, Nuria y CANTUARIAS, Fernando. *Trabas legales al crédito en el Perú: Garantías mobiliarias*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2000.
- FORNO, Hugo. «El Contrato con efectos reales». En: *Ius et Veritas* 7 (1993), pp. 77-87.
- FRIEDMAN, David. «Una consideración positiva sobre Derechos de Propiedad». En: *Themis Revista de Derecho* 48 (julio de 2004), pp. 39-49.
- \_\_\_\_\_. *Law's Order. What Economics has to do with Law and why it Matters*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- GAGO PRIALÉ, Horacio. «El peor de los males sociales resultó un producto de exportación ¿Informalidad o espontaneidad global? Por qué unos derechos son más eficientes que otros». En: *Ius et Veritas* 25 (junio de 2003), pp. 406-411.
- GALIANI, Sebastián y SCHARGRODSKY, Ernesto. *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, 2005.
- GARCIA MONTÚFAR, Guillermo. *Los sistemas de administración de tierras en el Perú*. Informe Final. Lima: Banco Mundial, 2002.
- GIANELLA, Jaime. *Encuesta de Hogares en Lima Metropolitana*. Lima: DESCO, 1967.
- GILBERT, Alan. *Housing in Latin America*. Washington: Banco Interamericano del Desarrollo (BID). INDES y European Union Joint Program Working Papers. Working Paper Series I-7UE, agosto de 2001.
- GONZÁLES LOLI, Jorge Luis. «Seguridad jurídica y registros inmobiliarios: Un enfoque desde el análisis económico del derecho». En: *Derecho Registral I*. Primeras Jornadas Preparatorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral. Oficina Registral Regional, Región Inka, Sunarp. Lima: Gaceta Jurídica Editores, 2005, pp. 87-104.
- \_\_\_\_\_. «La escritura pública y el sistema registral». Exposición en el Primer Encuentro Nacional de Notarios del Perú *Seguridad jurídica: Función notarial y registral*. Lima: 20 y 21 de abril de 2002.
- GONZÁLES OLARTE, Efraín. *Los Misterios de Hernando de Soto: Comentario al libro 'El Misterio del Capital'*. Lima: diciembre de 2000.

- ILD, INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA. *Trabas Notariales Niegan Libre Comercio e Integración a los Pobres*. Nota de Prensa, diciembre de 2004.
- INSTITUTO CUÁNTO. *Metodología para el estudio del mercado inmobiliario urbano marginal*. Lima: COFOPRI, 2001.
- KAGAWA, Ayazo. «Policy Effects and Tenure Security Perceptions of Peruvian Urban Land Tenure Regularization Policy in the 1990s». Documento de Trabajo. Londres: *ESF/N-AERUS International Workshop*, 2001.
- KRUEGER, Alan B. «Study Looks at Squatters and Land Titles in Peru». En: *The New York Times* enero 9, 2003.
- La Libertad*. Revista peruana de Jurisprudencia.
- LAQUIAN, Aprodicio (ed.). *Rural-Urban Migrants and Metropolitan Development*. Toronto: INTERMET, 1974.
- LLOYD, Peter, *The 'young towns' of Lima. Aspects of urbanization in Peru*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- MAITLAND, Frederic William. «The Forms of Action at Common Law, 1909». En: *Medieval Source Book*: <<http://www.fordham.edu/halsall/basis/maitlandformsaction.html>>.
- MATOS MAR, José. *Desborde Popular y Crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Estudio de las Barriadas Limeñas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Departamento de Antropología y Facultad de Letras y Ciencias Humanas, 1967.
- MORRIS GUERINONI, Felipe. *La formalización de la propiedad en el Perú: Develando el misterio*. Lima: COFOPRI, 2004.
- MOSQUEIRA, Edgardo. «Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de propiedad». En: ABUSADA, Roberto; DU BOIS, Fritz; MORÓN, Eduardo y VALDERRAMA. *La reforma incompleta. Rescatando los Noventa*. Tomo II. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, 2000, capítulo 14, pp. 107-169.
- \_\_\_\_\_. «¿Es la propiedad una ilusión? De cómo las leyes han sido incapaces de crear un sistema de derechos de propiedad». En: *Ius et Veritas* 16, 1998, p. 109.
- OLIVERA C., Luis y BALLÓN, Eduardo, «Lima y su Organización Urbano Popular». Seminario Internacional *Ciudades, Movimientos Sociales y Poder Local en América Latina*. Lima: DESCO, Universidad de Lima, Facultad de Ciencias de la Comunicación y AECCI, diciembre de 1993.

- ORTIZ PASCO, Jorge, *Apuntes de Derecho Registral*. Lima: Dante Antonioli Delucchi Editor, 2005a.
- \_\_\_\_\_. *Ley de procedimientos no contenciosos notariales. Ámbito general y procedimientos*. Análisis en Resumen de la Ley sobre procedimientos no contenciosos notariales. Documento redactado para el curso de Derecho Notarial, Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2005b.
- \_\_\_\_\_. *Formalización de la Propiedad-COFOPRI*. Documento redactado para el curso de Posgrado en Derecho Registral Inmobiliario, Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Marco Legal e Institucional*. Proyecto Derechos de Propiedad Urbana Banco Mundial - COFOPRI. Lima: COFOPRI, 2002.
- \_\_\_\_\_. *¿Cómo formaliza COFOPRI?* Documento de Trabajo. Lima: COFOPRI, 2001.
- PÁSARA, Luis. *Derecho y Sociedad en el Perú*. Lima: Servicios Editoriales Arteta, 1988.
- PAYNE, G. *Informal Housing and Land Subdivisions in Third World Cities: A Review of the Literature*. Oxford: CENDEP, 1989.
- PONCE, Ana y HENRÍQUEZ, Narda (eds.). *Lima: Población, trabajo y política*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales, 1985.
- POSNER, Eric A. *Law and Social Norms*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- POSNER, Richard A. «Savigny, Colmes y el análisis económico del derecho de posesión». En: *Thémis Revista de Derecho* 48 (julio de 2004), pp. 55-70.
- RAMÍREZ CORZO, Daniel y RIOFRÍO, Gustavo. *Land Titling: A path to Urban Inclusion? Policy and Practice of the Peruvian Model*. Urban Observatory. Lima: DESCO, 2005.
- RIOFRÍO, Gustavo. *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. Lima: DESCO, 1991.
- \_\_\_\_\_. «Nuevos problemas en las viejas barriadas de Lima». En: *QUEHACER* (Enero 1983), Lima: DESCO, pp. 93-105.
- \_\_\_\_\_. *Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima 1940-1978-1990*. Lima: DESCO, 1978.
- \_\_\_\_\_. y DRIANT, J.C., *¿Qué vivienda han construido? Nuevos problemas en viejas barriadas*. Lima: CIDAP, IFEA y TAREA, 1987.
- ROBERTS, Bryan R. y PORTES, Alejandro. «Coping with the Free Market City Collective Action in Six Latin American Cities at the End of the Twentieth Century». En: *Latin American Research Review* 41 (3, junio de 2006), pp. 57-83.

- ROSSINI, Renzo G., THOMAS, Jim H. y EQUIPO ECONÓMICO DEL ILD. *Los fundamentos estadísticos de 'El Otro Sendero'. Debate sobre el Sector Informal en el Perú*. Taller de Investigación. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1987.
- RUIZ, Alvina; ESCALANTE, Carlos; ESPINOZA, Néstor; CERRÓN, César y LLONA, Mariana. *Agua potable y saneamiento en los asentamientos urbanos de Lima metropolitana, Perú. 5 Estudios de Caso*. Lima: Habitat International Coalition, 1994.
- SALINAS RIVAS, Sergio. «Capital institucional, sistema de propiedad y desarrollo económico». En: *Ius et Veritas* VIII (14), pp. 213-231.
- SASE, SEGUIMIENTO ANÁLISIS Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Estudio sobre la dinámica de los asentamientos humanos*. Lima: COFOPRI, 2002.
- SUNSTEIN, Cass R. *Behavioral Law & Economics*. Cambridge: Cambridge University, 2004.
- \_\_\_\_\_. «Propiedad y constitucionalismo». En: *Thémis Revista de Derecho* 48 (julio de 2004), pp. 23-38.
- TORERO, Máximo y FIELD, Erica. *Impact of Land Titles over Rural Households*. Documento de Trabajo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper OVE/WP-07/, agosto de 2005.
- TURNER, John. «Nueva visión del déficit de vivienda». En: *Cuadernos DESCO*. Lima: DESCO, abril de 1966, pp. 1-25.
- VARLEY, A. M. «The Relationship Between Land Tenure Legislation and Housing Improvement». En: *Development and Change* 18, Londres: SAGE, 1987, pp. 463-481.
- VILCA MONTEAGUDO, Elard (Notario de Puno) «Los asuntos no contenciosos de competencia notarial. Balance y Perspectivas». En: *VIII Congreso del Notariado Peruano*, 1-9 de octubre, 1965.
- WEBB, Richard. «El costo de la tranquilidad». Artículo de opinión. En: *Diario El Comercio*, 20 de marzo de 2006.
- \_\_\_\_\_. *La guerra de Lima*. Artículo de opinión. En: *Diario El Comercio*, 20 de febrero de 2006.
- ZAPATA VELASCO, Antonio. «Sociedad y poder local». La comunidad de Villa El Salvador 1971-1976». En: *Testimonios y reflexiones de un actor: Michel Azcueta*. Lima: DESCO, 1996.
- ZOLEZZI, Mario; TOKESHI Juan y NORIEGA Carlos. *Densificación habitacional. Una propuesta de crecimiento para la ciudad popular*. Lima: DESCO. Programa Urbano, 2005, p. 27.
- \_\_\_\_\_. «Cuando se confunde desarrollo urbano con entrega de lotes». En: *QUEHACER* (Enero-Febrero 2000), Lima: DESCO, pp. 30-33.



El derecho de propiedad en los asentamientos humanos tiene una diversidad de causas, evoluciona gradualmente y es mayor de lo que se piensa. En consecuencia, los beneficios del derecho se generan también en forma parcial y gradual, conforme avanza la consolidación del derecho. Esta visión se basa en una gran cantidad de evidencia empírica que se detalla en el trabajo, así como en una revisión de las normas que rigen para esos derechos.

Desde esta óptica, el presente trabajo analiza en forma pormenorizada las cifras contenidas en la Nota de Prensa emitida por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) el 17 de diciembre de 2004, que se referían a los efectos económicos del sistema de formalización de la propiedad en los asentamientos humanos, y concluye que las mencionadas cifras adolecen de errores de cálculo y de concepto, produciéndose una gruesa sobreestimación de los beneficios netos que podrían atribuirse al sistema de formalización, creado por un conjunto de medidas adoptadas entre 1988 y 1996.

Esperamos que esta interpretación sea una guía más realista para la formalización de políticas orientadas al derecho de propiedad y al alivio de la pobreza urbana.

## DE LOS AUTORES

**RICHARD WEBB.** Director del Centro de Investigación de Economía de la Universidad de San Martín de Porres (CIE-USMP). Ph. D. por la Universidad de Harvard, ex presidente del Banco Central de Reserva del Perú. Coautor de *The World Bank, its first half century* y de *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Fue profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Princeton University, Toronto University y Presidente de Málaga-Webby Asociados.

**DIETHER BEUERMANN.** Investigador Visitante del CIE-USMP. Administrador y economista por la Universidad de Lima; M. Sc. in Finance por la Universidad de Durham. Es coautor de los libros *Methodology and Implementation of Value-at-Risk in Emerging Fixed-Income Markets with Infrequent Trading* y *The Dynamics of the Short-Term Interest Rate in the U.K.*

**CARLA REVILLA.** Investigadora del CIE-USMP. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesora adjunta en la Facultad de Derecho de la misma universidad.

ISBN 9972-9452-4-3



9 789972 945243