

# **The Modern Administration of Lands as Key of the Modernization Process in El Salvador**

**Felix Garrid SAFIE and Gracia ROSALES, El Salvador**

## **Key words:**

## **SUMMARY**

The present document contains a historical review of the creation of the National Center of Registration as well as the Cadastre in El Salvador which acquire an important relevance for the Modernization Plan of the Real State and Cadastre. The conformation and importance of such Center is the main key of an excellent Land Administration.

Likewise, the Cadastre is a very valuable tool for the Administrations of Land in El Salvador, developed in two phases within the process of Modernization:

1. Validation and updating of the Cadastre and Real State Registration has been executed in about 40% of the national territory in the densification of parceling.
2. Use and applicability of the resulting information of the National Plan of Modernization of the Real State and the Cadastre, benefits the private and public institutions to facilitate the information for Cadastral purposes to be use for territorial classification, becoming the Registration National Center generating and distributing the necessary information of space and utility for the economic and social development.

During this phase of initiation in the areas already modernized are considerer the main key resources information as well as the Local Governments as key agents

## **La administración de tierras y su importancia en el proceso de modernización en El Salvador**

### **RESUMEN**

El presente documento comprende desde una reseña histórica de la creación del *Centro Nacional de Registros* como del Catastro en El Salvador y la importancia adquirida dentro del *Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro*, su conformación e importancia como institución clave para la Administración de Tierras.

Así también el Catastro como herramienta para la *Administración de Tierras en El Salvador* desarrollado en dos fases dentro del proceso de Modernización:

- I. Validación y actualización del Catastro y Registro Inmobiliario, fase ejecutada en un 40% del territorio nacional en cuanto a densificación parcelaria.
- II. Usos y aplicabilidad de la información resultante del Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro por instituciones publicas y privadas, siendo su objetivo facilitar el mantenimiento catastral y que este sea la base para el ordenamiento territorial, convirtiéndose el Centro Nacional de Registros en el ente generador y distribuidor de información espacial de utilidad para el desarrollo económico y social.

Esta fase en proceso de iniciación en las zonas ya actualizadas considerando como proveedores de información y agentes claves las municipalidades.

# **La administración de tierras y su importancia en el proceso de modernización en El Salvador**

**Felix Garrid SAFIE y Gracia ROSALES, El Salvador**

## **1. ANTECEDENTES**

La administración de la tierra en El Salvador durante el periodo de su independencia, era manejada a través de latifundio - minifundio, paulatinamente las tierras fueron expropiadas concentrándose el manejo de la riqueza y el poder en pocas manos. Luego, 1932 se produce una revuelta de campesinos que permite la creación de una alianza entre grupos militares y la clase alta, la cuál persiste por 50 años; a raíz de esta, se inicia en los años 70' presiones para que la distribución de la tierra sea equitativa y es 1980 donde se establece el programa de Redistribución de la Tierra en donde una cuarta parte de la riqueza del país fue expropiada y entregada a campesinos o cooperativas; al mismo tiempo la Banca e industrias de exportación eran nacionalizadas.

A pesar de esto, se inició una guerra civil prolongada por mas de 12 años, finalizando en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz. Aquí se da por inicio la etapa de mejora de nuestro país enmarcada dentro del Plan de Reconstrucción Nacional, que tenía como uno de sus pilares fundamentales la formulación de una nueva política agraria en donde se admitía la inseguridad en la tenencia de la tierra, la privatización de los servicios y modernización del Estado entre otros.

## **2. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

La Administración Pública ha sido y continúa siendo un sector importante dentro de la economía nacional; a partir de mediados de 1994 hay una política de continuar con la reducción del tamaño del Estado mediante su modernización, lo que implica la privatización de muchos servicios, pero además el mejoramiento de aquellos servicios públicos indelegables que debe prestar el estado.

Un elemento nuevo dentro de la estrategia del Gobierno como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, fue la rehabilitación y reintegración económica y social a las poblaciones más afectadas por el conflicto.

Ante esa situación El Salvador se encontró frente a una oportunidad única de transformación y modernización del Estado, la cual dio inicio en el ámbito económico con el programa de estabilización y ajuste estructural y en la esfera política fortalecida por la firma de los Acuerdos de Paz, mediante la creación de nuevas instituciones que posibilitaban la vigencia del estado de derecho y la participación democrática.

El esfuerzo para reformar el Estado se concentró en 4 grandes áreas de acción, que respondían a necesidades específicas:

- 1) Mejorar la gestión de las políticas públicas, readecuando y reestructurando las instituciones de acuerdo al campo de especificación de sus funciones o de acuerdo a su nueva misión encomendada;
- 2) Continuidad del proceso de privatización de aquellas empresas o activos estatales ubicados en actividades que los agentes privados pueden desempeñarlas más efectivamente;
- 3) Descentralización administrativa, trasladando competencias, recursos y capacidad de decisión desde el gobierno central hacia los niveles descentralizados territorialmente, para la ejecución de programas y proyectos de beneficio público; y
- 4) Desarrollar un nuevo, moderno y flexible marco regulatorio, cuya finalidad última sería el propiciar un ágil funcionamiento del sistema económico en su totalidad.

El reto de la modernización del sector público fue impulsar simultáneamente:

- a) La redefinición del rol del Estado, usuarios y mercado, expresada en nuevas modalidades de prestación de los servicios, donde el Estado concentra su accionar de funciones de normar, coordinar, financiar, regular, planificar, informar y supervisar, mientras comparte con otros sectores la provisión de los servicios públicos

- b) La búsqueda de la eficiencia y eficacia en la administración pública (excelencia administrativa).

Para lograr la excelencia administrativa consistente con el nuevo rol del Estado, se impulsa un ajuste general e interrelacionado de las políticas, las instituciones y los sistemas de la administración pública. Partiendo de las políticas sectoriales, se inicia un proceso de profesionalización del empleado público, de reestructuración organizacional, de integración e informatización de los sistemas de la administración pública y de reingeniería de los procesos, orientándolos hacia el servicio al cliente y a la descentralización hacia el nivel local.

### **3. CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS**

Anterior al año de 1991, la mayoría de los sectores sociales de bajos ingresos se encontraban al margen de la legalidad en cuanto a la tenencia de la tierra, especialmente en el caso de lotificaciones urbanas y rurales ilegales, tugurios y zonas marginales.

Dado que existía el *Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas RPRH* y que no cubría la demanda a las circunstancias modernas y en vista de la necesidad de proveer en forma inmediata la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad de dichos sectores, en el año de 1991 el Gobierno crea un instituto paralelo en materia de registros con el nombre de *Registro Social de Inmuebles (RSI)*, con el objetivo de registrar títulos en asentamientos de interés social. La ventaja era que dicho registro utilizaba un sistema automatizado de folio real, que posteriormente a consecuencia del éxito obtenido se extiende su campo de actividad en 1994 para los terrenos distribuidos bajo los Acuerdos de Paz (*Programa de Transferencia de*

*Tierras, PTT*), así como para la ampliación en transacciones que requerían cambio de linderos en todo tipo de proyecto.

En vista de los avances que permitieron la agilización de procesos de inscripción registral, el Gobierno crea el *Centro Nacional de Registros (CNR)* por Decreto Ejecutivo No. 62, mediante el Decreto Legislativo No.462, aprobado el 5 de Octubre de 1995, el *CNR* fue establecido como institución autónoma, integrando el *Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca (RPRH)*, *Registro Social de Inmuebles (RSI)* e *Instituto Geográfico Nacional IGN* con su dependencia del *Catastro*. Además son también incorporados el Registro de Comercio y Propiedad Intelectual.

Con el propósito de institucionalizar y unificar funciones, mediante este Decreto, se consolidan colocando las funciones del registro de tierras, la regularización y el catastro bajo una única institución, el *CNR*.

El Decreto Legislativo también establece que el *CNR* debe proponer tarifas que garanticen su autofinanciamiento.

Con la creación del *CNR*, el gobierno combinó las líneas de autoridad y dio los primeros pasos para simplificar los procedimientos y establecer y consolidar la fusión del sistema de registro y catastro. Esta fusión se apoyó en el *RSI* en cuanto a la racionalización y automatización de los procedimientos para el registro de tierras en áreas marginales. Al integrar las funciones del *RSI* con las del *RPRH* y el *IGN*, el Gobierno sentó las bases para la creación de un mecanismo nacional de registro de tierras y catastro eficiente, simplificado y financieramente autosostenible.

El fortalecimiento y consolidación del *CNR* para convertirla en una institución capaz de proveer los servicios de registro y catastro con calidad y eficiencia, fue uno de los mayores retos que enfrentó el Gobierno para cumplir con su responsabilidad de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad inmobiliaria y de esta manera promover el desarrollo económico y social.

Actualmente, el *CNR* está consolidado con la siguiente estructura organizativa:



Fig.1

**MISION:** Administrar, regular y proveer información oficial registral inmobiliaria, mercantil y de propiedad intelectual; y en materias geográfica, cartográfica y catastral contribuyendo a la seguridad jurídica.  
Y su cobertura de servicio cubre todo el territorio salvadoreño:



Fig. 2.

#### **4. PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO INMOBILIARIO Y DEL CATASTRO**

Anterior a la creación del *CNR* el catastro dependía del *IGN* tal como se describe anteriormente. Hasta el año de 1995 prevalecía parcialmente la relación funcional entre el catastro y el registro y uno de las deficiencias era la falta de coordinación. El registro de tierras de El Salvador y el sistema catastral presentaban registros desactualizados e inapropiados marcos institucionales/legales.

Los registros de tierras eran actualizados por el *RPRH* y los registros catastrales por el *IGN*. El arreglo institucional entre el *RPRH* y el *IGN* para suministrar y verificar la información catastral no funcionaba, en consecuencia en conformidad con la política de Modernización del Estado se establecen gestiones con el Banco Mundial para iniciar un *Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro* con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en relación con el catastro nacional, a través de un registro automatizado.

El Plan de Modernización comienza en el año de 1995 y consiste en levantar el Catastro físico y jurídico a través de la delimitación de linderos de las propiedades y validación de los derechos, por medio de la contratación de empresas Internacionales que realizan los siguientes trabajos:

- 1) Nuevo Levantamiento Geodésico y Puntos de Control.
- 2) Fotogrametría digital (Ortofotografía: zona rural, Esc: 1:5000 y Restitución: zona Urbana, Esc 1:1000).
- 3) Encuesta jurídica y validación catastral
- 4) Elaboración de Mapas digitales y Digitación de encuesta.
- 5) Correspondencia de la información parcela/encuesta en confrontación con la información registral.

Para la validación de esta información el *CNR* cuenta con grupos de supervisores del proceso en ejecución como producto final.

## COMPONENTES DEL PROYECTO



**Fig.3**

Ya procesada la información por parte del contratista, esta es entregada al *CNR* para dar inicio al mantenimiento catastral y registral, mediante un sistema desarrollado que integra los derechos del inmueble con la parcela, bajo la conceptualización de folio real en donde se verifica el área y la localización del inmueble; este sistema recibe el nombre de *Sistema de Información de Registro y catastro (SIRyC)*.

Actualmente, el *Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y el Catastro* se encuentra en ejecución en tres de los catorce Departamentos de la República y ha finalizado en otros tres del occidente del país. Esto ha conllevado a la descentralización y mantenimiento de la información registral y catastral, lo cual plantea al *CNR* a establecer políticas de mejora continúa.

## AVANCE DEL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACION

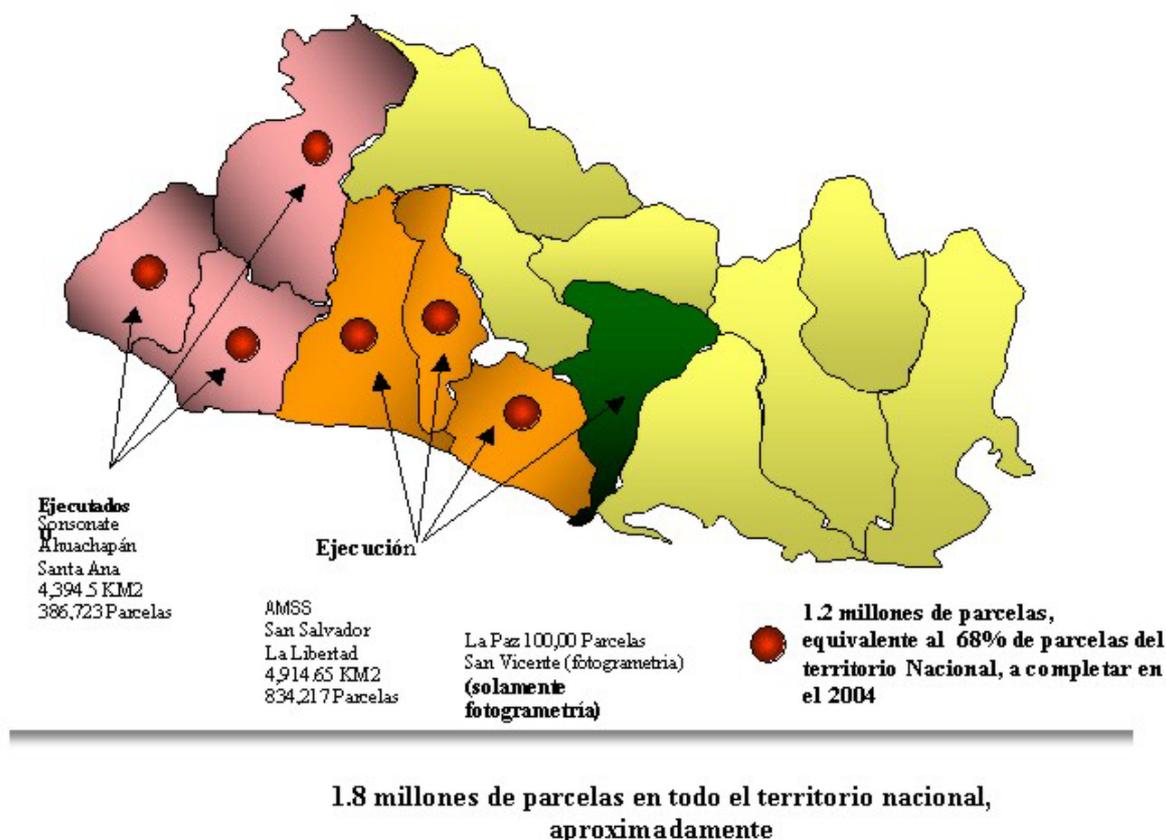


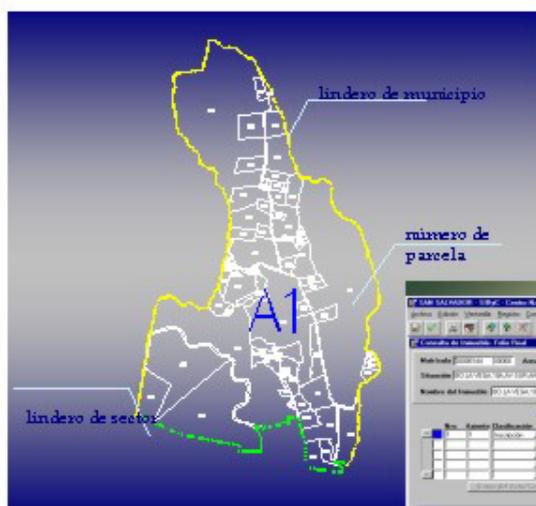
Fig. 4.

### METAS DEL PROYECTO DE MODERNIZACION.

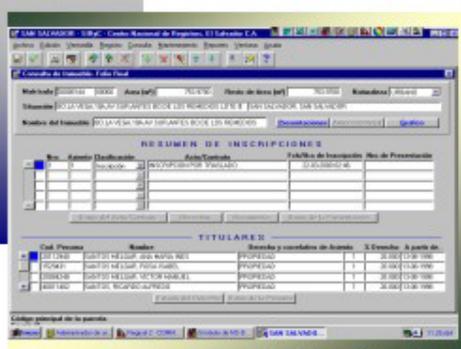
1. Reducir Los Costos Transaccionales En El Mercado De Tierras
2. Fomentar El Mercado Secundario De Hipotecas.
3. Facilitar El Ordenamiento Territorial Generar Credibilidad Y Fomento A La Inversión
4. Lograr Mas Precisión En La Información.

Con la implantación del *SIRyC* en los niveles alfanuméricos y gráficos se exige una nueva representación cartográfica diferente a la convencional, situación que conlleva a la conceptualización de mapas sectores y no la cuadrícula tradicional, así como el manejo de diferentes capas de categorías de mapas relacionada a una base de datos de propietarios y poseedores tal como se muestra en el gráfico:

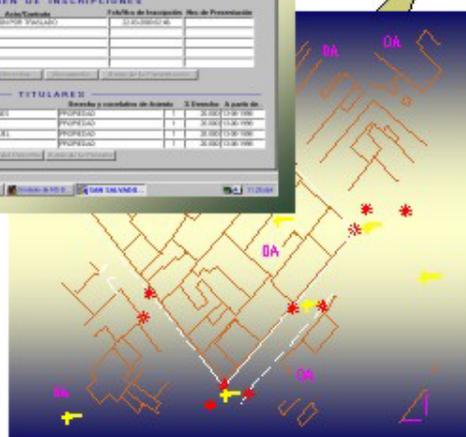
## MAPA SECTOR



## BASE DE DATOS



## MAPA TOPOGRAFICO



## 5. SITUACION DEL CATASTRO

A pesar que el primer catastro se inició en 1963 y que por razones del conflicto armado se generó una desactualización de la información, el país en un 70% esta catastrado y el resto de aproximadamente 40000 kilómetros cuadrados que corresponde a la zona norte del país no esta catastrado.

Solamente cerca del 40% de las propiedades de El Salvador están registradas, y de ellas menos de 1/3 poseen referencia catastral. Muchas de ellas con registros válidos, aún no pueden ser localizadas. Los propietarios con documento notarial que no están registrados no pueden hacer uso de sus títulos para hipotecas u otras actividades colaterales. Algunas de estas son registradas por las municipalidades, pero esta práctica no garantiza sus derechos legales ante terceros.

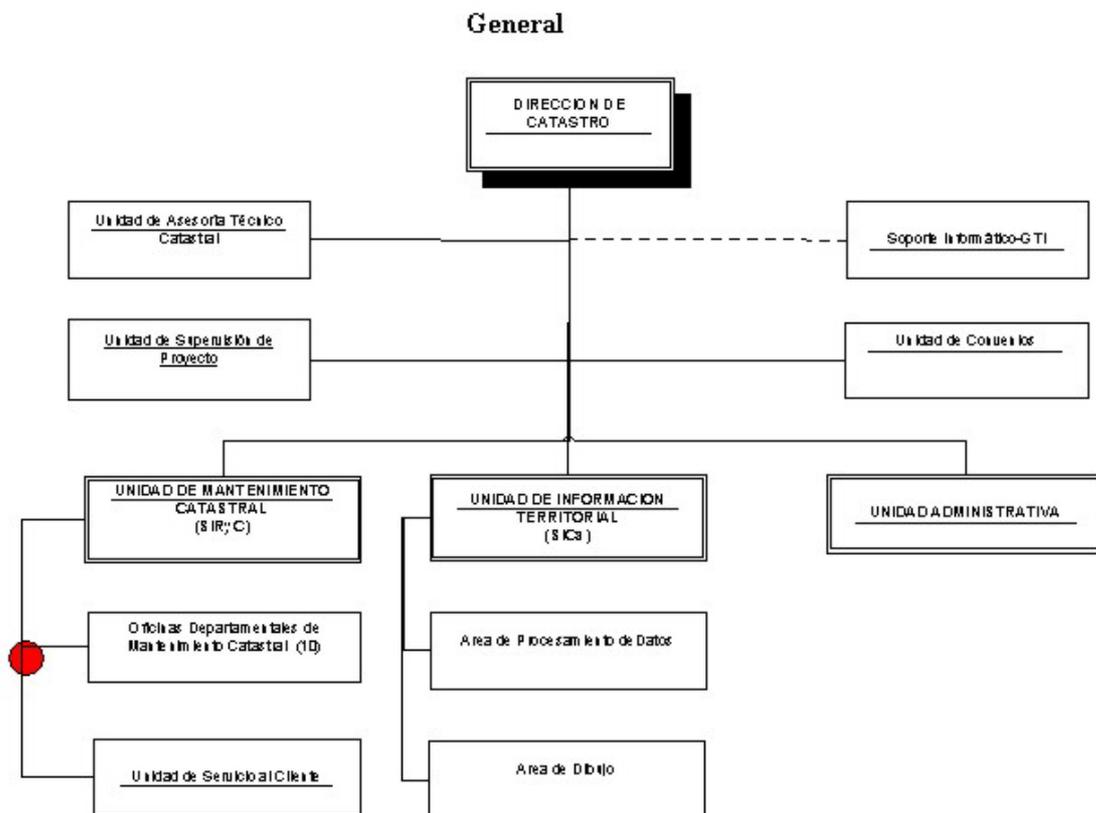
El catastro como tal, concebido dentro del contexto físico jurídico lleva a la necesidad de una relación directa con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria y por la misma creación del CNR dispone de un mantenimiento sistemático a través de las inscripciones, esto significa

que toda propiedad que sea modificada físicamente tendrá que ser revisada previamente por el catastro a su inscripción.

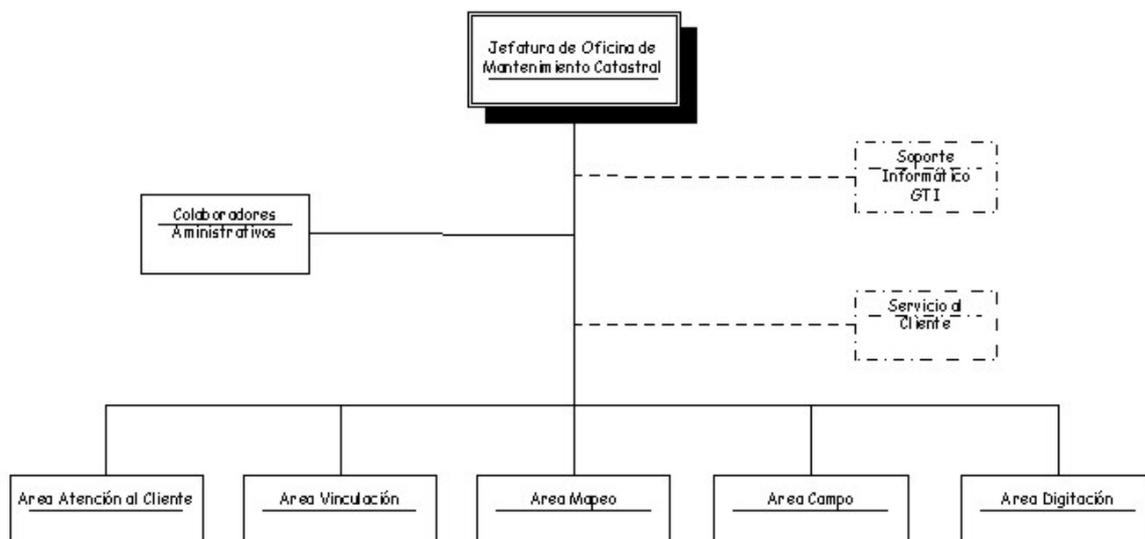
Debido a que el Registro de la Propiedad no es obligatorio sino que voluntario. Actualmente las leyes de El Salvador permiten que los propietarios de la tierra puedan o no, registrar las transacciones que realizan sobre sus propiedades; por lo que la presentación no es obligatoria y los derechos de la propiedad no se ven afectados de manera directa. Para resolver dicha situación se están realizando esfuerzos por presentar un proyecto de Ley Especial de Registro y Catastro, el cuál se encuentra en proceso de ser sometido a aprobación de la Asamblea Legislativa

Actualmente, de los resultados del Plan de Modernización se tiene información relacionada Registro – Catastro en tres departamentos del occidente del país (ver Fig. 4.) Y en el resto se cuenta con un catastro digitalizado en proceso de relación con el Registro con los datos obtenidos del primer levantamiento catastral, quedando su actualización por demanda según el tráfico inmobiliario.

Como consecuencia del proceso de Modernización se ha establecido una re estructura organizativa funcional para la gestión catastral, diseminada en 10 oficinas en todo el territorio y la Dirección de Catastro en la capital, quedando de la siguiente manera:



## ● Oficinas Departamentales



**Fig. 5 y 6**

### **5.1 Actualización y mantenimiento catastral**

En vista que el Catastro tiene la función de establecer la existencia real de un inmueble, propietarios o poseedores, garantizando la pureza del tráfico inmobiliario y permitiendo el inventario de los recursos naturales en su totalidad con el fin de satisfacer las necesidades sociales.<sup>1</sup>

**Las vías de mantenimiento a la actualidad son definidas de la siguiente manera:**

- a) Previo a la inscripción de inmuebles en el Registro de la Propiedad que implique una modificación física de los linderos de la propiedad, la cuál se acompaña con plano detallado, incluyendo la presentación de planos de Urbanizaciones o Lotificaciones a efecto de actualizar el catastro con proyectos debidamente aprobados por las instituciones correspondientes.
- b) Por codificación catastral posterior a la inscripción de propiedades en el Registro de la Propiedad que no hayan sido modificados sus linderos.
- c) Por determinación física de parcela a solicitud de certificaciones catastrales previo al proceso de titulación.

<sup>1</sup> El catastro como instrumento legal para el desarrollo integral del País. El Catastro y sus Categorías. Dr. Jorge Alberto Barriere.

d) Por verificación de parcelas o inmuebles a solicitud de Instituciones Públicas entendiéndose en esta categoría los peritajes por problemas de linderos y estudios catastrales.

e) Por Convenios Interinstitucionales: Municipalidades y entidades del sector público.

Tal como se describe en el literal “a” la información catastral viene en un primer momento cuando los propietarios se presentan a las *Municipalidades* o al *Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)* a obtener los permisos correspondientes para nuevas urbanizaciones o lotificaciones (proyectos), iniciándose el proceso cuando los propietarios presentan la solicitud de aprobación del proyecto a la *Municipalidad* o al *VMVDU*, si la oficina responsable de otorgar los permisos correspondientes no detecta ningún problema técnico en solicitud, otorga una aprobación al propietario del proyecto, quien posteriormente debe presentarse al *CNR* a solicitar la inscripción del mismo.

Al recibirse la solicitud de inscripción en el *CNR*, ésta entra tanto al *RPRH* como a la *Dirección de Catastro*, quienes inician su proceso de verificación respectivo, el registro coteja los antecedentes registrales en la base de datos registral, mientras que Catastro verifica a partir de la información gráfica la información geométrica de las parcelas y evalúa si no se afecta a terceros, si se detectan errores se solicitan las correcciones respectivas, informando al registro de dichas anomalías a fin de que no proceda a la inscripción del proyecto; cuando las observaciones son superadas por el propietario, tanto el Catastro como el Registro proceden a la inscripción del proyecto. (Ver fig.7).

Con respecto al literal “b”, se refiere que todas aquellas transacciones que *no impliquen una modificación física de linderos* inicialmente ingresan al *RPRH* y ya inscritas es mandado al *Catastro* el listado correspondiente para que le sea asignado dentro del sistema el código catastral, quedando relacionada la matrícula de inscripción con la parcela.

El literal “c” se refiere a aquellas propiedades que carecen de título y por ende inscripción en el *RPRH*, en este caso el proceso se inicia con la titulación a cargo de diligencias por notarios privados y la municipalidad, para ello se establece el requisito de emisión de una *Certificación del Catastro*, que demuestra la inexistencia de título en la parcela objeto de dicha solicitud.

El literal “d” se refiere al apoyo que brinda el catastro a solicitud de *Juzgados y Fiscalía General de la República* en inmuebles que se encuentran en conflicto.

Como proyección del *CNR* lo descrito en el literal “d” se refiere a la importancia de las *Municipalidades* como medios de mantenimiento catastral.

## PROCESO CATASTRAL VIA INSCRIPCION REGISTRO DE LA PROPIEDAD

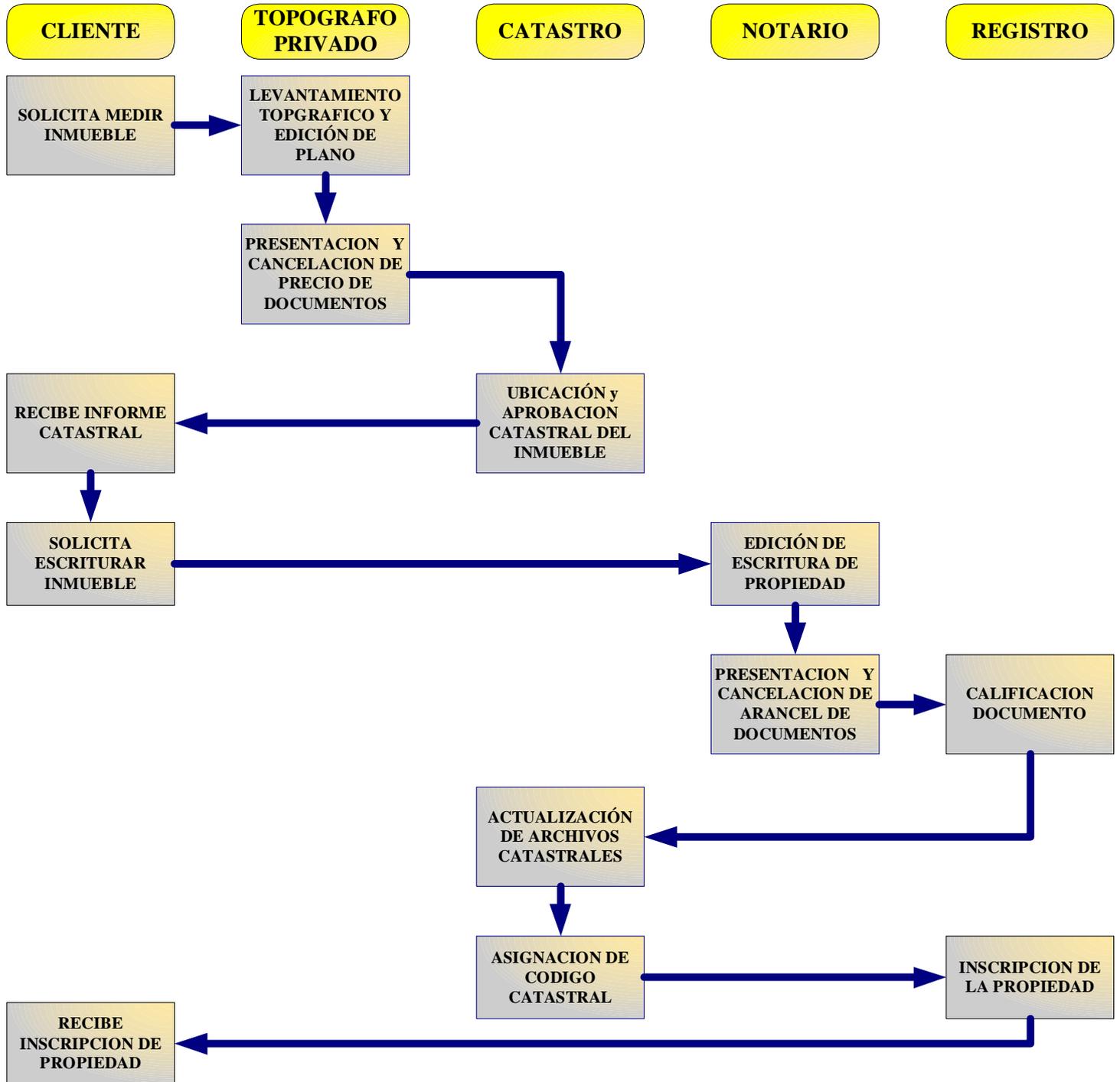


Fig.7

## 5.2 Proyecciones del catastro

Dentro del proceso de aprobación de los permisos de urbanización o lotificaciones que realizan las municipalidades y que posteriormente a través del interesado son presentados al Catastro (Ver fig.7) se detectan incongruencias que conllevan a un retraso en los trámites de inscripción, esto ha creado la necesidad de realizar *Convenios* con las *Municipalidades y entidades que velan por el Ordenamiento Territorial y Tenencia de la Tierra*.

Con el establecimiento de *Convenios* se crean los mecanismos necesarios para estandarizar la información catastral con la ventaja de conocer la situación jurídica de las propiedades; además de proporcionar la base que contribuye al ordenamiento territorial y da la pauta para la regularización y administración de la tierra.

Si adicionalmente, consideramos que la Ley de Catastro establece que el carácter de éste es *Multifinalitario* y que tenemos un *Proceso de Modernización* con una data catastral registral actualizada, esta información servirá de apoyo para que diversas entidades contribuyan al desarrollo de la economía nacional y en especial a los gobiernos locales. Es decir, servir de apoyo al proceso de planificación a nivel nacional y más específicamente a nivel municipal; siendo las municipalidades las responsables de la planificación local.

De lo anterior surge la necesidad de crear el modelo de actualización catastral que involucre a diferentes actores sustentado a intercambiar y facilitar información actualizada basada en una relación Ganar - Ganar, que le permita a los distintos involucrados cumplir sus objetivos institucionales y por ende la misión para la cual cada uno de ellos ha sido creado.

El alcance de implementación de convenio inicialmente se realizará en una primera fase a las Municipalidades, entidades públicas y privadas en donde el *Sistema de Información de Registro y Catastro* ha sido implementado dentro el Proceso de Mantenimiento Catastral. (Ver fig.4).

Parte de la implantación comprendería la conformación de vínculos directos de comunicación, por medio de aplicaciones informáticas que permiten acceso y mantenimiento a las consultas catastrales.

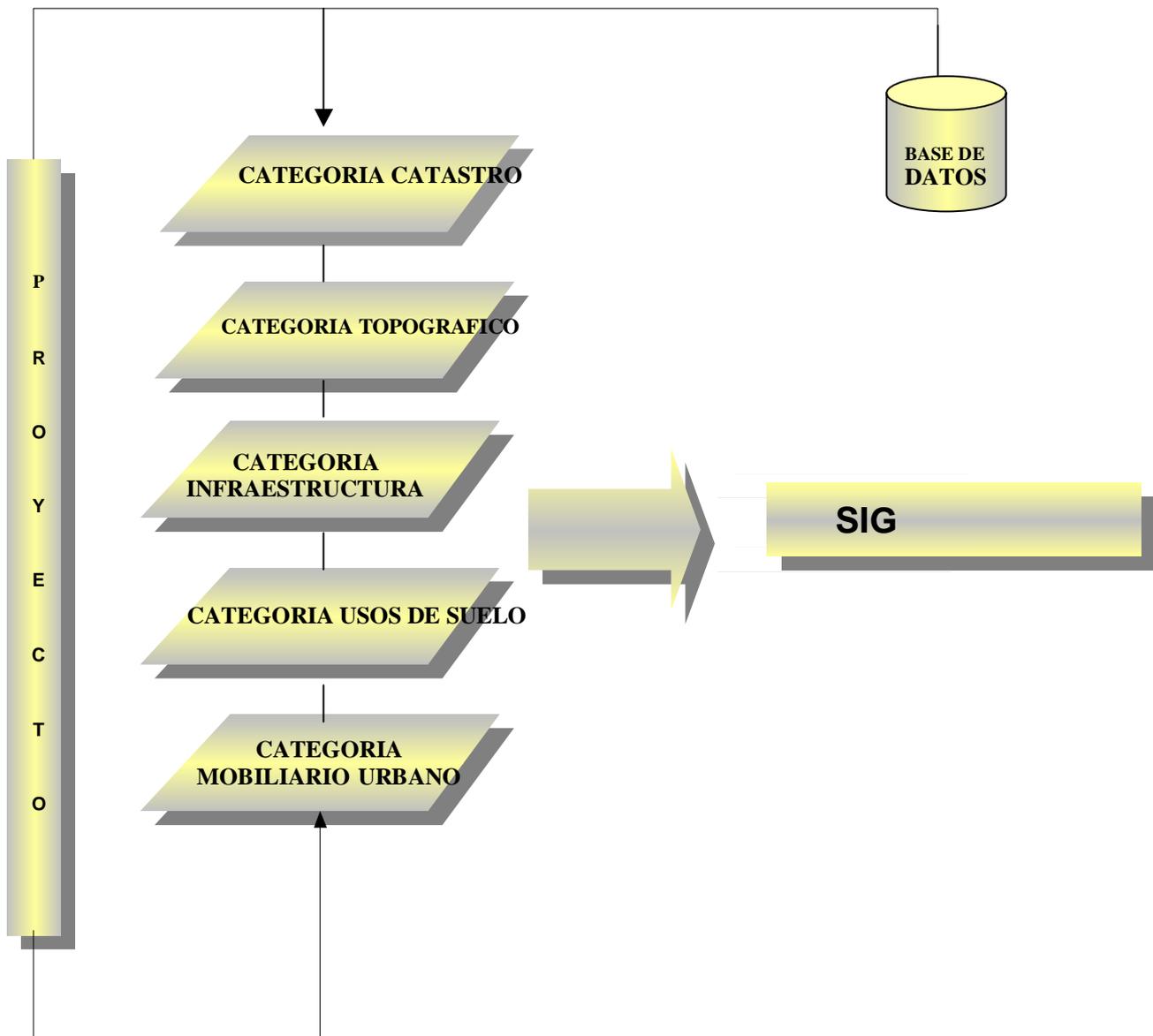
En cuanto a las municipalidades, la realidad de nuestro país indica que no todas tienen acceso a medios informáticos, por lo que se les presentan estas 3 alternativas:

1. Adquisición de información catastral registral a través de impresiones en papel o copia dura (ploteo).
2. Adquisición de información catastral registral a través de medios magnéticos.
3. Consulta Web de la información catastral registral

A la fecha ya existe un convenio con la Municipalidad de San Salvador, el cual contempla la estandarización de la información e inicio de procesos coordinados, con el fin de manejar una

sola base de datos integrada evitándose así un desgaste institucional y altos costos, además de duplicidad de esfuerzos.

El siguiente gráfico muestra los beneficios que ha traído el *Plan de Modernización* y la estructuración de un sistema integrado con las *Municipalidades*:



## **BIBLIOGRAFIA**

Proyecto De Administración De Tierras De El Salvador, Documento Del Banco Mundial  
Reporte No. 15085-ES, Enero 1996

Documentos Internos, Dirección De Catastro, CNR, Marzo 2001

Reportes De Resultados A La Dirección Ejecutiva, Dirección De Catastro, Enero 2001 Y  
2002

## **CONTACTOS**

Licenciado Felix Garrid Safie y Arquitecto Gracia Rosales

Centro Nacional de Registros

1ª Calle Poniente y 43ª Avenida Norte No. 2310

San Salvador

EL SALVADOR

Tel. + 503 260 6419

Fax + 503 260 6409

Email [gsafie@cnr.gob.sv](mailto:gsafie@cnr.gob.sv) y [gmr@cnr.gob.sv](mailto:gmr@cnr.gob.sv)

Web site [www.cnr.gob.sv](http://www.cnr.gob.sv)