

*Unas Experiencias Regionales con la
Modernización de Registros*

por Steven E. Hendrix*

Land Tenure Center; University of Wisconsin--Madison
1357 University Avenue, Madison, WI 53715
Tel: (608) 262-3657; Fax: (608) 262-2141
Correo Electrónico: landtenure.center@mail.admin.wisc.edu

Presentación sometida a:

Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
Gobierno de El Salvador

El Banco Mundial
Región de América Latina y el Caribe
Oficina de Agricultura y Recursos Naturales
Departamento II

Agencia para el Desarrollo Internaccional (USAID)
Oficina de Desarrollo Rural en la División de
América Latina y el Caribe (LAC/DR/RD);
y la Misión USAID en El Salvador

Mayo de 1.994

* Steven E. Hendrix es un consultor jurídico del Land Tenure Center, University of Wisconsin--Madison. También es miembro del Institute for Legal Studies, University of Wisconsin Law School. Este informe se preparó para el Seminario-taller de preparación del Sub-Proyecto de administración y tenencia de tierras, Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria, del Gobierno de El Salvador, San Salvador, 16-17 de mayo de 1.994. Refleja la opinión personal del autor.

Honduras

Descripción del Proyecto:

Nombre: Proyecto de Titulación de Tierras (PTT, 1982).

Cobertura: Incluye seis departamentos: Santa Bárbara, Comayagua, Cortés, Copán, Yoro, y La Paz, con una área total de 3,238,000 hectáreas. Minifundios están en su mayoría excluidos.

Financiamiento: \$4.2 MM del Gobierno de Honduras, \$2.5 MM de donación de los EE.UU. (AID), y \$10 MM préstamo de la AID, total de \$16.7 MM.

Resultado: El sistema fue capaz de generar unos 500 títulos al mes, la mitad de los anticipados 50 títulos al día (1,050/mes). Se opina que esto fue resultado de problemas institucionales y políticos, junto con la falta de publicidad.

Marco Institucional: La INA (Instituto Nacional Agrario). Salvo La Paz, para todo el trabajo catastral y de delineación se le contrató al DEC (oficina nacional de catastro).

Enseñanzas:

Positivas:

descripción espacial: linderos generales, salvo donde los linderos no se identifican con fotos aéreas. No se justifican costos por mayor precisión. No requiere monumentación. Se usa la agrimensura tradicional donde las fotos aéreas no sirven, debido a niebla, forestación, falta de aspectos físicos en la tierra, etc.

descripción textual: identificación del inquilino y su forma de tenencia (individual, comunero, sociedad, grupo campesino, beneficiario, heredero de un beneficiario). Se nota todo esto en la "ficha catastral". También, se hace una encuesta socioeconómica (sexo, edad, educación, estado civil, empleo, ingreso anual, cosechas, ventas, etc.), y un informe técnico de valorización (incluye inclinación, tipo de suelo, acceso a la parcela, etc.).

Simplificación del proceso de registración: por la introducción de "formularios".

Utilidad: Honduras tiene el objetivo a largo plazo de preparar un catastro multifinalitario. Usuarios actuales del Catastro son la Corporación Hondureña del Desarrollo de Forestación, el Ministerio de Recursos Naturales, el Instituto

Hondureño de Cultivo de Café, la empresa nacional de Electricidad, y el Ministerio de Construcción, Obras Públicas y Transporte.

Negativas:

Campaña de publicidad: En teoría se hace con tres meses de anticipación: en la práctica han sido muy pocos los avisos.

Complejidad: La generación de planos catastrales es complicada, por el uso de alta tecnología para combinar varios productos gráficos digitalizados.

Mantenimiento: Telón de Aquiles--falta de procesamiento de datos, debido a: (1) deseo de expandir la cobertura a nivel nacional lo más pronto posible; (2) Requerimiento de catastrar todo un departamento antes de implementar el nuevo sistema de Folio Real. Es decir, la aplicación de todo el sistema de Folio Real a todo un departamento sólo después de la delimitación y titulación (Supuestamente, el catastro coincidiría con la jurisdicción del Registro. En términos prácticos, no tuvieron un catastro en ningún municipio aún a partir de 5 años del proyecto. (Es posible que perdieran mucha información por no mantener los documentos durante el proceso); (3) falta de recursos financieros. Sólo hay un registro por departamento. Las distancias para realizar registros son largas.

Calidad: Errores típicos: esquinas de propiedad no registradas, parcelas internas omitidas, errores del uso de símbolos de plano. Tuvieron que re-catastrar entre 30 y 40% debido a: (1) Investigadores no caminaban los linderos con los dueños. (2) Supervisores tuvieron demasiados equipos. (3) Participantes no tuvieron incentivos para producir planos con calidad.

(fuente principal de información: G. Barnes, "A Comparative Evaluation Framework," Land Tenure Center Research Paper 102, 1990).

Ecuador

Descripción del Proyecto

Nombre: PROLETIERRA

Cobertura: 15% del Ecuador (4 millones de hectáreas) con delineación de 400,000 parcelas rurales y 120,000 títulos nuevos en 5 años (a partir de 1987). Hay un Registro de Propiedad en cada Cantón.

Financiamiento: \$9.7 MM del Gobierno, \$ 7 MM préstamo de USAID, \$3.3 MM donación de USAID, Total de \$20 MM (1987).

Resultados: Se espera que las mejoras en eficiencia de titulación permitirá continuación sin recursos adicionales de donantes.

Marco Institucional: IERAC (el instituto ecuatoriano catastral) coordina el flujo de información del Ministerio de Agricultura (que registra cooperativas, comunas, asociaciones agrarias y define los linderos de áreas forestales), Ministerio de Gobernación (que establece cantones, parroquias y linderos de áreas urbanas), Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Recursos Naturales, Ministerio de Defensa, Instituto Geográfico Militar (que mantiene planos de 1:12,500), DINAC (Dirección Nacional de Catastro).

Enseñanzas

Positivas

linderos: generales. En términos de calidad, el uso de un proceso automatizado ha ayudado. Pero se usan líneas rectas como una aproximación del lindero verdadero. ¿Significativo? Probablemente no.

Alianza Pública-Privada y Contratos: Compra de planos catastrales del IGM y del sector privado. Agrimensores del IERAC diseñan los planos de parcelas. El proyecto usa expertos externos para facilitar la preparación de investigadores profesionales en el uso de tecnología.

Registro obligatorio: Ecuador es uno de los pocos países latinoamericanos con titulación obligatoria. El Registro Público es la entidad encargada de la titulación, junto con notarios.

Mantenimiento: más ágil, por tener registros a nivel de cantón. Crédito es el incentivo para inscribir el título formal. Empresas informáticas pueden reparar equipos de computadora.

Utilidad: concepto de una red de información en vez de una central de información.

Negativas:

Mantenimiento: Débil con respecto a la cartografía; peligroso para todo el sistema.

(fuentes principales de información: G. Barnes, "A Comparative Evaluation Framework," Land Tenure Center Research Paper 102, 1990; DAI, Evaluación del Registro Ecuatoriano, 1991).

Santa Lucía

Descripción del Proyecto:

Nombre: "Land Registration and Titling Project (LRTP)"--Proyecto de Registro y Titulación de Tierras.

Cobertura: Se declaró que toda tierra estaba exenta de reclamos. El Proyecto empezó de fojas cero. Toda persona tuvo que presentar una solicitud con información de la ubicación de su predio, cómo obtuvo su tierra y otros datos pertinentes como linderos y colindantes. El Gobierno garantiza los nuevos títulos.

Financiamiento: Mayormente una donación USAID de \$8.5 MM. (1983). Incluyó el uso de la empresa United Aerial Mapping (sector privado), con un contrato de "cost-plus", es decir gastos más un porcentaje de ganancia.

Resultado: Énfasis en la adjudicación, no en el uso de tecnología avanzada de agrimensura.

Marco Institucional: 18 agencias de gobierno fueron identificadas como usuarios primarios del sistema. Énfasis en el intercambio de información.

Enseñanzas:

Positivas:

descripción espacial de la tenencia: afortunadamente, los linderos fueron bien identificados. Por ser más rápido y económico, se usaron linderos generales.

descripción textual de la tenencia: Para demostrar el interés en la propiedad, el propietario tiene que presentar documentación de su tenencia, por lo menos durante los últimos 10 años. Período de prescripción es 30 años. Títulos provisionales en casos de posesión entre 10 y 30 años. Dificultades en casos de tenencia familiar.

mecanismo de conversión de información catastral. No tuvieron problema de conversión de información catastral, dado que tuvieron un plano nacional actualizado. El proyecto no tuvo que crear planos parcelarios, dado que fueron incluidos en el plano nacional.

salida: El plano catastral se usa como un índice del registro. Hay planos parcelarios, un archivo de parcela, nuevos títulos.

mantenimiento: cambios de tenencia han sido pocos, y estos no han sido un problema.

Complejidad: Dado que la obra se adjudicó a contratistas, el Gobierno no tuvo problemas en la compra de equipo de mapeo o en entrenar personas para operar o mantener el equipo.

Negativas:

Tenencia Familiar: dificultades en la definición de derechos.

Identificación de dueños: ausencia de un sistema nacional de identificación de personas, y costumbre de uso de unos nombres y unos apellidos por persona.

agrimensores nacionales: tienen una experiencia mínima con linderos generales y con el nuevo sistema.

Mercados Informales: este mecanismo es una amenaza al sistema formal. (ej. la herencia).

(fuente principal de información: G. Barnes, "A Comparative Evaluation Framework," Land Tenure Center Research Paper 102, 1990).

Guyana

Descripción de la Situación Actual

Constitución: tierra como un bien "social," no un bien "económico".

Informalidad: alto nivel.

(1) Propiedad Privada--"Freehold Property."

El Registro Público tenía una buena reputación hace 10 años.

Registro Principal en Georgetown, oficina subalterna en New Amsterdam.

El proceso requiere abogados.

Calidad inferior del papel. Documentos se deterioran.

1. Sistema holandés de ventas, "transport system"

Mayormente en las áreas rurales. Promedio de 3 meses por transacción con posibilidades de más allá de un año. Requiere la publicación en la Gaceta Oficial. Descripciones largas y físicas de la tierra. El Registrador necesita firmar la documentación.

2. Sistema Inglés, sistema "Torrens". El "Land Registry System".

Principalmente en las áreas urbanas. Teóricamente un proceso mucho más sencillo, pero requiere la medición y agrimensura. Se llama la "transferencia de título" ("transfer of title")

Tierras Públicas: Comisión de Tierras y Agrimensura (Lands and Survey Commission)

Alquiler ("primera distancia"--"1st depth"), licencias (licenses)(segunda distancia), permisos (permits, tercera distancia)... ventas.

Dotaciones temporales y alquileres a corto plazo. Programas de Desarrollo de Tierras (Land Development Schemes).

En teoría, con permiso, se compra y vende, hipoteca, etc.

1. Tierras del Gobierno (Government Lands), incluidos en el "Deeds Registry Act" no se venden. Plazo máximo de alquiler--21 años. Son las tierras obtenidas por el Gobierno por transferencia o por donación.

2. Tierras del Estado. No hay límite de plazo de alquiler. Se llamaban "Crown Lands" (tierras del reino).

Catastro/planos/documentos:

Mal estado físico.

Duplicación de esfuerzo entre la Comisión de Tierras y Agrimensura, Ministerio de Minas, Ministerio del Medio Ambiente y el Registro de Títulos.

Falta de información para hacer inversión, reubicación, manejo forestal, etc.

Capacidad Institucional:

Incapacidad para determinar el precio de mercado. El Gobierno está en proceso de vender tierras públicas, extender contratos de alquiler, cobrar impuestos y alquileres, etc. Se necesita mucho apoyo técnico para formular una política agraria.

(fuente principal de información: Estudio de Guyana por Hendrix, 1993).

Venezuela

Descripción de la Condición Actual de los Registros y el Catastro

Cobertura: En teoría, a nivel nacional. El proyecto de catastro empezó en los años 30.

Financiamiento: A veces ha sido alto. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Catastro gastó \$22 MM entre 1974 y 1978.

Resultados: En la práctica, muy poco ha sido realizado en el catastro. Quizás 7 de 276 municipios tienen información catastral actualizada. Menos de 5% de los beneficiarios agrarios tienen un título agrario registrado en el sistema de Registro Público, aunque sea obligatoria su registración. Un reciente estudio encontró que aproximadamente dos tercios de los planos catastrales existentes tuvieron errores graves. Al contrario, en áreas urbanas, normalmente, se encuentran los lotes en el Registro Público.

Marco Institucional: La Oficina Nacional de Catastro tiene un grave problema de gerencia.

Negativas:

1. Pobre recolección de información.
2. Información mal mantenida.
3. Falta de normas técnicas para la producción de información catastral y para llevar a cabo el proyecto catastral.
4. Falta de supervisión de contratantes.
5. Falta de entrenamiento profesional.

Enseñanzas

En la actualidad, el Gobierno de Venezuela no ha hecho un programa serio para la creación de un sistema nacional, comprensivo, y confiable de catastro y registro. Para corregir la situación, casi hay que empezar de nuevo con la recolección de información catastral.

(Fuente principal: Estudio TRENARG de los Registros Venezolanos, 1994).

Guatemala

Descripción del Registro General de la Propiedad

Cobertura: Todos los documentos de titulación se registran en la actualidad en una de las dos oficinas existentes en Guatemala. La oficina situada en la capital es responsable de los registros de la Ciudad de Guatemala y de otros 13 departamentos (similares a los estados en los EE.UU. en lo que se refiere a área geográfica, número de parcelas, etcétera). La oficina en Quezaltenango se ocupa del registro de títulos de los ocho departamentos restantes. El sistema de registro tiene la responsabilidad sobre tres funciones básicas: registrar documentos, realizar anotaciones sobre documentos ya registrados, y cancelar documentos (como la amortización de hipotecas en el sistema de los EE.UU.). Este sistema tiene como base el del Folio Real. El sistema de registro en Guatemala es por completo manual, no utiliza ningún tipo de tecnología para la automatización, fotocopia o microfotografía. En cambio utiliza tres tipos de libros: Libros de Recibos; Libros del Folio Real; y Libros de Copias (tomos).

Financiamiento: Se abandonó el sistema de 40-40-20 (40% al funcionario, 40% al registrador, 20% a la oficina para los gastos indirectos). Varios funcionarios y abogados entrevistados estimaron que la remuneración anual del registrador había alcanzado un promedio de entre \$400,000 y \$500,000 anuales durante los últimos cuatro o cinco años de tal sistema. A partir del autogolpe, el Registrador ha sido un funcionario público normal con sueldo de Ministro. Sin embargo, la oficina ha sufrido un grave falta de recursos económicos.

Resultados: James Rowles señala que:

- Con el tiempo, las registraciones terminan en muchas páginas separadas de los libros de registro en lugar de en páginas continuas de un mismo volumen.
- El acceso a los libros de registro es problemático cuando dos o más personas necesitan el mismo volumen.
- Los índices a disposición de los usuarios del sistema de registro no están actualizados.
- El sistema de numeración de parcelas, especialmente necesario cuando se precisa subdividirlas, no está actualizado.
- Las descripciones de límites son inexactas, lo que resulta en muchas descripciones de fincas que no corresponden al área que el propietario en efecto está trabajando.

Marco Institucional: Según Jack Rosholt, el sistema actual que utiliza el Registro de la Propiedad de Guatemala se estableció en 1878 y ha experimentado pocos cambios hasta la fecha. Como muchos sistemas similares, el guatemalteco se ha desarrollado sin el beneficio de mediciones adecuadas de las parcelas. Esta imperfección se refleja en la existencia de registros de parcelas cuya extensión aumenta o disminuye con el correr del tiempo, así como de parcelas que se venden y registran a nombre de más de un propietario al mismo tiempo.

Un sistema de registro de propiedades como el que posee Guatemala depende casi por completo de la honestidad e integridad de las personas que lo dirigen y utilizan. Rosholt advierte que algunas propiedades desaparecen del Registro, se las vuelve a registrar, y ocurren asimismo otras irregularidades similares.

Enseñanzas--Una Comisión Técnica Asesora de la Comisión de Reforma Registral, Septiembre de 1991, concluyó:

Las ventajas de Registro actual incluyen:

- El sistema del Folio Real se ha utilizado siempre;
- El sistema actual se sostiene a sí mismo con el cobro de comisiones; y
- Los documentos se registran en la actualidad de manera oportuna.

Las desventajas incluyen:

- Los registros son vulnerables a pérdidas, por accidente o remoción intencional;
- La reparación y reconstrucción de los documentos perdidos y dañados es lenta y costosa;
- El mantenimiento y la higiene del Registro son inadecuados;
- Existe una falta de espacio adecuado para el almacenamiento de los registros;
- El Registro de la Ciudad de Guatemala carece de espacio suficiente para trabajar;
- No existen copias de los documentos, en caso de su destrucción;
- No existen equipos y materiales para proporcionar al público un servicio eficiente;

- En el Registro de la Ciudad de Guatemala la falta de estantes suficientes tiene como resultado un pobre servicio al usuario;
- No existen manuales de procedimientos;
- La falta de personal calificado;
- La supervisión administrativa del Registro es inadecuada;
- No existe una legislación sobre el registro de propiedades;
- No existe un comité de supervisión de tipo legal para el Registro;
- El Registro carece de personería jurídica;
- El registrador de la propiedad es designado políticamente; y
- Hay una falta de información y apoyo para la asistencia a los usuarios.

(Fuentes principales de información: las citadas, y el estudio Hendrix, Moyer & Stochlic de los Registros en Guatemala, Land Tenure Center, 1992).

Conclusiones

Como acciones inmediatas, Dale y McLaughlin notan diez medidas para el mejoramiento de sistemas de inscripción de escrituras:¹

1. Mejorar el manejo básico de documentos.
2. Normalizar los procedimientos y formularios.
3. Mejorar los espacios de mantenimiento físico de documentos.
4. Hacer copias de micro-película.
5. Adoptar normas más flexibles de agrimensura.
6. Adoptar procedimientos más flexibles de agrimensura.
7. Examen parcial de títulos.
8. Hacer la inscripción obligatoria.
9. Computarizar el acceso a los índices.
10. Computarizar abstractos de títulos.

Construcción y mantenimiento de un registro debe hacerse de manera que los datos que contenga sean:

- Lo suficientemente exactos para apoyar los usos requeridos;
- Lo suficientemente compatibles para usarse en combinación con otras bases de datos, parte del mismo sistema; y
- Lo suficientemente amplios para que en cualquier momento pueda obtenerse información adecuada y actualizada.

Para el desarrollo e implementación de una modernización de un Registro que se ajuste en forma apropiada a las necesidades de sus usuarios, deben seguirse siete fases, que consideramos esenciales, dado las experiencias regionales que tenemos:

- Determinar el alcance que tendrá el sistema;
- Introducir la tecnología del Registro en la comunidad que lo desarrollará y utilizará;
- Estimar las necesidades de los usuarios;

¹ Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 23.

- Realizar análisis de los requisitos del sistema;
- Diseñar el sistema;
- Diseñar el plan de implementación; y
- Diseñar proyectos piloto, demostraciones y evaluaciones operativas.

El financiamiento de un Registro presenta cierto número de problemas. Por ejemplo, los costos de los sistemas Registro tienden a acumularse en las primeras etapas. Los costos de equipo, programas y datos (que a menudo ascienden al 75 por ciento o más del costo total del sistema) deben amortizarse antes de que el sistema empiece a operar.

La generación de beneficios, por otra parte, tiende a ocurrir en un plazo más largo. Esto implica que los beneficios totales no se corresponderán con el costo total hasta transcurridos de cinco a diez años de operación. Más aún, a menudo los beneficios son de tipo intangible- como la obtención de datos más exactos con mayor rapidez y la generación de nuevos productos que no eran posibles con anterioridad. No sólo muchos de los beneficios serán intangibles: muchos más serán inesperados. Todos estos factores se combinan para dificultar la evaluación económica precisa de un Registro antes de que entre en operación.

Para garantizar el apoyo financiero continuo de un Registro por parte de los individuos implicados en la formulación de políticas, deberá educárseles con toda claridad acerca de los costos y beneficios que se esperan del sistema. El plan de implementación deberá considerar formas para que las partes que integrarán el Registro echen a andar gradualmente. También deberán analizarse las posibilidades de establecer fases para los desembolsos en relación a las necesidades inmediatas del gobierno (y del sector privado) en lo que se refiere a la obtención de productos del sistema, es decir, que la necesidad específica de mejorar el sistema de registro de propiedades, revisar el sistema de tributación sobre las propiedades o resolver un problema ambiental o de tierras específico puede hacer necesario priorizar rubros imprevistos en un análisis de costos riguroso.

Una vez realizado el análisis de los costos y beneficios potenciales, puede confeccionarse un listado de objetivos mensurables con el cual contrastar el funcionamiento real del sistema. Si bien es poco probable que estos objetivos se cumplan con toda exactitud, proporcionarán una referencia general sobre la operación del Registro y sugerirán modificaciones necesarias en el plan de implementación.

Es conveniente incluir en el plan del Registro un mecanismo para su supervisión y evaluación. Al usar los objetivos mensurables y las prioridades elaboradas por los constructores y usuarios del sistema, esta supervisión guiará a los operadores del sistema y a los formuladores de políticas que deberán seguir proporcionando apoyo financiero.