



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**Impacto de la titulación de predios rurales  
establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la  
seguridad jurídica, Región de Ucayali 2011-2015**

**Tesis para optar el título profesional de Abogada**

**Autora:**

**Bach. Rossy Rucoba Rubio**

**Asesor:**

**Gino Huerto Bravo**

**Pucallpa-Perú**

**2017**

## **PÁGINA DEL JURADO**

---

**Dr. Jesús Alcibíades Morote Mescua**  
**Presidente**

---

**Mg. Israel Christian Gómez Ordoñez**  
**Secretario**

---

**Dr. Luis Enrique Huamaní Gabancho**  
**Vocal**

---

**Rossy Rucoba Rubio**  
**Tesista**

## DEDICATORIA

A mis padres Mario y Rosaura,  
porque me enseñaron a conducir  
mi vida con principios y valores.

Rosy

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios, por su tiempo perfecto.

A la Universidad Privada de Pucallpa y a la plana docente por el conocimiento compartido en el desarrollo de mi carrera profesional.

Al Dr. Gino Huerto Bravo, por sus importantes aportes en la elaboración de la investigación.

A la Mg. Cindy Esther Bardales Ramírez, por su apoyo brindado en el desarrollo de la investigación.

A mi familia, por su amor incondicional.

Rossy

# ÍNDICE

PÁGINA DEL JURADO .....	ii
DEDICATORIA .....	iii
AGRADECIMIENTO .....	iv
ÍNDICE.....	v
ÍNDICE DE TABLAS .....	vii
ÍNDICE DE FIGURAS .....	viii
ÍNDICE DE ANEXOS .....	ix
RESUMEN.....	x
ABSTRACT.....	xi
I. PLAN TEMÁTICO DEL PROBLEMA .....	12
1.1. Planteamiento del problema .....	12
1.2. Formulación del problema .....	13
1.2.1. Problema general.....	13
1.2.2. Problemas específicos .....	13
1.3. Formulación de objetivos.....	14
1.3.1. Objetivo general.....	14
1.3.2. Objetivos específicos .....	14
1.4. Hipótesis de la investigación .....	14
1.5. Justificación de la investigación.....	15
1.6. Delimitación del estudio.....	16
1.7. Viabilidad del estudio.....	17
II. MARCO TEÓRICO .....	18
2.1. Antecedentes del problema .....	18
2.1.1. Internacionales.....	18
2.1.2. Nacionales .....	21
2.1.3. Locales .....	25
2.2. Bases teóricas.....	25
2.2.1. La seguridad jurídica.....	25
2.2.2. La titulación de tierras .....	31
2.2.3. Los programas de titulación de tierras .....	33
2.2.4. Antecedentes de la titulación de Tierras.....	34

2.2.5. El Decreto Legislativo N° 1089.....	41
2.3. Definición de términos básicos .....	42
2.4. Operacionalización de variables .....	44
III. METODOLOGÍA.....	45
3.1. Diseño de la investigación .....	45
3.2. Población y muestra.....	45
3.2.1. Población .....	45
3.2.2. Muestra.....	46
3.3. Técnicas de recolección de datos.....	46
3.3.1. Técnicas .....	46
3.3.2. Instrumentos .....	46
3.3.3. Confiabilidad de los instrumentos.....	46
3.4. Técnicas para el procesamiento de la información .....	47
3.5. Matriz de consistencia .....	47
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	48
V. CONCLUSIONES .....	72
VI. RECOMENDACIONES.....	74
VII. FUENTES DE INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICAS .....	75
7.1. Referencias bibliográficas.....	75
ANEXOS.....	80
ICONOGRAFIA.....	85

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 01.	Impacto de la titulación de predios rurales, 2011 - 2015	50
Tabla 02.	Cálculo de la prueba estadística sobre el impacto de la titulación establecida en el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica de predios rurales en la región de Ucayali, 2011 - 2015	51
Tabla 03.	Tasa de la titulación de predios rurales, 2011 - 2015	54
Tabla 04.	Cálculo de la prueba estadística sobre la eficacia del Decreto Legislativo N°1089 en la titulación de predios rurales, 2011 - 2015	56

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 01	Tasa de titulación de predios rurales, periodo 2011 - 2015	54
--------------	--	----

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 01.	Matriz de consistencia	77
Anexo 02.	Ficha de análisis documental	78
Anexo 03.	Hoja de consentimiento informado	79
Anexo 04.	Formulario para juicio de expertos	80

## RESUMEN

La investigación está fundada en el objetivo principal determinar el impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, desde que se realizó la transferencia a los gobiernos regionales, quienes a la fecha vienen ejecutando esta función a través de la Dirección Regional de Agricultura en la región de Ucayali. El objetivo de la investigación fue medir el impacto de la titulación. En la investigación se empleó el diseño no experimental de tipo descriptivo simple. La muestra la constituyeron el 100 % de agricultores que obtuvieron la titulación de sus predios en el distrito de Neshuya. Los instrumentos aplicados para la recolección de datos fueron la ficha de observación y la entrevista. En los resultados, del 100 % de los agricultores encuestados señalaron que la titulación tuvo impacto positivo, señalando entre los principales beneficios, la obtención de seguridad jurídica. Asimismo, se ha señalado que el Decreto Legislativo N° 1089 resulta altamente eficaz respecto de las metas programadas. Consecuentemente se ha podido establecer argumentos que demuestran que la titulación es un factor determinante que brinda seguridad jurídica y que el pleno conocimiento del proceso señalado en el decreto legislativo, así como los instrumentos de gestión permiten cumplir las metas pactadas y evitar desnaturalizar los fines para los cuales se crearon.

Palabras clave: Decreto Legislativo N°1089, seguridad jurídica, titulación, predios rurales.

## **ABSTRACT**

The research is based on the main objective to determine the impact of the titling of rural properties established by Legislative Decree No. 1089 on legal security, since the transfer to regional governments, through the Regional Directorate of Agriculture in the region of Ucayali. The objective of the research to measure the impact of the degree. In the research was used the non-experimental design of simple descriptive type. It shows the constituent 100% of farmers who obtained the title of their estates in the district of Neshuya. The instruments used for data collection were the observation sheet and the interview.

In the results, 100% of the farmers surveyed indicated that the degree had a positive impact, pointing out among the main benefits, obtaining legal security. It has also been pointed out that Legislative Decree No. 1089 very effective results with respect to the programmed goals. Consequently, it has been possible to establish arguments that prove that titling is a determining factor that provides legal certainty and that the full knowledge of the process indicated in the legislative decree as well as the instruments of the management of the permits fulfill the agreed goals and avoid to denaturalize the ends for whatever they were created.

Keywords: Legislative Decree No. 1089, legal security, title, rural properties.

## I. PLAN TEMÁTICO DEL PROBLEMA

### 1.1. Planteamiento del problema

A lo largo de su historia, el Perú ha contado con diversos mecanismos legales para formalizar la tenencia de tierras, ya que este proceso es determinante para la producción agrícola. Así, la concepción del Perú como un país productor agrario ha generado que el acceso al derecho de posesión y propiedad en nuestra legislación esté regulado básicamente por el incentivo a la producción agrícola (Baldovino, 2016).

La política de tenencia de la tierra afecta poderosamente los ingresos de las familias y la distribución de la riqueza, además de las estructuras sociales y políticas. La importancia de la tenencia de la tierra se hace tangible en un hecho concreto y está referido a los derechos de propiedad que proporcionan acceso a la tierra (Gobierno Regional de Huánuco [GOREHCO], 2015).

En la actualidad la tenencia de las tierras, específicamente en la región Selva, sufren modificaciones físicas y legales en donde los posesionarios y propietarios vienen realizando transferencia de posesiones y/o propiedades de manera informal sin la participación de las entidades competentes, lo que es causante de inseguridad jurídica y trae como consecuencia una escasa inversión y capitalización del agro, así como el insuficiente desarrollo del mercado de tierras, lo cual limita el acceso a fuentes de financiamiento formales, desaprovechamiento y uso irracional e indiscriminado de los recursos naturales con alta incidencia destructiva de los ecosistemas, aumento de conflictos sociales y judiciales por la propiedad y tenencia de tierras, en muchas de estas zonas hay una insuficiente acción gubernamental, la falta de oportunidades educativas y laborales, y ausencia de alternativas crediticias apropiadas para el desarrollo de otros cultivos (GOREHCO, 2015).

En la región de Ucayali, desde la transferencia de la función de titulación a los gobiernos regionales, a cargo de la DRAU, existe la firma de un convenio con DEVIDA, en el cual se ha señalado que la actividad de formalización y titulación de predios rurales, está orientada a solucionar la problemática que existe sobre la tenencia de las tierras de los beneficiarios ubicados en las zonas rurales de la región y que con ello tendrán a su disposición una herramienta que permita iniciar el proceso de desarrollo empleando cultivos alternativos a la siembra de cultivos ilícitos, con la finalidad de brindar seguridad jurídica a los beneficiarios de las zonas rurales.

Por ello, la presente investigación pretende analizar el impacto que la actividad de formalización y titulación de predios rurales, regulado en el Decreto Legislativo N°1089 ha tenido en la seguridad jurídica en la región de Ucayali, entendiéndose a demás a la seguridad jurídica como un factor de desarrollo.

## **1.2. Formulación del problema**

### **1.2.1. Problema general**

¿Cuál es el impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, región de Ucayali 2011-2015?

### **1.2.2. Problemas específicos**

- a) ¿Cuál es la eficacia de la titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N° 1089 en la seguridad jurídica, región de Ucayali, 2011-2015?
- b) ¿Es la titulación de predios rurales un factor determinante que brinda seguridad jurídica en la región de Ucayali?
- c) ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del procedimiento de formalización y titulación de predios rurales dispuesto en el Decreto Legislativo N°1089?

- d) ¿Cómo contribuyen el empleo de los instrumentos de gestión en el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales dispuestos en el Decreto Legislativo N°1089?

### **1.3. Formulación de objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo general**

Determinar el impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, región de Ucayali 2011-2015.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

- a) Determinar la eficacia de la titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N° 1089 en la seguridad jurídica de la Región de Ucayali en el periodo 2011-2015.
- b) Describir la titulación de predios rurales como factor determinante que brinda seguridad jurídica en la región de Ucayali.
- c) Analizar el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales establecidos en el Decreto Legislativo N°1089.
- d) Analizar la importancia del empleo de los instrumentos de gestión en el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales dispuestos en el Decreto Legislativo N°1089.

### **1.4. Hipótesis de la investigación**

La formulación de las hipótesis se expresa a través de la hipótesis alterna (Ha) y la hipótesis nula (Ho).

Ho: La titulación establecido por el Decreto Legislativo N°1089 no tuvo impacto positivo en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.

Ha: La titulación establecido por el Decreto Legislativo N°1089 tiene impacto positivo en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.

La elección de la hipótesis se decidió a través de las reglas de decisión:

- Si  $p$  valor  $> \alpha$ : Las medias de dos muestras son iguales. Se acepta  $H_0$ .
- Si  $p$  valor  $< \alpha$ : Las medias de dos muestras son significativamente distintas. Se acepta  $H_a$ .

### **1.5. Justificación de la investigación**

Los lineamientos del proceso de investigación científica fueron aplicados en el desarrollo; por lo tanto, la metodología, técnicas, procedimientos y resultados proporcionados, serán útiles a futuros estudios que se enmarquen en lo referente a la titulación de predios rurales y la seguridad jurídica vinculada a estos dentro del marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N°1089.

Dado que la titulación significa para el propietario una protección básica de su condición, el estudio que se ha realizado se justifica porque la formalización de la propiedad es un problema que aún no ha llegado a ser resuelto y que tiene una gran repercusión en las familias rurales de nuestra región. Por ello, es fundamental analizar la importancia en cuanto a la seguridad jurídica brindada al otorgar un título de propiedad y si esta se encuentra asociada al crecimiento socioeconómico de la región, como algunos autores lo señalan.

Dicho esto, el propósito de este estudio servirá para acceder a conocimientos teóricos de los resultados logrados por el programa de titulación de tierras y medir los efectos esperados según la concepción inicial del programa, esto es brindar seguridad jurídica a los agricultores de la región de Ucayali.

Desde la perspectiva económica, es importante señalar que la formalización de predios a través del procedimiento de titulación busca otorgar seguridad jurídica no solo desde el punto de vista legal, ya que dentro de la investigación, esta ha sido conceptualizada con una proyección económica, pues es considerada como

un factor de desarrollo, y es que únicamente donde las normas se respetan y se cumplen, donde la vida discurre dentro de la previsibilidad del Derecho, son posibles los emprendimientos comerciales y productivos capaces de generar empleo a gran escala (Herrera, 2013).

Desde la perspectiva social, el acceso a la tierra es con frecuencia primordial para que los hogares vulnerables puedan disfrutar de medios de subsistencia rurales sostenibles. La seguridad en el acceso a la tierra, sea mediante procedimientos formales, informales, consuetudinarios o de otro tipo, es condición necesaria para que los hogares rurales gocen de esos medios y es un componente importante del desarrollo sostenible. La seguridad de acceso es un concepto relativo y los atributos de esta seguridad cambian de un contexto a otro. Los problemas de tenencia de la tierra contribuyen con frecuencia de manera decisiva a la inseguridad alimentaria, a la limitación de oportunidades de subsistencia y, por lo tanto, a la pobreza. Por ello, el acceso seguro a la tierra debe tenerse presente al formular soluciones para situaciones específicas de desarrollo rural o de inseguridad alimentaria. Ello requiere el reconocimiento y resolución de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra.

Desde la perspectiva legal, se entiende, que el contar con la seguridad jurídica que da un título de propiedad, esto permitirá acceder a una serie de ventajas que sin una propiedad saneada no podría tener. En efecto, el título de propiedad debidamente saneado, garantiza para las personas y sus familias una seguridad respecto a su predio, lo que le permitirá no sólo explotar con tranquilidad su propiedad, sino también transferirla a título oneroso, gratuito y/o darla en herencia.

#### **1.6. Delimitación del estudio**

- La investigación se realizó en la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali.
- El estudio se realizó entre los meses Marzo y Agosto del 2016.

- Los conceptos están comprendidos en el ámbito jurídico del Decreto Legislativo N°1089, correspondiente a la formalización y titulación de predios rurales.

### **1.7. Viabilidad del estudio**

Los recursos económicos fueron financiados por la investigadora. En cuanto a la información bibliográfica referente al contexto peruano no fue muy accesible por encontrarse escasa, habiendo recurrido a bibliotecas de universidades nacionales. Los datos para el análisis de resultados se obtuvieron mediante gestión en la Dirección Regional de Agricultura y estuvieron al alcance de la investigadora por cuanto se mantuvieron relaciones profesionales durante la ejecución de la investigación.

## II. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Antecedentes del problema

#### 2.1.1. Internacionales

Besley (2005) examina el vínculo entre derechos de propiedad e incentivos para la inversión en tres dimensiones. Una primera conexión considera la seguridad jurídica como condición para efectuar inversiones, al estimar que las personas no invertirán si los frutos de sus inversiones pueden ser objeto de apropiación por terceros. Una segunda relación plantea que derechos de propiedad bien definidos sobre los predios permiten utilizar como garantías en la obtención de créditos. Finalmente, derechos de propiedad adecuadamente definidos conducen a oportunidades de intercambio y a la capacidad para explorar las ganancias de dichas transacciones, lo que traerá como consecuencia un aumento en los incentivos para la inversión.

Dado que la principal iniciativa relativa a la tierra emprendida por donantes multilaterales y bilaterales en América Latina durante la última década han sido los proyectos de titulación y administración de tierras, resulta bastante sorprendente que pocos de estos proyectos hayan sido evaluados detenidamente para saber si mejoran o no de forma considerable el bienestar de los pobres. Por otra parte, los estudios existentes a menudo llegan a conclusiones diferentes, debido en parte a que las condiciones y marcos políticos varían dentro de la región, y también a que los resultados de la investigación dependen siempre del método utilizado.

Baranyi, Deere y Morales (2004) refieren que existe un consenso con respecto al hecho de que la titulación y registro formales de la tierra, gracias a los cuales ésta es plenamente transferible, incrementa el valor

de la tierra. La titulación beneficia a todos los propietarios de tierras, sean ricos o pobres, en la medida en que incrementa su patrimonio neto. No obstante, un incremento del patrimonio no entraña necesariamente una reducción de la pobreza con respecto al nivel de ingresos o de consumo. Ello depende de si la mayor seguridad de la tenencia genera un mayor número de inversiones, con el consiguiente incremento de la productividad y los ingresos agrícolas, o bien de oportunidades para emprender actividades no agrícolas que generen ingresos.

Trivelli, Von Hesse, Diez y Del Castillo (2000), aseguran que los importantes cambios ocurridos en el país en las últimas décadas en cuanto a la regulación de la propiedad de la tierra, han dejado una huella profunda. En el marco de la política de ajuste estructural, desde principios de la década del 90 se dictaron normas encaminadas a permitir un mayor desarrollo del mercado de tierras, liberando a los agricultores de las limitaciones impuestas por la legislación de reforma agraria. En ese contexto, la plena definición de los derechos de propiedad resulta un elemento fundamental, razón por la cual el gobierno ha emprendido un importante esfuerzo para la formalización de la propiedad. Por ello, en el plano de la propiedad, el principal problema resulta la indefinición de los derechos de propiedad sobre la tierra, lo cual afecta a todos los sectores de la agricultura en la medida en que genera inseguridad para la adquisición de tierras – por agricultores que quieren ampliar sus extensiones o por inversionistas-, y para la inversión en ellas de parte de sus propietarios, y es frecuentemente fuente de conflicto entre los vecinos colindantes.

Vogelgesang (2000) expresa que, en la mayoría de los países de América Latina, los temas relacionados con la tenencia de tierras ocupan un lugar destacado en el programa político. En la búsqueda de soluciones para este problema, ha llamado considerablemente la atención en los

últimos años el mecanismo de mercado como un sistema potencialmente capaz de producir una distribución más eficiente y equitativa no sólo de recursos, sino también de oportunidades económicas

Melme – Sajak y Lastarria - Cornhiel (1999), refieren que en América Latina y el Perú, los conflictos en torno a la tierra tomaron matices dramáticos desde la colonización y en el último siglo, centenas de miles de familias rurales fueron eliminadas y millones desplazadas. En un contexto de profundos cambios, debidos a la urbanización de la población, las migraciones, la apertura de los mercados y el agudo deterioro que sufren los recursos humanos y naturales, la cuestión del uso de la tierra aparece como prioritaria, mientras las organizaciones civiles, las organizaciones campesinas y la cooperación internacional intentan unir esfuerzos para que la región avance en términos económicos y sociales. La pobreza generalizada de los pueblos centroamericanos tiene como causa fundamental las inapropiadas políticas de gestión del territorio que se vienen aplicando desde hace décadas.

El actual modelo de desarrollo económico incluye una tendencia general a fortalecer los derechos privados de propiedad sobre la tierra, así como enfatizar el mercado como principal medio de tener acceso a recursos de capital para la producción agrícola y el desarrollo rural en general. Por otra parte la reducción de la pobreza rural, el lograr la seguridad alimentaria del país y generar un crecimiento sostenido en la agricultura siguen siendo objetivos centrales de la política económica, los cuales deberán lograrse dentro del contexto de liberalización económica y fortalecimiento del régimen de propiedad privada sobre la tierra.

Desde esa perspectiva, la relación entre la seguridad jurídica sobre la tierra y la generación de ingresos y acceso a bienes de producción cobra

relevancia, ya que la primera es considerada fundamental para promover inversiones y crecimiento en el sector agrícola lo cual, como consecuencia, conduciría a la seguridad alimentaria del país. El impacto de la seguridad en la tenencia de la tierra (reflejada en títulos de propiedad debidamente inscritos) en el desarrollo del sector agrícola, ha sido ampliamente debatido a partir de experiencias en América Latina, África y Europa Oriental.

Así mismo, Valdez (1993) señala que gran parte de los actuales predios rústicos no están hoy inscritos en registro alguno. Esto es lo que hace imposible en la mayoría de los casos, la constitución de hipotecas y en general dificulta la inversión en el agro, ya que, si bien ningún registro es constitutivo de derechos y prueba plena de propiedad en nuestro medio, ellos están destinados a amparar a los terceros contratantes de buena fe. Existe pues la llamada fe pública registral. En la medida en que no hay registro de los predios rústicos, la contratación de los terceros se ve perjudicada por la falta de amparo legal.

Larson y Bromley (1990), argumentan que la seguridad jurídica sobre la tierra es un factor determinante para estimular las inversiones en la agricultura, y por tanto, para generar un crecimiento sólido y sostenido en el sector agrícola.

### **2.1.2. Nacionales**

Baldovino (2016) expresa que la situación de la tenencia de la tierra rural en el Perú es un asunto complejo y necesario de atender en la medida que afecta directamente los derechos de las comunidades campesinas y nativas; al mismo tiempo, afecta la sostenibilidad de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. Esta problemática, es generada principalmente por la falta de políticas claras sobre el ordenamiento

territorial, la existencia de limitaciones para acceder a derechos de propiedad provenientes del costo de la tierra, engorrosos procedimientos administrativos para la titulación, insuficiente asignación de recursos estatales y poca capacidad de acción de las autoridades gubernamentales, entre otras dificultades. La problemática de los regímenes de la tenencia de la tierra (privado y colectivo) es raíz de innumerables conflictos socioambientales en torno al control, acceso, uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales asociados a ella. Para superar este escenario, el Perú viene implementando reformas y programas de regularización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, a pesar de los múltiples intentos, el caos en torno a la titulación de las tierras rurales no ha logrado superarse.

Entender la situación de la tenencia de la tierra en nuestro país es sumergirse en un escenario bastante complejo y dinámico con componentes económicos, sociales y ambientales. Efectivamente, han sido múltiples las modificaciones que ha sufrido el marco normativo a lo largo de nuestra historia en lo referente a la adjudicación de la tierra, normalmente vinculada a la producción agraria y su influencia en el mercado. Podemos identificar varios hitos que han marcado el otorgamiento de derechos a la población rural y los mecanismos de acceso al derecho de propiedad

El principal argumento en favor de la seguridad de los títulos territoriales es que conllevará un incremento de la demanda de inversiones por parte de los agricultores y, al mismo tiempo, un aumento de la oferta de crédito por parte de las instituciones financieras, puesto que es posible utilizar los títulos como garantía.

La seguridad de la tenencia es también importante para estimular el desarrollo de los mercados de tierras. Según el paradigma neoliberal, el

buen funcionamiento de los mercados de arrendamiento y venta de tierras debería promover tanto la eficiencia como la equidad, puesto que se posibilitaría la transferencia de tierras de los productores menos eficientes a los más eficientes. Más concretamente, teniendo en cuenta la relación inversa existente entre el tamaño de la explotación agrícola y su productividad, el buen funcionamiento de los mercados de tierras debería permitir la transferencia de tierras de los ricos rurales a los pobres rurales.

Williamson y Kerekes (2008) mencionan en su estudio sobre el efecto de los programas gubernamentales de titulación de tierras, que por una parte, el Perú carece actualmente de instituciones idóneas que garanticen jurídicamente los derechos sobre la propiedad. El índice internacional de derechos de propiedad, puntúa la seguridad jurídica de los derechos de propiedad de cada país en una escala de 0 a 10, en la que 10 representa el máximo nivel de seguridad jurídica. La puntuación media mundial es de 5.3, mientras que en el Perú es de 3.7 puntos. Esto sitúa al Perú en el primer cuartil y entre aquellos países con los derechos de propiedad peor garantizados. A pesar que el gobierno peruano ha realizado un proceso de titularidad de tierras durante los últimos 25 años como parte de un esfuerzo por mejorar su sistema de derechos de propiedad. Hernando de Soto opina que existe la necesidad de un sistema formal y escrito de derechos legales de propiedad, y se ha dedicado a trabajar en favor de la legalización de estos derechos de propiedad no escritos.

La evolución del régimen jurídico de la tierra en las últimas tres décadas ha tenido una clara tendencia desreguladora. Sin embargo, a partir de la década anterior, se inicia un cambio formal del régimen jurídico, más acorde con la realidad; en la que se favorece la plena operación del mercado como mecanismo para asignar el recurso tierra, por ende, la

propiedad privada adquiere preeminencia y se busca otorgar la mayor seguridad jurídica a los propietarios individuales.

Aldana y Fort (2001) en el informe final sobre efectos de la titulación y registro de tierras sobre el grado de capitalización en la agricultura peruana en junio de 2001, señalan: La conclusión más importante que se desprende del análisis presentado es que para los productores ubicados en la costa, la titulación y registro genera mayores niveles de capitalización porque permite un mayor acceso a crédito formal y porque otorga una mayor certeza con respecto a la apropiación de los futuros beneficios. Si bien en la sierra se puede observar una relación positiva entre la titulación y registro y el acceso a crédito formal, el impacto de la titulación y registro en los niveles de capitalización del productor, no aparece como significativo. Sin embargo, la pertenencia a una comunidad campesina en esta región si permite que los productores presenten mayores niveles de capitalización.

Si bien esta primera aproximación a los efectos de la titulación y registro en los productores agropecuarios de la costa y sierra del país nos ha permitido corroborar algunas hipótesis importantes que plantea la teoría, se abre también un espacio de investigación para diversas relaciones aun poco comprendidas. Al parecer, la seguridad otorgada por el Estado con la titulación y registro no es lo suficientemente confiable para el productor, por lo que pueden existir otras formas privadas de proteger sus inversiones. Tanto para la costa como la sierra, el hecho de que el productor resida en su unidad agropecuaria genera un fuerte impacto en sus niveles de capitalización, siendo más fuerte que el registro en el caso de la costa y casi tan fuerte como el pertenecer a una comunidad campesina en la sierra.

### **2.1.3. Locales**

La Comisión Nacional para el desarrollo y vida sin drogas [DEVIDA] (2003) a través de la presidenta ejecutiva Carmen Masías Claux dio a conocer que la actividad “Saneamiento y Titulación de Predios Rurales” se viene implementando con recursos del Plan de Impacto Rápido para el Desarrollo Alternativo y Sostenible (PIRDAIS) del organismo antidroga en convenio con la Dirección Regional de Agricultura. La formalización de los predios convierte a los pobladores en propietarios y sujetos de crédito para efectuar eventuales inversiones y mejorar su economía, al tiempo que comprometió el apoyo financiero de su entidad para que el próximo año continúe el proyecto de titulación de predios. Con el saneamiento y titulación de predios rurales para el desarrollo alternativo integral y sostenible promovidos por DEVIDA, se busca mejorar las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales que favorezcan el desarrollo de las actividades para una economía lícita a la vez permitir mejorar los niveles de vida de las familias rurales. Además, con la obtención del título, los beneficiarios accederán a los diferentes programas sociales que impulsa el Estado con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

## **2.2. Bases teóricas**

### **2.2.1. La seguridad jurídica**

La seguridad jurídica es el requerimiento de toda sociedad moderna y libre para desenvolverse racionalmente dando estabilidad a los agentes productivos y certeza a los individuos acerca de cuáles son sus derechos y cuáles sus deberes. Es la base esencial del crecimiento económico de las naciones y del desarrollo estable de una economía de mercado basada en la iniciativa y en la creatividad particular, ya sea solidaria, social, equitativa o simplemente individualista (Gutiérrez, 1993).

Aliaga (2012) en su investigación sobre el registro de la propiedad inmueble en el Perú, señala que la palabra “seguridad jurídica” en su sentido más general, se entiende como la protección que debe otorgar el Estado a fin que las personas puedan hacer frente a las posibles contingencias que pudieran modificar su situación jurídica. Otros autores nos afirman que la seguridad jurídica implica la determinación, control y minimización de los riesgos presentes y la previsión de los riesgos futuros de un acto jurídico determinado. Afirman además, que en la medida en que se puedan prever las consecuencias directas e indirectas de las relaciones jurídicas estaremos en condiciones de afirmar que existe “seguridad jurídica”.

#### *2.2.1.1. La seguridad jurídica como factor de desarrollo*

La seguridad es un factor de desarrollo clave; un sinónimo de certidumbre, y, en lo que hace a la tierra, una garantía frente al desalojo y el fraude; el desarrollo no está vinculado a la riqueza de la tierra, pues zonas escasamente fértiles pueden progresar de manera más veloz que otras más ricas con tal de que su nivel de seguridad sea superior, y, por último, la estabilidad derivada de la seguridad fomenta el desarrollo político e institucional de los pueblos.

Los historiadores de la economía ven precisamente en la seguridad jurídica una de las claves de lo que se ha denominado “el milagro europeo”, según los cuales, los factores decisivos para el desarrollo económico del continente estuvieron ligados a la búsqueda de mecanismos de eliminación del riesgo en sus distintas modalidades. Es así que dentro de un sistema capitalista la predictibilidad se vuelve indispensable, toda vez que permite el desarrollo económico, así como la estabilidad social y el fortalecimiento político de los pueblos.

Lo expresado anteriormente ha generado una corriente de opinión alternativa a la tradicional que tendía a identificar casi exclusivamente las causas del progreso de un país con la dotación y uso de sus factores productivos. La nueva tendencia, por el contrario, que existe una especial relevancia de los marcos normativos y de las instituciones, instrumentos decisivos a la hora de eliminar riesgos y propiciar la formación de expectativas acerca del comportamiento del resto de los agentes sociales con los que interactúa, entre este conjunto de instituciones, están aquellas en las que versan el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

La seguridad en la propiedad es un requisito inexcusable para el nacimiento del mercado, pues en caso contrario las asimetrías informativas entre operadores elevarían los costes de las transacciones hasta niveles que determinarían su ahogamiento o su funcionamiento sub óptimo. No cabe duda que uno de los mercados más importantes es precisamente el de la tierra, tanto por su relevancia, directamente productiva, como por su idoneidad para servir de apalancamiento con el fin de financiar todo tipo de iniciativas empresariales. Por ello, resulta especialmente importante implementar mecanismos de seguridad jurídica en este ámbito.

Es indiscutible que un buen sistema de formalización, representación o titulación de la propiedad ayuda a incrementar su nivel de seguridad, propiciando el nacimiento de un mercado eficiente e incrementando el valor de los activos, pues como ha demostrado concluyentemente Coase, el valor de las cosas aumenta por el simple hecho de reducir el coste de información sobre las mismas.

Pero sus ventajas no se limitan sólo a eso. Como afirma Hernando de Soto, la seguridad en la propiedad inmobiliaria irradia sus efectos

benéficos en multitud de direcciones, sociales y políticas. Pensemos en la incorporación de la mujer al mundo laboral (liberada de la obligación de permanecer en el hogar para defender una posesión siempre susceptible de discusión), en la escolarización de los niños (consecuencia de lo anterior), en la percepción de ayudas públicas ligadas a la titularidad de una propiedad (por ejemplo, en procesos de reconstrucción por seísmos u otras catástrofes naturales), en el ejercicio de derechos políticos como consecuencia de las cargas (fiscales y administrativas) derivadas de la propiedad formalizada, en la lucha contra el crimen organizado (la coca se cultiva más que la palma oleaginosa porque el ciclo de cosecha de esta última dura cinco años, espera que implica un riesgo excesivo si no hay título de propiedad), etc. (Tena, 2009).

Existe evidencia de la relación directa entre crecimiento económico y derechos de propiedad. La seguridad jurídica de estos derechos es básica para la operación de los mercados inmobiliarios y los sistemas financieros modernos fundados en garantías reales. Los derechos de propiedad son decisivos para la estabilidad y predictibilidad de la economía de mercado; el reconocimiento y protección efectivos de la propiedad se consideran incentivos de inversión esencial, mientras que cualquier debilidad en la calidad y efectividad de las normas legales o el marco institucional de los derechos de propiedad se convierte en un grave desincentivo. Los gobiernos tienen un papel clave en el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad en la medida en que generan políticas públicas sobre ellos, que, naturalmente, varían según el país y la época, y que están influidas por las relaciones de poder en la sociedad. Países como el Perú enfrentan el desafío del crecimiento poblacional y la escasez relativa de bienes apropiables, de tecnología disponible para la utilización de esos bienes y la estructura de sus mercados. El trabajo original del

economista peruano Hernando de Soto y del Instituto Libertad y Democracia (ILD) ha atraído la atención de los gobiernos, la cooperación internacional y la comunidad académica, y se considera la base de una nueva interpretación del papel activo de los pobres en el desarrollo de una economía y de la interacción entre normas jurídicas y hechos económicos (De Soto 1986). La propuesta de consolidación de los derechos de propiedad en el Perú supone expandir los beneficios del Programa Nacional de Formalización (PNF) dentro de una estructura de gestión descentralizada y adoptar nuevos enfoques de titulación para alcanzar nuevos usuarios en nuevas áreas. La consolidación de los logros del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) en cuanto a la seguridad legal, la movilización de activos, la capitalización de propiedad y el acceso al crédito requerirá de un ajuste de las herramientas y los objetivos de la formalización tomando en cuenta las nuevas realidades institucionales determinadas por la descentralización (Varela y Archimbaud, 2008).

#### *2.2.1.2. La seguridad en la tenencia de la tierra*

La seguridad en la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona sobre la tierra serán reconocidos por los demás y protegidos en situaciones específicas. Quienes no tienen seguridad en la tenencia corren el riesgo de que sus derechos se vean amenazados por reivindicaciones de terceros, e incluso que éstos se pierdan como consecuencia de una orden de desahucio. Teniendo en consideración el alcance que tiene la importancia de este concepto, definir su contenido conlleva una serie de dificultades. De hecho, la interpretación de la noción de seguridad en la tenencia resulta una tarea completamente distinta en culturas y países con niveles de desarrollo diferentes. En algunos países, los individuos pueden imaginar la seguridad en la tenencia en términos de seguridad jurídica sobre los derechos que se tienen sobre la tierra. Sin embargo, la

percepción de seguridad en otros países puede ser totalmente diferente, siendo entendida como algo que se impone por la fuerza más que por vías jurídicas. En ciertas comunidades, la seguridad en la tenencia de la tierra se da con base a la sanción social y al reconocimiento que los demás otorgan al acceso de un individuo a la parcela de tierra. Sin necesidad de título de propiedad, la legitimidad tiene orígenes en un sistema informal en el que únicamente quienes hacen parte de la comunidad tienen la capacidad de sancionar socialmente uno u otro comportamiento. No obstante, más allá de los aspectos culturales, la seguridad en la tenencia de la tierra puede ser analizada a partir de factores que afectan la realización del derecho a la alimentación. Efectivamente, la protección jurídica de los derechos de acceso, uso y propiedad sobre la tierra resulta ser un aspecto trascendental. No ser despojado ilegalmente de sus tierras, o tener acceso a mecanismos eficaces de recurso y resolución de conflictos es fundamental. Sin embargo, tal y como se mencionó anteriormente, analizar el acceso a la tierra y la seguridad en la tenencia únicamente desde un punto de vista de seguridad física o jurídica limita bastante la importancia que ésta tiene para la realización del derecho a la alimentación (Cruz, 2010).

La comunidad internacional a resumido el acceso a la tierra como “El acceso seguro a la tierra, el agua y otros recursos productivos es básico para encontrar soluciones al hambre y la pobreza. El resultado es una mayor productividad, un aumento de los ingresos a nivel de hogar y el uso sostenible de la tierra”. Otros autores enfatizan la importancia de la seguridad jurídica de la propiedad privada y promueven el “fortalecimiento de los derechos de propiedad a efecto de contar con Registros Públicos de la Propiedad eficaces y eficientes, que garanticen la certeza jurídica de la titularidad de las inscripciones

registrales, que sirvan de garantía y legalidad en las transacciones comerciales y con ello fomentar el desarrollo económico en lo general.

Edouard (2010) menciona que esta informalidad en el manejo de las transacciones de tierras tiene varias explicaciones:

- Un marco jurídico confuso, en el que conviven trámites y documentos de propiedades de distintas naturalezas (ejemplo de los títulos supletorios, documentos privados de compra venta...etc.).
- La asimetría existente en el acceso a la información sobre la tierra (ausencia de información catastral, registros desactualizados, planos arcaicos...etc.).
- La centralización de las instancias de administración que suelen estar alejadas de las áreas rurales donde se realizan modificaciones al sujeto y/o objeto de la propiedad, incluyendo la poca confiabilidad y excesivo centralismo del sistema de resolución de conflictos (tribunales).
- La falta de cultura registral que junto con la complejidad de los procesos legales y la ausencia de programas de información y sensibilización sobre el tema propician la poca comprensión por parte de la población.

### **2.2.2. La titulación de tierras**

Como titulación se entiende la formalización por parte del Estado de la transferencia a manos privadas, a través del otorgamiento del correspondiente título, de un determinado derecho de propiedad o de tenencia sobre un terreno que era público hasta el momento. Para muchos autores dicha formalización es esencial para proveer al productor de una determinada “seguridad jurídica” y permitir un funcionamiento transparente y eficiente del mercado de la tierra.

La titulación como formalización de determinados derechos de tenencia o de propiedad sobre un terreno es un proceso indispensable en el desarrollo de una economía comercial, es decir, para el proceso de mercantilización de la tierra, en el cual los terrenos adquieren las características de una mercancía que se puede intercambiar en el mercado. Para ello ha sido fundamental la necesaria ruptura del estrecho vínculo histórico de la tierra con las instituciones humanas, dentro de lo que Madjarian (1991) denominó acertadamente “el invento de la propiedad”. Para este autor “la creación de la propiedad es la creación de la alienación de los bienes. Es la alienación de los bienes, a través del invento del testamento y del intercambio mercantil, que constituye la ruptura fundamental que instauró el régimen de los bienes que conocemos hoy día”. Muestra cómo “la carga simbólica, religiosa, ancestral, comunitaria que reviste la tierra tradicional” hace de la tierra un bien inalienable en las sociedades premercantiles.

Polanyi (1992: 238), a propósito de la constitución del mercado de la tierra, introduce al lector en toda la complejidad del proceso de la titulación: “Lo que llamamos la tierra es un elemento de la naturaleza que está enlazado inextricablemente con las instituciones humanas. La más extraña de todas las empresas de nuestros antepasados ha sido tal vez la de aislarla para constituir un mercado con ella”. Estas palabras apuntan a la vinculación de la titulación con la mercantilización de la tierra, es decir su transformación en mercancía.

Comby (1998) precisa el contenido concreto de la titulación: “El derecho de propiedad, aplicado a un terreno, no es nunca la propiedad de una cosa; es, en definitiva, la propiedad de un derecho. Ser propietario de un terreno consiste en ser propietario de ciertos o del conjunto de los derechos que los individuos pueden ejercer sobre el suelo. Para definir la propiedad de la tierra hay que empezar definiendo estos derechos.

Éstos variaron mucho de una época a la otra y de un país a otro pero, contrariamente a las afirmaciones de ciertos ideólogos, no existe un solo país civilizado en el mundo donde el propietario disponga realmente de todos los derechos sobre el suelo (construir, cazar, deforestar, abrir una cantera, y, por qué no, almacenar desechos radioactivos, etc.). Los vecinos, la colectividad local, el conjunto de la sociedad en tanto que dueña de su territorio, conservan siempre un derecho de control sobre el uso que un propietario hace de su terreno”.

### **2.2.3. Los programas de titulación de tierras**

Los programas de titulación de predios rurales tienen como objetivo fundamental mejorar la productividad y competitividad de las áreas rurales a través de incrementos en la seguridad jurídica y reducción de los costos de transacción para la operación de los mercados de tierra y financieros en el ámbito rural. Se espera que una mayor seguridad jurídica sobre la propiedad rural genere dos impactos económicos fundamentales:

- a) Efecto demanda sobre inversión: al tener mayor seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, los agentes agrarios tendrán más incentivos para invertir en capital asociado a la tierra así como en cambiar sus patrones de uso de la tierra (por ejemplo, hacia cultivos permanentes de mayor valor). Si un agente tiene poca o nula seguridad jurídica, tiene bajos incentivos para invertir en mejoras en un activo que puede perder en el futuro. La mayor inversión asociada a la tierra incrementará la productividad de los agentes agrarios por unidad de superficie y por unidad de trabajo.
- b) Efecto oferta de crédito formal: el sistema financiero formal ampliará su oferta de crédito a los agentes agrarios con derechos de propiedad más seguros, en la medida que mejora la calidad de los posibles

colaterales para las operaciones crediticias formales. El mayor acceso a crédito formal amplía las posibilidades de crecimiento agrario y generación de empleo productivo en el campo.

Si la titulación permite a los productores percibir una mayor estabilidad y amplitud de sus derechos de propiedad entonces se podrá esperar que los productores incrementen la productividad de sus tierras y las conserven mediante mayores montos de inversión. En términos empíricos, la utilización del título de propiedad como indicador de seguridad en la tenencia no permite saber si el incremento en las inversiones y en la productividad (de existir) es debido a un efecto oferta (mayor acceso al crédito) o debido a un real aumento en la seguridad sobre la tenencia (efecto de demanda). Roth et al. (1989) han indicado que la identificación del efecto de la titulación en la provisión de seguridad sobre la tenencia sólo puede ser identificada cuando se tiene información sobre diferentes parcelas, tituladas y no tituladas, o se tiene información de un mismo productor a lo largo del tiempo. La titulación permite que los predios gocen de la plenitud del derecho de propiedad (privada), siendo posible su venta o entrega en hipoteca. Siendo la tierra un activo más líquido (titulada y registrada que sin titular) se eleva su valor como colateral. Con más crédito los productores relajarían su restricción de liquidez y podrían acceder a mejores tecnologías (Escobal y Mediano, 2006).

#### **2.2.4. Antecedentes de la titulación de Tierras**

El antecedente más próximo que abarca la situación actual de los predios rurales se remonta a la época de la Reforma Agraria propulsada por el presidente y general Juan Velasco Alvarado, que promulgo el Decreto Ley N° 17716, el 24 de junio de 1969, el cual establecía la Reforma Agraria en el país.

Esta iniciativa fue consecuencia de una situación social, económica y agronómica caótica, pues el 90% del territorio agrícola estaba en manos de solo el 5% de la población. El campesinado se encontraba en la miseria y ninguna de las iniciativas del gobierno había dado sus frutos. Ante esta situación comenzó a entregarse a los campesinos indígenas, lotes de terrenos, generalmente marginales, en régimen conjunto, obligándolos a renunciar a sus derechos de propiedad individual, y debiendo realizar actividades agrarias en comunidad. Con esta situación histórica, nace el dicho que hasta la actualidad sigue vigente “la tierra es para quien la trabaja”, donde apoyados en los principios del derecho consuetudinario, se convierte al ejercicio de la posesión y la explotación económica de un predio rural en un derecho de propiedad sobre el mismo.

Ante la crisis de informalidad desatada por la reforma agraria, Fernando Belaunde Terry aprobó la Ley de Desarrollo Agrario (Decreto Legislativo N° 002) y a partir de esa fecha –1979- comenzaron los procesos, también masivos en este caso, de parcelación de las antiguas empresas campesinas asociativas. Sin embargo, esta decisión no fue suficiente, pues, se mantuvieron limitaciones que distorsionaban el mercado, no ofrecían seguridad a los nuevos propietarios, no se fomentaba la inversión agrícola.

Posteriormente se tomaron medidas para atenuar la situación que había surgido, entre estas medidas se dictaron las siguientes normas:

- a) La Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 653, el 30 de julio de 1991, que derogó la Ley de la Reforma Agraria (D.L. N° 17716), fomentaba el mercado rural e instaba a trabajar en la línea de catastrar y titular los predios procedentes de esta última iniciativa.

- b) La Ley del Registro de Predios Rurales (D.L N° 667, del 13 de setiembre del año 1991), que fijaba el procedimiento a seguir en los procesos de formalización de la propiedad rural en predios del Estado o de particulares.

#### 2.2.4.1. *Creación del PETT*

Las iniciativas, descritas anteriormente, dieron pase a la Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, que creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) con el objeto de impulsar y perfeccionar la titulación y el registro de los predios rurales expropiados y adjudicados durante la vigencia del marco de la Reforma Agraria, así como la titulación de los predios propiedad del Estado, la formalización de la tenencia de tierra y el perfeccionamiento del derecho de propiedad privada sobre la tierra rural, con el fin de facilitar el acceso de sus titulares a cualquier actividad económica. De igual modo, debía cumplir con levantar, consolidar y actualizar el catastro rural de tierras rústicas, eriazas y territorios de comunidades campesinas y nativas. La labor del PETT se desenvolvía en los siguientes ámbitos: comunidades campesinas, comunidades nativas, predios rústicos y tierras eriazas.

Sin embargo, a pesar de la promulgación de un marco normativo para la promoción de la titulación de predios rurales y la creación de un ente especializado en catastro y titulación, los inconvenientes para llevar a cabo los procedimientos persistieron y los objetivos no se cumplieron.

#### 2.2.4.2. *Fusión del PETT con COFOPRI*

Luego de haber transcurrido más de quince años luego de las grandes reformas en tenencia de tierras, las consecuencias de las diferentes interpretaciones de la aplicación de las normas para la formalización de la propiedad rural han sido múltiples y, finalmente, perjudiciales. La

aplicación desordenada y la búsqueda constante del cumplimiento de metas por los préstamos de endeudamiento, sumadas al desinterés por la formalización de los territorios comunales, resultó en un mínimo de avance en la consolidación del catastro rural, y por el contrario, en el fomento de los nacientes mercados negros para el tráfico de tierras. En este contexto, el Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, dispuso la fusión por absorción del PETT con COFOPRI, desapareciendo de esta manera el PETT, básicamente por no haber cumplido con los objetivos para los cuales había sido creado. La nueva institucionalidad vendría también de la mano del establecimiento de un nuevo régimen para la formalización de la propiedad rural, a través de la emisión del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento.

Estas normas establecen los procedimientos de formalización de la propiedad rural que rigen hasta la actualidad. Cabe resaltar que la norma mencionada precisa que estas competencias podrán ser transferidas a los gobiernos regionales, incluso dentro de dicho periodo, cuando estos así lo soliciten. La fusión y extinción del PETT –y sus casi 27 oficinas desconcentradas–, la responsabilidad de una nueva autoridad como COFOPRI –que no conocía la realidad rural del país–, y la expectativa de los gobiernos regionales dentro del fuerte proceso de descentralización por el que atravesábamos en esa época, generaron serios problemas y confusiones sobre quién tenía la competencia en las acciones de formalización, y cuál era el rol de los actores involucrados y sus responsabilidades. Es decir, el nuevo marco legal que trajo el Decreto Legislativo N° 1089 generó, en muchos casos, la paralización en los procedimientos de formalización y un periodo en blanco en el que no hubo avances en los procesos de formalización y titulación de tierras rurales. Ante toda esta confusión, se identifica la necesidad de contar con un ente rector en temas de formalización de propiedad rural, ya que contar con una multiplicidad

de actores involucrados, tales como COFOPRI, MINAGRI y los gobiernos regionales, no permitía identificar quién era el ente que debía liderar las acciones de formalización y, menos aún, quién debía establecer las pautas para la ejecución de los procesos.

#### 2.2.4.3. *El MINAGRI y las Competencias Transferidas*

En el año 2013 la confusión era persistente. Mediante Decreto Supremo N° 001- 2013-AG, se emite la norma que determina el alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria, estableciendo que el MINAGRI es el ente rector de la Política Nacional Agraria, que comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, forestales, eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento. Además de ello, desarrolla la política nacional que define los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos y estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, incluido el saneamiento físico-legal y la formalización de la propiedad agraria, lo que comprende las tierras de comunidades campesinas y nativas.

La rectoría del MINAGRI en esta materia quedó aún más clara con la promulgación de la Ley N° 30048, que modifica el Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINAGRI, y que establece como función específica y competencia exclusiva de dicho ministerio, dictar las normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria, lo que comprende las tierras de comunidades campesinas y nativas.

En este sentido, podemos afirmar que, en la actualidad, el MINAGRI constituye el ente rector en materia de saneamiento físico-legal de predios individuales y comunidades campesinas y nativas, y por ende, es quien dicta los lineamientos para la ejecución de estas actividades.

Por su parte, los gobiernos regionales, en virtud de las competencias transferidas en el marco del proceso de descentralización, son los que ejecutan las actividades de formalización.

Sin embargo, es preciso mencionar que en julio del 2014 se emitió la Ley N° 30230 - Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País, la cual, en su Título III, establece los procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal de predios para proyectos de inversión y otras disposiciones para propiciar la eficiencia en la administración de predios del Estado. La razón de ser de esta norma es facilitar la ejecución de obras de infraestructura vial. Sin embargo, la norma vuelve a facultar a COFOPRI para que ejecute los procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal – incluyendo la rectificación de áreas– de aquellos predios de particulares involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y/o privada, lo que ocasiona nuevamente confusiones no solo por la incorporación de un nuevo actor en temas de formalización, sino también por cómo se ejercerán las competencias de cada sector y cuál será el rol del MINAGRI frente a los procedimientos especiales y los criterios que se deben utilizar para la identificación de áreas a formalizar y los derechos pre-existentes en estas áreas, y cómo queda el rol de los gobiernos regionales. El problema de que COFOPRI se encargue de estos procedimientos especiales radica nuevamente en el involucramiento de otro actor, lo que no solo genera confusión sino también caos institucional, legal y procedimental.

#### *2.2.4.4. Gobiernos Regionales*

El Literal n) del Artículo 51° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, precisa que los gobiernos regionales deben promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-

legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. En virtud de ello, el Artículo 2º del Decreto Supremo Nº 012-2007-VIVIENDA dispuso que estas funciones debían ser transferidas de COFOPRI a los gobiernos regionales, convirtiéndose así COFOPRI en el responsable de dicha transferencia en coordinación con el MINAGRI.

Es en este contexto normativo que, desde el año 2008, los procesos de saneamiento y titulación de comunidades funcionaron de manera descentralizada (una vez que se hicieron de manera gradual las transferencias de competencias a los gobiernos regionales), no necesariamente de manera eficiente y oportuna, pues además de contar con una serie de trabas administrativas y logísticas, también hubo obstáculos de tipo presupuestal y, evidentemente, falta de capacidades; pero aun así fueron los gobiernos regionales, a través de sus direcciones regionales agrarias o quien hiciera sus veces, los que desde dicho momento llevaron a cabo los procesos de saneamiento físico-legal de las comunidades.

Podemos resumir, entonces, que para efectos del saneamiento físico-legal de predios individuales y comunidades campesinas y nativas, el ente rector es el MINAGRI, y por ende es quien dicta los lineamientos para el ejercicio de estas actividades; los gobiernos regionales, en virtud a las competencias transferidas, son los que ejecutan las acciones de formalización para comunidades campesinas y nativas; y el MINAM interviene en ciertos niveles, como es el caso de la coordinación de la clasificación de tierras (la cual se encuentra a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI).

Es así que el MINAGRI, como ente rector, asume el reto de determinar los procedimientos, lineamientos y demás actos necesarios para la formalización de la propiedad rural y titulación de comunidades campesinas y nativas a nivel nacional por los gobiernos regionales (Baldovino, 2016).

#### **2.2.5. El Decreto Legislativo N° 1089**

La formalización de predios rurales en propiedad del Estado, se encuentra regulado en el título II del Reglamento del D.L. N° 1089 en virtud del cual, los poseedores de un predio rústico que se ubiquen sobre propiedad de un bien inmueble del Estado, destinado íntegramente a la actividad agropecuaria y que se encuentren en posesión del predio por un plazo no menor a un año, podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los siguientes requisitos:

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

Teniendo en cuenta, que los procedimientos de formalización se rigen bajo la ley específica antes mencionada y de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General, implica que existen etapas administrativas y que a diferencia de la anterior normatividad, D. L. N°667-Ley del Registro de Predios, garantiza una mayor seguridad

jurídica al haberse incorporado etapas como la elaboración el diagnóstico físico legal, publicidad, oposición y calificación legal, garantizando la calidad técnica y legal del título de propiedad, debidamente inscrito ante el Registro de Predios. Las etapas del citado proceso específicamente son:

- 1) Determinación de Unidad Territorial – zona de trabajo.
- 2) Diagnostico físico legal.
- 3) Saneamiento, que consiste en asumir la titularidad de bienes inmuebles del Estado.
- 4) Promoción y difusión.
- 5) Levantamiento Catastral, etapa que comprende las acciones de: Empadronamiento, Linderación de los predios y Verificación de la explotación económica.
- 6) Elaboración de planos.
- 7) Calificación.
- 8) Publicación del padrón de poseedores aptos.
- 9) Titulación e inscripción del título de propiedad ante el Registro de Predios.

### **2.3. Definición de términos básicos**

#### **a) Área rural**

Terreno que es susceptible de aprovechamiento en explotación agraria, ganadera, forestal, de fauna silvestre, etc. Suele estar delimitada en los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (MVCS, 2014, p.10).

#### **b) Inscripción**

Acto registral en virtud del cual se hace constar en el Registro de Predios, la existencia de cualquier acto, derecho o carga, mediante documentos válidamente emitidos como resoluciones, actas de conciliación, instrumentos

de formalización, que se emitan en el marco de la formalización de la propiedad, los cuales tienen mérito por sí solos para su inscripción en el Registro de Predios (MVCS, 2014, p.25).

c) Predios rústicos

Son aquellos de uso agrario, ubicado en zona rural y destinada a la actividad agropecuaria. Comprende también a aquellos predios ubicados en área de expansión urbana y destinada a alguna actividad agropecuaria y que no cuentan con habilitación urbana (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVCS] 2014, p. 10).

d) Propiedad

Derecho de uso, goce, disposición y de reivindicar que una persona tiene sobre bienes determinados, de acuerdo con lo permitido por las leyes, y sin perjuicio de terceros (MVCS, 2014, p.32).

e) Registro de predios

Registro jurídico integrante del Registro de Propiedad Inmueble, en el cual se inscriben los predios y demás actos o derechos que recaen sobre los predios (MVCS, 2014, p.).

f) Saneamiento

Regularización o formalización de la propiedad u otros derechos de las entidades titulares respecto de los bienes muebles e inmuebles, hasta lograr su inscripción registral (MVCS, 2014, p.34).

g) Transferencia

Acto jurídico en virtud del cual un derecho es transmitido por una persona a otra (MVCS, 2014, p.38).

h) Tenencia de la tierra

Por tenencia de la tierra se entiende un conjunto de reglas (formales o de tipo consuetudinario) que definen la relación entre los individuos y la tierra misma. A través de ella se definen los derechos de acceso que tienen las personas a determinados recursos naturales y la forma de respaldo que estas relaciones presentan a nivel social. Las reglas sobre la tenencia pueden ser de tipo formal (entendiéndose éstas como la legislación estatal) –leyes, códigos, decretos, regulaciones, etc.-, de tipo consuetudinario o de tipo informal (Cruz, 2010).

i) Titularidad

Relación de correspondencia existente entre un bien y un sujeto determinado (MVCS, 2014, p.37).

## 2.4. Operacionalización de variables

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES
<b>Variable Independiente</b> Impacto de la titulación de predios rurales	Eficacia de la titulación	Años de ejecución de la acción: - Títulos proyectados - Títulos entregados
	Procedimiento de formalización y titulación de predios rurales	- Cumplimiento de etapas del procedimiento de formalización
	Empleo de instrumentos de gestión	- Utilidad en el procedimiento de formalización
<b>Variable dependiente</b> Seguridad jurídica	Seguridad jurídica como factor de desarrollo	- Seguridad sobre el predio - Actos sobre el predio - Aumento de la producción - Acceso a créditos

Fuente: Elaboración propia

### III. METODOLOGÍA

#### 3.1. Diseño de la investigación

En la investigación se empleará principalmente el método descriptivo para examinar y registrar mediante instrumentos de recopilación establecidos de antemano los datos o hechos visuales en una situación real (Ander-Egg, 2001).

- **Nivel de Investigación:** Investigación de nivel descriptiva el cual permite describir las situaciones, los fenómenos o los eventos que nos interesan, midiéndolos, y evidenciando sus características.
- **Tipo de Investigación:** Según la finalidad es una investigación básica. Según su carácter es una investigación descriptiva, según la naturaleza de los datos es una investigación cuantitativa susceptible a medición.
- **Diseño metodológico:** Según Hernández, Fernández y Baptista (2010) la investigación corresponde al diseño no experimental de tipo descriptivo simple debido a que el investigador busca describir la relación entre dos variables en un tiempo determinado. Se trabajó bajo el siguiente esquema:

**Dónde:**

$M \rightarrow O_1$

- M = Muestra con quien o en quien vamos a realizar el estudio.
- O = Información relevante que recogemos de la muestra.

#### 3.2. Población y muestra

##### 3.2.1. Población

Constituida por el 100% de agricultores que obtuvieron la titulación de sus predios rurales en el periodo 2011-2015, es decir 7318 agricultores.

### **3.2.2. Muestra**

Conformado por el 100% (72) de agricultores que obtuvieron la titulación de sus predios en el distrito de Neshuya, sectores Mar de Plata, Santa Rosa de Guinea, y Nueva Irazola.

## **3.3. Técnicas de recolección de datos**

### **3.3.1. Técnicas**

Las técnicas utilizadas en la investigación fueron:

- La observación estructurada, no participante para examinar y registrar mediante instrumentos de recopilación establecidos de antemano los datos o hechos visuales en una situación real (Ander-Egg, 2001).
- La encuesta para obtener información que sobre opiniones, actitudes, creencias o valoraciones subjetivas de los sujetos en estudio (García y Quintanal, 2005).

### **3.3.2. Instrumentos**

- a) Fichas de análisis documental para recoger información teórica de diferentes textos y enciclopedias relacionados con el tema.
- b) Ficha de observación de los expedientes ingresados en el proceso de formalización y titulación del periodo: Enero – Julio 2016.
- c) Entrevista dirigida a los agricultores cuyos predios rurales fueron titulados en el periodo 2011-2015.

### **3.3.3. Confiabilidad de los instrumentos**

El análisis de consistencia interna del cuestionario se determinó a través del modelo Alpha de Cronbach mediante la aplicación de una prueba piloto que se realizó al 50% de la muestra con características semejantes a la población del estudio, con lo cual se evaluó el nivel de confiabilidad mediante la siguiente escala:

<b>Nivel</b>	<b>Coefficiente alfa</b>
Inaceptable	< 0,5
Pobre	> 0,5
Débil	> 0,6
Aceptable	> 0,7
Bueno	> 0,8
Excelente	> 0,9

Fuente: George y Mallery (2003)

### **3.4. Técnicas para el procesamiento de la información**

Los datos previo control de calidad fueron procesados mediante paloteo a una base de datos elaborada en el programa SPSS versión 24.0 en donde se ingresó la información acorde a las variables de estudio.

### **3.5. Matriz de consistencia**

Ver anexo 01.

#### IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En este capítulo se presenta el análisis del impacto de la titulación de predios rurales en la seguridad jurídica en la región de Ucayali. Del mismo modo se describe de qué forma se encuentra asociada al desarrollo económico, pues se analizan la percepción y los beneficios que los agricultores han obtenido con la titulación de sus predios, lo cual si bien el 100 % señala que la titulación le brinda seguridad jurídica, la mayoría desconoce de los verdaderos alcances que abarca la obtención de tal seguridad jurídica en la tenencia de sus tierras y las consecuencias favorables que podría generar, como la mejora de la calidad de vida entre los beneficiarios del procedimiento de titulación. Respecto de los resultados obtenidos sobre el acceso a créditos, es necesario analizarlos, ya que solo el 2 % de la población estudiada ha señalado haber accedido a créditos después de la titulación; lo cual nos lleva a disentir esta realidad en la siguiente afirmación “Si estos programas tienen éxito, tras su implementación se debería producir un aumento en el acceso al crédito que conceden tanto instituciones privadas como públicas, así como un aumento de inversiones a largo plazo. Los derechos de propiedad debidamente garantizados también deberían incentivar la actividad empresarial.” (Williamson y Kerekes, 2005).

Asimismo, se hace un análisis de la eficacia del Decreto Legislativo N°1089, ya que el objetivo para lo cual se creó señala que con la formalización y titulación de predios rurales otorga seguridad jurídica, lo cual se encuentra vinculado estrechamente con el desarrollo agrícola y este a su vez con el desarrollo económico de la región; para lo cual debo señalar que si bien la ley se encuentra muy bien detallada sobre los procedimientos a seguir, los resultados obtenidos nos demuestran que ha existido gran desconocimiento de cómo llevar a cabo el reconocimiento de los derechos de propiedad a través del procedimiento de titulación, pues conforme se ha obtenido de los resultados que se detallan más adelante, en el año 2015, ha existido una gran mejora en la entrega de títulos de propiedad en el sector rural, sin embargo no se ha cumplido con la meta pactada.

Finalmente, se realizó un análisis del procedimiento de titulación que viene llevando a cabo la Dirección Regional de Agricultura, establecido en el Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento el D.S 032-2008, así como los lineamientos que enmarcan los pasos a seguir dentro del procedimiento de formalización y titulación de predios rurales, ya que como se da cuenta en los antecedentes de esta investigación, ha existido gran desconocimiento y falta de entendimiento para aplicar las normas referidas al proceso, razón por la cual este análisis nos permitirá demostrar la importancia de conocer y ejecutar de forma correcta el procedimiento cuya finalidad no es otra que el acceso a los derechos de propiedad de las personas en el sector rural.

#### 4.1. Impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, región Ucayali 2011-2015

Tabla 01. Impacto de la titulación de predios rurales, 2011 - 2015

		f	%
<b>Importancia de la titulación</b>	Si	72	100 %
	No	0	0 %
<b>Percepción de la titulación</b>	Otorga derechos y garantía sobre el terreno	48	66.67 %
	Acceso a créditos financieros	20	27.78 %
	Incremento de la actividad agrícola	4	5.55 %
<b>Beneficios con la titulación</b>	Seguridad sobre el predio	35	48.61 %
	Realizar actos sobre el predio	28	38.89 %
	Aumento de producción	7	9.72 %
	Acceso a créditos financieros	2	1.78 %

Elaboración propia

Respecto al impacto de la titulación de predios en los agricultores de la Región Ucayali, se establecen los siguientes resultados:

- El 100% de la población aseveró ser importante lograr la titulación del predio rural donde vive.
- En cuanto a la percepción de los agricultores con respecto a la titulación de su predio rural, el 67% de la población dijo que le es efectivo porque otorga derechos y garantías sobre sus propiedades, el 28 % afirma que al titularse pueden acceder a créditos en las diferentes entidades financieras, mientras que sólo el 5 % mencionó que la titulación de su predio incrementa la actividad agrícola que realiza.
- Respecto a los beneficios obtenidos después de la titulación de predios rurales, el 48.61 % afirma que se sienten más seguros al tener el título de propiedad, el 38.89 % realizaron otros actos sobre el predio como venta del predio, dejar en herencia, entre otros; el 9.72 % incrementaron sus actividades agrícolas, mientras que sólo el 1.78 % tuvieron acceso a créditos.

- **Comprobación de la hipótesis**

**Ha:** La titulación establecido por el Decreto Legislativo N°1089 tuvo impacto positivo en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.

**Ho:** La titulación establecido por el Decreto Legislativo N°1089 no tuvo impacto positivo en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.

- **Nivel de significancia** :  $\alpha = 0.05$

- **Regla de decisión** : Si  $p < 0.05$  se rechaza  $H_0$   
Si  $p > 0.05$  se acepta  $H_0$

**Tabla 02. Cálculo de la prueba estadística sobre el impacto de la titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica en la región de Ucayali, 2011 - 2015**

t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias
-6.354	1	.000	-1.11223

El p-valor es  $0.000 < 0.05$ , por lo tanto, se acepta la  $H_a$ : La titulación establecido por el Decreto Legislativo N°1089 tuvo impacto positivo en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.

El estudio revela que el 100 % de la población encuestada indica la importancia de la titulación, entendiéndose este resultado como el mecanismo más seguro para resguardar su propiedad. Sin embargo, si bien la titulación tiene un impacto positivo en las tierras rurales de la región, los beneficios distan mucho de los que se han establecido como argumento para la titulación, pues la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali, a través de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria, oficina encargada de la titulación, establece como beneficios de la titulación: seguridad jurídica, acceso a créditos e incremento y mejora de la producción agrícola.

Este argumento, conforme los resultados que se han obtenido, muestran que se ha logrado obtener la seguridad jurídica anhelada por muchos años por los agricultores de nuestra región, que veían truncados el reconocimiento de sus derechos. Sin embargo, una lectura más amplia de los resultados nos indica que la titulación no logra alcanzar las verdaderas dimensiones que abarca el concepto de seguridad jurídica; debido a que la seguridad jurídica no solo se define como aquella que brinda protección y certeza sobre la tenencia de la tierra, sino también, como factor clave para el desarrollo económico, es decir como generador de capital.

La importancia de medir el impacto de la titulación en la seguridad jurídica contribuye a tomar medidas para alcanzar los objetivos que esta propone como poder registrar sus predios y acceder a los beneficios de la formalización, mayores ingresos y una mejor calidad de vida para sus familias. Pues, si bien la titulación se manifiesta con el derecho de propiedad que se adquiere a través del título debidamente registrado en SUNARP; el impacto de la titulación en la seguridad jurídica comprende complementariamente otros aspectos que de forma indirecta se han puesto en conexión con la seguridad física, pues esta trasciende al ámbito económico, debido a que los derechos de propiedad adquiridos son considerados factor clave del desarrollo económico, lo que debería permitir la dinamización de la economía.

El estudio realizado por Williamson y Kerekes (2005) concluyen que “la titulación de tierras no consigue estos beneficios asociados con la seguridad jurídica de los derechos de propiedad. Nuestros hallazgos sugieren que la titulación de tierras, por parte del Estado, no allana el camino a través del cual los países puedan conseguir la seguridad jurídica del derecho de propiedad, por lo que deberían considerarse soluciones alternativas”. Aunque el estudio reporta un impacto positivo de la titulación en la seguridad jurídica, el estudio no encuentra impactos significativos, ya que los beneficiarios desconocen los verdaderos alcances para valorarla, pues; la mayoría no ha logrado más que solo el reconocimiento de la

tierra que poseía, lo cual resulta muy limitado para el concepto adoptado sobre seguridad jurídica, pues es importante anotar que los impactos identificados difieren del patrón usualmente esperado en la literatura sobre el tema, en la cual se predicen impactos a través de mayor productividad de la tierra y mayor inversión en equipamiento y en mejoras del recurso tierra, el mismo que se encuentra dentro de los alcances de la seguridad jurídica.

El estudio realizado por Sucre (2010), concluye lo siguiente “La adquisición de un título de propiedad le brinda a los beneficiarios seguridad y les ha permitido mejorar la situación socioeconómica, pero con poco o ningún acceso a créditos y a asistencia técnica agropecuaria”. Asimismo, señala que “Los beneficiarios no tienen conocimiento de cómo utilizar el título para hacer negocios propios y hay casos en otras regiones del país que las personas venden los terrenos a inversionistas, pero en esta zona investigada, se observa que no están deseosos de vender los terrenos ya que es un medio de subsistencia.

En la región de Ucayali, los títulos de propiedad no garantizan suficientemente la seguridad jurídica, por cuanto se ha demostrado que la titulación si bien ha beneficiado a muchas zonas rurales, no siempre se ha incrementado su seguridad, en cuanto al acceso a créditos, servicios o mayores ingresos. Por tanto, los nuevos propietarios no pueden utilizar su propiedad de manera eficaz como garantía para alcanzar desarrollo económico, toda vez que, sin acceso a crédito, la acumulación de capital y la inversión no resultan adecuadas para promover el desarrollo más allá de un nivel de subsistencia. Además, se ha recabado información que señala un dato interesante que pondría en duda los beneficios que ofrece la titulación, pues las entidades financieras señalan que los títulos de propiedad en el Perú rural no son idóneos para promover la actividad empresarial e incrementar la productividad, puesto que, lejos de valorar el título de propiedad para la entrega de un crédito, valoran otros aspectos ajenos a la propiedad, en cuyo caso el estudio servirá para adoptar mejores políticas públicas.

4.2. Eficacia de la titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N° 1089 en la seguridad jurídica de la región de Ucayali en el periodo 2011-2015.

Tabla 03. Tasa de titulación de predios rurales, 2011 - 2015

Años de ejecución de la acción	Títulos entregados	Títulos proyectados	Impacto
2011	0	1000	0
2012	0	1000	-1000
2013	1318	1155	163
2014	2000	2500	-500
2015	4000	4450	-450
<b>Tasa media</b>	1464	1821	-357.4
<b>Meta propuesta</b>	2000	2000	
<b>Eficacia</b>	73.2%	91.1%	-18%

Elaboración propia

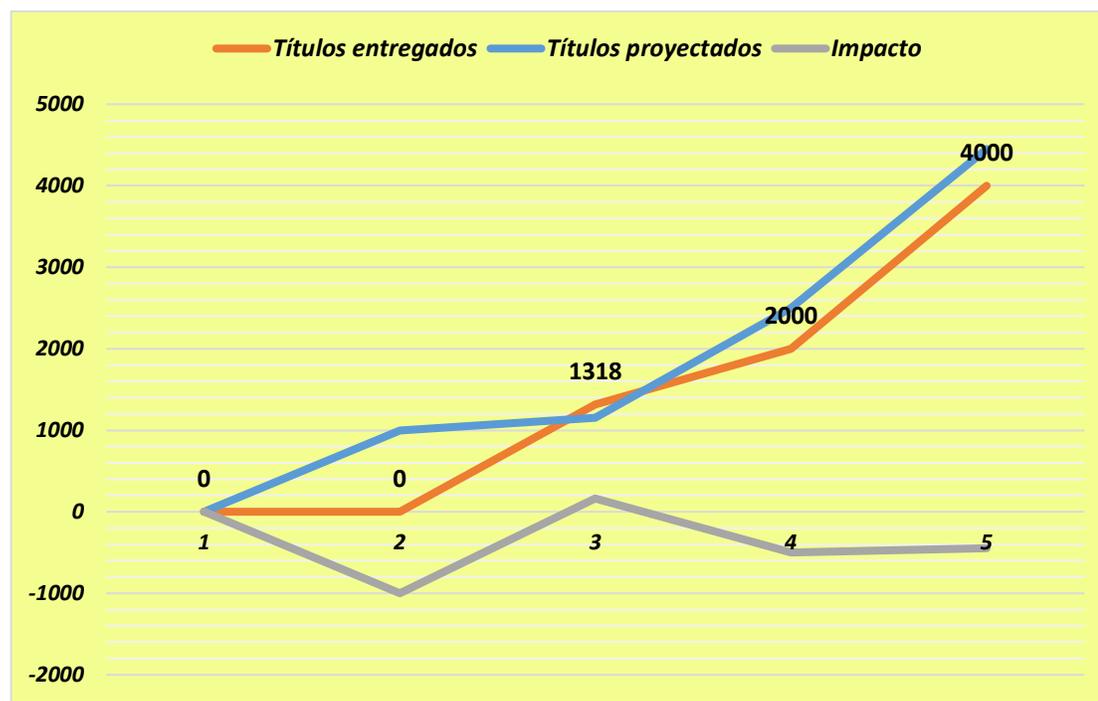


Figura N° 01. Tasa de titulación de predios rurales, periodo 2011 - 2015

El año 2011, se efectiviza la transferencia de la función específica del literal n) del artículo 51 de la Ley 27876 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sobre saneamiento físico legal de la propiedad agraria, por ello se observa en la tabla 01 que no se proyectó la entrega de títulos, en primer lugar porque no existía un vínculo con COFOPRI que era el ente encargado, por ende se desconocía de los procedimientos administrativos y no se contaba con profesionales capacitados en materia de formalización.

En el año 2012 la DRAU a través del DISAFILPA obtiene el presupuesto para la titulación de 1000 predios rurales, sin embargo en ese año no se ejecuta ninguna actividad por los mismos motivos del año anterior.

En el año 2013 la DRAU se proyecta la entrega de 1155 títulos con financiamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA, lo cual tras realizar las capacitaciones en materia de formalización contratan personal que había laborado en el Proyecto Especial de Titulación de Tierras – PETT, con estas acciones la DRAU logra la entrega de 1318 títulos, en esta entrega se debe considerar que la meta de títulos proyectados en el 2011 y 2012 no se cumplió.

En el año 2014 y 2015 se obtuvo una mejora en comparación de los años anteriores, sin embargo igualmente no se logró cumplir con la meta proyectada, debido a la falta de coordinación institucional con SUNARP, quien es el ente encargado de inmatricular los predios rurales titulados en favor de los beneficiarios.

Se observa que la tasa de titulación de predios va creciendo con el tiempo, lo cual evidencia la demanda de la población. Así mismo el indicador de eficacia en cuanto a títulos entregados después de la aplicación del D.L. N° 1089 es de 73.2 %, evidenciando un impacto negativo de -18 % por cuanto en este periodo no se alcanzó cumplir con la meta proyectada.

- **Comprobación de la hipótesis**

**Ha:** La titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N°1089 es altamente eficaz en la seguridad jurídica de la Región de Ucayali en el periodo 2011-2015.

**Ho:** La titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N°1089 limita la seguridad jurídica de la Región de Ucayali en el periodo 2011-2015.

- **Nivel de significancia** :  $\alpha = 0.05$

- **Regla de decisión** : Si  $p < 0.05$  se rechaza  $H_0$   
Si  $p > 0.05$  se acepta  $H_0$

**Tabla 04. Cálculo de la prueba estadística sobre la eficacia de la titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, 2011 – 2015.**

t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias
-12.344	4	.000	-1.17647

El p-valor es  $0.000 < 0.05$ , por lo tanto, se acepta la  $H_0$ : La titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N°1089 limita la seguridad jurídica de la Región de Ucayali en el periodo 2011-2015.

Los resultados obtenidos indican que la titulación de predios rurales, durante el periodo 2011-2015 limita la obtención de la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali.

El programa de titulación de predios rurales tiene como objetivo fundamental mejorar la productividad y competitividad de las áreas rurales a través de incrementos en la seguridad jurídica, por lo que la eficacia del procedimiento establecido en el D.L. N° 1089 no solo debe ser medido por la cantidad de títulos entregados conforme a lo

programado, sino que su eficacia debe ser medida por los impactos que esta genera, por lo que, a partir de la obtención de los títulos de propiedad, se tendría que generar dos grandes impactos económicos fundamentales: incremento de créditos y de producción para mejorar la calidad de vida de las personas.

El Decreto Legislativo N° 1089 establece el procedimiento de titulación de predios rurales, el mismo que viene siendo ejecutado por la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali, conforme lo ha establecido el Decreto Supremo N° 056-2010-PCM que transfiere a favor de los Gobiernos Regionales la función de formalización y titulación de predios rústicos.

Al aprobarse el D.L. N°1089 y su reglamento el D.S N°032-2008, así como la ley que transfiere las funciones de titulación a los gobiernos regionales, surge también la necesidad de que la eficacia de las disposiciones que estas contienen sean pesquisadas y evaluadas, es decir, que se averigüe y establezca imparcialmente si los fines u objetivos para los cuales se han creado se han logrado y las particularidades de tal cumplimiento.

Partiendo de lo señalado anteriormente, la eficacia de la titulación de predios rurales no está basada en solamente resultados obtenidos por el cumplimiento de las metas físicas ejecutadas por la DRAU, sino que se extiende a dimensiones de la ley en sí misma, conforme se ha señalado dentro de los alcances en la exposición de motivos del D.L. N°1089, que dice: “el saneamiento de la propiedad y titulación de la tenencia informal de los predios rurales, no solo permitirá otorgar seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra y lograr su acceso a la formalidad del registro inmobiliario; sino que también dicho proceso, al hacer reconocible universalmente y transable en el mercado formal la propiedad de la tierra, se constituye en la condición necesaria que propicie la competencia y otorgue un marco institucional atractivo para la inversión y el desarrollo agropecuario, al mismo tiempo que contribuye a establecer un escenario socio económico de paz social favorable para la inversión privada, como parte de lograr el desarrollo económico nacional.

En la actualidad debido a los resultados obtenidos en los periodos 2011-2015, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) quien financiaba el proyecto de titulación de predios rurales en Convenio con la DRA, ha dejado de financiar el proyecto para continuar con los procedimientos de titulación de predios rurales en la región, debido a que no se han logrado alcanzar al cien por ciento las metas pactadas, con lo que vemos aún más limitada la eficacia de la ley.

Es importante mencionar que el canal a través del cual opera la titulación es el del mercado inmobiliario formal, y su efectividad está condicionada a la eficiente creación de este mercado.

Finalmente, en la medida que diversos factores afecten negativamente la formación del mercado inmobiliario, el impacto de la titulación, referido a la transferencia de un terreno, se reducirá. Es por ello que posterior a la adquisición de la propiedad segura y registrada, su capacidad de funcionar como colateral en actividades económicas, debe estimularse más aún a través de proyectos que ayuden al agricultor a incrementar su producción agrícola y mejorar sus condiciones de vida, solo así podremos decir que la ley brinda eficazmente seguridad jurídica.

#### **4.3. Describir la titulación de predios rurales como factor determinante que brinda seguridad jurídica en la región de Ucayali**

La seguridad jurídica es considerada un elemento fundamental para garantizar la ausencia de conflictos por los derechos sobre la tierra, por lo que la titulación de predios rurales ha constituido un mecanismo que favorece la solución de conflictos, tanto de derechos individuales como colectivos, en la tenencia de la tierra.

La informalidad es un freno para el crecimiento de las empresas, pues limita el acceso a nuevos mercados. Es necesario, por tanto, apoyar la seguridad jurídica; es decir, la formalización de propiedades. La formalización de la propiedad es uno de los pilares del desarrollo ya que permite a los más necesitados capitalizar su patrimonio y al estado realizar eficazmente sus funciones urbanísticas, fiscales y subsidiarias de la vivienda para los pobres.

La titulación de tierras rurales es una política mediante la cual los pobladores de asentamientos rurales son identificados y reconocidos como propietarios legítimos de los terrenos que habitan, otorgándoseles un título de propiedad formal e individual sobre sus parcelas, que quedan registrados de forma pública.

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.

Existen argumentos que señalan 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.

En particular, podemos atribuir a las políticas de titulación de tierras dos tipos de ventajas esperadas, directas e indirectas. 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 dudas, 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 parcelas, como el incremento de su productividad. 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 la invasión.

Lo señalado anteriormente, encuentra sustento en los fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional que señala respecto a la seguridad jurídica que cuando se trata de vincular la seguridad jurídica al derecho de propiedad, como sucede en el caso de la titulación, aquélla no sólo debe garantizar el mantenimiento del *statu quo*, sino que el principio se convierte en requisito indispensable para el desarrollo de los pueblos, en tanto permite crear la certidumbre institucional que dota a los individuos de la iniciativa suficiente para, a partir de la titularidad del derecho de propiedad, dar lugar a la generación de riqueza. En efecto, el derecho constitucional a la propiedad tiene una

incuestionable connotación económica, y así lo ha entendido nuestra Carta Fundamental cuando no sólo reconoce a la propiedad dentro de la enumeración de su artículo 2°, que agrupa a los principales derechos fundamentales, sino que en su artículo 70° establece que "El derecho de propiedad es inviolable. De este modo, el derecho a la propiedad no sólo adquiere la categoría constitucional de derecho fundamental, sino que su defensa y promoción se constituyen en garantía institucional para el desarrollo económico. Empero, para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución lo reconoce y promueve, no es suficiente saberse titular del mismo por una cuestión de simple convicción, sino que es imprescindible poder oponer la titularidad de dicho derecho frente a terceros y tener la oportunidad de generar, a partir de la seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que a ella le son consubstanciales. Es decir, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho. Es la inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio a través del cual el derecho trasciende su condición de tal y se convierte en una garantía institucional para la creación de riqueza y, por ende, para el desarrollo económico de las sociedades, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.

El procedimiento de titulación al reconocer el derecho de propiedad de las personas, conforme se establece en el D. Leg N° 1089, otorga seguridad jurídica; la misma que no debe limitarse al concepto meramente procedimental, es decir como aquel principio del derecho que brinda certeza; pues su definición al incluir estar enmarcada con el derecho de propiedad implica aspectos económicos, los cuales deberían permitir dinamizar la economía para aquellos sectores beneficiados con el programa de titulación.

El objetivo en este punto consiste en verificar empíricamente si la titulación es un factor determinante para brindar seguridad jurídica, pues según los resultados obtenidos por el índice internacional de derechos de propiedad de Williamson y Kerekes (2008) se puntúa la seguridad jurídica de los derechos de propiedad de cada país en una escala de 0 a 10, en la que 10 representa el máximo nivel de

seguridad jurídica; siendo la puntuación del Perú de 3,7 la cual lo sitúa entre aquellos países con los derechos de propiedad peor garantizados, esto, pese a los esfuerzos del gobierno peruano para mejorar su sistema de derechos de propiedad; quiere decir que los países que protegen y garantizan el derecho de propiedad crecen y se desarrollan, mientras en los que la seguridad jurídica no se alcanza el efecto es contrario.

En ese sentido, los derechos de propiedad obtenidos mediante la titulación son requisito fundamental para el ordenamiento eficiente de la actividad económica y un crecimiento económico que se traduzca en mayor calidad de vida para las personas. La existencia y la protección de los derechos de propiedad funcionan como el aval que incentiva a los individuos a convertirse en emprendedores, permitiéndoles emplear sus recursos y capacidades en aquellos proyectos que entiendan más provechosos y asegurándoles el control exclusivo sobre los frutos de su labor.

Atendiendo a estas consideraciones, la reflexión podría ser formulada de la siguiente manera: el fortalecimiento de los derechos de propiedad proporcionan seguridad jurídica en la tenencia, acceso al crédito y desarrollo de mercados inmobiliarios y productivos formales; los cuales se retroalimentarían de la siguiente manera: Los títulos, al otorgar seguridad en la tenencia, generarían una mayor inversión en vivienda y en infraestructura, la cual, a su vez, incrementaría el valor de la propiedad. El mayor valor de la propiedad, por su parte, permitiría mayores garantías para el acceso al crédito de la banca privada, el desarrollo de mercados inmobiliarios y productivos formales, y la armonía y paz social en la familia y en la comunidad.

#### **4.4. Análisis del procedimiento de formalización y titulación de predios rurales establecidos en el Decreto Legislativo N°1089**

El reglamento 032-2008-Vivienda del Decreto Legislativo N°1089, establece los requisitos para acceder a la formalización y titulación de predios rurales.

1. 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.
2. 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.
3. Ejercer la posesión pública, es decir, reconocida por la colectividad, de modo tal que sea identificada claramente por colindantes, vecinos u organizaciones representativas agraria

Asimismo, establece las etapas a desarrollarse en el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales que se encuentra a cargo de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali:

##### **1. Determinación de la unidad territorial**

La unidad territorial está en función al ámbito de trabajo que se considere en el plan para desarrollar las actividades de formalización y titulación de predios. Puede comprender los ámbitos de los planes de vuelo o de preferencia en ámbitos distritales.

##### **2. Diagnóstico físico legal**

Es la etapa que comprende el conjunto de procedimientos técnicos, jurídicos y sociales, orientados a las acciones de formalización en la unidad territorial. El desarrollo de la etapa de Diagnóstico Físico Legal involucra la ejecución de acciones de campo y gabinete. Tiene como objetivos:

- a) Determinar el universo potencial de predios rurales factibles de formalización, así como los factores que pudieran afectar el proceso, garantizando la calidad y seguridad jurídica del proceso de formalización.
- b) Determinar la documentación con relación a los predios rurales, a su identidad, medios de acceso y de difusión.
- c) Determinar el entorno, es decir las condiciones riesgosas que podrían afectar la formalización;
- d) Identificar sitios o zonas arqueológicas, áreas naturales de protección, y cualquier otra condición que tuviera incidencia en el proceso.

En las zonas de intervención se identificarán los derechos existentes, inscritos y no inscritos.

### **3. Saneamiento**

Consiste en las acciones técnico-legales para la regularización del derecho de propiedad del Estado (inscripción de regularización del tracto sucesivo, reversiones, rectificaciones, corrección de inexactitudes registrales, abandono y cualquier otro procedimiento orientado a corregir las deficiencias de las inscripciones con fines de formalización, compatibilizando la realidad registral con la extra registral. Para tal fin se emitirán los oficios, Resoluciones y planos que correspondan, los que tiene mérito suficiente para su inscripción registral.

### **4. Promoción y difusión**

La DRA da a conocer a los agricultores, organizaciones agrarias, autoridades y público en general, sobre los beneficios de la formalización predial. En esta etapa se publica el inicio del procedimiento de titulación, dando a conocer la fecha del levantamiento catastral. Esto se realiza mediante la publicación de carteles en los locales públicos más representativos de la zona de trabajo, agencias agrarias, juzgados de paz, municipalidad, etc. En esta etapa se observa que las actividades concernientes a la promoción y difusión del

desarrollo del proceso de titulación deben ser de forma clara, continua, amplia y masiva logrando que la información llegue a más personas.

## **5. Levantamiento catastral**

Esta etapa consiste en recorrer el perímetro del predio graficando los linderos o tomando los datos de los vértices con el GPS o Estación Total, según la metodología empleada para la obtención de los planos catastrales, debiendo el verificador catastral:

- Identificar plenamente la persona que se encuentra en posesión del predio.
- Recopilar la documentación de identidad personal de cada poseedor y pruebas documentales de la posesión.
- Recabar la declaración jurada del poseedor, que no existe vínculo contractual relativo a la posesión del predio, ni procesos judiciales ni administrativos en los que se discuta la posesión.
- Recabar o identificar la existencia de títulos de propiedad no inscritos.

En esta etapa también se realiza la verificación de la explotación económica, que está referida a la constatación del ejercicio de actividad agropecuaria. Es supervisada por un ingeniero en ciencias agrarias, en ella deberá constatar la existencia de sementeras, plantaciones de cultivo o de crianza de ganado, de acuerdo a la capacidad de los pastos, o en su caso, a las labores de preparación de suelos.

## **6. Elaboración de planos y certificados**

La información recabada en el levantamiento catastral servirá de base para la elaboración de los planos y certificados de información catastral. Para dicha elaboración deberá tenerse en cuenta las especificaciones técnicas y lineamientos establecidos en el reglamento y en los manuales aprobados.

## **7. Calificación de expedientes**

La calificación está a cargo de uno o más abogados distintos a los abogados de campo, este trabajo se realiza en oficina. En esta etapa se estudia y evalúa la documentación recabada durante el levantamiento catastral (Ficha catastral rural y demás documentación), que sirve para determinar si el poseedor acredita el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para ser beneficiario de la formalización, es decir, si es apto para la titulación de un predio comprendido en las acciones de formalización. La calificación concluye con la elaboración del padrón de poseedores aptos, el cual contiene los datos técnicos de los predios así como los datos personales de los posesionarios beneficiados, el mismo que es publicado en la institución, en la zona de trabajo intervenida por un plazo no mayor de 20 días calendario.

## **8. Publicación del padrón de poseedores aptos**

Realizada la calificación individual de los poseedores, se publicará el padrón de aquéllos calificados como aptos para ser titulados, con indicación de los datos técnicos de los predios que ocupan. El Padrón será publicado en un lugar visible del local de la DRAU, Municipalidad Distrital o en el local de alguna autoridad representativa en cuyo ámbito territorial se ubica el predio materia de formalización, de lo cual se dejará constancia en acta suscrita por personal de dichas entidades o dos (02) vecinos del ámbito de formalización, por un plazo no mayor a veinte (20) días calendario. Los interesados, dentro de este plazo de verse afectados en su derecho podrán realizar las siguientes acciones:

- Solicitar la corrección de la información que figura en el Padrón, en cuyo caso se realizarán las correcciones que sean fehacientemente acreditadas.
- Formular oposición contra la calificación de un poseedor, presentando las pruebas que acrediten su mejor derecho o que demuestren que el poseedor calificado no cumple los requisitos para ser titulado.

## 9. Titulación e inscripción

Emitida la constancia de no haberse formulado oposición o si esta ha sido declarada improcedente o infundada, se procede a emitir el correspondiente título de propiedad e inscribirlo ante la SUNARP.

Desde la transferencia de la función de formalización, ha existido gran desconocimiento y falta de entendimiento para aplicar las normas referidas al proceso de formalización y titulación de predios rurales, razón por la cual es necesario poder establecer el procedimiento y señalar los aspectos de como se está manejando el procedimiento para reconocer el derecho de propiedad en el sector rural.

Resulta necesario poder señalar que en la actualidad las modificatorias de la ley contemplan la formalización onerosa y gratuita, las solicitudes a iniciativa de parte, que si bien estaban estipuladas esta solo se podía llevar a cabo previamente a la visita que se le hubiere hecho sin haber encontrado al solicitante por hasta 2 veces, lo cual limitaba la voluntad de la persona de acceder a la titulación.

Cabe mencionar, que estas modificatorias hasta la fecha, pese a haber sido implementadas en el Texto Único de Procedimientos Administrativo de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali; no han podido ser realizados por falta de conocimiento de cómo atender el tramite; lo cual restringe el derecho de petición de aquellas personas que desean acceder a titular sus predios rurales.

Asimismo, mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, se aprueba el reglamento para la gestión forestal; el cual es de interés para el proceso de titulación, toda vez que señala: *“En el marco de los procesos de formalización de predios rurales, que se implementen conforme a la legislación de la materia, el mantenimiento de bosques naturales se considera como una forma de acreditar la explotación económica del predio (...)”*.

La seguridad jurídica tiene dos ámbitos que a continuación señalamos: Seguridad estática o tutela de derechos, es aquella por la cual brinda seguridad al titular quien es la persona que ha registrado, su derecho en los Registros Públicos y la seguridad dinámica o seguridad en el tráfico, es aquella por la cual el adquirente de un derecho no puede ver ineficaz su adquisición en virtud de una causa que no conoció o que debió conocer al tiempo de llevada su adquisición. Brinda protección a terceros involucrados en la circulación de la riqueza (Alca, 2014). Por ello, es importante señalar, la importancia de conocer si la seguridad jurídica que es ofrecida viene cumpliéndose no solo respecto de los objetivos que se han cumplido, pues esto representa lo más obvio, sino también en lo procedimental, ya que es donde descansa la existencia del derecho que se pretende alcanzar, pues; si no se cumple con seguir el proceso de forma correcta, todo lo realizado devendría en un procedimiento que contendría vicios que acarrearían su nulidad, pues el tema de la propiedad siempre ha sido y es un tema sumamente delicado y que siempre se ha visto envuelto por conflictos de intereses; este análisis nos permite reafirmar la importancia del procedimiento a fin de no desnaturalizar el verdadero rol que debe cumplir la titulación y lograr alcanzar los máximos objetivos que han sido planteados.

#### **4.5. Análisis de los instrumentos de gestión empleados en la formalización y titulación de predios rurales en la DRAU**

Los documentos de gestión lo conforman las directivas transferidas por COFOPRI a la Dirección Regional de Agricultura Ucayali del Procedimiento de Formalización y Titulación de Predios Rurales, al 2016 rigen las siguientes:

- Manual para el levantamiento catastral de predios rurales – 2009, la cual establece los lineamientos técnicos y legales uniformes para el levantamiento catastral de predios rurales, en el marco de lo establecido en el Título II, III y V del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA.
- Lineamientos para la adecuación de los expedientes individuales en trámites de saneamiento físico legal de predios rústicos con fines de formalización, iniciados al amparo del decreto legislativo N° 667, en la cual se establecen los criterios uniformes para el tratamiento de los expedientes individuales en trámites de saneamiento físico legal de predios rústicos que se encuentren en trámite y que no hayan logrado ingresar al registro de predios dentro del plazo establecido.
- Lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas; en esta se establecen los criterios uniformes para la implementación y desarrollo de los procedimientos de formalización y titulación de predios rurales.
- Lineamientos para la ejecución de la etapa de calificación de predios rústicos, en ella se establecen los lineamientos que permitan uniformizar los criterios para el desarrollo de las labores de calificación, en los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del estado y en los

procedimientos administrativos de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos.

- Lineamientos para la supervisión, control y seguimiento de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos; aquí se establecen los lineamientos y criterios uniformes que regulen las acciones de supervisión, control y seguimiento de las actuaciones procedimentales ejecutadas durante los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos en propiedad del estado y otros procedimientos.
- Manual de Sistema de seguimiento de expedientes de titulación rural – SSET, en la cual se establece el procedimiento a seguir para el desarrollo de las labores de calificación en los Procedimientos de Formalización y Titulación de Predios Rústicos de Propiedad del Estado y en los Procedimientos Administrativos de Declaración de la Propiedad por Prescripción Adquisitiva de Dominio en Predios Rústicos.

Los manuales y lineamientos denominados instrumentos de gestión, fueron transferidos por la COFOPRI a la Dirección Regional de Agricultura Ucayali, estos cumplen un rol fundamental en la ejecución del procedimiento de titulación, debido a que señalan de forma precisa la forma de ejecutar lo establecido en el reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, así como el rol que cumple cada profesional en cada etapa del proceso y sus responsabilidades; es decir es el paso a paso del procedimiento.

La investigación nos demuestra que, si bien la mayoría de los trabajadores encuestados señalan conocer los instrumentos de gestión y resaltan la importancia de los mismos; estos en realidad no los toman en cuenta a la hora de seguir el procedimiento, caso particular sobre la importancia del uso de estos manuales y lineamientos se puede apreciar cuando se disponen la difusión y notificación de los actos que se programan sobre el procedimiento de titulación, debido a que si estos actos no son realizados conforme lo establecen dichos

lineamientos y manuales, el proceso podría contener vicios que acarrearían su nulidad.

Por último, es importante resaltar la importancia que brindan los instrumentos de gestión, pues es a través de estos que el procedimiento debe enmarcarse, a fin de, garantizar la legalidad de los actos dentro de la ejecución del procedimiento, la plena obtención de seguridad jurídica y no contribuir a la generación de conflictos.

## V. CONCLUSIONES

Los resultados expuestos y la discusión realizada, permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- 5.1.** La titulación de predios rurales establecido en el Decreto Legislativo N° 1089, incidió positivamente en la seguridad jurídica de la región de Ucayali, pues la mayoría de las personas obtuvieron su título de propiedad; sin embargo existe gran desconocimiento de la población beneficiada sobre los alcances que envuelve el adquirir la seguridad jurídica como consecuencia de la titulación, lo cual se deja evidenciado en términos generales al no haber generado los beneficios señalados, pese al impacto positivo que refieren sobre el programa.
- 5.2.** Se determinó que la titulación de predios rurales establecido en el Decreto Legislativo 1089 limita la obtención de la seguridad jurídica de la Región de Ucayali en el periodo 2011-2015. La eficacia dentro de la investigación no solo está basada en meros resultados obtenidos por el cumplimiento de metas, sino que profundiza en la eficacia que se pretende alcanzar del espíritu de la ley para lo cual fue creada, lo cual nos lleva a determinar que, si bien la ley ha realizado grandes avances respecto a la adquisición de los derechos de propiedad en las zonas rurales, esta no logra una eficacia plena.
- 5.3.** Se ha demostrado a través del análisis de las políticas de formalización de la propiedad agraria elaboradas por el Estado en los últimos años que la titulación de predios es determinante para brindar seguridad jurídica, entendida esta no solo como aquella que brinda certeza sobre el bien; sino como factor clave para el desarrollo económico.
- 5.4.** El pleno conocimiento del procedimiento de formalización y titulación de predios rurales, nos lleva no solo a cumplir con las metas pactadas en cuanto al acceso al título de propiedad, sino que también permitirá alcanzar los objetivos que la ley ha señalado.

- 5.5.** Los instrumentos de gestión son fundamentales para uniformizar los procesos establecidos en la ley y su reglamento, lo cual permitirá no solo mejorar y acelerar los procesos brindando mayor certeza sobre los mismos, sino también evitando interpretaciones erróneas que conlleven a generar vicios que invaliden el trámite seguido para la obtención del título.

## **VI. RECOMENDACIONES**

La experiencia de la ejecución de la presente investigación permite recomendar:

- 6.1.** Deben promoverse campañas sobre la importancia de los derechos de propiedad, ya que la sustentabilidad de los efectos y los resultados que se obtengan por el proceso de formalización en cuanto a seguridad jurídica y capacidad de los beneficiarios de generar actividades económicas, depende de la superación de barreras de información.
- 6.2.** Es necesario que el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales sea fortalecido y complementado por los actores involucrados en el proceso, tales como SUNARP y la misma DRAU.
- 6.3.** Se debe promocionar también el respeto de la propiedad, de modo de fomentar en la población valores y principios relacionados con una cultura sobre derechos y deberes frente a la propiedad predial. Ello debe acompañarse de una política de eliminación de las barreras de acceso a la propiedad inmueble y la vivienda sobre la base de mecanismos formales, para, así, reducir los riesgos de invasión mediante programas de asignación de tierras del Estado para el desarrollo de programas de vivienda por el sector privado.
- 6.4.** La seguridad de los derechos de propiedad, su protección y promoción requiere de un amplio consenso sobre las reformas de política necesarias para alcanzar sus esperados beneficios económicos y sociales. Por ello resulta fundamental establecer alianzas con los interesados, a fin de que sean ellos quienes validen los proyectos de reforma en base a la realidad.

## VII. FUENTES DE INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICAS

### 7.1. Referencias bibliográficas

Alca Robles Wuilber Jorge. "Los registros Públicos". Perspectivas desde la SUNARP-RENIEC. Primera Edición. Lima 2014

Aldana, U & Fort, R. 2001. *Informe Final. Efectos de la Titulación y Registro de Tierras sobre el grado de Capitalización en la Agricultura Peruana: Una Estimación Basada en el III Censo Agropecuario*. Recuperado de: <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/efectos-de-la-titulacion-sobre-el-grado-de-capitalizacion-en-la-agricultura-peruana.pdf>

Aliaga, L.E. 2012. *La desnaturalización de la finalidad del registro de propiedad inmueble en el Perú*. (Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1666>

Ander-Egg, E. (2001). *Métodos y técnicas de investigación social*. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/26647172/Resumen-Ander-Egg-Metodos-y-Tecnicas-de-la-Investigación-Social>

Baldovino, S. 2016. *Una primera mirada: Situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú*. Recuperado de [http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/tenencia\\_de\\_tierras\\_final.pdf](http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/tenencia_de_tierras_final.pdf)

Baranyi, S., Deere, C. D., & Morales, M. 2004. *Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa.

Besley, T. 1995. *Property Rights, and Investments Incentives: Theory and Evidence from Ghana*. Rev. de Política y Economía, vol. 103, num.5.

Comisión Nacional para el desarrollo y vida sin drogas [DEVIDA]. 13 de setiembre, 2013. *Entregan mil títulos de propiedad en comunidades de Padre Abad en la Región Ucayali*. Nota de prensa. Disponible en: <http://www.devida.gob.pe/2013/09/entregan-mil-titulos-de-propiedad-en-comunidades-de-padre-abad-en-la-region-ucayali/>

Comby, J. 1998. "La fabrication de la propriété". En: *Propriété et environnement*. París: Dalloz.

Cruz, L. 2010. *Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la alimentación*. Documento de trabajo sobre tenencia de la tierra.

Edouard, F. 2010. *Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central*. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra.

Escobal, J. A., & Mediano, P. 2006. *Cómo lograr que la titulación de predios sirva para dinamizar la actividad agropecuaria en el sector rural*. CIES, Lima, Perú.

García, B. y Quintanal, J. 2005. Métodos de investigación y diagnóstico en la educación. Bloque II. La Investigación educativa. Recuperado de: <http://brayebran.aprenderapensar.net/files/2010/10/TECNICAS-DE-INVEST.pdf>

George, D & Mallery, P. 2003. *SPSS para el paso a paso de Windows: Una guía sencilla y referencia*. 4a ed. Boston: Allyn & Bacon.

Gobierno Regional de Huánuco [GOREHCO], 2015. *Actividad: Formalización y titulación de predios rurales-región Huánuco*. Plan Operativo Anual 2016. Dirección Regional de Agricultura. Recuperado de: [http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/POA\\_DirRegAgricultura\\_Huanuco3.pdf](http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/POA_DirRegAgricultura_Huanuco3.pdf)

Gutiérrez, M. M. (1993). *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*. Editorial Jurídica de Chile.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. 2010. *Fundamentos de Metodología de la Investigación*. México.

Herrera, C. Lunes, 13 de Mayo de 2013 08:43. *El concepto "seguridad jurídica" (XV fragmento del libro inédito "Apuntes sobre la Sociedad Abierta")*. Opinión e ideas Libertad, Economía abierta y Democracia. Recuperado de [http://www.opinioneideas.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1170:el-concepto-qseguridad-juridicaq-&catid=56:filosofia-politica-&Itemid=61](http://www.opinioneideas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1170:el-concepto-qseguridad-juridicaq-&catid=56:filosofia-politica-&Itemid=61)

Larson, B. y Bromley, D. (1990). *Los derechos de propiedad, las externalidades y la tragedia de la degradación de los recursos localizados, tierra*. Journal of Development Economics, N° 33\_235-262, 1990.

Madjarian. G. (1991). *L'invention de la propriété*. Paris: L'harmattan.

Melme – Sajak, J. & Lastarria - Cornhiel, S. 1999. *Titulación mancomunada en Nicaragua, Indonesia y Honduras: síntesis de diagnósticos rápidos*. Universidad de Wisconsin, Madison, 233 pp.

Ministerio de Agricultura [MINAGRI], PE. 2016. *Impactos de la titulación de predios agrícolas*. Consultado el 8 de Junio 2016 en <http://minagri.gob.pe/portal/objetivos/69-marco-legal/titulacion-y-creditos/408-impactos-de-la-titulacion-de-predios-agricolas>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVCS], PE, 2014). *Sistema Nacional de Bienes Estatales. Glosario de términos frecuentes*. Dirección de Normas y Registros. Recuperado de: [https://www.sbn.gob.pe/documentos\\_web/Glosario/glosario\\_terminos\\_frecuentes.pdf](https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/Glosario/glosario_terminos_frecuentes.pdf)

Polanyi, K. 1957 [1944]. *The Great Transformation, the Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.

Tena, R. Abril, 2009. *La seguridad jurídica como factor de desarrollo*. Rev. Nueva Revista de política, cultura y arte. 122 Recuperado de <http://www.nuevarevista.net/articulos/la-seguridad-juridica-como-factor-de-desarrollo>

Trivelli, C., Von Hesse, M., Diez, A., & Del Castillo, L. (2000). *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima.

Valdez, J. A. 1993. *El Registro Predial y la Seguridad Jurídica en los Predios Rústicos*. THEMIS: Revista de Derecho, (26), 63-66.

Varela, D. F. & Archimbaud, J. L. 2008. *Derechos de propiedad y tenencia de la tierra. Perú*. La Oportunidad de un País Diferente, 569-605.

Vogelgesang, F. (2000). *Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina – Chile*, 50 pp.

Williamson, C. R., & Kerekes, C. B. 2008. El (Nulo) *impacto del proceso gubernamental sobre titulación de tierras: evidencia del estudio de un caso en el Perú rural.*

**ANEXOS**

Anexo 01

MATRIZ DE CONSISTENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

TÍTULO: Impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, Región de Ucayali 2011-2015

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES Y DIMENSIONES	DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	MÉTODOS Y TÉCNICAS	POBLACIÓN Y MUESTRA
<p><b>GENERAL</b> ¿Cuál es el impacto del Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011-2015?</p> <p><b>ESPECÍFICOS:</b> a) ¿Cuál es la eficacia de la titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N° 1089 en la seguridad jurídica, región de Ucayali, 2011-2015? b) ¿Es la titulación de predios rurales un factor determinante que brinda seguridad jurídica en la región de Ucayali? c) ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del procedimiento de formalización y titulación de predios rurales dispuesto en el Decreto Legislativo N°1089? d) ¿Cómo contribuyen el empleo de los instrumentos de gestión en el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales dispuestos en el Decreto Legislativo N°1089?</p>	<p><b>GENERAL:</b> Determinar el impacto del Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.</p> <p><b>ESPECÍFICOS:</b> a) Determinar la eficacia de la titulación de predios rurales establecida en el Decreto Legislativo N° 1089 en la seguridad jurídica de la Región de Ucayali en el periodo 2011-2015. b) Describir la titulación de predios rurales como factor determinante que brinda seguridad jurídica en la región de Ucayali. c) Analizar el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales establecidos en el Decreto Legislativo N°1089. d) Analizar la importancia del empleo de los instrumentos de gestión en el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales dispuestos en el Decreto Legislativo N°1089.</p>	<p><b>Ho:</b> La titulación establecido por el Decreto Legislativo N°1089 no tuvo impacto positivo en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.</p> <p><b>Ha:</b> La titulación establecido por el Decreto Legislativo N°1089 tiene impacto positivo en la seguridad jurídica de los predios rurales en la región de Ucayali, 2011 – 2015.</p>	<p><b>VARIABLE INDEPENDIENTE</b> Impacto de la titulación de predios rurales</p> <p><b>DIMENSIONES</b> - Eficacia de la titulación - Procedimiento de formalización y titulación de predios rurales - Empleo de instrumentos de gestión</p> <p><b>VARIABLE DEPENDIENTE</b> Seguridad Jurídica en la región de Ucayali</p> <p><b>DIMENSIONES</b> - Seguridad jurídica como factor de desarrollo</p>	<p>- No experimental de tipo descriptivo simple</p> <p><b>M → O<sub>1</sub></b></p> <p>Dónde: - M = Muestra con quien o en quien vamos a realizar el estudio. - O = Información relevante que recogemos de la muestra.</p>	<p><b>MÉTODO</b> - Inductivo-deductivo</p> <p><b>Técnica de recolección de datos:</b> - Observación estructurada no participante. - Encuesta</p> <p><b>Instrumentos:</b> - Ficha de análisis documental. - Ficha de observación - Encuesta</p>	<p><b>POBLACIÓN:</b> Constituida por 7318 agricultores cuyos predios fueron titulados en el periodo 2011-2015.</p> <p><b>MUESTRA:</b> Conformada por 72 agricultores cuyos predios ubicados en distrito de Neshuya, sectores Mar de Plata, Santa Rosa de Guinea, y Nueva Irazola fueron titulados.</p>



Anexo 03

UNIVERSIDAD PRIVADA DE PUCALLPA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



---

**HOJA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO**

---

Estimado participante:

Soy estudiante de la **UNIVERSIDAD PRIVADA DE PUCALLPA**. Como parte de los requisitos del programa para obtener el Título Profesional de Abogado se llevará a cabo una investigación. La misma trata sobre: **“Impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, Región de Ucayali 2011-2015”**

Usted ha sido seleccionado para participar en esta investigación. La información obtenida a través de este estudio será mantenida bajo estricta confidencialidad y su nombre no será utilizado. El estudio no conlleva ningún riesgo ni recibe ningún beneficio. No recibirá compensación por participar.

-----  
YO.....

He leído el procedimiento descrito arriba. El (la) investigador(a) me ha explicado el estudio y ha contestado mis preguntas. Voluntariamente doy mi consentimiento para participar en el estudio de **Rucoba Rubio, Rosy** sobre: **“Impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, Región de Ucayali 2011-2015”** luego de haberseme informado acerca de los objetivos y propósito de la investigación y del carácter confidencial del mismo.

-----  
**Firma del participante**

## Anexo 04

### FORMULARIO PARA JUICIO DE EXPERTOS

EXPERTO O ESPECIALISTA: \_\_\_\_\_

PROFESIÓN: \_\_\_\_\_

CARGO : \_\_\_\_\_

ITEMS	SI	NO
¿El instrumento propuesto responde al problema?		
¿El instrumento responde a los objetivos?		
¿Las dimensiones que se han tomado en cuenta son adecuadas para la realización del instrumento?		
¿El instrumento responde a la operacionalización de las variables?		
¿La estructura que presenta el instrumento es de forma clara y precisa?		
¿Los ítems están redactados en forma clara y precisa?		
¿El número de ítems es el adecuado?		
¿Los ítems del instrumento son válidos?		
¿Se debe incrementar el número de ítems?		
¿Se debe añadir el número de ítems?		

### CERTIFICADO DE VALIDEZ

Yo, \_\_\_\_\_ en mi carácter de experto en el Área de \_\_\_\_\_ . Certifico he leído y recibido los instrumentos para la recolección de datos de la investigación que desarrollan el autor **Rucoba Rubio, Rossy** sobre: **“Impacto de la titulación de predios rurales establecido por el Decreto Legislativo N°1089 en la seguridad jurídica, Región de Ucayali 2011-2015”** las cuales según mi criterio cumplen con el criterio de validez.

-----

## **ICONOGRAFIA**



Foto N° 1. Difusión de actividades del procedimiento de titulación con agricultores del Distrito de Neshuya.



Foto N° 2. Linderamiento de predios.



Foto Nº 3. Recolección de datos en campo.



Foto Nº 4. Recolección de datos en viviendas.



Foto N° 5. Títulos de propiedad.