# UNIVERSIDAD NACIONAL DE UCAYALI

## FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

## ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

**“LA LEY QUE DECLARA LA REVERSIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS AL DOMINIO DEL ESTADO ADJUDICADOS A TÍTULO ONEROSO CON FINES AGRARIOS, OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS – LEY N° 28667 Y SUS LIMITACIONES PARA LA REVERSIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL DISTRITO DE MANANTAY DURANTE EL AÑO 2016”.**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

**ABOGADO**

**GILDER OSWALDO ZARRIA PEZO**
**KIMBERLY FRANCESCA SÁNCHEZ TUESTA**
**JIMMY HAROLD UTIA ROMERO**

**PUCALLPA – PERÚ**

**2018**

## ACTA DE APROBACIÓN

La presente tesis fue aprobada por los miembros del Jurado Evaluador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Ucayali, como requisito para optar el Título Profesional de Abogado.

Dr. Jesús Alcibiades Morote Mescua ……
Presidente

Dra. Gloria Gonzales Santos ……
Miembro

Soc. Washington T. Quintanilla Osorio ……
Miembro

Dr. Lizandro Leveau Pezo ……
Asesor

Bach. Gilder Oswaldo Zarria Pezo ……
Tesista

Bach. Kimberly Francesca Sanchez Tuesta ……..
Tesista

Bach. Jimmy Harold Utia Romero ……..……
Tesista

## DEDICATORIA

A nuestros padres, a quienes amamos, quienes son el motor y motivo de superación en nuestras vidas, que con sus ejemplos nos motivan ser mejores personas cada día.

# AGRADECIMIENTO

Agradecer en primer lugar a Dios, quien ha sido nuestro sustentador en estos seis largos años de vida universitaria y por permitir alcanzar hasta ahora los sueños trazados.

A la Universidad Nacional de Ucayali, quien a través de sus aulas nos ha nutrido de conocimiento, ciencia y tecnología para el desarrollo profesional.

A nuestro asesor, quien con su amplio conocimiento nos permitió el llevar a cabo este proyecto de investigación y así poder desempeñarnos como profesionales capacitados y permitir desenvolver nuestro aporte de conocimiento a esta bella región.

A los docentes de esta prestigiosa casa de estudio, aquellos docentes que con sus vastos conocimientos y su experiencia en la carrera de derecho nos brindaron el conocimiento, la capacidad y la seguridad de desempeñarnos profesionalmente y así dar todo de nosotros por el mejor desarrollo y justicia para nuestra región.

Agradecer a nuestros padres, hermanos, amigos y demás familiares por el apoyo y la confianza brindados hacia nuestras personas durante estos seis años de estudio, años que sin su valioso aporte a muestra carrera, nos hubiera costado mucho más de esfuerzo para ser grandes profesionales.

# RESUMEN

El presente trabajo tuvo como problema principal ¿De qué manera la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016?

La hipótesis de investigación fue: La Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016. El tipo de investigación fue básica, y el método seguido fue el descriptivo; el diseño de la investigación fue transaccional descriptivo, la muestra estuvo conformado por 120 personas a criterio del investigador; la recolección de datos se realizó mediante encuesta y análisis documental.

# ABSTRACT

The present work has been the main problem. How does the Law that declares the reversion of rustic land to the domain of the state adjudicated for consideration for agrarian purposes, occupied by human settlements Law No. 28667, limits the reversion of the human settlements of the District of Manantay during the year 2016?

The research hypothesis was: The Law that declares the reversion of rustic properties to the domain of the state awarded for consideration for agrarian purposes, occupied by human settlements - Law No. 28667 limits the reversion of the human settlements of the Manantay District during the year 2016. The type of research was basic, and the method followed was descriptive; the design of the research was transactional descriptive, the sample consisted of 120 people at the discretion of the researcher; the data collection was carried out through a survey and documentary analysis.

# ÍNDICE DEL CONTENIDO

DEDICATORIA ..... iii
AGRADECIMIENTO ..... iv
RESUMEN ..... v
ABSTRACT ..... vi
INTRODUCCIÓN ..... ix
1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA ..... 1
1.1.1. Problema General ..... 1
1.1.2. Problema Específico. ..... 2
1.2. OBJETIVOS ..... 2
1.2.1. Objetivo General. ..... 2
1.2.2. Objetivos específicos. ..... 2
1.3. HIPÓTESIS ..... 3
1.3.1. Hipótesis General ..... 3
1.3.2. Hipótesis específicas ..... 3
1.3.3. Justificación ..... 4
1.4. SISTEMA DE VARIABLES ..... 4
1.4.1. Variable 1 ..... 4
1.4.2. Variable 2 ..... 4
1.4.3. Operacionalización de las Variables ..... 5
CAPÍTULO II ..... 6
MARCO TEÓRICO ..... 6
2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN ..... 6
2.2. BASES TEÓRICAS ..... 6
2.3. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS ..... 68
2.4. MARCO LEGAL ..... 72
CAPÍTULO III ..... 74
METODOLOGÍA ..... 74
3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN ..... 74
3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN ..... 74
3.3. COBERTURA DE ESTUDIO ..... 75
3.3.1. Población de Estudio ..... 75
3.3.2. Muestra ..... 75
3.4. INSTRUMENTOS Y TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS ..... 76
3.4.1. Instrumentos de Recolección de Datos ..... 76
3.4.2. Selección de Variables ..... 76
3.4.3. Utilización de Procesador Sistematizado ..... 76

3.4.4. Análisis Descriptivo ..... 76
3.4.5. Análisis Inferencial ..... 77
CAPÍTULO IV ..... 78
RESULTADOS OBTENIDOS ..... 78
4.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS ..... 78
CAPÍTULO V ..... 89
DISCUSIÓN DE RESULTADOS ..... 89
CAPÍTULO VI ..... 93
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ..... 93
6.1. CONCLUSIONES ..... 93
6.2. RECOMENDACIONES ..... 96
BIBLIOGRAFÍA ..... 97
ANEXO ..... 104

# LISTA DE TABLAS

**Pág.**


| | | |
|---|---|---|
| **Tabla 1.** | Asentamientos Humanos……..…….. | 78 |
| **Tabla 2.** | Distribución territorial – Distrito de Manantay…….……. | 79 |
| **Tabla 3.** | Tiempo de ocupación que llevan sobre el predio…..…. | 80 |
| **Tabla 4.** | Adjudicación del predio……..……. | 82 |
| **Tabla 5.** | Circunstancias en el que ocurrió la ocupación…… | 84 |
| **Tabla 6.** | Predios en estado de abandono……..…….. | 86 |

# LISTA DE FIGURAS


| | | Pág. |
|---|---|---|
| **Figura 1.** | Asentamientos Humanos…….... | 78 |
| **Figura 2.** | Distribución territorial – Distrito de Manantay…….…. | 79 |
| **Figura 3.** | Tiempo de ocupación que llevan sobre el predio…..…. | 80 |
| **Figura 4.** | Adjudicación del predio……..……. | 82 |
| **Figura 5.** | Circunstancias en el que ocurrió la ocupación……... | 84 |
| **Figura 6.** | Predios en estado de abandono……..….. | 87 |

# INTRODUCCIÓN

En el cumplimiento a lo dispuesto por el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Ucayali, tenemos ha bien presentar a su consideración la tesis titulada: “La ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 y sus limitaciones para la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016”, destinado a optar el título profesional de Abogado.

La razón que conllevó la elección del presente trabajo de investigación es que actualmente existe el problema jurídico que se suscita al aplicar la ley N° 28667, ya que las autoridades, buscan que se proteja el bien jurídico tutelado, siendo en este caso los predios rústicos; sin embargo, en los procesos de reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos ley N° 28667 y sus limitaciones para la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016, se tiene que lejos de ser un proceso breve, se torna lenta y engorrosa, toda vez que la administración de justicia tiene una excesiva carga procesal, conllevando a un perjuicio a los beneficiaros; así mismo una vez agotado la vía civil existe deficiencia en la ley penal, para ser aplicable en los procesos de reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos ley N° 28667 y sus limitaciones para la reversión de los asentamientos humanos.

Como estudiantes del derecho y parte de la sociedad civil, nos sentimos comprometidos en construir la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos sociales, con miras a lograr una Amazonía con bienestar y equidad socio-ambiental.

El objetivo que guió la labor de la presente investigación fueron determinar si la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del Distrito de Manantay durante el año 2016, La elaboración del presente estudio se hizo con la finalidad de identificar las políticas y normas relacionadas con la reversión de predios rústicos al dominio del Estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667; su aplicación, las dificultades existentes.

Asimismo, se ha identificado la coyuntura actual que permite proponer cambios con los que se controle la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667, proponiendo así algunas recomendaciones de políticas, normas y lineamientos técnicos.

Este estudio pretende contribuir con los funcionarios de los gobiernos regionales y locales a cargo de los procedimientos administrativos con el fin de aclarar las normas vigentes, los procedimientos que deben aplicarse para minimizar los impactos sobre la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos. Por otro lado, espera contribuir con la Dirección Regional de Agricultura en la identificación y priorización de los ajustes

necesarios en las normas de reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos, así como las acciones que facilite la coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, pese a las deficiencias que pueda prestar la investigación, las que seguramente irán corrigiéndose con posteriores investigaciones, con una perspectiva más amplia y profunda en la materia; lo que pretendemos es incentivar el espíritu por la investigación jurídica en nuestra facultad y contribuir al enriquecimiento de la cultura jurídica en nuestro medio con el tema abordado.

Finalmente, este estudio buscó contribuir con el proceso actual de formulación de normas complementarias para la implementación de la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 que limita la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016.

# CAPÍTULO I

# PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

## 1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

En la ciudad de Pucallpa, según el Área de Reversiones y Asuntos Especiales (ARAE) de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (DISAFILPA) de la Dirección Regional Sectorial Agraria de Ucayali (DRSAU) cerca de 48 Asentamientos Humanos han podido acogerse al procedimiento de reversión de los predios rústicos que venían ocupando, sin embargo, aproximadamente 50 solicitudes de reversión de los asentamientos humanos pertenecientes a los distritos de Manantay, Callería y Yarinacocha no se ha podido atender por el hecho de que la ocupación de aquellos asentamientos humanos se había dado en predios cuyas adjudicaciones fue a título oneroso y las ocupaciones fueron posterior al 31 de diciembre de 2004.

Debido a esto, los asentamientos humanos no pueden formalizarse, pues el propósito de los procedimientos de reversión en predios que se encuentra ocupados por asentamientos humanos es el de lograr la formalización y titulación.

### 1.1.1. Problema General

- ¿De qué manera la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016?

### 1.1.2. Problema Específico

- ¿En qué medida, la condición del plazo establecido en el Art. 1 de la Ley N° 28667 respecto de la ocupación por los asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2004 afecta el procedimiento de reversión de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016?

- ¿De qué manera las limitaciones al procedimiento de reversión afectan la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016?

## 1.2. OBJETIVOS

### 1.2.1. Objetivo General

- Determinar si la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del Distrito de Manantay durante el año 2016.

### 1.2.2. Objetivos Específicos

- Determinar si la condición del plazo establecido en el Art. 1 de la Ley N° 28667 respecto de la ocupación por los asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2004

afecta el procedimiento de reversión de los asentamientos humanos en el Distrito de Manantay durante el año 2016.

- Señalar si las limitaciones al procedimiento de reversión afectan a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016.

## 1.3. HIPÓTESIS

### 1.3.1. Hipótesis General

- La Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del Distrito de Manantay durante el año 2016.

### 1.3.2. Hipótesis Específicas

- **$Hi_1$:** La condición del plazo establecido en el Art. 1 de la Ley N° 28667 respecto de la ocupación por los asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2004 afecta el procedimiento de reversión de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016.

- **$Hi_2$:** Las limitaciones al procedimiento de reversión afecta a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016.

### 1.3.3. Justificación

La Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667, es una normatividad que restringen el derecho a la obtención de título de propiedad a aquellos asentamientos humanos que se encuentran fuera del plazo o parámetros establecido por dicha norma, por lo que la presente investigación tiene el objetivo de brindar como aporte para una correcta aplicación de la norma materia de investigación.

## 1.4. SISTEMA DE VARIABLES

### 1.4.1. Variable 1

Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667.

### 1.4.2. Variable 2

Limitaciones para la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016.

### 1.4.3. Operacionalización de las Variables

| VARIABLE | DIMENSIÓN | INDICADOR | ALTERNATIVAS | PESO |
|---|---|---|---|---|
| **Variable 1:** Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667. | • DECRETO SUPREMO N° 009-2017 – MINAGRI, Artículo 11. De la formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado. | Tiempo de ocupación que llevan sobre el predio. | a. Antes del 2004.<br>b. 1 Año.<br>c. Más de 3 año.<br>d. Más de 5 años.<br>e. Más de 7 años. | **100%** |
| | | Año de adjudicación del Predio. | a. La década 70.<br>b. La década 80.<br>c. La década 90.<br>d. 3 a 4 años.<br>e. 5 años a más. | |
| **Variable 2:** Limitaciones para la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016". | • Procedimientos para la Venta Directa de Predios Revertidos y de Dominio Privado del Gobierno Regional de Ucayali de libre disponibilidad. | Circunstancias en el que ocurrió la ocupación. | a. El predio se encontraba en estado de abandono.<br>b. El predio se encontraba con guardián sin trabajo.<br>c. El predio se encontraba con cultivos.<br>d. El predio tenía uso pecuario.<br>e. El predio tenía otros usos. | **100%** |
| | | Si se encontraba en estado de abandono, cual es el tiempo aproximado de abandono. | a. Antes del 2004.<br>b. 1 Año.<br>c. Más de 3 año.<br>d. Más de 5 años.<br>e. Más de 7 años. | |

# CAPÍTULO II

# MARCO TEÓRICO

## 2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Hasta el momento no se han desarrollado trabajos de investigación respecto de la reversión de predios rústicos en favor de los asentamientos humanos, sin embargo, Gunther Gonzales Barrón en su obra "**ESTUDIOS DE PROPIEDAD RURAL, DE DERECHO AGRARIO Y DE AGUAS**" aborda el tema de la reversión en predios rústicos, señalando que es potestad del Estado recuperar aquellos predios rurales que en su momento fueron adjudicados para darle el uso agrario. **(CEPES (2010).**

## 2.2. BASES TEÓRICAS

### NORMAS ACTUALES DE REVERSIÓN

**Ecolex, (2006) Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667.**

Por Ley N° 28667 se declara de interés nacional y de necesidad pública la reversión al dominio del Estado de los predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado con fines agrarios, bajo el imperio de cualquier norma, incluyendo el Decreto Legislativo Nº 838 (que facultó al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población

desplazada), que no hubiesen cumplido con las condiciones para las que fueron transferidos, siempre que se encuentren ocupados con anterioridad al 31 de diciembre de 2004 y con fines exclusivos de vivienda por asentamientos humanos.

**REVISTA ACTUALIDAD EMPRESARIAL, (2006)**

El Reglamento de la Ley Nº 28667, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 018-2006-AG, precisa que, tanto la Ley y el Reglamento, se aplican a los predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado, dentro del proceso de Reforma Agraria, Ley Nº 17716, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (D.L. Nº 653) y su Reglamento, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley Nº 20653, derogado y sustituido por Decreto Ley Nº 22175), así como los predios comprendidos en los alcances del D.L. Nº 838.

De acuerdo con lo previsto en el Decreto Supremo referido en el párrafo anterior, corresponde a la Dirección Regional Agraria la verificación del estado de los predios y tramitación de la reversión. Concluido dicho procedimiento, los predios revertidos al Estado serán transferidos a la Municipalidad Provincial respectiva en coordinación con COFOPRI.

**DECRETO SUPREMO N° 009-2017-MINAGRI, (2017), Artículo 11°. – de la formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado.** Los poseedores de un predio rústico de

propiedad del Estado, destinado íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión del predio, podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos en la presente norma; siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta antes del 25 de noviembre de 2010. El procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado se inicia de oficio y de manera progresiva, en las Unidades Territoriales que el órgano formalizador determine y programe. No resulta de aplicación en las áreas materia de exclusión contempladas en el artículo 3 del presente Reglamento, ni en el ámbito del territorio de comunidades campesinas y nativas, se encuentren estas y/o aquellas tituladas o no".

**LEY N° 28259 Y SU REGLAMENTO DECRETO SUPREMO 035-2004-AG. (2004)**

A través del Decreto Supremo 035-2004-AG - publicado el 30 de setiembre fue reglamentado la Ley 28259, que dispone la reversión al Estado de los predios rústicos adjudicados gratuitamente, que se declaren en abandono o cuyos adjudicatarios hayan incumplido los fines para los que fueron otorgados. El reglamento aprobado trae en sus artículos la respuesta a algunas inquietudes, pero deja planteados, todavía, varios problemas.

En el debate parlamentario que aprobó la ley se argumentó que ésta respondía a la necesidad "exclusiva" de legalizar la situación de los posesionarios de predios que, originalmente, fueron adjudicados con fines agropecuarios y que, ahora, se destinan a viviendas.

Sin embargo, el reglamento aclara que la ley se aplica también a

predios destinados a fines agropecuarios, aunque de manera circunscrita a los que se adjudicaron gratuitamente dentro del proceso de reforma agraria, y de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva (Art. 3°).

La primera interrogante que surge se refiere a la situación de gran número de beneficiarios de la reforma agraria aplicada durante los 70 y los 80. Los predios se adjudicaron por contratos de compraventa y mediante éstos los adjudicatarios asumieron deudas que pagarían hasta en veinte anualidades, con cinco años de gracia. Algunos beneficiarios cancelaron y muchos otros pagaron, hasta que se acogieron a la condonación dictada por la Constitución de 1979. ¿Cómo considerar esos predios por los que se pagó sólo una parte del valor de la deuda?

**DECRETO SUPREMO 035-2004-Ag. (2004)**

De aplicárseles la nueva ley, muchos beneficiarios de la reforma, a los que se adjudicó la tierra gratuitamente, total o parcialmente, podrían verse amenazados. Esto incluye a comunidades campesinas, andinas y costeñas, pues, aunque la Ley de Reversión dice que las tierras de las comunidades se rigen por su propia ley, no hay que olvidar que la Constitución vigente, en su artículo 89, establece que el derecho de propiedad de las comunidades "es imprescriptible, salvo en caso de abandono".

**EL ABANDONO**

**DECRETO SUPREMO 035-2004-AG. (2004)**

Respecto de los predios abandonados, el reglamento establece

(Art.4°) que éstos son los que dejaron de ser explotados durante tres años consecutivos, precisándose que "se presume" que transcurrió el plazo para la declaratoria de abandono si el predio, o parte de él, no fue explotado el año agrícola anterior, salvo que se presenten pruebas que demuestren lo contrario para los dos años restantes.

Con esta definición regresamos a los criterios que estableció la derogada Ley 17716, de Reforma Agraria, para la declaratoria de abandono. Pero, a diferencia de ésta, no se precisa la forma como se prueban la posesión y explotación de la tierra. ¿Se aplicarán los mecanismos del Decreto Legislativo 667 sobre registro de predios rurales, o nos quedamos con la regulación del Código Civil, según lo establecido por la vigente Ley de Tierras, 26505? Recordemos que el primero considera pruebas de explotación directa, es decir, las actividades productivas de cultivo o de crianza, mientras que, con el Código Civil y la Ley de Tierras, bastaría con presentar el título de propiedad del predio, sin importar el tipo de uso que se le está dando.

También es preocupante que ni la Ley de reversión ni su reglamento hayan contemplado casos como los del descanso, es decir, aquellos en que, por necesidad de que la tierra recupere su capacidad productiva, se deja sin trabajar, situación común en la sierra y en la selva, donde se recurre a esta práctica por períodos de rotación que difieren según la calidad de los suelos.

El reglamento también señala (Art. 5°) que los predios declarados en abandono revierten al Estado, sin perjuicio de que el adjudicatario

original los haya transferido a terceros, lo cual resulta manifiestamente excesivo.

**EL USO "ILEGAL" DE LA TIERRA**

**DECRETO SUPREMO 035-2004-AG. (2004)**

La otra causal para que las tierras reviertan al dominio del Estado es el incumplimiento de las condiciones establecidas en el respectivo contrato de adjudicación, y en este tema, otra vez, se incurre en una confusa redacción (art. 4) que alude "específicamente" a la "utilización ilegal del predio con fines urbanos".

¿Se olvida acaso que la Ley de Tierras eliminó las restricciones para el cambio de uso de tierras, dejando vigente sólo las regulaciones municipales, de naturaleza administrativa? Es al amparo de la Ley de Tierras que muchos predios agrarios se han lotizado y urbanizado a lo largo y ancho de los valles costeños, e incluso en las periferias de ciudades y centros poblados serranos.

**DECRETO SUPREMO 035-2004-Ag. (2004)**

Más conveniente y sano sería eliminar el absurdo régimen de abandono que hace la Ley de Tierras al limitar la aplicación de esta figura sólo a las tierras que el Estado otorga en concesión, y asimismo reponer cuidadosamente mecanismos y facultades legales, no sólo para el aprovechamiento productivo de las tierras agropecuarias, sino también para evitar la creciente pérdida de suelos agrícolas que en nuestro país son escasos. Y si se trata de preservar esos suelos, el criterio de

ilegalidad es válido para todo tipo de predios rurales, no sólo para los que adjudicó la reforma agraria.

**D.L. N° 1089 Y SU REGLAMENTO el D.S. 032-2008-VIVIENDA**

**Muñiz, Ramírez, Pérez Taiman & Luna-Victoria Abogados, (2010).**

Mediante Decreto Legislativo N° 1089, dado al amparo de la delegación de facultades para legislar sobre determinadas materias con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú Estados Unidos (conocido como TLC), se declara de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas a nivel nacional por un período de cuatro (4) años; se crea un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional (por el período antes señalado); y se dispone que COFOPRI asuma de manera temporal y excepcional, las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas.

**RESOLUCIÓN MINISTERIAL N$^{o}$ 0581-2015-MINAGRI, (2015).**

La norma precisa, también, que los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado que hayan habilitado y destinado íntegramente las mismas a alguna actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre de 2004, cuya posesión sea directa, continua, pacífica y pública, podrá solicitar al COFOPRI la regularización de su situación jurídica, mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago del valor del terreno.

Asimismo, se señala que las competencias establecidas en la norma (formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas) podrán ser transferidas a los Gobiernos Regionales inclusive dentro del régimen temporal y extraordinario de 4 años.

(El Peruano - Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA - DECRETO SUPREMO - N° 009-2017-MINAGRI - PODER EJECUTIVO - AGRICULTURA, 2017) Mediante Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA se reglamentó el Decreto Legislativo, estableciéndose el procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado; de formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuaria al 31 de diciembre de 2004; de formalización de predios rurales en propiedad privada; y, de reversión de predios rústicos ocupados por asentamientos humanos. Asimismo, se estableció el procedimiento técnico.

**PREDIOS RÚSTICOS**

**Publicación del proyecto de resolución ministerial que aprueba el reglamento nacional de tasaciones- Resolución Ministerial-Nª 73-2016-VIVIENDA, (2016).**

Sobre los predios rústicos se señala que son aquellos ubicados en zonas rurales, que están destinados o son susceptibles de ser destinados a fines agrarios y que no han sido habilitadas como urbanas.

Asimismo, se establece que las tierras abandonadas por sus dueños pasan al dominio público del Estado.

En el caso del régimen agrario, el régimen es el del dominio público, por medio del cual el Estado puede transferir la propiedad, vía transferencia a título oneroso, de los predios para su aprovechamiento económico.

El régimen agrario se ha previsto con fines de explotación económica, ya sea para la industria agraria, agroindustrial ganadera u otras actividades vinculadas.

**PREDIOS RURALES Y RÚSTICOS**

**DECRETO SUPREMO No 013-2016-MINAGRI, (2016)**.

El término predio rural no es nuevo en el marco legal peruano: por ejemplo, ya es mencionado en el Decreto Ley N° 14238, Ley de Bases de la Reforma Agraria (1962), al indicar que dicha reforma agraria afectaba el derecho de propiedad de los predios rurales. Igual ocurre con predio rústico, que ya era mencionado por la Ley N° 15037, Ley de la Reforma Agraria (1964), cuando declaró de utilidad pública y de interés social la expropiación de predios rústicos, y el Decreto Ley N° 17716, Ley de la Nueva Reforma Agraria (1969), al afectar a todos los predios rústicos, cualquiera que fuese su propietario, ubicación en el territorio nacional o modo de adquisición.

**DECRETO SUPREMO No 013-2016-MINAGRI, (2016)**

El Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales (1991), definió como predio rural a aquella porción de tierra

ubicada en área rural o en área de expansión urbana declarada zona intangible, dedicada a uso agrícola, pecuario o forestal. Se consideraba también como predio rural a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas. Sin embargo, el concepto de explotación económica para demostrar la posesión del predio rural solo exigía mostrar la existencia de actividades agropecuarias. Asimismo, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (1978) y el Decreto Supremo N° 48 -91-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, señalan que los asentamientos rurales integran las actividades de producción agropecuaria o de producción o extracción forestal, pesquera y de fauna silvestre con la industrialización, así como con el transporte y la comercialización.

(El Peruano - Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA - DECRETO SUPREMO - N° 009-2017-MINAGRI - PODER EJECUTIVO - AGRICULTURA», 2017) Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales (2008), no define qué entiende por un predio rural, sino que más bien se refiere de manera genérica a la formalización rural para referirse a los procedimientos de formalización, titulación y adjudicación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas.

El Glosario de Términos de COFOPRI define predio rural como

aquel terreno ubicado fuera de la zona urbana dedicado al uso agrícola, pecuario, forestal y de protección, y a los eriazos susceptibles de ser destinados a dichos usos que no hayan sido habilitados como urbanos, si están comprendidos dentro de los límites de expansión urbana. También se considera como predio rural a la isla rústica, que es el terreno no mayor de nueve hectáreas circundado por zonas habilitadas como urbanas.

**DECRETO LEGISLATIVO 667**

El concepto de predio rural del Decreto Legislativo N° 667 es la única definición legal vigente (porque esa sección no ha sido derogada) que hemos identificado para el término. Este concepto incluye los usos agrícola, pecuario y forestal, al igual que el concepto del glosario de COFOPRI, pero sin considerar los usos de protección, es decir, igual que el concepto de asentamiento rural, pero sin incorporar las actividades de producción pesquera. Otra diferencia es que, mientras el concepto del Decreto Legislativo N° 667 se restringe a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas, el concepto del glosario de COFOPRI se extiende a los terrenos eriazos susceptibles de ser destinados a uso agrícola, pecuario, forestal o de protección (lo que tiene ciertas contradicciones, como veremos después al analizar los conceptos de tierras eriazas). Lo anterior podría llevarnos a concluir que el concepto de predio rural en general va más allá de los usos agropecuarios e incluye por lo menos lo forestal; sin embargo, lo que vemos en la práctica es que el Decreto Legislativo N° 667 consideró como predio rural plausible de formalización aquel en el cual se podía demostrar la realización de actividades

agropecuarias, lo que es ratificado por el Decreto Legislativo N° 1089 al restringir la formalización rural a los procedimientos de formalización, titulación y adjudicación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, que permiten únicamente actividades agropecuarias.

**EL DECRETO LEGISLATIVO N° 653 (1991)**

Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991), define las tierras rústicas como aquellas que se encuentran ubicadas en la zona rural, que están destinadas o son susceptibles de serlo para fines agrarios, y que no han sido habilitadas como urbanas. Son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana las tierras rústicas calificadas como tales por el MINAGRI. Sin embargo, esta norma también utiliza el término predio rústico, pero no lo define. Existen varias otras normas que también utilizan el término predio rústico sin definirlo, como, por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 838 (1996), a través del cual se facultó al MINAGRI para que adjudique predios rústicos en favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada por la violencia terrorista y la Ley N° 28667, que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos (2006).

Según la SNBE y la COFOPRI, un predio es una superficie encerrada en un perímetro delimitado por una línea poligonal continua y cerrada. Se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro. En consecuencia, deberíamos

entender a los predios rústicos como tierras rústicas delimitadas y encerradas en un perímetro. El Decreto Supremo N° 035-2004-AG, Reglamento de la Ley N° 28259, Ley de Reversión en favor del Estado de los Predios Rústicos Adjudicados a Título Gratuito (2004), considera como predios rústicos a los ubicados en la zona rural destinados a la actividad agropecuaria, y que aun cuando estén incluidos en la zona de expansión urbana, todavía no cuenten con habilitación urbana.

**De manera similar, el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, (EL DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).**

Que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, que aprobó el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, define como predios rústicos a aquellos de uso agrario, ubicados en zona rural y destinados a la actividad agropecuaria, comprendiendo también a aquellos predios ubicados en área de expansión urbana destinados a alguna actividad agropecuaria y que no cuentan con habilitación urbana.

**DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA**

El concepto de tierra rústica y los dos conceptos de predios rústicos están vigentes y son de aplicación en sus respectivos ámbitos normativos; sin embargo, pueden ayudarnos a identificar características generales para las otras normas que usan estos términos sin definirlos. Como vemos, estos tres conceptos son muy similares entre sí, y a la vez con el concepto de predio rural. Los conceptos de tierra y predio rústicos

comparten su ubicación en zona rural, pero mientras el concepto de tierras rústicas del Decreto Legislativo N° 653 señala expresamente que son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana, los conceptos de predios rústicos admiten la expansión urbana, siempre y cuando no hayan sido habilitados. Mientras ambos conceptos de predio rústico señalan que está destinado solo a actividades agropecuarias, el concepto de tierra rústica señala que está destinada o es susceptible de serlo para fines agrarios.

**EL DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA**

Complica más aún que el concepto de predio rústico del Decreto Supremo N.º 032-2008-VIVIENDA se contradiga consigo mismo al decir que son aquellos para usos agrarios a la vez que se restringe a solo la actividad agropecuaria. Como vemos, los conceptos de tierras y predios rústicos se han ido restringiendo únicamente a los usos agropecuarios (al igual que la aplicación práctica y actual de predio rural) y flexibilizado su ubicación incluso en zona de expansión urbana, que todavía no cuentan con habilitación urbana.

**PROPÓSITO DE LA REVERSIÓN. FORMALIZACIÓN DE OCUPACIONES INFORMALES**

**Ocupaciones Informales**

**(García Gil, Oliva Peña, & Ortiz Pech, 2012).** Hoy más que nunca, la pobreza y la marginación urbana representan dos aspectos inseparables de un mismo y apremiante problema. La población urbana

de los países en desarrollo viene creciendo de manera sostenida, al punto que está por alcanzar a la población rural. Por otro lado, la mejora de las condiciones de vida en las ciudades no logra avanzar al mismo ritmo que dicho crecimiento. La titulación de tierras urbanas ha sido propuesta como la panacea para afrontar este complicado asunto.

En términos de espacio urbano, la masiva inmigración desde las zonas rurales y la alta tasa de fertilidad urbana han presionado constantemente tanto los límites físicos de Pucallpa, como su capacidad de proveer vivienda. Dada la abundancia de terrenos abandonados sin uso.

La racionalidad económica de aquellos que optan por salir del sector formal de bienes inmuebles tiene dos dimensiones. En primer lugar, el costo de acceso a un terreno dentro del sector informal es extremadamente bajo, especialmente si lo comparamos con el costo de alquiler o compra de una propiedad en el mercado formal. Muchas de las familias no pueden acceder a este mercado formal debido a restricciones crediticias derivadas de la poca seguridad de sus ingresos, o por su poca o ninguna capacidad de ahorro. Y, en segundo lugar, debido a las riesgosas e inseguras fuentes de ingreso, y a la vulnerabilidad económica de los pobres; se otorga un valor especial a la seguridad en la tenencia. En ese sentido el sector informal se presenta como el único medio posible para conseguir dicha seguridad en el largo plazo.

En la ciudad de Pucallpa a diferencia de Lima, gran parte de los asentamientos humanos tienen problemas con los adjudicatarios a los que el Estado les otorgó la tierra.

Los pobladores usualmente pertenecen a sectores socioeconómicos pobres y no cuentan con una significativa cantidad de ahorros ni acceso seguro al crédito a través de instituciones financieras privadas. El muy bajo costo de acceso es uno de los principales fundamentos económicos en los que se sustentan estos asentamientos informales, dado que los pobladores no suelen disponer de suficiente capital para construir viviendas adecuadas a través del sector formal. La tecnología de construcción debe entonces corresponder a la falta de capital de los pobladores, a y su necesidad de prolongar en el tiempo los costos de inversión en el mejoramiento de sus viviendas. Lo que se desarrolló en este escenario fue un lento proceso, etapa por etapa, de consolidación de la vivienda; que empezó con una casa de esteras, que se convirtió en una construcción con ladrillos y otros materiales nobles, a la que finalmente se le añadieron más pisos. Las construcciones provisionales y precarias fueron lentamente sustituidas por aquellas más sólidas y permanentes; a medida que aumentaban las posibilidades de permanencia por parte de la familia, se disponía de pequeños ahorros, y cuando ciertos sucesos familiares como nacimientos, enfermedades o la llegada de un nuevo miembro a la familia lo hacían necesario.

En la mayoría de los casos, la ocupación involucra cierto grado de planeamiento o regulación, usualmente brindada por grupos organizados de pobladores y en otros casos por autoridades municipales. Las organizaciones sociales de base conocidas como «organizaciones de vecinos» tienen un rol fundamental en la vida de la barriada. Es frecuente que exista, incluso antes de la ocupación misma, un grupo de personas

organizadas en base a lineamientos participativos, con formas establecidas de representación y delegación de poder. Este grupo escoge el sitio, realiza la primera ocupación, divide cuidadosamente el terreno ocupado en lotes y parcelas de tamaño similar: un lote para cada familia. El desalojo podría darse en un primer momento si el terreno es de propiedad privada o ha sido reservado para un uso particular; de lo contrario los representantes de la organización suelen ser reconocidos por las autoridades municipales como interlocutores legítimos para negociar la tenencia. El lugar ocupado gana el estatus de «asentamiento humano», y si su plano perimétrico recibe la aprobación oficial, adquiriendo un primer nivel de reconocimiento legal y protección. Si bien esto no atribuye un reconocimiento de la propiedad, es un primer paso en el proceso que debiera culminar con la atribución de la propiedad formal y la asignación de un título registrado.

La participación es un elemento clave para las primeras etapas del asentamiento, conservando su vital importancia a través de todas las fases de su proceso de consolidación. Los representantes del asentamiento, elegidos por los propios pobladores, tienen un número de responsabilidades: regulan el acceso a los lotes que fueron abandonados por sus ocupantes originales, organizan faenas (actividades comunales derivadas de la tradición campesina andina), en las que todos los pobladores contribuyen con mano de obra para realizar obras de interés común, y también coordinan y dirigen los esfuerzos de la comunidad para acceder a servicios básicos como electricidad, agua y desagüe. Un sistema de auto-sanción asegura que todos los miembros del

asentamiento participarán para lograr estas metas comunes: todos los vecinos deben asistir a las reuniones del asentamiento y deberán pagar multas si no participan de estas reuniones o contribuyen con su trabajo en las faenas. La participación constante genera efectiva legitimidad; por tanto, las autoridades municipales y las compañías que proveen los servicios básicos suelen reconocer a los representantes de estos grupos organizados como sus contrapartes en el desarrollo de políticas y negocios, siendo consultados sobre temas de planificación y desarrollo urbano local. En resumen, estas organizaciones de vecinos regulan y promueven la consolidación urbana, asumiendo el rol que las autoridades desempeñarían normalmente en otros contextos. Es importante subrayar la dimensión colectiva del proceso de ocupación informal de las zonas periféricas, y el rol crucial que esta característica jugó para determinar su crecimiento.

## EL VALOR DE LA PROPIEDAD

**(Ortiz, 2010)** Los posesionarios de un determinado lote pueden ser fácilmente localizados y ser, por ejemplo, empadronados para recibir cobertura de servicios básicos; sin embargo, el sistema puede ser confuso, haciendo a la extensión de la propiedad deficiente en varios aspectos. Por ejemplo, el derecho a la venta de la propiedad no es completo ni está legalmente codificado: los compradores no se convertirán en dueños registrados; solamente serán poseedores y tendrán que asumir un proceso de consolidación legal que parta desde el punto en el cual lo dejaron los antiguos ocupantes, heredando de ellos la expectativa de obtener un título registrado.

Diferentes reclamos sobre un mismo lote pueden existir, sin haber una salida clara para resolverlos. Más aún, para formar parte de los asentamientos, los nuevos vecinos deberán tener el consentimiento de los representantes de los mismos, dando lugar a que algunas veces se tomen decisiones arbitrarias o controversiales. De manera similar, los poseedores no pueden utilizar su terreno como garantía para acceder al crédito, ya que los bancos no tienen claro su derecho de embargo en caso de reiterado incumplimiento en el repago. También en este sentido la extensión de la propiedad es deficiente.

Sin embargo, este arreglo incompleto satisface las necesidades más urgentes de los pobladores, asegurando en un corto plazo una vivienda individual al alcance de su bolsillo. Además, no se puede negar que un sentido colectivo de seguridad en la tenencia empieza a fortalecerse a partir de esta etapa. La entrega de un título registrado de propiedad es el paso siguiente en el proceso de consolidación. Convierte al poseedor en propietario legítimo ante la ley, dándole derecho a todas las formas de protección legal y todas las responsabilidades, incluyendo el pago de impuestos. La extensión de la propiedad está ahora completa, desde el punto de vista legal.

Los estudiosos identifican varias desventajas potenciales que pueden ocasionar una definición de propiedad informal y por tanto incompleta.

Primero, una ventaja asociada a los últimos pasos de la consolidación es el sentido de universalidad que la propiedad adquiere. Un sistema de títulos individuales registrados en un catastro público hace

que los reclamos sobre la propiedad sean realmente inequívocos y fácilmente verificables: tanto para las personas que estén registradas como propietarios legítimos de un determinado lote, o para las que no lo estén. La universalidad trae consigo un estado de ordenada formalidad, que al menos en teoría minimiza los costos de las transacciones involucradas en la compra, venta, arrendamiento o cualquier otro uso económico de la propiedad.

**(Ortiz, 2010)** Besley (95) propone un modelo formal de los efectos de la titulación de tierras que ha sido probado como paradigmático para la mayoría de los autores de la literatura posterior. Su hipótesis plantea que la titulación baja los costos de transacción, incrementando las ganancias del intercambio en el mercado inmobiliario; y que visualiza mejor el valor de la garantía colateral, incrementando el acceso al crédito. Este último asunto en particular se ha convertido en el pilar central del debate sobre titulación, a tal punto que Field y Torero refieren a «una era de reformas en la titulación de tierras motivada por mejoras en el mercado de créditos».

Los economistas, por otro lado, han enfocado su atención en el problema de inseguridad que suele venir acompañado de arreglos informales. Efectivamente, una interesante medida para la consolidación de los derechos de propiedad es dada por el grado de seguridad en la tenencia, esto es, en la probabilidad que tiene un poblador asentado en un terreno de mantener, expandir o perder su actual dotación de derechos de propiedad. La amenaza de desalojo, por ejemplo, hace que la posición del inquilino sea terriblemente insegura al presentar la posibilidad de

revertir completamente su condición de tenencia. Pero otros factores legales y económicos pueden socavar también la posibilidad del ocupante de disfrutar de las extensiones de los derechos de propiedad. El crédito basado en garantías colaterales cuando la garantía es el terreno en el que la casa ha sido construido, y cuando las inversiones son riesgosas puede disminuir también esta dimensión de la seguridad.

El significado económico de estos tipos de inseguridad es doble. En la medida que las condiciones externas afectan la percepción de seguridad, suman un factor de riesgo futuro y, de acuerdo con preferencias específicas de riesgo, pueden modificar los incentivos, especialmente en relación a la inversión de largo plazo. Las personas invertirán menos en un bien que podría dejar de ser suyo, o que no podrían usar en el futuro. El punto límite de los beneficios que hacen que valga la pena realizar una inversión sube consecuentemente, y los porcentajes de inversión en un bien inseguro en este caso la vivienda baja. Más aún, en la medida en que la seguridad está basada en “hechos” legal y económica, éstos dan forma y afectan negativamente a las instituciones económicas, como las de los mercados de propiedades y créditos. Las primas de riesgo pueden alterar el precio de los préstamos y los bienes inmuebles, y algunos mercados pueden funcionar de manera imperfecta o incluso no funcionar.

En ambos casos el costo económico puede ser enorme, creando pérdidas de eficiencia en el corto plazo y, lo que es más importante, disminuyendo el potencial para el crecimiento y el desarrollo económico. La inseguridad es ineficiente y costosa.

En resumen, una noción matizada de la propiedad privada de bienes inmuebles será usada como marco conceptual para este trabajo. La extensión de la propiedad y el grado de seguridad en la tenencia son dimensiones significativas a las que se harán referencia. Se espera que las limitaciones a cualquiera de estas dimensiones causadas por la informalidad y los costos de transacción más altos impongan costos de ineficiencia significativos.

## CONSECUENCIAS DE LA TITULACIÓN

**(Ortiz, 2010).** La titulación de tierras urbanas es una política mediante la cual pobladores específicos de asentamientos urbanos son identificados y reconocidos como propietarios legítimos de los terrenos que habitan, otorgándoseles un título de propiedad formal e individual sobre sus lotes, que quedan registrados en un catastro público. Esto es visto por algunos como un instrumento político poderoso y simple para resolver por sí solo el problema de la informalidad, bajando costos de transacción y mejorando la extensión de los derechos de posesión de facto. De esta manera se irían creando nuevos mercados, o se ampliarían otros ya existentes pero incompletos. Los poseedores de facto se convierten en sujetos libres para disponer de su bien en todas las formas permitidas por ley como: vender, dar en garantía, legar, etc. Así se espera que los mercados relacionados con bienes inmuebles se consoliden. Argumentan que la titulación ocasiona también un salto sustancial en el nivel de seguridad en la tenencia, haciendo que las personas estén más protegidas frente a la confiscación arbitraria de la propiedad. Los

investigadores que están a favor de esta política argumentan que la entrega de títulos debería revertir las restricciones que limitan la extensión y seguridad de la propiedad, ambas asociadas a la informalidad. Opinan también que debería ser posible reorientar los incentivos negativos y los cambios en las instituciones económicas, discutidos más arriba.

En particular, podemos distinguir entre dos tipos de ventajas esperadas directas e indirectas comúnmente atribuidas a las políticas de titulación de tierras. Primero, se atribuye a la titulación de tierras un efecto directo sobre la seguridad en la tenencia: como el reconocimiento legal mejora, la percepción de los pobladores sobre su seguridad debería, en consecuencia, también mejorar. Esto debería ser entendido y valorado como una mejora en el bienestar de las personas. Sin lugar a duda, el riesgo de desalojo y la inseguridad en la tenencia constituyen una fuente de angustia y disminuyen severamente la calidad de vida de los pobladores. Segundo, se presume que las políticas de titulación contribuyen indirecta pero significativamente a una serie de objetivos de desarrollo. Al incrementar la percepción de la seguridad se otorgan a los pobladores mayores incentivos para la consolidación de sus viviendas. Más aún, al hacer que terrenos apropiados informalmente se conviertan en potenciales garantías formales para acceder a créditos, se promueve una oferta de los mismos para los sectores de menores ingresos. Finalmente, la titulación de tierras promueve una mayor participación en el mercado laboral por parte de los miembros de las familias al eliminar la necesidad de que siempre permanezca un adulto en la vivienda para prevenir o disuadir el desalojo.

## SEGURIDAD EN LA TENENCIA

**(Ortiz, 2010)** Citando al Banco Mundial: la seguridad en la tenencia no se basa en la posesión de escrituras legales, sino se sustenta principalmente en la cohesión local y la estabilidad social».

En Lima, DESCO hizo una investigación al respecto, concluyendo que la medición directa muestra que las familias con título disfrutan de una significativamente más alta percepción de seguridad en la tenencia que sus vecinos sin título. Este hecho es consistente con anteriores resultados de la encuesta nacional de línea de base. Si bien la titulación es sin duda importante al explicar esta diferencia, se puede suponer que las familias sin título de esta muestra disfrutan de niveles de inseguridad excepcionalmente bajos; dado que la idea de informalidad está vinculada a la localización sobre terrenos privados, esto es, al margen del pacto social con el Estado. Esta interpretación es corroborada al descubrir que en lo que a la percepción de riesgo de desalojo se refiere, gran parte de ambos grupos creen que éste es bajo o muy bajo; por tanto, la baja seguridad entre las familias sin título debe provenir de razones diferentes y quizás menos obvias. Además, la transferibilidad de terrenos aún aparece como muy baja para ambos grupos, a pesar de haber mejorado en algunos hogares después de la titulación. Podría culparse de esto a las fallas del mercado inmobiliario, posiblemente vinculadas con la calidad de la tierra, la selección adversa y la vulnerabilidad económica. La decisión de no participar de este mercado puede seguir siendo la salida racional para personas que viven con ingresos bajos y esporádicos en Lima, pero también puede tener que ver con que los pobladores simplemente están

lidiando con terrenos que no se pueden vender. En general, la titulación parece tener un efecto positivo en la seguridad, pero también se destaca la importancia de la relación de los pobladores con el Estado y el desarrollo de mercados inmobiliarios eficientes, exigiendo una política que apunte a la consolidación de la propiedad popular a través de estos dos canales.

El primer efecto indirecto atribuido a la titulación urbana es el aumento de los niveles de inversión para mejorar la calidad de la vivienda. Esta idea ha sido tomada del debate relacionado a los derechos de propiedad rural, sustituyendo las inversiones en fertilidad de la tierra por las de mejora de la vivienda. En ambos casos, las perspectivas básicas tienen que ver con la naturaleza inmóvil de la tierra como un bien, los costos de transacción de venta o alquiler, y las restricciones crediticias.

Mejorar la calidad de la vivienda es una inversión irreversible de largo plazo, cuyos costos actuales son contrapuestos a un flujo de futuros beneficios. Un agente racional optará por asumir el monto de la inversión necesaria para maximizar el valor esperado. Besley presenta un modelo formal que introduce la inseguridad en la tenencia como un factor que disminuye el valor esperado de los futuros beneficios de los bienes inmuebles. La gente sencillamente valora menos una inversión cuyos frutos podrían ser aprovechados por otros en el futuro; y la deficiente seguridad en la tenencia representa, en varios grados, exactamente esta posibilidad. Por citar un ejemplo extremo, la amenaza de desalojo es una probabilidad de perder todos los derechos, y por lo tanto todos los beneficios acumulados del bien inmueble. En estas circunstancias, el

valor esperado de los futuros beneficios que se derivan del bien, asumiendo preferencias de riesgo normales, se reducirá drásticamente. Por lo tanto, se puede esperar que los incentivos privados para llevar a cabo una inversión irreversible se verán negativamente afectados por la inseguridad en la tenencia, y que las políticas con capacidad de fortalecer la sensación de seguridad revertirán esta situación, atrayendo mayores recursos para el mejoramiento de bienes inmuebles.

Un segundo punto tiene que ver con los costos de transacción involucrados en la venta o alquiler de una propiedad. La inseguridad y las asimetrías de información originadas por la informalidad pueden incrementar los costos de transacción en mercados inmobiliarios. Cuando estos costos suben, las ganancias derivadas de vender o alquilar el bien en el futuro disminuyen, y por tanto también disminuye aquello que representa una fuente adicional de valor de la inversión. Si los habitantes de las barriadas otorgan un valor de transacción a sus terrenos, en la medida que las políticas de titulación de tierras tengan éxito en la reducción de los costos de transacción, podemos esperar un canal adicional que impulse una correlación positiva entre los derechos de propiedad privada de los terrenos y la inversión.

Finalmente, se ha sugerido que las decisiones sobre la inversión relacionada al mejoramiento de vivienda son afectadas por las restricciones crediticias. Debido a ello, algunos plantean que, ya que los préstamos basados en garantías colaterales expanden la titulación, más fondos estarían disponibles para este tipo de inversión. Por otro lado, como se argumenta en la sección, no hay evidencias para suponer una

reducción de las restricciones crediticias como resultado de los programas de titulación urbana. Esta falta de sustento empírico hace que este tercer argumento sea particularmente débil.

Las investigaciones empíricas sobre el caso peruano tienden a concluir que existe una relación positiva entre la propiedad de un título y niveles más elevados de consolidación e inversión en la vivienda. La encuesta de línea de base realizada por Apoyo señala que las familias que poseen títulos tienen mejores niveles de consolidación física, mayor acceso a servicios y parecen haber invertido más en mejorar sus viviendas. Utilizando una muestra distinta, Kagawa descubre que los hogares titulados tienen paredes exteriores y techos construidos con mejores materiales, y tienen mejor acceso a la electricidad. No encuentra diferencias en relación al acceso al agua.

Es posible que no sea tan significativo comparar las diferencias absolutas sin tomar en consideración un grupo estándar de regresores, incluyendo las características demográficas y socioeconómicas de las familias. De hecho, las muestras de Apoyo y Kagawa indican que las familias que poseen títulos están considerablemente mejor con respecto a un número de indicadores socioeconómicos, lo que posiblemente explique las diferencias en consolidación e inversión. De hecho, no es un misterio que las personas más ricas viven en mejores casas e invierten más en ellas; lo que necesitamos saber, habiendo tomado en cuenta las diferencias en los ingresos, es si las familias que poseen títulos tienden aún a invertir más. Field (05) intenta un análisis más riguroso de este

asunto. Recurriendo a datos de la encuesta de línea de base, escoge tres grupos de hogares.

**(Caria, 2008)** En conclusión, a pesar de que en las encuestas realizadas a nivel nacional se ha encontrado una relación significativa entre titulación y mayores incentivos para invertir en mejoramiento de vivienda, estos resultados no se han podido confirmar en el análisis realizado en los nuevos barrios. Esto sugiere un posible caso importante de heterogeneidad en los parámetros: para estos grupos socioeconómicos existen significativos cuellos de botella microeconómicos que impiden la consolidación; la cual, es probable termine llevándose a cabo informalmente de todos modos. Para el caso de las familias encuestadas, la titulación parece no haber llevado a mejorar la calidad de la vivienda, pero tampoco podría asociarse a efectos perjudiciales. De hecho, la evidencia tiende a desestimar las preocupaciones en relación a dos posibles efectos negativos de la formalización temprana: la especulación mediante lote ausente y el debilitamiento de las organizaciones sociales de base que obstaculizaría la provisión de bienes públicos.

## OTROS FACTORES ECONÓMICOS: CRÉDITO Y EMPLEO

**(Caria, 2008)** El principal efecto indirecto atribuido a la titulación, al menos en las versiones más difundidas de la discusión, es el mayor acceso al crédito formal por parte de los pobladores de barrios marginales. Las restricciones crediticias constituyen una de las realidades mejor documentadas sobre grupos socioeconómicos bajos en países en desarrollo. Comúnmente se culpa a estas limitaciones de negar a las

personas una posible salida de su condición de pobreza, ya que impiden emprender negocios viables que requieren inversiones iniciales con costos fijos. Los mercados de préstamos en países en desarrollo son afectados por varios problemas microeconómicos, que producen fallas profundas, frecuentes y generalizadas. El argumento estándar afirma que, al ampliar la base de bienes de los pobres, la titulación generaría condiciones para la expansión del crédito a través del préstamo basado en garantías colaterales. En esta sección, se presentará un análisis ortodoxo de las fallas del mercado de créditos, a la vez de evidencia empírica y algunas consideraciones relevantes sobre mercados de países en desarrollo como los del Perú.

**(Caria, 2008)** Un problema profundo que afecta a cualquier mercado de créditos es el de la información asimétrica de naturaleza pre y post contractual, que generalmente resulta en una oferta de préstamos que no se otorgan en base a sus precios, es decir, se generan restricciones crediticias que afectan al menos a algunos solicitantes de créditos. La información es asimétrica ya que antes de que el contrato sea estipulado, las instituciones financieras no pueden monitorear con certeza el riesgo de morosidad del solicitante; de manera similar, después de que éste se estipula, las empresas o agentes realizan elecciones parcialmente observables que afectan el nivel de riesgo de la inversión. El tratamiento ortodoxo de esto es señalado por Stiglitz y Weiss: a diferencia de las ganancias en mercados perfectos, bajo información asimétrica los bancos obtienen menores ganancias derivadas de los incrementos de las tasas de interés. Al enfrentarse a una tasa de interés más alta, solamente los

agentes con altos niveles de rentabilidad promedio encontrarán conveniente solicitar crédito. De manera similar, después de que el crédito haya sido desembolsado las empresas tendrán un incentivo para hacer inversiones más riesgosas, pero en promedio más rentables. Subir la tasa de interés producirá entonces una selección adversa de clientes de mayor riesgo y una situación de riesgo moral post contractual. La tasa de interés que maximiza las ganancias del banco puede ser más baja que aquella que equilibraría el mercado: aunque algunas personas deseen accederá créditos al costo fijado por el banco y estén calificadas para hacerlo, su solicitud sería rechazada. Esto es calificado como un otorgamiento de préstamos no basado en precios. Bester (85) modifica el análisis clásico al comprobar que puede existir un equilibrio de separación mediante autoselección de contratos, si los bancos usaran una combinación de tasa de interés y requerimiento de garantía como un mecanismo de identificación. Los inversionistas de alto riesgo elegirían ellos mismos el contrato con mayor tasa de interés y menor requerimiento de garantía, mientras que los inversionistas de bajo riesgo preferirían dar un bien de mayor valor como garantía a cambio de una menor tasa de interés. El problema con los países en desarrollo es que los pobres generalmente no cuentan con ningún bien que puedan dar como garantía, haciendo que el mercado regrese al equilibrio modelado por Stiglitz y Weiss, con un racionamiento en la cantidad de préstamos.

**(Caria, 2008)** Existe una segunda categoría de problemas referidos de manera más específica a mercados de grupos de menores ingresos, que conduce a un racionamiento de precios. Primero, el monto

promedio de crédito solicitado por las familias ubicadas cerca o debajo de la línea de pobreza puede ser pequeño en relación a los costos administrativos que el proceso de desembolso involucra. Esto puede ser un inconveniente para las instituciones financieras que se dirigen a grupos de bajos ingresos, o también puede hacer que el crédito resulte muy oneroso para las familias, si los bancos transfieren estos costos como cargos o pagos fijos. En segundo lugar, las tasas de retorno de capital pueden diferir sustancialmente entre los sectores formal e informal de la economía. Si los retornos promedio de capital en el sector formal son la referencia de los bancos para fijar las tasas de interés, éstas serían tan altas que las familias de bajos ingresos —mayormente empleadas en el sector informal— no podrían completar el repago a tiempo. En los dos casos mencionados anteriormente, el resultado básico es que el crédito sencillamente resulta muy costoso para los más pobres, y por tanto limita el crecimiento de la demanda.

**(Caria, 2008)** Pero regresemos a nuestro argumento principal. Como mencionamos antes, a la titulación de tierras se le atribuye la expansión de la base de bienes de los pobres al formalizar la propiedad del que se suele considerar como el bien más valioso: el terreno que habitan y sobre el cual han venido construyendo. De acuerdo a la teoría presentada, una mayor disponibilidad de garantías colaterales permitiría que las instituciones financieras ofrezcan una variedad de contratos específicos para cada tipo de cliente. El racionamiento de la cantidad de créditos sería así eliminado o reducido significativamente y a ningún solicitante se le negaría el crédito en tanto califique. El precio del crédito

cambiaría según corresponda. Dado que Bester asume que el riesgo de morosidad disminuye con la mejora de la economía del prestatario, se puede esperar que los pobres son un grupo de alto riesgo: los bancos les ofrecerían entonces un contrato con menos requerimientos de garantía y tasas de interés más altas. También se puede esperar un segundo efecto positivo de la titulación con respecto a los costos de transacción, que se verían reducidos al punto que los costos de verificación y monitoreo de las propiedades registradas sean más bajos que los costos de aquellas de posesión informal. Los problemas de racionamiento de precios podrían reducirse por este canal.

**(Caria, 2008)** Por otro lado, muchos autores cuestionan que un bien inmueble registrado pueda ser usado como garantía de manera eficiente y generalizada. Los costos de embargo pueden ser bastante altos, especialmente si se comparan con las pequeñas magnitudes de los préstamos en cuestión. El desalojo en áreas marginales puede atraer cobertura de prensa negativa y los vecinos pueden intentar una resistencia colectiva. Por lo tanto, los bancos no considerarían necesariamente a los terrenos formalizados de los nuevos barrios como una buena garantía y otorgarían créditos a personas previamente calificadas como sujetos de crédito en base a esta condición. En segundo lugar, es posible que no sea ni conveniente ni racional para los pobladores someter su vivienda a tal riesgo para acceder al crédito40. Los habitantes de barriadas son una clase muy vulnerable; la vulnerabilidad de sus viviendas conforma una parte relevante de la racionalidad que los hace salir de la ciudad formal41. Además, el riesgo de morosidad es una

realidad para una clase que usualmente sólo cuenta con fuentes esporádicas de ingreso. Por tanto, no sólo los bancos podrían sentirse incómodos al aceptar sus lotes como garantía, sino que los propios pobladores probablemente estén renuentes a otorgarlos. El racionamiento de la cantidad de créditos no puede entonces ser resuelto o reducido de manera significativa únicamente mediante la titulación de tierras.

**(Caria, 2008)** Además, si los diferenciales en los retornos de capital a través de los sectores fueran lo suficientemente amplios, la reducción de los costos de transacción asociados a la titulación podría no ser suficiente para moderar substancialmente el racionamiento de precios. Las serias ineficiencias en la economía informal de los pobladores pueden surgir de diferentes fuentes: una escala o un nivel insuficiente de aglomeración de la producción; una combinación capital/trabajo no óptimo debido a restricciones crediticias preexistentes; y falta de capital humano apropiado que resulta en baja productividad. Si cualquier combinación de estas fuentes se aplica significativamente, los retornos de capital informal podrían disminuirse por debajo del umbral para asegurar el repago del préstamo. Debemos decir que en principio estos negocios no resultarían inviables para los pobladores, no obstante, los círculos viciosos de pobreza los hacen inviables a través de una serie de fallas del mercado. Las bajas ganancias perpetúan la pobreza.

**(Caria, 2008)** La evidencia empírica obtenida del experimento peruano confirma ampliamente el escepticismo sobre la capacidad de la titulación para estimular una cobertura de créditos basados en garantías colaterales. También da mediana evidencia sobre menores primas de

riesgo asociadas a la posesión de un título. De hecho, en una de las investigaciones más completas realizadas a la fecha, Field y Torero concluyen que: «Tal parece que los esfuerzos de titulación no harán automáticamente viables los préstamos basados en garantías colaterales para la mayoría de las solicitantes de créditos del sector formal.

La razón detrás de este escepticismo parece ser que las familias que poseen títulos se benefician de una mayor tasa de aprobación de créditos solamente desde las agencias bancarias públicas y en particular del Banco de Materiales (BM), mas no de instituciones del sector privado. El incremento de la oferta del sector público parece efectivamente asociado a la disponibilidad de títulos, ya que al combinar la tenencia de un título con el hecho que éste haya sido requerido por el banco, se observa un fortalecimiento del coeficiente. Por el contrario, la posibilidad de aprobación de un préstamo del sector privado no cambia con el estatus de propietario. Tomando en cuenta que el BM una institución pública subsidiada en el momento de elaboración de este estudio, mayormente abastece de préstamos en especies en la forma de materiales de construcción y que padece de altos índices de morosidad, se tiende en general a evaluar sus resultados negativamente por al menos dos razones. En primer lugar, porque el verdadero lugar para examinar una importante reducción del volumen de racionamiento en el mercado de créditos es el competitivo sector financiero privado. Debido a que en este sector las tasas de aprobación de préstamos parecen no haber cambiado, no tenemos ninguna evidencia de que la titulación haya aliviado los problemas de información sobre crédito, aumentando la

disponibilidad de préstamos basados en garantías colaterales. En segundo lugar, porque esto significa que casi ningún nuevo crédito ha sido usado para fortalecer a la microempresa peruana, sino que la mayoría se ha invertido en construcción de viviendas. Por tanto, «los efectos de crecimiento de los programas de titulación podrían estar muy sobreestimados». Esta falla en la mejora del acceso al crédito de los pobres urbanos aparece de forma más preocupante cuando consideramos que aproximadamente 34% de los hogares que participaron en la encuesta continúan sin ser sujetos de crédito y por tanto padecen fuertes restricciones que les impiden o desalientan el desarrollo de actividades económicas rentables.

**(Caria, 2008)** El escepticismo sobre el vínculo entre formalización de la propiedad en asentamientos informales y crédito se confirma también en los hallazgos de un experimento natural en Argentina, explorado por Galiani y Schargrodsky, quienes reportaron que «sólo encontramos un modesto pero positivo efecto de la titulación de tierras en el acceso a crédito hipotecario y ningún impacto en el acceso a otras formas de crédito». Dado que existe amplio consenso en torno a que «la principal premisa [para apoyar políticas de formalización] es que la titulación de tierras puede permitir a los pobres el acceso a los mercados de créditos, transformando su riqueza en capital» y que «la evidencia general en relación a estos supuestos efectos es […] escasa y ambigua», resulta chocante que los defensores de la titulación no quieran admitir una falacia sustancial en sus argumentos o al menos la urgente necesidad de un mayor soporte empírico para sus ideas.

**(Caria, 2008)** Por otro lado, la evidencia empírica recogida para este estudio contrasta con los resultados de Field y Torero. En particular, las familias que poseen títulos no parecen tener una mayor demanda de créditos: el porcentaje de familias con título que solicitaron crédito al menos una vez, es alrededor de la mitad de aquel del grupo no titulado, siendo la diferencia significativa a un nivel del 5%. Más aún, un cálculo aproximado del racionamiento del riesgo puede ser dado por la proporción de familias que declaran que no usarían su casa como garantía. Esta proporción es efectivamente muy alta para ambos grupos –siempre por encima del 50%, e incluso más alta para la porción titulada de la muestra.

**(Caria, 2008)** La pregunta lógica que debe hacerse es si una mayor demanda y acceso al crédito –así como el propósito de esta demanda orientado a montar negocios- han ayudado a las familias no tituladas de la muestra a mejorar sus ingresos y su sustento. Los ingresos promedio de las familias son aún más altos en el grupo con título que, por otro lado, parece tener ingresos más desiguales. Además, «la incapacidad para completar el repago» es la razón más común para no solicitar crédito en ambos grupos, siendo mencionada por un 40% de las familias que nunca han solicitado un préstamo. Una interpretación natural que da coherencia a estas evidencias (a propósito de que si bien las familias sin título reciben más crédito son incapaces de usarlo para aumentar sus ingresos, y que una proporción significativa de los pobladores está racionada vía precios) se centra en el tema ya mencionado de los bajos retornos del capital.

Los resultados expuestos pueden ser vistos como una evidencia

preliminar de la existencia de un segundo cuello de botella microeconómico significativo: comparativamente, la inversión en la economía marginal e informal, no es nada rentable. Consecuentemente, el racionamiento vía precios es generalizado, y las familias que logran acceder al crédito no pueden usarlo de forma eficiente para superar la pobreza.

**(Caria, 2008)** En conclusión, a la titulación se le atribuye la reducción del racionamiento de la cantidad de créditos al hacer posibles más préstamos basados en garantías colaterales. La evidencia extraída tanto de la encuesta a nivel nacional como de la que se hizo para esta investigación muestra que la oferta de crédito no mejora para los hogares que gozan de propiedad formalizada. En la muestra de este estudio, las familias sin título mostraron incluso mayores índices de éxito en la solicitud de préstamos. Después de todo, el uso de predios de propiedad formal como garantía puede que no sea la panacea. En particular, los bancos se mostrarían reticentes a la posibilidad de embargar los terrenos de los morosos, mientras que los pobladores económicamente vulnerables podrían creer que no es conveniente asumir un riesgo tan grande. Vale preguntarse entonces si es que el uso de garantías colaterales es realmente necesario para que las microfinanzas funcionen eficientemente, y si es que otros instrumentos podrían estar disponibles para disminuir la selección adversa y los problemas de riesgo moral intrínsecos al préstamo. La evidencia obtenida en los grupos focales muestra que los bancos parecen más interesados en tener pruebas de fuentes de ingreso estables y suficientes, que en recibir inmuebles en

garantía. Ésta puede ser una herramienta de selección más eficiente para identificar clientes de bajo riesgo o que presenten menos problemas de riesgo moral. Si es así, deberían explorarse maneras para expandir aún más el crédito a través de un mayor uso de estos instrumentos alternativos.

Además, aunque pueda ser más bajo para las familias que poseen títulos, el racionamiento de precios parece persistir junto con la incapacidad de las familias que acceden al crédito, para transformar el capital prestado en mayores ingresos y otros objetivos de desarrollo. Se culpa de ello a las tasas de retorno afectadas por las fallas del mercado informal de los pobladores. Así se ha identificado preliminarmente un segundo cuello de botella microeconómico. Es urgente y necesario realizar más investigaciones sobre la naturaleza de estas fallas y desarrollar herramientas políticas específicas para solucionarlas de la mejor manera posible.

**(Caria, 2008)** El caso de la titulación de tierras en el Perú se hizo famoso entre los académicos del mundo debido principalmente a los resultados relacionados a la oferta laboral (labor supply) publicados por Field. Ese documento de trabajo, ampliamente citado, plantea como hipótesis que la titulación puede estar asociada a un incremento de la oferta laboral familiar y a una reasignación de las actividades económicas que se habían venido mantenido de manera ineficiente dentro de la casa. Para explicar esto, señala algunas restricciones de la propiedad informal por sobre las actividades económicas. Primero, la falta de seguridad formal en la tenencia puede forzar a los miembros adultos de la

comunidad a auto-proveerse de servicios de vigilancia. Permanecer más tiempo en casa es una forma de proteger la propiedad contra posibles invasiones o tomas de tierras. En segundo lugar, la comunidad está consciente de la necesidad de disuadir al gobierno de intentar desalojarlos asegurando que un buen número de adultos permanecerán siempre en los lotes. Esto puede impulsar el desarrollo de reglas colectivas que regulan la permanencia prolongada de las personas en el asentamiento, reduciendo así su movilidad. En tercer lugar, en tanto que lograr un título formal resulta costoso y responde a un proceso que demanda mucho tiempo, las familias sacrificarán tiempo y recursos que podrían emplearse en expandir sus actividades económicas.

El resultado de estos tres mecanismos es la posibilidad de que la cantidad de horas de trabajo fuera de la casa esté positivamente correlacionada con el aumento de la seguridad en la tenencia; ocurriendo algo similar con el total de horas trabajadas. Como corolario a esta hipótesis básica, Field añade dos efectos de segundo orden: la fuerza de la relación entre oferta laboral y seguridad en la tenencia irá decreciendo, mientras aumenten los derechos sobre la posesión de facto -representados por el número de años de tenencia- y aumente la cantidad de miembros adultos en los hogares. Finalmente, se considera la posibilidad de que las restricciones mencionadas aumenten las posibilidades de trabajo infantil, especialmente para las familias poco numerosas.

Los resultados empíricos presentados por Field confirman fuertemente la hipótesis antes señalada. Se estima que otorgar un título

de propiedad formal a una familia incrementa la oferta laboral alrededor de 16,2 horas a la semana después de dos períodos. Este efecto se fortalece con el tiempo, brindando evidencia contra la crítica de que alguna diferencia invariable en el tiempo, no observada entre los grupos encuestados, sea la que impulsa la relación, tal como plantea Mitchell. Además, los dos corolarios que hemos mencionado se confirman: el efecto también se fortalece cuando los derechos de la propiedad de facto y el tamaño de la familia decrecen. Resulta interesante que, aunque el efecto que la titulación tiene en las horas de trabajo femenino es pequeño e insignificante, ésta mejora el tiempo dedicado al trabajo para las mujeres de familias pequeñas, recientemente instaladas. Lo mismo para el caso del trabajo infantil: a pesar que el impacto general de la titulación es insignificante cuando el total de familias es considerado. Para los hogares con menos de 4 miembros adultos, la propiedad formal está de hecho asociada a una pequeña reducción del trabajo infantil.

Finalmente, Field señala que es menos probable llevar adelante un negocio en la casa para el caso de los hogares que poseen títulos. Una figura general es delineada y de acuerdo a ella, la propiedad informal reduce la movilidad de las personas e impone un significativo costo económico sobre la cantidad de horas trabajadas y la elección de la ubicación del negocio. Las familias más pequeñas y menos establecidas se ven proporcionalmente más afectadas o tienen menor capacidad de lidiar con estos costos. Esto podría desencadenar dinámicas de discriminación de género o trabajo infantil.

A propósito de este tema, la evidencia empírica recogida para este estudio proporciona un veredicto más bien poco claro. En general, las familias con título tienen un menor número promedio de horas trabajadas a la semana; sin embargo, muestran una menor tasa de desempleo. En todo caso en términos estadísticos, las diferencias son pequeñas e insignificantes; hecho que sugiere que la fuerte relación descubierta por Field no existe para el caso de los nuevos barrios analizados.

Adicionalmente debemos resaltar que el análisis de Field no proporciona indicaciones respecto de adónde fueron las horas adicionales de trabajo y cuánto ingreso adicional generaron. Puede resultar engañoso asumir simplemente que los mercados laborales que funcionan mal y que suelen ser semiformales en las zonas pobres de las ciudades, son capaces de ofrecer inmediatamente un número considerable de nuevos empleos y tareas, imaginando que la demanda de trabajo estaría acompañada del caso improbable de un salario perfectamente inelástico. Si asumimos un cierto grado de elasticidad salarial en la demanda de trabajo, parte del incremento del empleo estaría acompañado por una disminución de los sueldos. Siendo realista, el salario total de la familia puede de hecho disminuir como resultado del incremento de la oferta laboral. Estas son posibilidades que deben ser seriamente tomadas en cuenta. En su experimento natural, por ejemplo, Galiani y Schargrodsky no pudieron encontrar ningún efecto significativo del status de propietario formal en los niveles de ingreso o en las condiciones laborales. Reportaron también que los efectos sobre expansión del crédito fueron

decepcionantes y que, 20 años después de la titulación, el 94% de los hogares con título aún continuaban viviendo por debajo la línea oficial de pobreza. En este caso, la titulación de tierras ha sido claramente insuficiente para ampliar significativamente las oportunidades económicas. Una figura parecida ha surgido para el caso de los nuevos barrios analizados, provocando escepticismo sobre el hecho de que, si un incremento real en la participación en el mercado laboral hubiera efectivamente originado efectos en los ingresos, éstos se habrían perdido en buena parte debido a cambios en la estabilidad salarial.

Webb y sus colaboradores presentan una fuerte crítica, y afirman que, en la misma encuesta de línea de base, las familias mencionan falta de empleo (37,9%) y cansancio (24,8%) como los motivos más importantes para no trabajar más horas.

Una visión distinta de los resultados de Field tiene que ver con el motivo que lleva a las familias a dejar a un miembro adulto en el interior de la vivienda. Las discusiones en los grupos focales señalaron que el riesgo de desalojo es sólo un factor menor y por ello se incluyó en la encuesta sólo una pregunta específica sobre este punto. Las respuestas de ambos grupos indicaron que el principal motivo para este comportamiento es la necesidad de proteger la vivienda contra robos. El segundo factor más citado fue la crianza de niños. Ambos factores combinados suman 94% de las respuestas entre las familias con título y 97% en el caso de las no tituladas. Esto nos sugiere que el enfoque de Field puede estar equivocado: lo que causa la permanencia inútil en el interior de la casa no es el riesgo de desalojo (percibido como bajo por la

mayoría de gente), sino el miedo al robo y las necesidades asociadas a la crianza de los niños.

Finalmente, es interesante notar que existe un claro sesgo de género en los patrones de empleo de ambos grupos. En particular es importante decir que, mientras la mayoría de la población masculina está activa, más de la mitad de las mujeres adultas de ambos asentamientos está desempleada; además de que el 90% del total de adultos desempleados de la muestra está conformado por mujeres. La titulación parece no jugar un rol en relación a esto, porque estas diferencias en porcentajes entre ambos grupos son pequeñas y estadísticamente insignificantes. En esta misma línea, es también interesante mirar los niveles de educación entre la población adulta, medida como años completados de educación escolar o superior. Las mujeres muestran niveles de educación comparables a los de los hombres: en el grupo de los que poseen títulos, ellas tienden a tener un nivel un poco menor de educación que los hombres, mientras que en el grupo de los que no poseen títulos presentan un nivel un tanto mayor (para este grupo en particular, las mujeres tienen un nivel de educación por encima del nivel promedio de las personas empleadas). La exclusión del mercado laboral de este importante sector de la población adulta es claramente un desperdicio. Esta exclusión se explicaría por la discriminación en los mercados laborales, y los factores sociales y culturales presentes dentro de la casa. Esto nos da suficiente evidencia para plantear un tercer cuello de botella microeconómico: la expansión de la participación de las familias

en los mercados laborales está fuertemente restringida por la exclusión de las mujeres en el mundo laboral.

En conclusión, Field presenta evidencia que vincula la titulación con el aumento de la participación en el mercado laboral a través de la disminución del riesgo de desalojo. De acuerdo a la evidencia recogida por este estudio en los nuevos barrios, no se encuentran diferencias significativas entre ambos grupos, en lo que a empleo se refiere. Una falla adicional en su argumento puede provenir de no considerar adónde va el empleo adicional: en el caso argentino documentado por Galiani y Schargrodsky y en la encuesta de este estudio, las familias con título parecen efectivamente no percibir significativamente mayores ingresos. Además, parece que los principales motivos para dejar a un adulto en la casa estarían relacionados con el miedo al robo o la crianza de niños, y no con el riesgo de desalojo. Esta interpretación diferente obviamente exige una respuesta política distinta, al menos en relación a los nuevos barrios. Finalmente, la encuesta resalta un cuello de botella microeconómico en la persistente exclusión del mercado laboral de mujeres que cuentan con educación. Esto podría ocasionar costos de eficiencia significativos, debiendo ser el foco de una política pública cuidadosamente diseñada.

## ALGUNOS EFECTOS NEGATIVOS

**(Caria, 2008)** Es importante mencionar ahora una advertencia obligada y preliminar: seguramente la mayoría está de acuerdo en que la inseguridad engendrada por la informalidad es ineficiente de muchas

maneras, pero esto no supone que la formalización será siempre y en todo lugar una política que ayude al bienestar social. De hecho, mientras que en el largo plazo el objetivo es ciertamente un equilibrio de la formalidad ya establecida, el corto plazo sobre-enfatiza al individuo, oponiéndolo a lo colectivo, de manera que la seguridad en la tenencia puede conducir a una reversión impensada de los mecanismos y por lo tanto generar efectos perversos. Este es el caso de tener «demasiada seguridad en un plazo demasiado corto» documentado por algunos investigadores. La titulación de asentamientos muy jóvenes puede por ejemplo incentivar un comportamiento especulativo: algunos nuevos propietarios pueden dejar su lote vacío (tal vez vivan en otro lugar) y rehusarse a contribuir a los esfuerzos comunales para la consolidación del barrio, mientras planean beneficiarse de los efectos positivos que la consolidación del asentamiento eventualmente ejercerá sobre el precio de su predio. Este comportamiento no sólo es un ejemplo de un aprovechamiento cuestionable, sino tal como muchos otros ejemplos de aprovechamiento, puede poner en jaque el equilibrio de la participación a nivel de todo el barrio, logrado bajo una figura de informalidad. Otro probable efecto contrario está relacionado con los mercados inmobiliarios; tal como Geoffrey Payne argumenta: «la falta de títulos formales es el precio que los pobres urbanos pagan para acceder a terrenos residenciales que de otra manera no podrían costear». La propiedad informal es ciertamente comercializada a precios muy bajos; no obstante, está bien documentado que después de la formalización el valor de los bienes inmuebles aumenta significativamente.

**(Caria, 2008)** Una formalización irrestricta puede así tener efectos negativos en las generaciones más jóvenes o en los nuevos pobres, impidiéndoles vivir en vecindarios antes accesibles y conduciéndolos hacia áreas aún más marginales. Este tipo de dinámicas son claramente perjudiciales para el proceso de consolidación y en principio no debieran ser fortalecidas. Las políticas de formalización necesitan entonces tener en cuenta el contexto específico y ser diseñadas para evitar desencadenar efectos perversos como aquellos que han sido presentados líneas arriba. Es decir, debieran acompañarse de subsidios enfocados a grupos específicos, para promover tanto la consolidación como la fijación de precios accesibles para la vivienda; u otras formas de ayuda, como asistencia técnica subsidiada o crédito para la construcción. Es posible que la eficiencia no sea automática ni se reestablezca rápidamente a través de la formalización inmediata de los terrenos: un entendimiento consciente del entorno tiene que ser la base para diseñar políticas apropiadas de bienestar social. Según uno de los expertos sobre tierras del Banco Mundial: «el reconocimiento legal de los derechos e instituciones existentes con condiciones mínimas de los sistemas tradicionales, es en muchos casos más efectivo que los intentos prematuros por establecer estructuras formales».

**(Caria, 2008)** Los crecientes conocimientos acerca de estos efectos perversos y la evidencia cuantitativa acumulada sobre los a menudo limitados resultados de los programas de titulación han causado una renovada atención crítica al tema de la titulación de tierras. Por ejemplo, Durand - Lasserve y sus colaboradores, concluyen su revisión de

la literatura afirmando que: «Mientras que se ha demostrado que la titulación favorece a algunos grupos, como muchos de los que reciben títulos, no siempre ha incrementado su seguridad, acceso a créditos, servicios o mayores ingresos. Más aún, algunos grupos como los arrendatarios, pueden haber sido afectados como resultado de incrementos en los alquileres o desalojos impulsados por el mercado.

**LIMITACIONES PARA LA REVERSIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL DISTRITO DE MANANTAY. (DECRETO SUPREMO - N° 019-2015-VIVIENDA - PODER EJECUTIVO - VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO, 2015).**

Tiempo de ocupación que llevan sobre el predio, ley 30230 ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

En el 2014 se aprobó la Ley N° 30230 que contiene una serie de medidas para dinamizar la economía y simplificar procedimientos, entre las cuales destaca un mecanismo para la recuperación de bienes del Estado. Al igual que los particulares, las entidades públicas de todas las instancias (gobierno nacional, regional y local), sufren invasiones y presencias indeseadas. La norma otorga a las instancias públicas una facultad especial para desalojar a los poseedores de manera directa, sin acudir al Poder Judicial u otro dirimente. Basta que se constate la ocupación indebida para que el procurador de la entidad correspondiente o la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, organicen el

lanzamiento con la Policía Nacional, que debe atender el pedido bajo responsabilidad.

No importa el tiempo de posesión que haya acumulado el ocupante, ni el supuesto título que ostente. Si el Estado cree ser el dueño, aunque no tenga derecho inscrito en los Registros Públicos, procederá al lanzamiento directo. Tampoco interesa si el bien es uno asignado a un fin público (dominio público) o si es de puro interés privado del Estado (dominio privado). Si el poseedor se considera con derechos sobre el bien deberá demandar judicialmente su reposición o compensación, pero mientras tanto debe abandonar el inmueble. Incluso, si el predio estuviese inscrito en dos partidas (duplicidad de partidas), bastará que al menos en una de ellas conste a nombre de la entidad pública para que la Policía Nacional desocupe el predio. A través de una recuperación eficaz de sus bienes, el Estado podrá disponer de ellos más eficientemente, sea para la ejecución de obras públicas o para la concesión a particulares que realizan proyectos de inversión.

**ADJUDICACIÓN DE PREDIOS**

**PROGRAMA DE ADJUDICACIÓN DE LOTES CON FINES DE VIVIENDA.**

**(Decreto Supremo N$^{o}$ 001-2018-VIVIENDA, 2018)**. Es el programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda y tiene como finalidad adjudicar terrenos del estado ocupados por pobladores cuya posesión se haya iniciado dentro del periodo comprendido entre 1 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010. su reglamento fue

aprobado por Decreto Supremo N° 014-2016-VIVIENDA EL 26 DE JULIO DE 2016.

**ACCESO AL PROGRAMA DE ADJUDICACIÓN DE LOTES**

**(DECRETO SUPREMO N$^{o}$ 001-2018-VIVIENDA, 2018).** Familias de menores recursos para la obtención de un lote de vivienda quienes no tienen propiedad predial dentro de la provincia donde se ubica el pal quienes no han sido beneficiados con la adjudicación de un lote o solución habitacional del estado quienes tengan carga familiar y cuyos miembros no formen parte de otra familia postulante.

**LA EJECUCIÓN DEL PAL A CARGO DE COFOPRI SE DESARROLLA SEGÚN LAS SIGUIENTES ETAPAS**

**(COFOPRI, 2018) Identificación de Terrenos:** En esta etapa se determinan las áreas de intervención, mediante el uso de información cartográfica georeferenciada existente en COFOPRI y de aquella que remitan las entidades públicas y privadas, incluyendo las organizaciones de pobladores.

**(COFOPRI, 2018) Diagnóstico:** Etapa técnico - jurídica en la que se determina si procede o no la ejecución del pal, determinando si cumple con las condiciones legales, de seguridad, habitabilidad y sostenibilidad para su desarrollo.

**(COFOPRI, 2018) Saneamiento**: Etapa técnico - jurídica, en la cual COFOPRI inmatricula, asume la titularidad sobre el predio matriz, realiza las acciones de saneamiento que correspondan, se aprueban el

plano perimétrico, así como el correspondiente plano de trazado y lotización, para su inscripción en el registro de predios. En el caso del pal en terrenos desocupados, COFOPRI elabora el proyecto de habilitación urbana y tramita ante la municipalidad competente la licencia respectiva.

**(COFOPRI, 2018) Calificación y Adjudicación de Lotes.** Comprende las siguientes etapas:

- Convocatoria e inscripción de postulantes según cronograma;
- Acreditación de la posesión mediante documentación sustentatoria.
- Empadronamiento de poseedores.
- Calificación: evaluación de la documentación presentada.
- Publicación de resultados: emisión y publicación del listado de poseedores observados para subsanación, en caso de no subsanar pierden la condición de poseedores postulantes, cruce de doble propiedad y emisión de padrón de poseedores elegibles en el cual se fija el valor del lote.
- Notificación lote por lote de la oferta de venta del lote a valor arancelario – social.
- Modalidades de adjudicación de lotes: a título oneroso y a valor arancelario o comercial, y a título gratuito en los casos de transferencia en propiedad de lotes de equipamiento urbano a favor de las entidades competentes. también será a título gratuito en los casos de transferencias de lotes dentro de los procesos de reubicación (leyes especiales y por emergencias y/o desastres).

- Forma de pago: 30% de descuento al pago al contado, pago fraccionado de un máximo de 24 meses, para ello debe cancelar el 30% del valor del lote. en este caso se realiza la inscripción de la hipoteca legal que corresponda.

**CIRCUNSTANCIAS EN EL QUE OCURRIÓ LA OCUPACIÓN**

**(COFOPRI, 2018)** (Ley 1089) Artículo 12. Requisitos para la formalización y titulación Para ser beneficiario de la formalización y titulación de un predio rústico, se deberá cumplir con los siguientes requisitos, en forma concurrente:

- Acreditar la explotación económica y ejercer la posesión directa, continua y sin interrupciones del predio rústico por un plazo no menor de un (01) año, a la fecha del empadronamiento.
- Ejercer la posesión pacífica, es decir, exenta de violencia, de manera que la continuidad de la posesión se haya basado en circunstancias que no impliquen el uso de la coacción o la fuerza, independientemente de la forma cómo se originó la ocupación.
- Ejercer la posesión pública, es decir, reconocida por la colectividad, de modo tal que sea identificada claramente por colindantes, vecinos u organizaciones representativas agrarias.

**ORDENANZA REGIONAL N° 012-2015-GRU/CR**

**(Ordenanza Regional N$^{o}$ 012-2015-GRU, 2015).** Procedimientos para la Venta Directa de Predios Revertidos y de Dominio Privado del Gobierno Regional de Ucayali de libre disponibilidad.

El Consejo Regional del Gobierno Regional de Ucayali, de conformidad con lo previsto en el Artículo 197º y 198º de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley de la Reforma Constitucional, sobre Descentralización, Ley Nº 27680, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nº 27783; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley Nº 27867 y sus modificatorias, Ley Nº 27902, Ley N° 28013, Ley Nº 29053; y demás normas complementarias, en Sesión Ordinaria del 10 de julio del 2015, y; **Considerando:**

Que, de conformidad con la Constitución Política del Estado, Ley N° 27680 - Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización; Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, se les reconoce a los Gobiernos Regionales, autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Que, el Consejo Regional de Ucayali, tiene la atribución de normar la organización interna del Gobierno Regional a través de Ordenanzas Regionales, en concordancia con el inciso a) del artículo 15º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que faculta aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materia de competencia y funciones del Gobierno Regional, concordante con el artículo 38º de la misma norma legal, que establece que las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general en la organización y administración del Gobierno Regional.

Que, el artículo 35º inciso j) de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, establece que los Gobiernos Regionales, “tienen

entre sus competencias, administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción…";

Que, el literal j) del artículo 15º de la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es atribución del Consejo Regional de Ucayali, aprobar la creación, venta, concesión o contratos, disolución de sus empresas y otras formas empresariales, bienes y/o activos regionales, conforme a la Constitución y a la Ley;

Que, mediante el numeral 3) del artículo 29–A de la citada Ley, establece que, "La Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado".

Que, los literales a), b) y c) del artículo 62º de la Ley en mención, establecen las funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

Que, mediante Resolución Nº 018-2007/SB, de fecha 29 de marzo del 2007, se aprueba la Directiva Nº 001-2007/SBN, sobre "Procedimientos para la aprobación de la venta de predios del dominio privado del Estado de libre disponibilidad".

Que, el Consejo Nacional de Descentralización, ha trasferido y acreditado a favor del Gobierno Regional de Ucayali, las funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

Que, mediante Informe Legal N° 044-2015-GRU-GR-GGR-ORAJ/TTC, de fecha 16 de junio del presente año, de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica, opina procedente la propuesta de Ordenanza Regional para la aprobación de la Directiva denominada " Procedimiento para la Venta Directa de Predios Revertidos y de Dominio Privado del Gobierno Regional de Ucayali de libre disponibilidad", siendo el Gobierno Regional de Ucayali administrador de los terrenos de propiedad Estatal, el cual debe contar con una norma de carácter administrativo destinada a regular la venta de dichos bienes, con la condición de libre disponibilidad.

Que, el artículo 38º de la Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobierno Regionales, estableces que las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y administración del Gobierno Regional reglamentan materias de su competencia.

Que, el literal o) del artículo 21° de la Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es atribución del Gobernador Regional de Ucayali, promulgar Ordenanzas Regionales o hacer uso de su derecho o a observarla en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los Acuerdos del Consejo Regional.

Que, mediante Resolución Ministerial N° 114-2011-VIVIENDA, se declara concluido el proceso de efectivizarían de la transferencia a (19) Gobiernos Regionales, entre ellos al de Ucayali, de las competencias de la función específica establecida en el inciso n) del artículo 51º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales la cual señala son funciones en materia agraria "promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, con la participación de

los actores involucrados (…)“, considerada en el “Plan Anual de Transferencia de Competencia Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006” aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2006-PCM. Del mismo modo mediante Acuerdo Regional N° 149-2010 del Consejo Regional de Ucayali, aprueba la estructura Orgánica y las funciones contenidas en el Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali, bajo ese contexto el Gobierno Regional tiene la labor de adjudicar terrenos rústicos posesionados por asentamientos humanos, juntas vecinales, asociaciones vecinales entre otros, en el ámbito de responsabilidad territorial, siendo de mayor necesidad e incidencia la acción en los distritos de Callería, Yarinacocha y Manantay, en los que las posesiones informales han cobrado una presencia protagónica para los destinos de la región, y por ende ha surgido la necesidad de brindarles la atención del caso, en materia de adjudicación de la propiedad como asociación hasta la inscripción registral.

Que, mediante Oficio N° 322-2015-GRU-GR, de fecha 18 de junio del 2015, el Gobernador Regional de Ucayali remite a la Secretaría del Consejo Regional el Proyecto de Ordenanza Regional que aprueba la Directiva denominada “PROCEDIMIENTOS PARA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS REVERTIDOS Y DE DOMINIO PRIVADO DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI DE LIBRE DISPONIBILIDAD, para que sea debatido en el pleno del Consejo Regional.

Que, el literal o) del artículo 21° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es atribución del Gobernador

Regional promulgar Ordenanzas Regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los Acuerdos del Consejo Regional.

De conformidad con las facultades conferidas por la Constitución Política del Estado, Artículo 9º y 10º, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, modificado por las Leyes N° 27902, N° 28968 y el Reglamento Interno del Consejo Regional de Ucayali, en Sesión Ordinaria de fecha diez de julio del dos mil quince, el Consejo Regional de Ucayali con el voto por mayoría de sus miembros, aprobaron la siguiente Ordenanza Regional; **Ordena:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Aprobar la Directiva de "PROCEDIMIENTOS PARA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS REVERTIDOS Y DE DOMINIO PRIVADO DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI DE LIBRE DISPONIBILIDAD", que en seis folios forma parte integrante de esta Ordenanza Regional.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** ENCARGAR el cumplimiento de la presente Ordenanza Regional al Gobernador Regional de Ucayali, Gerencia General Regional y a la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali, los cuales deberán emitir los actos resolutivos correspondientes para la efectiva implementación de la presente Ordenanza.

**ARTÍCULO TERCERO.** AUTORIZAR a la Oficina Regional de Administración del Gobierno Regional de Ucayali, realizar los trámites respectivos para la publicación de la presente Ordenanza Regional en el

diario local de mayor circulación de la Región de Ucayali y en el diario Oficial “El Peruano”, así como disponer su inclusión en el portal electrónico del Gobierno Regional de Ucayali (www.regionucayali.gob.pe), previa promulgación de la presente Ordenanza Regional, realizada por el Gobernador Regional de Gobierno Regional de Ucayali.

**ARTÍCULO CUARTO.** DISPENSAR la presente Ordenanza Regional del trámite de lectura y aprobación del Acta.

Comuníquese al Señor Gobernador Regional de Ucayali para su promulgación.

En Ucayali, a los diez días del mes de julio del dos mil quince.

POR LO TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dada en la sede central del Gobierno Regional de Ucayali a los dieciséis días del mes de julio del dos mil quince.

Dirección Regional Sectorial Agricultura Ucayali Directiva N° 01-2015-DRA-GRU: Procedimiento para la Venta Directa de Predios Revertidos y de Dominio Privado del Gobierno Regional de Ucayali - Del Procedimiento para la Venta Directa.

**DISPOSICIONES ESPECÍFICAS**

La venta directa de predios de dominio privado de propiedad estatal y/o revertidos al Estado, es un mecanismo administrativo excepcional de transferencias de propiedad, que opera solamente en los

casos expresamente establecido en la presente directiva o cuando una forma especial la permite.

Excepciones en las que Procede la Expedición del Informe Favorable del Gobierno Regional de Ucayali para la Venta Directa.

Podrá iniciarse el procedimiento para la venta directa, adecuándose a la jurisdicción del GRU en los siguientes casos:

- Predio sobre el que se haya otorgado derechos de afectación, en uso, arrendamiento u otros derechos reales concedidos por entidades públicas, en ejercicio de sus potestades administrativas. La solicitud de la venta al amparo de este inciso solo procederá si ha transcurrido un plazo no menor de 5 años desde la fecha del otorgamiento de los citados de derechos.
- Predio que cuente con resolución de transferencia emitida por una entidad administrativa, aun en el caso en que esta última no haya tenido competencia específica para otorgar derechos de propiedad sobre predios del GRU, siempre que haya sido expedida antes del 18 de junio del 2001. Para tal efecto y según corresponda, se tomará en cuenta a efectos de la cancelación de precio de venta, los pagos efectuados a favor del GRU. Cuando estos se encuentren debidamente acreditados.
- Predio colindante al predio de propiedad del solicitante, sobre la cual ha realizado alguna obra, a la fecha de publicación de la presente norma.
- Predio respecto del cual se ha iniciado un procedimiento solicitando su transferencia ante alguna entidad pública, antes del

18 de julio del 2001 y siempre que dicha solicitud haya estado sustentada en un proyecto de inversión efectuado por el solicitante.

**PROCEDIMIENTO**

- La solicitud de informe favorable para la venta directa se presenta ante la Dirección Regional Agricultura Ucayali del Gobierno Regional de Ucayali.
- Pueden presentar las solicitudes a que se refiere el numeral anterior, personas naturales y personas jurídicas.
- Recibida la solicitud, se procede a su evaluación y calificación respecto de la procedencia del inicio del procedimiento a que se refiere la presente directiva.
- El solicitante será notificado en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados desde la presentación de su solicitud del resultado de la calificación. Al vencimiento de dicho plazo operará el silencio administrativo negativo.
- Sin perjuicio de lo antes expuesto, la DRAU podrá requerir a los solicitantes, los documentos que estime necesario para el citado propósito.

Admitida la solicitud a trámite la DRAU y previa verificación de la documentación, la Comisión de Especial de Adjudicación de Predios Rústicos del Estado, emitirá un informe disponiendo las actuaciones administrativas para determinar la procedencia o improcedencia de la solicitud, las cuales son:

- Levantamiento Topográfico.
- Clasificación de Suelos.
- Valorización del Predio.
- Evaluación del Proyecto de Inversión en materia agraria de Interés Regional y/o Nacional, por parte de la Dirección de Promoción y Competitividad Agraria y la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Ucayali.

Una vez emitido el informe favorable para la adjudicación de venta directa, se procederá a publicar por única vez, en el diario regional de mayor circulación, un extracto en el que se consigne las características del predio, su partida registral y valor de la extensión total del predio; a fin de que cualquier tercero interesado pueda solicitar su inclusión en el procedimiento de venta. El tercero tiene un plazo de Diez (10) días hábiles para presentar una mejor oferta.

Si dentro del plazo establecido, se presentan ofertas de compra por un monto mayor al valor, se correrá inmediato traslado de este al administrado que inicio el procedimiento, a efectos de que en un plazo de diez días hábiles pueda igualar o mejorar las ofertas. En el supuesto que el administrado iguale o mejore la oferta, el predio le será adjudicado; de no hacerlo, será excluido del procedimiento, mediante comunicación inscrita emitida por la DRAU.

De operar dicha exclusión, la DRAU comunicará al tercero que haya efectuado la mejor oferta, que tiene un plazo máximo de diez días

hábiles, para reafirmar la aceptación del valor de venta a fin de continuar con el procedimiento.

En aquellos predios, donde exista infraestructura, inversiones u otros gastos incurridos por aquellos que contaban con derechos reales, el tercero que haya planteado una oferta mayor deberá reconocer la totalidad de la inversión realizada.

Los procedimientos de venta directa predial en trámite deberán adecuarse a lo señalado en los párrafos precedentes,

El expediente administrativo contendrá, los siguientes documentos:

- Solicitud de Dirigida al director de la DRAU.
- Copia Literal de Inscripción de Constitución de Empresa ante la Zona Registral NO VI Sede Pucallpa - SUNARP (en caso de personas jurídicas).
- Vigencia de poder en caso de personas jurídicas el cual les autorice compra de terreno.
- Perfil de Proyecto de Inversión de Interés Regional y/o Nacional, en materia agraria.
- Copia de la partida registral del predio actualizado a la fecha de presentación. el cual conste que se encuentra inscrito a favor del Estado.
- Plano perimétrico del terreno con coordenadas UTM a escala 1/100, 1/200 0 1/500, con la indicación del área, linderos ángulos y medidas perimétricas correspondientes.
- Plano de ubicación del predio escala 1/1000, 1/12500 0 1/ 15000.

- Memoria descriptiva del terreno indicándose la ubicación, el área, los linderos, las medidas perimétricas.

**ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS**

El informe favorable de la Comisión Especial de Adjudicación de Predios Rústicos del Estado de la Dirección Regional Agricultura Ucayali, será remitido conjuntamente con toda la documentación presentada, al Director Regional Sectorial Agricultura Ucayali. A efectos de que por su intermedio proceda a derivar el expediente completo a la Dirección de Asesoría Jurídica, con el objetivo de que previa evaluación del mismo proceda con la realización de la Minuta de compraventa el cual deberá estar firmado por el Director Regional de Agricultura de Ucayali, para su posterior inscripción ante Zona Registral Nº VI - Sede Pucallpa SUNARP. Los gastos notariales y registrales serán a cargo del comprador.

**EL PAGO DEL PRECIO SE REALIZARÁ AL MOMENTO DE CELEBRAR EL CONTRATO DE COMPRAVENTA O DE ACUERDO CON LO PACTADO ENTRE LAS PARTES.**

El precio de venta, deducidos los gastos operativos y administrativos inherentes al proceso de venta, se distribuirá de la siguiente manera:

El 97% es para la entidad propietaria del bien y 3% para el tesoro público.

La entidad propietaria procederá a deducir los gastos operativos y administrativos inherentes al proceso de venta; luego de lo cual distribuirá

bajo constancia de entrega el producto final de la venta, de acuerdo con los porcentajes correspondientes.

El comprador proporcionará al GRU Copia Legalizada de la Escritura Pública de la compra-venta y otra a la entidad propietaria del predio (DRAU), con la constancia de inscripción en los Registros Públicos, dentro de un plazo no mayor de 10 días hábiles computados a partir de la inscripción registral de compraventa.

## 2.3. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

**DEFINICIÓN DE REVERSIÓN, 2018.** El vocablo latino *reversĭo* llegó a nuestra lengua como reversión. Se trata, sobre todo en el ámbito del derecho, del proceso y la consecuencia de revertir. Este verbo se refiere a regresar una cosa al estado que tenía antes o a dejar sin efecto un cierto cambio.

El vocablo “reversión” proviene el prefijo REVER que significa volver a ver, a registrar o a examinar una cosa con cuidado, y del sufijo SION, que se refiere a la acción o efecto. Dentro de la lengua española, podemos encontrar diversas acepciones de la palabra “reversión”, de las cuales cito algunas a continuación:

- Restitución de una cosa al estado que tenía.
- Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo.
- Restitución de una cosa al estado que tenía o devolución de ella a la persona que la poseía primero.
- Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo o pasar a un nuevo dueño.

En su acepción jurídica, la figura de la reversión es poco conocida, enfocándola especialmente al ámbito del Derecho Agrario. El supuesto básico para que se dé la figura de la reversión, es la expropiación de tierras. Etimológicamente, la palabra “expropiación” significa privar de la propiedad, y se deriva de las raíces EX que significa fuera y PROPRIATIO que implica propiedad.

El ordenamiento jurídico boliviano hace la diferencia entre reversión que es el hecho de que las tierras que no cumplen la función económico-social son revertidas al dominio originario de la nación, sin pago de indemnización, aplicable tan solo para la mediana y gran propiedad, procede también si se constata abandono; y la expropiación, que procede por causa de utilidad pública (reagrupamiento y distribución de tierras, conservación del medio ambiente y realización obras públicas) o cuando las tierras no cumplen la Función Económico Social; el monto de la indemnización a grandes y medianos propietarios se calcula según el avalúo que han declarado para el pago de impuestos.

**PREDIO RÚSTICO (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA)**

Se define al predio rústico como aquel de uso agrario, ubicado en una zona rural y destinada a la actividad agropecuaria. Esta definición comprende también a aquellos predios ubicados en áreas de expansión urbana destinadas a alguna actividad agropecuaria y que no cuenten con habilitación urbana.

**ASENTAMIENTO HUMANO (Geoenciclopedia, 2018).** Un asentamiento humano es un sitio específico donde se establecen varias

viviendas o refugios habitados. Generalmente se compone de una comunidad, ya que los seres humanos muy rara vez viven aislados entre sí. Todos los habitantes comparten un territorio común, pero cuentan con uno propio.

Los asentamientos humanos se forman con el tiempo. Normalmente se localizan cerca o en medio de zonas con recursos naturales suficientes o abundantes, como el agua dulce. Muchos también se ubican en sitios con recursos naturales económicamente importantes debido a la conveniencia de su comercio o desarrollo industrial.

Los asentamientos varían mucho en tamaño, tipo, ubicación, función, disposición, historia y composición, pero por lo regular constan de varias viviendas y otras estructuras como puentes, carreteras, calles y edificios. También son muy diferentes de un país a otro, de una región a otra o de un tiempo a otro.

Un asentamiento específico se reconoce básicamente por su sociedad, su cultura y sus actividades económicas. Cada uno tiene una estructura social y carácter económico propio. Algunos se componen básicamente de personas dedicadas a la agricultura o actividades del campo, mientras que otras se dedican primariamente a la actividad industrial. Esto puede modificarse a medida que el asentamiento se hace más grande y llegan nuevas personas. Las grandes ciudades, y particularmente las capitales de los países, tienden a albergar una sociedad global compuesta por personas de muchas partes del mundo, con idiomas, costumbres y otros aspectos culturales diversos.

**AGRICULTURA (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).** Desde el punto de vista científico y técnico, “La agricultura es una de las actividades que realiza el hombre en la generación de productos agrícolas, donde los factores esenciales de la producción constituyen el trabajo y la tierra, permitiendo cultivar, para de este modo lograr una mayor cantidad y calidad de productos agrícolas con el apoyo de los conocimientos técnicos y científicos acerca de la biología vegetal y la fertilidad de la tierra.

**BIENES DE DOMINIO PRIVADO (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).** Son los que siendo de propiedad de la entidad pública no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público.

**BIENES REVERTIDOS DE DOMINIO PÚBLICO (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).** Son de propiedad de la entidad pública luego de un proceso administrativo de reversión sea de parte o de oficio.

**DESAFECTACIÓN (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).** Es el procedimiento administrativo por el cual el estado reasume la administración de un predio o parte del afectado en uso, por haberse incurrido en alguna de las cuales de desafectación.

**INMATRICULACIÓN (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA)** Ingreso de un predio a la vida registral.

**PREDIO (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).** Se considera a los terrenos, así como a las edificaciones e instalaciones fijas

y permanentes que constituyan parte integrantes de ellos y que no pudieran ser separados sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

**VALOR COMERCIAL (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).** Valor más alto, expresado en términos de dinero, que una propiedad que ha sido expuesta para la venta pueda producir al haber encontrado al comprador dentro de un tiempo razonable; y de manera tal que el adquiriente del bien tenga conocimiento de todos los usos a los cuales pueda ser destinada la propiedad y sea apta para ello.

**VENTA DIRECTA (DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA).** Adjudicación de la totalidad o parte de un predio de dominio privado del estado de libre disponibilidad, constituye una modalidad excepcional de transferencia.

## 2.4. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 28259 “Ley de reversión a favor del estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito”.
- D.S. 035-2004-Ag. Reglamento de la Ley N° 28259.
- Ley N° 28667 “Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos”.
- D.S. 018-2006-Ag. Reglamento de la Ley N° 28667.
- D.L. 1089.
- D.S. N° 032-2008-vivienda.

Se aprobó la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la función específica del literal “n” del Artículo 51° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, referido a promover, gestionar y a gestiones el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, incluyendo entre otros, el procedimiento de Reversión que señala la Ley N° 28259, Ley de Reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a Título Gratuito.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha transferido a los gobiernos regionales la función específica establecido en el inciso “n” del Artículo 51° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, asumiendo los gobiernos regionales competencia en los procedimientos de reversión que señala la Ley N° 28667.

Art. 12° Ley N° 27783 “Los procedimientos y trámites administrativos en asuntos de competencia de los gobiernos regionales y locales son sustanciados conforme a la ley de la materia, y se agotan en la respectiva jurisdicción regional o municipal”.

Las Direcciones Regionales de Agricultura de los Gobiernos Regionales, si tienen competencia para revertir los predios rústicos, agotándose el procedimiento dentro del Gobierno Regional.

# CAPÍTULO III

# METODOLOGÍA

## 3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

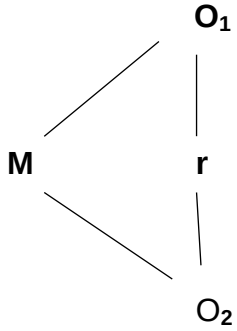
El tipo de investigación que se utilizó corresponde a la descriptiva-correlacional. Es descriptiva, porque nos permitió describir y medir las diferentes variables del estudio y sus componentes: Régimen Laboral de las Municipalidades y su Afectación a la estabilidad laboral. Así mismo es, correlacional porque nos permitió conocer la relación o grado de asociación existentes entre dichas variables.

## 3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En concordancia con lo manifestado por Barrientos (2005), el diseño de estudio corresponde a las investigaciones descriptivo correlacional, porque se pretende establecer el tipo de relación entre dos variables de estudio de manera independiente cada una, y transaccionales, porque la recolección de la información se realizó en un solo momento.

El diseño de la investigación fue no experimental, transversal, es aquel diseño donde no se manipuló ninguna variable, solo se midieron y luego se compararon para ver qué relación existe entre estas.

**Esquema:**



**Dónde:**

**M:** Muestra.

**$O_1$:** Observación de la variable 1.

**$O_2$:** Observación de la variable 2.

**r:** Correlacional entre dichas variables.

## 3.3. COBERTURA DE ESTUDIO

### 3.3.1. Población de Estudio

La población de estudio estuvo conformada por:

- 450 moradores de los AA. HH. del distrito de Manantay,
- 05 Jueces Especializados y Mixtos,
- 09 Fiscales Provinciales, y
- 1732 Abogados litigantes.

### 3.3.2. Muestra

La muestra estuvo conformada por 120 personas, seleccionados a criterio del investigador dentro de los parámetros establecidos por la población de estudios, quedando de la siguiente manera:

- 450 Moradores total Población = Moradores encuestados 48.
- 05 Jueces especializados y Mixto = Jueces entrevistados 03
- 09 Fiscales Provinciales = Fiscales entrevistados 04.
- 1732 Abogados litigantes = Abogados entrevistados 65.

## 3.4. INSTRUMENTOS Y TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

### 3.4.1. Instrumentos de Recolección de Datos

- La observación.
- La entrevista.
- La encuesta.
- Acudimos a las fuentes abiertas, información al alcance de todos, fuentes cerradas: expedientes.

### 3.4.2. Selección de Variables

Se ha elaborado un cuadro selectivo de variables, de acuerdo con la formulación del problema.

### 3.4.3. Utilización de Procesador Sistematizado

La información clasificada, almacenada y reflejada en los cuadros y gráficos estadísticos, se trasladó a un procesador de sistema computarizado que nos ha permitido aplicar las técnicas estadísticas apropiadas, teniendo en cuenta el diseño formulado para la contrastación de la hipótesis. En la presente investigación, se ha trabajado en el programa Microsoft Word y Excel y SPSS 22.

### 3.4.4. Análisis Descriptivo

Los datos se han procesado a partir de la codificación de acuerdo a las variables planteadas, representándolas ulteriormente en tablas numéricas y porcentuales.

### 3.4.5. Análisis Inferencial

Para el análisis inferencial de los resultados, utilizamos el coeficiente de correlación de Pearson, Prueba Estadística N° paramétrica, que se basa en la distribución binomial, y cuyo objetivo de la prueba fue medir la fuerza de relación entre las variables a contrastar.

# CAPÍTULO IV

# RESULTADOS OBTENIDOS

## 4.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

**VARIABLE 1.** Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667.

**Tabla 1. Asentamientos Humanos.**

| N° | Descripción | AA. HH TITULADOS | | AA. HH NO TITULADOS | | TOTAL, DE AA. HH | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | fi | % | Fi | % | fi | % |
| 01 | Asentamientos humanos de la Provincia de Coronel Portillo. | 126 | 30.29 | 290 | 69.71 | 416 | 100 |
| 02 | Asentamientos humanos del distrito de Manantay. | 30 | 52.63 | 27 | 47.37 | 57 | 100 |

**Fuente: Plan de desarrollo urbano. MPCP 2014 – 2023.**

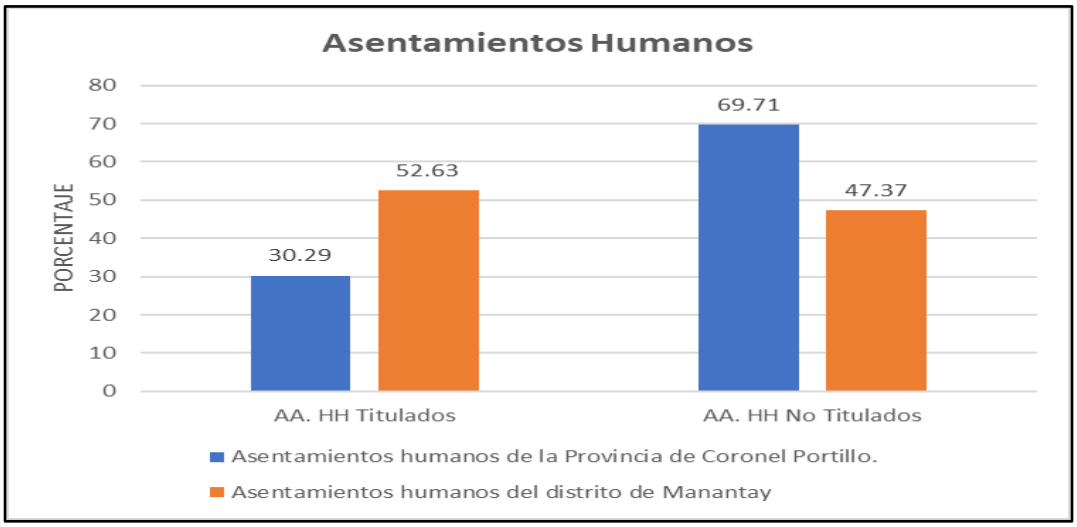



**Figura 1. Asentamientos Humanos.**

**Descripción:** Del 100% (416) de Asentamientos Humanos en la provincia de Coronel Portillo, el 13,70% (57) pertenecen al distrito de Manantay, de los cuales el 52,63% (30) están titulados y el 47,37%(27) está en situación de informales.

**Tabla 2. Distribución territorial – Distrito de Manantay.**

| N° | DESCRIPCIÓN | CANTIDAD |
|---|---|---|
| 01 | Urbanizaciones | 05 |
| 02 | Habitaciones Urbanas | 15 |
| 03 | Asociaciones | 11 |
| 04 | Asentamientos Humanos Titulados | 30 |
| 05 | Asentamientos Humanos no titulados | 27 |
| 06 | Centros Poblado Menor | 01 |
| 07 | Caseríos | 32 |
| 08 | Urbanizaciones | 05 |

**Fuente: Plan de desarrollo urbano. MPCP 2014 – 2023.**

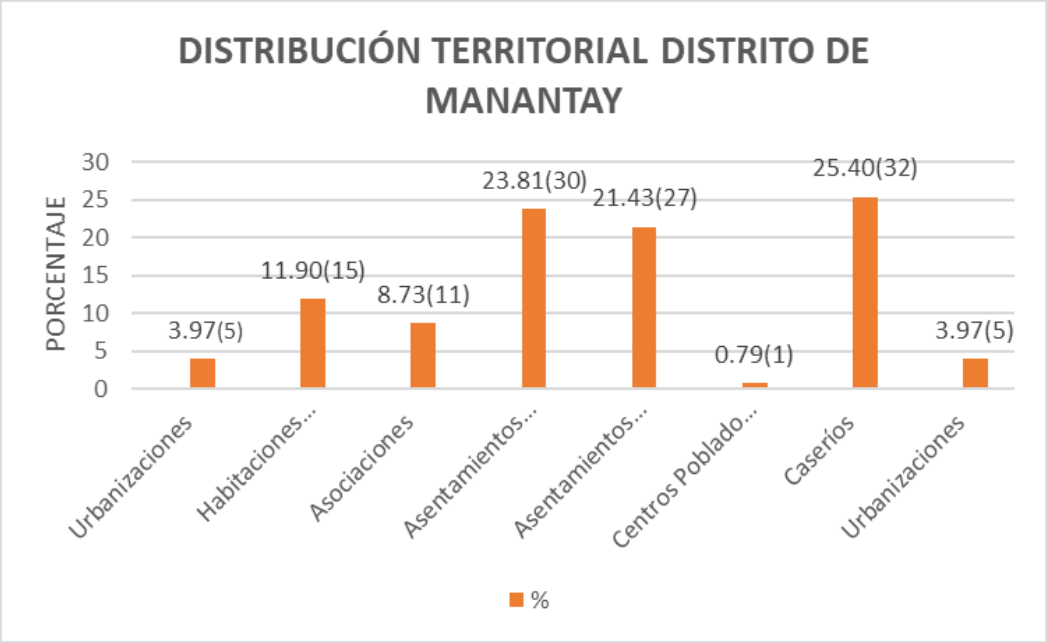



**Figura 2. Distribución territorial – Distrito de Manantay.**

**Descripción:** El distrito de Manantay está distribuido de la siguiente manera el 3.97%(5) son urbanizaciones, el 11.90% (15) son habitacionales, el 8.73% (11) son asociaciones vecinales, el 23.81% (30) son asentamientos humanos titulados, el 21.43% (27) son asentamientos humanos no titulados, el 0.79% (1) son centros poblados, el 25.40% (32) son caseríos, el 3.97% (5) son urbanizaciones.

**VARIABLE 1**: Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667.

**Dimensión 1:**

**Tabla 3. Tiempo de ocupación que llevan sobre el predio.**

| N° | PREGUNTAS | SI | | NO | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | f | % | f | % |
| 01 | ¿Considera usted que la ley 28667 es apropiada mediante su regulación por el Decreto Legislativo 1089 y su modificatoria Decreto Supremo 009-2017-MINAGRI, el Decreto Supremo 032-2008-VIVIENDA, ¿Respecto al procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada? | 40 | 33.33 | 80 | 66.67 |
| 02 | ¿Considera Ud. adecuada la regulación actual del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, en cuanto a la igualdad de plazo para prescribir de cinco (5) años, tanto para el poseedor de buena fe y mala fe? | 70 | 58.33 | 50 | 41.67 |
| 03 | ¿Considera Usted que el procedimiento Administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, violenta el derecho de defensa del propietario? | 50 | 41.67 | 70 | 58.33 |
| 04 | El tiempo actualmente establecido de 10 días hábiles, ¿Es el apropiado para formular oposición por parte del propietario? | 80 | 66.67 | 40 | 33.33 |

**Fuente: Ficha de entrevista aplicada por los investigadores.**

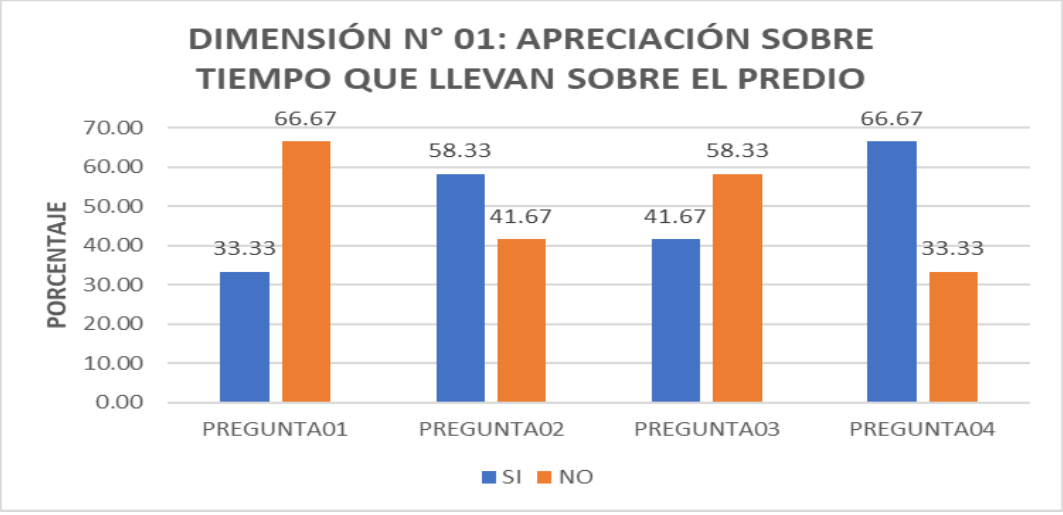



**Figura 3. Tiempo de ocupación que llevan sobre el predio.**

**Descripción:**

**De la pregunta N° 01** ¿Considera usted que la ley 28667 es apropiada mediante su regulación por el Decreto Legislativo 1089 y su modificatoria Decreto Supremo 009-2017 – MINAGRI, El Decreto Supremo 032-2008-VIVIENDA respecto al procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada? El 33.33% respondió que sí, el 66.67% respondió que no.

**De la pregunta N° 02** ¿Considera Ud. adecuada la regulación actual del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, en cuanto a la igualdad de plazo para prescribir de cinco (5) años, tanto para el poseedor de buena fe y mala fe? El 58.33% respondió que sí, el 41.67% respondió que no.

**De la pregunta N° 03** ¿Considera Usted que el procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, violenta el derecho de defensa del propietario? El 41.67% respondió que sí, el 58.33% respondió que no.

**De la pregunta N° 04** ¿El tiempo actualmente establecido de 10 días hábiles, es el apropiado para formular oposición por parte del propietario? El 66.67% respondió que sí, el 33.33% respondió que no.

**Dimensión 2.**

**Tabla 4. Adjudicación del predio.**

| N° | PREGUNTAS | SI | | NO | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | F | % | f | % |
| 05 | ¿Considera Usted necesaria una regulación especial para el saneamiento y titulación de predios rústicos en el Perú? | 90 | 75.00 | 30 | 25.00 |
| 06 | ¿Qué garantías mínimas considera usted que deben observarse para asegurar un debido procedimiento administrativo que cautele el bien en defensa del propietario? | 30 | 25.00 | 90 | 75.00 |
| 07 | ¿Cree usted que es necesario una modificatoria legislativa del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en Propiedad Privada? | 99 | 82.50 | 21 | 17.50 |
| 08 | ¿Cree Ud., que el centralismo es causa de migración constante de los pueblos selváticos a la ciudad de Pucallpa, dando lugar a la formación de los Asentamientos humanos? | 100 | 83.33 | 20 | 16.67 |

**Fuente: Ficha de entrevista aplicada por los investigadores.**

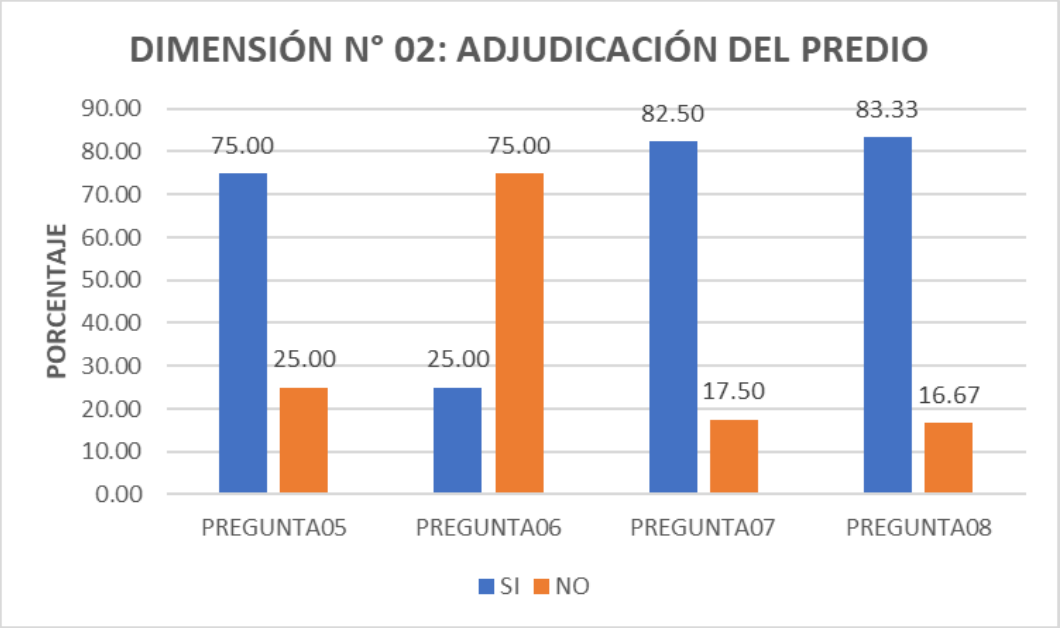



**Figura 4. Adjudicación del predio.**

**Descripción:**

**De la pregunta N° 05** ¿Considera Usted necesaria una regulación especial para el saneamiento y titulación de predios rústicos en el Perú? El 75.00% respondió que sí, el 25.00% respondió que no.

**De la pregunta N° 06** ¿Qué garantías mínimas considera usted que deben observarse para asegurar un debido procedimiento administrativo que cautele el bien en defensa del propietario? El 25.00% respondió que sí, el 75.00% respondió que no.

**De la pregunta N° 07** ¿Cree usted que es necesario una modificatoria legislativa del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada? El 82.50% respondió que sí, el 17.50% respondió que no.

**De la pregunta N° 08** ¿Cree Ud., que el centralismo es causa de migración constante de los pueblos selváticos a la ciudad de Pucallpa, dando lugar a la formación de los Asentamientos Humanos? El 83.33% respondió que sí, el 16.67% respondió que no.

**VARIABLE 2:** Limitaciones para la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016.

**Dimensión 3.**

**Tabla 5. Circunstancias en el que ocurrió la ocupación.**

| N° | PREGUNTAS | SI | | NO | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | F | % | f | % |
| 09 | ¿Cree Ud., que los factores políticos sociales del terrorismo, erradicación de los cultivos de la hoja de coca permite que los pobladores selváticos abandonen sus pueblos para venir a la ciudad, en busca de mejores condiciones de vida, siendo que la mayoría de ellos pasan a ser pobladores de Asentamientos Humanos en la ciudad de Pucallpa o existen otras causas? | 105 | 87.50 | 15 | 12.50 |
| 10 | ¿Considera Usted que las normas y leyes actuales del desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada, nacional y local, dan lugar a la formación de los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay? | 86 | 71.67 | 34 | 28.33 |
| 11 | ¿Considera usted que es de necesidad básica migrar a al distrito de Manantay, en busca de mejores condiciones de vida? | 79 | 65.83 | 41 | 34.17 |
| 12 | ¿Los terrenos que actualmente vienen ocupando los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay, son de propiedad pública o privada? | 40 | 33.33 | 80 | 66.67 |

**Fuente: Ficha de entrevista aplicada por los investigadores.**

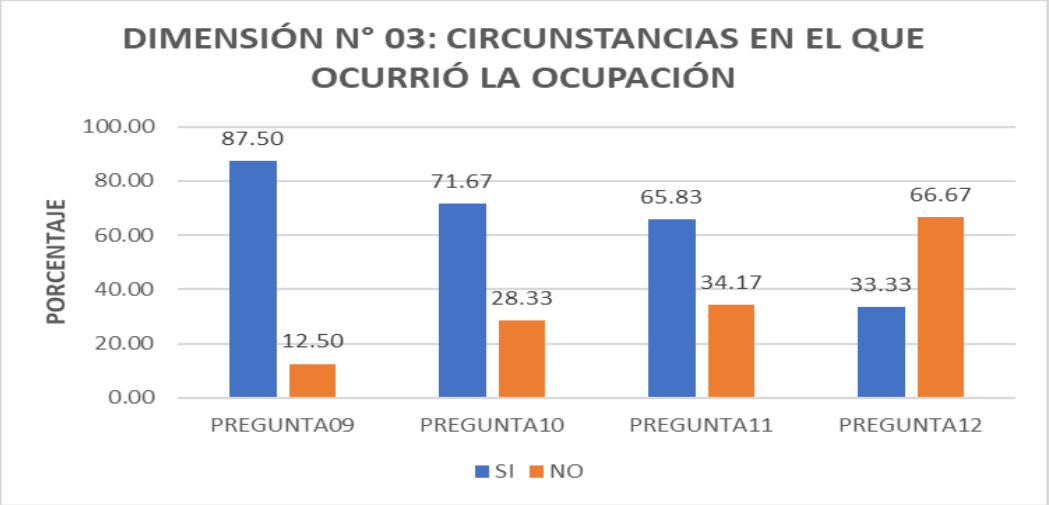



**Figura 5. Circunstancias en el que ocurrió la ocupación.**

**Descripción:**

**De la pregunta N° 09** ¿Cree Ud., que los factores políticos sociales del terrorismo, erradicación de los cultivos de la hoja de coca permite que los pobladores selváticos abandonen sus pueblos para venir a la ciudad, en busca de mejores condiciones de vida, siendo que la mayoría de ellos pasan a ser pobladores de Asentamientos Humanos en la ciudad de Pucallpa o existen otras causas? El 87.50% respondió que sí, el 12.50% respondió que no.

**De la pregunta N° 10** ¿Considera Usted que las normas y leyes actuales del desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada, nacional y local, dan lugar a la formación de los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay? El 71.67% respondió que sí, el 28.33% respondió que no.

**De la pregunta N° 11** ¿Considera usted que es de necesidad básica migrar a al distrito de Manantay, en busca de mejores condiciones de vida? El 65.83% respondió que sí, el 34.17% respondió que no.

**De la pregunta N° 12** ¿Los terrenos que actualmente vienen ocupando los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay, son de propiedad pública o privada?, El 33.33% respondió que sí, el 36.67% respondió que no.

**Dimensión 4.**

**Tabla 6. Predios en estado de abandono.**

| N° | PREGUNTAS | SI | | NO | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | f | % | f | % |
| 13 | ¿Considera usted, que los pobladores de los pueblos selváticos migran a la ciudad de Pucallpa, en busca de mejores condiciones de vida, dando lugar a la formación de los Asentamientos Humanos, en donde, viven en condiciones de insalubridad, pues no cuentan con los servicios esenciales, de agua, desagües, energía eléctrica, postas médicas, líneas de transportes, etc.? | 98 | 81.67 | 22 | 18.33 |
| 14 | ¿Considera usted, que se justifica la necesidad de la incorporación de nuevos mecanismos legales, que regulen la formación de Asentamientos y por ende el desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada en la ciudad de Pucallpa, que garanticen eficazmente el respeto a la propiedad pública y privada, así como a los derechos humanos debido a la insuficiencia de las normas actuales? | 81 | 67.50 | 39 | 32.50 |
| 15 | ¿Los terrenos de su propiedad se encuentran saneados?, de ser SI diga que institución le entrego el Título de propiedad, y de ser no en que institución lo viene tramitando y desde hace cuánto tiempo y a que se debe la demora de ser el caso? | 30 | 25.00 | 90 | 75.00 |
| 16 | ¿Cree usted, que las normas nacionales y locales, contemplan la regulación de la política social de la vivienda, abarcando el problema social y legal de los Asentamientos Humanos del distrito de Manantay, para regular la formación de estos (Ordenanza Regional 012-2015-Minagri)? | 79 | 65.83 | 41 | 34.17 |

**Fuente: Ficha de entrevista aplicada por los investigadores**

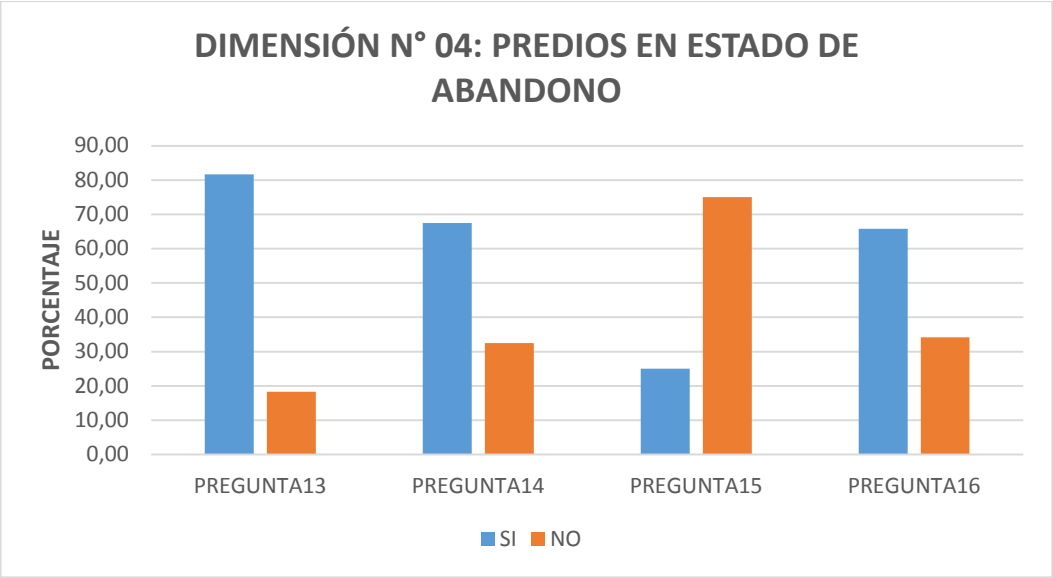



**Figura 6. Predios en estado de abandono.**

**Descripción:**

**De la pregunta Nº 13** ¿Considera usted, que los pobladores de los pueblos selváticos migran a la ciudad de Pucallpa, en busca de mejores condiciones de vida, dando lugar a la formación de los Asentamientos Humanos, en donde, viven en condiciones de insalubridad, pues no cuentan con los servicios esenciales, de agua, desagües, energía eléctrica, postas médicas, líneas de transportes, etc.? El 81.67% respondió que sí, el 18.33% respondió que no.

**De la pregunta N° 14** ¿Considera usted, que se justifica la necesidad de la incorporación de nuevos mecanismos legales, que regulen la formación de Asentamientos y por ende el desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada en la ciudad de Pucallpa, que garanticen eficazmente el respeto a la propiedad pública y privada, así como a los

derechos humanos debido a la insuficiencia de las normas actuales? El 67.50% respondió que sí, el 32.50% respondió que no.

**De la pregunta N° 15** ¿Los terrenos de su propiedad se encuentran saneados, de ser si diga que institución le entrego el título de propiedad, y de ser no en que institución lo viene tramitando y desde hace cuánto tiempo y a que se debe la demora de ser el caso? El 25.00% respondió que sí, el 75.00% respondió que no.

**De la pregunta N° 16** ¿Cree usted, que las normas nacionales y locales, contemplan la regulación de la política social de la vivienda, abarcando el problema social y legal de los Asentamientos Humanos del distrito de Manantay, para regular la formación de estos (Ordenanza Regional 012-2015-Minagri) ? El 65.830% respondió que sí, el 34.17% respondió que no.

# CAPÍTULO V

# DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Se aprecia la Ordenanza Regional N° 012-2015-GRU/CR, de fecha 10 de julio de 2015, promulgada por el Gobernador Regional del Gobierno Regional de Ucayali, para la que se aprueba la Directiva denominada “PROCEDIMIENTOS PARA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS REVERTIDOS Y DE DOMINIO PRIVADO DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI DE LIBRE DISPONIBILIDAD”, y encarga su cumplimiento al Gobernador Regional de Ucayali, Gerencia General Regional y a la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali.

De conformidad con el numeral 6 del artículo 192 de la Constitución Política del Perú, los gobiernos regionales son competentes para “Dictar las normas inherentes a la gestión regional’’, de acuerdo con el numeral 7 del mismo artículo, son igualmente competentes para "Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley”. Las mismas reglas han sido reproducidas a través de los literales f) y g) del artículo 9 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Entonces, de acuerdo con la Constitución Política del Perú y a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los gobiernos regionales solo

pueden dictar normas relacionadas con la gestión regional, esto es, aprobar sus instrumentos de gestión, como son: TUPA, Reglamento de Organización y Funciones, Cuadro para Asignación de Personal, etc., entre otros, vinculados al funcionamiento de la entidad. También pueden promover y regular actividades productivas, como la agricultura, pero conforme a ley, esto es, dentro de los alcances de una norma de carácter general, como son las leyes, normas con rango de ley y sus reglamentos; cuya expedición, en el caso de las leyes, es privativa del Congreso, y en los casos de los decretos legislativos (previa facultad delegada por el Congreso), decretos de urgencia y decretos supremos que reglamentan las leyes o normas con rango de ley, potestad del Poder Ejecutivo.

La Directiva denominada “PROCEDIMIENTOS PARA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS REVERTIDOS Y DE DOMINIO PRIVADO DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI DE LIBRE DISPONIBILIDAD”, expedida por el Gobierno Regional de Ucayali, tiene por objeto la venta de predios de dominio privado del Gobierno Regional al valor de Un Nuevo Sol (S/ 1 00) por metro cuadrado (sub numeral 1.6.1 del numeral 1.6) y conforme se señala en el sub numeral 1.6.2, “Las ventas de la propiedad predial del Gobierno Regional de Ucayali, se realizan respecto de predios revertidos, inmatriculados en el registro público respectivo, previo saneamiento físico y legal, la cual deberán estar siendo posesionados por asentamientos humanos, juntas vecinales, asociaciones vecinal u otra denominación".

La mencionada Directiva lo que hace es generar un marco legal para la venta directa a los miembros de los asentamientos humanos y asociaciones vecinales que se encuentran en posesión de predios revertidos al dominio del Gobierno Regional de Ucayali. Al parecer ha primado la idea de que, por tratarse de predios inscritos en los Registros Públicos a su nombre, el Gobierno Regional estaría facultado para disponer de él a su libre consideración. No obstante, los bienes de dominio del Estado inscritos a nombre de determinada dependencia pública son solo para que los administre y disponga de ellos conforme a ley, no para generar normas distintas a las existentes en la legislación nacional.

En tal sentido, siendo el objeto de la Directiva la venta directa de predios revertidos a miembros de los asentamientos humanos, cabe señalar que el artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 28667, Ley de Reversión de Predios Rústicos al Dominio del Estado adjudicada a Título Oneroso, aprobado por Decreto Supremo N° 018- 2016-AG, establece que “Inscrito el predio revertido a nombre del Estado, mediante resolución ministerial de Agricultura se transferirá el predio revertido a la Municipalidad Provincial respectiva, la que procederá a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los Asentamientos Humanos, en coordinación con la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI", disposición concordante con el sub numeral 1.4 del numeral 1. Organización del espacio físico - Uso del suelo, del artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de

Municipalidades, que establece que es competencia de las municipalidades el "Saneamiento físico legal de asentamientos humanos"', de manera que no es competencia de los gobiernos regionales sino de las municipalidades, el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos.

# CAPÍTULO VI

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 6.1. CONCLUSIONES

- La ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016 porque no se aplica criterios técnicos, sino criterios de acuerdo con las políticas de gobierno, es así como se hace referencia al Decreto Supremo 009-2017 – MINAGRI.

- La condición del plazo establecido en el Art. 1 de la Ley N° 28667 respecto de la ocupación por los asentamientos humanos como menciona el Decreto Supremo 009-2017-minagri, en su artículo 11 …() antes del 25 de noviembre de 2010 afecta el procedimiento de reversión de los asentamientos humanos en el Distrito de Manantay durante el año 2016, porque las decisiones políticas de las autoridades de turno en la región Ucayali no ejecutan el otorgamiento de título gratuito porque la ordenanza regional 012 – 2015 – GOREU, porque La Directiva denominada “PROCEDIMIENTOS PARA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS REVERTIDOS Y DE DOMINIO PRIVADO DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI DE LIBRE DISPONIBILIDAD”, expedida por el Gobierno Regional de Ucayali, tiene por objeto la venta de

predios de dominio privado del Gobierno Regional al valor de Un Sol (S/ 1.00) por metro cuadrado (sub numeral 1.6.1 del numeral 1.6) y conforme se señala en el sub numeral 1.6.2, “Las ventas de la propiedad predial del Gobierno Regional de Ucayali, se realizan respecto de predios revertidos, inmatriculados en el registro público respectivo, previo saneamiento físico y legal, la cual deberán estar siendo posesionados por asentamientos humanos, juntas vecinales, asociaciones vecinal u otra denominación".

- Las limitaciones al procedimiento de reversión afectan a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016, En tal sentido, siendo el objeto de la Directiva la venta directa de predios revertidos a miembros de los asentamientos humanos, cabe señalar que el artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 28667, Ley de Reversión de Predios Rústicos al Dominio del Estado adjudicada a Título Oneroso, aprobado por Decreto Supremo N° 018 – 2016 – AG, establece que “Inscrito el predio revertido a nombre del Estado, mediante resolución ministerial de Agricultura se transferirá el predio revertido a la Municipalidad Provincial respectiva, la que procederá a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los Asentamientos Humanos, en coordinación con la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI", disposición concordante con el sub numeral 1.4 del numeral 1. Organización del espacio físico - Uso del

suelo, del artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que es competencia de las municipalidades el "Saneamiento físico legal de asentamientos humanos"', de manera que no es competencia de los gobiernos regionales sino de las municipalidades, el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos.

## 6.2. RECOMENDACIONES

- Los gobiernos regionales solo tienen competencia para normar en asuntos de gestión y para regular la actividad productiva o de servicios, pero en el marco de la ley respectiva.

- La Directiva aprobada por Ordenanza Regional N° 012-2015-GRU/CR, de fecha 10 de julio de 2015, promulgada por el Gobernador Regional del Gobierno Regional de Ucayali, ha sido expedida al margen de lo previsto en el artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 28667, Ley de Reversión de Predios Rústicos al Dominio del Estado adjudicada a Título Oneroso, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2016-AG, y de lo establecido por el sub numeral 1.4 del numeral 1. Organización del espacio físico - Uso del suelo, del artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Por tanto, carece de efecto jurídico alguno, al pretender asumir, respecto de los asentamientos humanos, una competencia que, por mandato de la ley, es de las municipalidades.

- Cabe señalarse que los gobiernos regionales pueden hacer uso de la iniciativa legislativa que les faculta el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, si estiman necesaria la dación de una norma para cubrir algún vacío legal o modificar alguna norma legal existente.

# BIBLIOGRAFÍA


Revista Actualidad Empresarial. (2006). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://aempresarial.com/web/solicitud_nl.php?id=37870

Caria, A. S. (2008). *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima* (1. ed). Lima: Desco.

CEPES (2010). (s. f.). Recuperado a partir de http://www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos-aa/a01e3bc3e44a89cf3cd03d717396a20e/Informativo_legal_agrario_25.pdf

COFOPRI. (2018). Cofopri - Programa de Adjudicación de Lotes - PAL. Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de https://www.cofopri.gob.pe/servicios/programa-de-adjudicacion-de-lotes-pal/

DECRETO SUPREMO - N° 019-2015-VIVIENDA - PODER EJECUTIVO - VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO. (2015). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-los-capitulos-i-decreto-supremo-n-019-2015-vivienda-1323664-10/

Decreto Supremo 035-2004-AG. (2004). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://www.cepes.org.pe/revista/r-agra59/arti-01d.htm

DECRETO SUPREMO N$^{o}$ 001-2018-VIVIENDA. (2018). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-

modifica-el-reglamento-de-los-programas-decreto-supremo-n-001-2018-vivienda-1606246-1/

DECRETO SUPREMO N° 013-2016-MINAGRI. (2016). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-del-decreto-legis-decreto-supremo-n-013-2016-minagri-1407753-4/

Decreto Supremo N°009-2017-MINAGRI. (2017). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://www.minagri.gob.pe/portal/decreto-supremo/ds-2017/19754-decreto-supremo-n-009-2017-minagri

Definición De. (2018). Definición de reversión - Qué es, Significado y Concepto. Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de https://definicion.de/reversion/

Ecolex. (2006). Ley N° 28667 - Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado. Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de https://www.ecolex.org/es/details/legislation/ley-no-28667-ley-que-declara-la-reversion-de-predios-rusticos-al-dominio-del-estado-lex-faoc061476/

EL DECRETO LEGISLATIVO 667. (s. f.). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=305:el-decreto-legislativo-667-&catid=29:cap1&Itemid=3455

El Decreto Legislativo N° 653. (1991). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://www.fao.org/faolex/results/details/es/?details=LEX-FAOC005774

EL DECRETO SUPREMO 032-2008-VIVIENDA. (s. f.). Recuperado 15 de abril de 2018, a partir de http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=4528

El Peruano - Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA - DECRETO SUPREMO - N° 009-2017-MINAGRI - PODER EJECUTIVO - AGRICULTURA. (2017). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-del-decreto-legis-decreto-supremo-n-009-2017-minagri-1548999-3/

García Gil, G., Oliva Peña, Y., & Ortiz Pech, R. (2012). Distribución espacial de la marginación urbana en la ciudad de Mérida, Yucatán, México. *Investigaciones geográficas*, (77), 89-106.

Geoenciclopedia. (2018). Asentamientos Humanos - Información y Características - Geografía. Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://www.geoenciclopedia.com/asentamientos-humanos/

LEY N° 28259 Y SU REGLAMENTO DECRETO SUPREMO 035-2004-AG. (2004). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://aempresarial.com/web/solicitud_nl.php?id=35333

Muñiz, Ramirez, Perez-Taiman & Luna-Victoria Abogados. (2010). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://www.munizlaw.com/productos/Lex-Data/Conce-Ini-Priva/2010/PROINV-01-2010.htm

Ordenanza Regional N° 012-2015-GRU. (2015). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://aempresarial.com/web/solicitud_nl.php?id=211363

Ortiz, I. (2010). El derecho de propiedad y la posesión informal, 32.

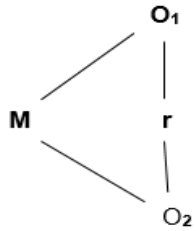
Publicación del proyecto de Resolución Ministerial que aprueba el Reglamento Nacional de Tasaciones-RESOLUCION MINISTERIAL-N° 73-2016-VIVIENDA. (2016). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/publicacion-del-proyecto-de-resolucion-ministerial-que-aprue-resolucion-ministerial-no-73-2016-vivienda-1361108-1/

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 0581-2015-MINAGRI. (2015). Recuperado 16 de abril de 2018, a partir de http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/lineamientos-sobre-procedimiento-de-formalizacion-y-titulaci-resolucion-ministerial-no-0581-2015-minagri-1316899-1/

# ANEXO

# ANEXO 1

# MATRIZ DE CONSISTENCIA

| PROBLEMA | OBJETIVOS | HIPÓTESIS | VARIABLES | DIMENSIÓN – INDICADOR | METODOLOGÍA |
|---|---|---|---|---|---|
| **General:**<br>-¿De qué manera la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del Distrito de Manantay durante el año 2016?<br><br>**Específicos:**<br>-¿En qué medida, la condición del plazo establecido en el Art. 1 de la Ley N° 28667 respecto de la ocupación por los asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2004 afecta el procedimiento de | **General:**<br>-Determinar si la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del Distrito de Manantay durante el año 2016.<br><br>**Específicos:**<br>-Determinar si la condición del plazo establecido en el Art. 1 de la Ley N° 28667 respecto de la ocupación por los asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2004 | **General:**<br>-La Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del Distrito de Manantay durante el año 2016.<br><br>**Específicas:**<br>**$Hi_1$:** La condición del plazo establecido en el Art. 1 de la Ley N° 28667 respecto de la ocupación por los asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre de 2004 afecta el | **Variable 1:**<br>Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos – Ley N° 28667.<br><br>**Variable 2:**<br>Limitaciones para la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016. | **DECRETO SUPREMO N° 009-2017 – MINAGRI, Artículo 11.- De la formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado**<br><br>- Tiempo de ocupación que llevan sobre el predio.<br><br>-Año de adjudicación del Predio.<br><br>**Procedimientos para la Venta Directa de Predios Revertidos y de Dominio Privado del Gobierno Regional de Ucayali de libre disponibilidad.**<br><br>- Circunstancias en el que ocurrió la ocupación. | **Tipo de estudio:**<br>Descriptivo – correlacional.<br><br>**Diseño:**<br><br><br>Descriptivo correlacional<br>**Dónde:**<br>M: Muestra.<br>O1:Observación de la variable 1.<br>O2: Observación de la variable 2.<br>r : Correlacional entre dichas variables.<br><br>**Población:**<br>Estuvo conformada por:<br>-450 moradores de los AA. HH del distrito de Manantay,<br>-05 Jueces Especializados y Mixtos,<br>-09 Fiscales Provinciales, y<br>-1732 Abogados litigantes. |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| reversión de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016?<br><br>-¿De qué manera las limitaciones al procedimiento de reversión afectan la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016? | afecta el procedimiento de reversión de los asentamientos humanos en el Distrito de Manantay durante el año 2016.<br>-Señalar si las limitaciones al procedimiento de reversión afectan a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016. | procedimiento de reversión de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016.<br><br>**$Hi_2$:** Las limitaciones al procedimiento de reversión afecta a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos en el distrito de Manantay durante el año 2016. | | -Si se encontraba en estado de abandono, cual es el tiempo aproximado de abandono. | **Muestra:**<br>La muestra para el estudio de investigación se conformó de la siguiente manera:<br>-48 Moradores encuestados<br>-03 Jueces entrevistados<br>-04 Fiscales entrevistados<br>-65 Abogados entrevistados.<br><br>**Técnica:**<br>-Observación.<br><br>**Instrumentos:**<br>-Ficha de entrevista.<br>-Ficha de encuesta.<br><br>**Tratamiento de datos:**<br>Tablas y gráficos de distribución de frecuencias. |

## ANEXO 2

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE UCAYALI**
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**FICHA DE ENTREVISTA A**
**JUEZ, FISCAL O ABOGADO LITIGANTE**

**Objetivo:**

Determinar si la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del Distrito de Manantay durante el año 2016.

**Instrucciones:**

Marca con sinceridad solo una de las alternativas de las siguientes preguntas

**En su condición de Juez, Fiscal, Abogado Litigante.**

**SOBRE El TIEMPO DE OCUPACIÓN QUE LLEVAN SOBRE EL PREDIO.**

1. ¿Considera usted que la ley 28667 es apropiada mediante su regulación por el Decreto Legislativo 1089 y su modificatoria Decreto Supremo 009-2017-MINAGRI, el Decreto Supremo 032-2008-VIVIENDA, ¿Respecto al procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada?
   (SI) (NO)
2. ¿Considera Ud. adecuada la regulación actual del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, en cuanto a la igualdad de plazo para prescribir de cinco (5) años, tanto para el poseedor de buena fe y mala fe?
   (SI) (NO)

3. ¿Considera Usted que el procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, violenta el derecho de defensa del propietario?
   (SI) (NO)

4. El tiempo actualmente establecido de 20 días hábiles, ¿Es el apropiado para formular oposición por parte del propietario?
   (SI) (NO)

**ADJUDICACIÓN DEL PREDIO.**

5. ¿Considera Usted necesaria una regulación especial para el saneamiento y titulación de predios rústicos en el Perú?
   (SI) (NO)

6. ¿Qué garantías mínimas considera usted que deben observarse para asegurar un debido procedimiento administrativo que cautele el bien en defensa del propietario?
   (SI) (NO)

7. ¿Cree usted que es necesario una modificatoria legislativa del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada?
   (SI) (NO)

8. ¿Cree Ud., que el centralismo es causa de migración constante de los pueblos selváticos a la ciudad de Pucallpa, dando lugar a la formación de los Asentamientos humanos?
   ***Centralismo-** (Sistema político basado en la concentración de poderes en un gobierno único, las sedes de las instituciones publicas funcionan en las capitales provinciales, nivel socio-educativo, es superior al de los pueblos, asistencia de salud, es permanente existe medios de

comunicación, masiva, existen fabricas e industrias para trabajos, motivo por el cual los pueblos y la agricultura se encuentra en abandono) .

(SI) (NO)

**CIRCUNSTANCIAS EN EL QUE OCURRIÓ LA OCUPACIÓN**

9. ¿Cree Ud., que los factores políticos sociales del terrorismo, erradicación de los cultivos de la hoja de coca permite que los pobladores selváticos abandonen sus pueblos para venir a la ciudad, en busca de mejores condiciones de vida, siendo que la mayoría de ellos pasan a ser pobladores de Asentamientos Humanos en la ciudad de Pucallpa o existen otras causas?

   (SI) (NO)

10. ¿Considera Usted que las normas y leyes actuales del desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada, nacional y local, dan lugar a la formación de los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay?

    (SI) (NO)

11. ¿Considera usted que es de necesidad básica migrar a al distrito de Manantay, en busca de mejores condiciones de vida?

    (SI) (NO)

12. ¿Los terrenos que actualmente vienen ocupando los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay, son de propiedad pública o privada?

    (SI) (NO)

**PREDIOS EN ESTADO DE ABANDONO.**

13. ¿Considera usted, que los pobladores de los pueblos selváticos migran a la ciudad de Pucallpa, en busca de mejores condiciones de vida, dando lugar a la formación de los Asentamientos Humanos, en donde, viven en condiciones de insalubridad, pues no cuentan con los servicios

esenciales, de agua, desagües, energía eléctrica; y postas médicas, ¿líneas de transportes etc.?

(SI) (NO)

14. ¿Considera usted, que se justifica la necesidad de la incorporación de nuevos mecanismos legales, que regulen la formación de Asentamientos y por ende el desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada en la ciudad de Pucallpa, que garanticen eficazmente el respeto a la propiedad pública y privada, así como a los derechos humanos debido a la insuficiencia de las normas actuales?

(SI) (NO)

15. ¿Los terrenos de su propiedad se encuentran saneados?, de ser SI diga que institución le entregó el Título de propiedad, y de ser no en que institución lo viene tramitando y desde hace cuánto tiempo y a que se debe la demora de ser el caso?

(SI) (NO)

16. ¿Cree usted, que las normas nacionales y locales, contemplan la regulación de la política social de la vivienda, abarcando el problema social y legal de los Asentamientos Humanos del distrito de Manantay, para regular la formación de estos (Ordenanza Regional 012-2015-Minagri)?

(SI) (NO)

## ANEXO 3

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE UCAYALI**
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**FICHA DE ENCUESTA DE MORADOR**

**Objetivo:**

Determinar si la Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos Ley N° 28667 limita la reversión de los asentamientos humanos del distrito de Manantay durante el año 2016.

**Instrucciones:**

Marca con sinceridad solo una de las alternativas de las siguientes preguntas

**En su condición de Dirigente o Morador de Asentamiento Humano.**

**SOBRE El TIEMPO DE OCUPACIÓN QUE LLEVAN SOBRE EL PREDIO.**

1. ¿Considera usted que la ley 28667 es apropiada mediante su regulación por el Decreto Legislativo 1089 y su modificatoria Decreto Supremo 009-2017-MINAGRI, el Decreto Supremo 032-2008-VIVIENDA, ¿respecto al Procedimiento Administrativo de Declaración de Propiedad Por Prescripción Adquisitiva de Dominio de Predios Rústicos en Propiedad Privada?
   (SI) (NO)

2. ¿Considera Ud. adecuada la regulación actual del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, en cuanto a la igualdad de plazo para prescribir de cinco (5) años, tanto para el poseedor de buena fe y mala fe?
   (SI) (NO)

3. ¿Considera Usted que el Procedimiento Administrativo de Declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada, violenta el derecho de defensa del propietario?
   (SI) (NO)

4. El tiempo actualmente establecido de 20 días hábiles, ¿Es el apropiado para formular oposición por parte del propietario?
   (SI) (NO)

**ADJUDICACIÓN DEL PREDIO.**

5. ¿Considera Usted necesaria una regulación especial para el saneamiento y titulación de predios rústicos en el Perú?
   (SI) (NO)

6. ¿Qué garantías mínimas considera usted que deben observarse para asegurar un debido procedimiento administrativo que cautele el bien en defensa del propietario?
   (SI) (NO)

7. ¿Cree usted que es necesario una modificatoria legislativa del procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio de predios rústicos en propiedad privada?
   (SI) (NO)

8. ¿Cree Ud., que el centralismo es causa de migración constante de los pueblos selváticos a la ciudad de Pucallpa, dando lugar a la formación de los Asentamientos humanos?
   ***Centralismo-** (Sistema político basado en la concentración de poderes en un gobierno único, las sedes de la institución publicas funcionan en las capitales provinciales, nivel socio-educativo, es superior al de los pueblos, asistencia de salud, es permanente existe medios de

comunicación, masiva, existen fabricas e industrias para trabajos, motivo por el cual los pueblos y la agricultura se encuentra en abandono)

(SI) (NO)

**CIRCUNSTANCIAS EN EL QUE OCURRIÓ LA OCUPACIÓN**

9. ¿Cree Ud., que los factores políticos sociales del terrorismo, erradicación de los cultivos de la hoja de coca; permite que los pobladores selváticos abandonen sus pueblos para venir a la ciudad, en busca de mejores condiciones de vida, siendo que la mayoría de ellos pasan a ser pobladores de Asentamientos Humanos en la ciudad de Pucallpa o existen otras causas?

   (SI) (NO)

10. ¿Considera Usted que las normas y leyes actuales del desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada, nacional y local, dan lugar a la formación de los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay?

    (SI) (NO)

11. ¿Considera usted que es de necesidad básica migrar a al distrito de Manantay, en busca de mejores condiciones de vida?

    (SI) (NO)

12. ¿Los terrenos que actualmente vienen ocupando los Asentamientos Humanos en el distrito de Manantay, son de propiedad pública o privada?

    Si ( ) No ( )

**PREDIOS EN ESTADO DE ABANDONO.**

13. ¿Considera usted, que los pobladores de los pueblos selváticos migran a la ciudad de Pucallpa, en busca de mejores condiciones de vida, dando lugar a la formación de los Asentamientos Humanos, en donde, viven en condiciones de insalubridad, pues no cuentan con los servicios

esenciales, de agua, desagües, energía eléctrica; y postas médicas, ¿líneas de transportes etc.?

(SI) (NO)

14. ¿Considera usted, que se justifica la necesidad de la incorporación de nuevos mecanismos legales, que regulen la formación de Asentamientos y por ende el desarrollo urbano y la formalización de la propiedad pública y privada en la ciudad de Pucallpa, que garanticen eficazmente el respeto a la propiedad pública y privada, así como a los derechos humanos debido a la insuficiencia de las normas actuales?

(SI) (NO)

15. ¿Los terrenos de su propiedad se encuentran saneados?, de ser SI diga que institución le entrego el Título de propiedad, y de ser no en que institución lo viene tramitando y desde hace cuánto tiempo y a que se debe la demora de ser el caso?

(SI) (NO)

16. ¿Cree usted, que las normas nacionales y locales, contemplan la regulación de la política social de la vivienda, abarcando el problema social y legal de los Asentamientos Humanos del distrito de Manantay, para regular la formación de estos (Ordenanza Regional 012-2015-Minagri)?

(SI) (NO)