

## EXPERIENCIAS REGIONALES CON LA MODERNIZACIÓN DE REGISTROS Y CATASTROS: EXITOS Y FRACASOS

STEVEN HENDRIX

*Consultor jurídico del Land Tenure Center de la  
Universidad de Winsconsin*

Antes de presentarles, en forma muy sucinta, el resultado de las experiencias de algunos países latinoamericanos en la modernización o mejoramiento de sus sistemas de Registro y/o Catastro de tierras, me permitiré introducir una breve aclaración conceptual que puede resultar necesaria.

**Catastro** es un vocablo que no tiene una definición precisa; unido a otros, puede aplicarse a cualquiera de estas posibilidades:

Catastro físico, que describe la propiedad: sus linderos, topología, cursos de agua, etc.

Catastro fiscal, que describe el valor del predio, su actualización tributaria, etc.

Catastro jurídico, que es equivalente al Registro Predial o Registro Público, y que describe a quién pertenece una parcela y con qué títulos.



Es bueno no perder de vista que los denominativos usados para describir a cualquiera de esos catastros o funciones catastrales cambian de un país a otro y suelen confundirse entre sí. Señalo esto, para que todos sepamos cuándo estamos hablando de manzanas y cuándo de naranjas, para poder entendernos.

Aquí tienen ustedes, en forma muy esquemática, una serie de casos en los cuales han intervenido algunos colegas y que, en conjunto, permiten formarse una idea de la magnitud de la necesidad de actualización que registran casi todos los países de la región y de los resultados de sus intentos por lograrla.

## HONDURAS\*

### *Descripción del Proyecto*

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

**Cobertura:** Incluye seis departamentos: Santa Bárbara, Comayagua, Cortéz, Copán, Yoro y La Paz, con un área total de 3.238.000 hectáreas. Minifundios están en su mayoría excluidos.

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

**Resultado:** El sistema fue capaz de generar unos 500 títulos al mes, la mitad de los anticipados 50 títulos al día (1.500/mes). Se opina que esto fue resultado de problemas institucionales y políticos, junto con la falta de publicidad.

**Marco Institucional:** La INA (Instituto Nacional Agrario). Salvo La Paz, para todo el trabajo catastral y de delineación se contrató al DEC (Oficina Nacional de Catastro).

\* Fuente principal de información: G. Barnes, "A Comparative Evaluation Framework", Land Tenure Center Research Paper 102, 1990.

## **Enseñanzas:**

### **Positivas:**

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

*Simplificación del proceso de registro:* por la introducción de "formularios".

*Utilidad:* Honduras tiene el objetivo a largo plazo de preparar un catastro multifinalitario. Usuarios actuales del Catastro son la Corporación Hondureña del Desarrollo de Forestación, el Ministerio de Recursos Naturales, el Instituto Hondureño de Cultivo de Café, la Empresa Nacional de Electricidad y el Ministerio de Construcción, Obras públicas y Transporte.

### **Negativas:**

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

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

*Mantenimiento:* Este es el talón de Aquiles. Falta procesamiento de datos, debido a: 1) deseo de expandir la cobertura a nivel nacional lo más pronto posible; 2) requerimiento de catastrar todo un departamento antes de implementar el nuevo sistema de Folio Real. Es decir, la aplicación de todo el sistema de Folio Real a todo un departamento sólo después de la delimitación y



titulación (supuestamente, el catastro coincidiría con la jurisdicción del Registro). En términos prácticos, no tuvieron un catastro en ningún municipio aún después de cinco años del proyecto (es posible que perdieran mucha información por no mantener los documentos durante el proceso); 3) falta de recursos financieros; sólo hay un registro por departamento; las distancias para realizar registros son largas.

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

## ECUADOR\*

### *Descripción del Proyecto*

**Nombre:** PROLETIERRA

**Cobertura:** 15% del Ecuador (4 millones de hectáreas) con delineación de 400.000 parcelas rurales y 120.000 títulos nuevos en 5 años (a partir de 1987). Hay un Registro de Propiedad en cada cantón.

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

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

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

**Marco Institucional:** El Instituto Ecuatoriano Catastral (IERAC) coordina el flujo de información del Ministerio de Agricultura que registra cooperativas, comunas, asociaciones agrarias y define los linderos de áreas forestales; del Ministerio de Gobernación que establece cantones, parroquias y linderos de áreas urbanas; del Ministerio de Obras Públicas; del Ministerio de Recursos Naturales; del Ministerio de Defensa; del Instituto Geográfico Militar que mantiene planos de 1:12.500 y de la Dirección Nacional de Catastro (DINAC).

### **Enseñanzas:**

#### **Positivas:**

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

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

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

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

#### **Negativas:**

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



## SANTA LUCÍA\*

### **Descripción del Proyecto**

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

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

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

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

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

### **Enseñanzas:**

#### **Positivas:**

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

\* Fuentes principales de información: G. Barnes, "A Comparative Evaluation Framework", Land Tenure Center Research Paper 102, 1990.

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

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

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

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

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

#### **Negativas:**

**Tenencia familiar:** dificultades en la definición de derechos.

**Identificación de dueños:** ausencia de un sistema nacional de identificación de personas y costumbre de uso de variaciones en los nombres y apellidos de la misma persona.

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

**Mercados informales:** este mecanismo es una amenaza al sistema formal; por ejemplo, la herencia.



## GUYANA\*

### *Descripción de la situación actual*

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

**Informalidad:** alto nivel.

#### **A. Propiedad privada - "Freehold Property".**

El Registro Público tenía una buena reputación hace 10 años.

Registro Principal, en Georgetown; oficina subalterna, en New Amsterdam.

El proceso requiere abogados.

Calidad inferior del papel. Documentos se deterioran.

#### 1. **Sistema holandés de ventas**, "Transport System".<sup>(1)</sup>

Mayormente en las áreas rurales. Promedio de 3 meses por transacción con posibilidades de más de un año. Requiere publicación en la Gaceta Oficial. Largas descripciones físicas de la tierra. El registrador necesita firmar la documentación.

#### 2. **Sistema inglés de ventas**, (Torrens). "Land Registry System".

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

\* Fuentes principales de información: Estudios de Guyana por Hendrix, 1993, 1994.

(1) Guyana refleja la imposición de usos y patrones legales de sus colonizadores (N. del C.)

#### **B. Tierras Públicas** - Comisión de Tierras y Agrimensura (Lands and Survey Commission).

Alquiler: Primera distancia (1st depth), licencias. Segunda distancia, permisos. Tercera distancia, ventas.

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

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

1. **Tierras del Gobierno** incluidas en el "Deeds Registry Act", no se venden. Plazo máximo de alquiler; 21 años. Son tierras obtenidas por el Gobierno por transferencia o por donación.

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

#### **Catastro/planos/documentos:**

Mal estado físico.

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

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

#### **Capacidad institucional:**

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



## VENEZUELA\*

### *Descripción de la condición actual de los Registros y el Catastro*

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

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

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

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

### **Enseñanzas:**

#### **Negativas:**

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

\* Fuente principal: Estudio TRENARG de los Registros Venezolanos, 1994.

### **Observaciones:**

En la actualidad, el gobierno de Venezuela no tiene un programa serio para la creación de un sistema nacional, comprensible y confiable de catastro y registro. Para corregir la situación, habría que empezar de nuevo con la recolección de información catastral.

## GUATEMALA\*

### *Descripción del Registro General de la Propiedad*

**Cobertura:** todos los documentos de titulación se registran en la actualidad en una de las dos oficinas existentes en Guatemala. La oficina situada en la capital es responsable de los registros de la Ciudad de Guatemala y de otros trece departamentos (similares a los de EE.UU. en lo que se refiere a área geográfica, número de parcelas, etcétera). La oficina en Quetzaltenango se ocupa del registro de títulos de los ocho departamentos restantes.

El sistema de registro tiene responsabilidad sobre tres funciones básicas: registrar documentos, realizar anotaciones sobre documentos ya registrados y cancelar documentos. Este sistema tiene como base el Folio Real. El sistema de registro en Guatemala es por completo manual, no utiliza ningún tipo de tecnología para la automatización, fotocopia o microfotografía; en cambio, utiliza tres tipos de libros: de Recibos, de Folio Real y de Copias (tomos).

**Financiamiento:** se abandonó el sistema de 40-40-20 (40% al funcionario, 40% al registrador, 20% a la oficina para los gastos indirectos). Varios funcionarios y abogados entrevistados estimaron que los ingresos del registrador habían alcanzado un promedio de entre \$us. 400.000 y \$us. 500.000 anuales durante los últimos cuatro o cinco años del tal sistema. A partir del

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



autogolpe, el registrador ha sido un funcionario público normal con sueldo de ministro. Sin embargo, la oficina ha sufrido una grave falta de recursos económicos.

#### **Resultados:**

James Rowles señala que:

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

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

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

#### **Observaciones:**

Una comisión técnica de la Comisión de Reforma Registral (septiembre 1991) concluyó:

Las ventajas de Registro actual incluyen:

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

Las desventajas incluyen:

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



- No existen manuales de procedimientos;
- Falta personal calificado;
- La supervisión administrativa del Registro es inadecuada;
- No existe una legislación sobre el registro de propiedades;
- No existe un comité de supervisión de tipo legal para el Registro;
- El Registro carece de personería jurídica;
- El registrador de la propiedad es designado políticamente;
- Falta información y apoyo para la asistencia a los usuarios.

## CONCLUSIONES

De toda esta diversidad de casos, tan disímiles entre sí por la magnitud de los países o el grado de eficiencia y conservación de sus sistemas de Catastro y/o Registro; se pueden extraer algunas conclusiones significativas que aparecen como un común denominador de los sistemas en la región.

Dale y McLaughlin han producido un texto que señala diez urgencias para el mejoramiento del sistema de inscripción de escrituras en los países en desarrollo<sup>(1)</sup>. Voy a comentar rápidamente esas diez recomendaciones:

1. Mejorar el manejo básico de documentos.
2. Normalizar procedimientos y formularios. En muchos países no existen ni siquiera manuales de instrucción para sus propios empleados acerca del proceso a seguir para inscribir un predio.

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

3. Mejorar los espacios de mantenimiento físico de los documentos.
4. Hacer copias de respaldo o en microfilm. En El Salvador aceptaron la idea de las copias de respaldo, pero las guardaron junto con los originales.
5. Adoptar normas de agrimensura más flexibles para aprovechar las nuevas tecnologías donde sean más eficaces.
6. Adoptar procedimientos y normas.
7. Examen al menos parcial de los títulos por inscribir. En algunos países se inscriben títulos de lo que sea, aún de las transacciones más absurdas, sin la menor comprobación.
8. Hacer la inscripción obligatoria.
9. Tratar de computarizar, al menos, el acceso a los índices. En Cochabamba hubo un intento de computarizar los índices que estuvo bien encaminado hasta el día en que el Ministerio de Hacienda decidió recuperar; para otros fines los equipos del proyecto.
10. Computarizar un **abstract** de los títulos.

En cuanto a construcción y mantenimiento de un Registro, debemos hacer que los datos que contenga, sean:

1. Suficientemente exactos para apoyar todos los usos requeridos.
2. Suficientemente compatibles para su empleo en combinación con otras bases de datos, partes del mismo sistema.
3. Suficientemente amplios, para que en cualquier momento pueda obtenerse una información adecuada y actualizada.

En términos de metodología para un diseño de modernización de un sistema de registro o catastro, habría que considerar siete fases. Esto no quiere decir necesariamente que se trata de elaborar



un modelo científico e inmutable, sino de recuperar aquello que ha dado buenos resultados en muchos países y que consideramos lo esencial.

1. Determinación del alcance que tendrá el Sistema.
2. Introducción de la tecnología del registro en la comunidad que lo desarrollará y utilizará.
3. Estimación de las necesidades de los usuarios.
4. Análisis y determinación de los requisitos del Sistema.
5. Diseño del Sistema.
6. Diseño de un Plan de Implementación.
7. Diseño del Proyecto Piloto de demostraciones y evaluaciones operativas, antes de implantar el Sistema.

Debo señalar que los gastos para implementar un sistema de este tipo tienden a acumularse en los primeros años y etapas. Los costos de equipos, programas y datos suelen ser muy altos al principio (75% del total), por lo que debemos tratar de amortizarlos cuanto antes dentro del período de consolidación del sistema que puede ser de unos 25 o 30 años.

Para garantizar el apoyo financiero continuo de un Registro por parte de los individuos implicados en la formulación de políticas, deberá educárselos con toda claridad acerca de los costos y beneficios que se esperan del sistema. El plan de implementación deberá considerar formas para que las partes que integrarán el Registro echen a andar gradualmente.

También deberá analizarse las posibilidades de establecer fases para los desembolsos en relación a las necesidades inmediatas del gobierno y del sector privado en lo que se refiere a la obtención de productos del sistema; es decir, que la necesidad específica de mejorar el sistema de registro de propiedades, revisar el sistema de tributación sobre las propiedades, resolver

un problema ambiental o de tierras específico, puede hacer necesario priorizar rubros imprevistos en un análisis de costos riguroso.

Debemos tener claro que la generación de beneficios sólo puede darse en el largo plazo y bajo formas no previstas, como por ejemplo, por la eficiencia en la administración de tierras. Por ejemplo, en Los Angeles usamos un sistema de catastro para orientar las actividades de la policía en reprimir el narcotráfico.

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

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

Para concluir esta exposición debo agregar algo que no por obvio se debe dejar de subrayar. Antes de empezar con el proyecto, debemos hacer un análisis de costos y beneficios potenciales y un listado de los objetivos mensurables, con los cuales comprobar su funcionamiento real en la práctica y, por último, la institución ejecutora también necesita de esa información para la supervisión, evaluación, corrección o superación del Sistema.





**CATASTRO**  
**Mercado de tierras**  
**y registro de la**  
**propiedad en Bolivia**

MINISTERIO DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE  
Secretaría Nacional de Planificación