



Gobierno de Reconciliación  
y Unidad Nacional

*El Pueblo, Presidente!*



**PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
INFORME FINAL ANALISIS INSTITUCIONAL DEL  
SEGUNDO PROYECTO DE ORDENAMIENTO DE  
LA PROPIEDAD (PRODEP II)**

**25 diciembre 2012**

**NICARAGUA:  
LA ALEGRÍA DE VIVIR EN PAZ!  
CRISTIANA, SOCIALISTA, SOLIDARIA...  
POR MÁS VICTORIAS!**

## RESUMEN EJECUTIVO

### PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD (PRODEP II)

El Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) fue concebido como el primer paso a la conformación de un Programa Nacional de Regularización de la Propiedad que, sistemáticamente, contribuiría con:

1. Mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra;
2. Alentar el buen funcionamiento de los mercados de tierras, mejorar los servicios financieros rurales, y estimular la actividad económica no agropecuaria
3. Fortalecer a las municipalidades rurales;
4. Fortalecer la protección ambiental.

El proyecto se ha ejecutado con el apoyo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF/Banco Mundial) y el Fondo Nórdico de Desarrollo, en tres departamentos del país: Chinandega, Estelí y Madriz y con el apoyo de la Cuenta Reto del Milenio y el Programa Alba Solidaria en el departamento de León. Este proyecto ha apuntado al mejoramiento sustantivo de la seguridad en la propiedad de los pequeños y medianos productores del país, en el periodo 2003-2009. El gobierno de Nicaragua y el Banco han acordado una nueva operación la cual consistirá en un apoyo financiero para una nueva fase en la cual se incluye el consolidar las operaciones en las zonas de la fase anterior y ampliar como nuevas zonas a los departamentos de Nueva Segovia y Jinotega.

El Análisis Institucional tiene como objetivo documentar las fortalezas y debilidades del marco institucional existente para los servicios de administración de tierra en Nicaragua e identificar medidas para mejorar su funcionamiento de cara a un nuevo Programa de la Propiedad en Nicaragua.

Los servicios de administración de tierras incluyen el Catastro Físico, el Registro Público de Bienes Inmuebles, la Resolución de Conflictos, Áreas Protegidas, Regularización y Titulación de Tierras.

## PRODEP



En los últimos cinco años el Gobierno de Nicaragua ha entregado más de 162,000 documentos legales de propiedad en todo el país y demarcado y titulado 15 territorios indígenas en la Costa Caribe

El objetivo de desarrollo del proyecto es fortalecer los derechos de propiedad a la población a través de servicios mejorados de regularización, titulación y registro.

El proyecto apoyará la modernización institucional en lo concerniente a los servicios de registro, catastro, resolución de conflictos y regularización de propiedades; incluyendo el desarrollo local de los municipios mediante la transferencia de la información resultante del Barrido Catastral, para ser utilizada en la planificación, ordenamiento territorial y recaudación de impuestos municipales, revirtiendo estos ingresos en obras de desarrollo en los municipios.

Considerando la importancia de la administración de tierras el gobierno de Nicaragua ha venido desarrollando con éxito el Programa de Nacional de Ordenamiento de la Propiedad, que se ha enfocado no solo en los problemas de titulación sino también en el establecimiento de la institucionalidad necesaria para la administración del sistema.

El marco institucional para la administración de tierras se ha modernizado tanto en los aspectos jurídicos (base legal) como la capacidad para atender las demandas de la población. La intervención del PRODEP como programa ha sido determinante para el avance y el fortalecimiento de las instituciones, particularmente en el establecimiento de procedimientos y la formación de personal. En términos específicos, se ha entregado más de 162,000 documentos legales de propiedad en todo el país y demarcado y titulado 15 territorios indígenas en la Costa Caribe. Una siguiente fase se puede definir como de establecimiento y ampliación a nivel nacional del sistema de administración de tierras como eje del gobierno.

La valoración del programa es muy satisfactoria en los territorios; la apreciación de los dirigentes de organizaciones de productores es que el programa se desarrolla eficientemente. Se considera que una vez que se ha concluido el barrido los procesos quedan, en buena parte pendientes, por lo que se recomienda mantener la comunicación y divulgación de los servicios y el seguimiento a los procesos.

La rectoría institucional que se ha desarrollado con la PGR como líder del programa y con una más activa participación de las instituciones tales como la CSJ, han mejorado sustancialmente la capacidad de respuesta del PRODEP. En este sentido el CIP es un instrumento de coordinación política muy importante; aunque se puede afirmar, que instituciones relevantes no están participando, por lo que se recomienda la inclusión, al menos de MARENA y el INIFOM. En este marco, quedan como tareas el mejorar la capacidad del CTO como instrumento técnico, definiendo un procedimiento de participación más estable.

La Secretaría Técnica ha desarrollado las capacidades de trabajo para atender las operaciones del programa, cuenta con las capacidades técnicas necesarias aunque se requiere mejorar en la capacidad para el seguimiento a los aspectos legales y la descentralización de los sistemas.

En términos del Fortalecimiento institucional se pueden apreciar como áreas generales y de prioridad para la administración de tierras a: la relación con los usuarios, la coordinación institucional, la sostenibilidad del sistema y a la operación del PRODEP, entre las medidas que se pueden considerar para mejorar en el corto y mediano plazo se enfatizan: i) Fortalecer el Plan de Comunicación para que los usuarios tengan conocimiento de las actividades del programa, ii) Desarrollar los procesos de colaboración entre las instituciones claves de atención a los usuarios a nivel local: catastro, registro y

alcaldías, iii) Integrar en los procesos de planificación operativa y la ejecución a los actores locales: municipalidades y organizaciones locales, iv) Evaluar y establecer un sistema de tarifas adecuado que permitan la recuperación de los costos como la base de la sostenibilidad del sistema de la administración de la propiedad, v) estudiar un sistema descentralizado con base en los alcaldías como ejes del proceso y de instituciones nacionales como catastro y CSJ como normadoras y custodios de los procedimientos.

En conclusión se puede afirmar que se ha simplificado el marco legal e institucional y se muestra mejor dotado de capacidades para atender los problemas de propiedad. El marco legal y las funciones administrativas, permiten identificar a las instituciones que tienen un rol de liderazgo en el tema y las que tienen un papel de apoyo.

Los desafíos en este momento se encuentran alrededor de:

- Concretar el mecanismo de coordinación del catastro físico y el registro de la propiedad. En adelante también incluir al catastro de las alcaldías.
- Desarrollar la estrategia de establecimiento del Sistema de Administración de Tierras, que incorpore a las distintas instituciones, sus funciones y necesidades de fortalecimiento para la operación del sistema.
- Desarrollar los procedimientos de servicios con una orientación al cliente o usuario y no con la visión institucional, esto implica que el análisis de los procesos debe contar con las relaciones cruzadas en instituciones, esto es lo que da la visión de sistema y no de una institución.
- Integrar a nivel local a los decisores tales como CPC, representantes de organizaciones rurales en los procesos transitorios del programa como el barrido, demarcación de áreas especiales.
- El SIICAR todavía tiene problemas importantes por lo que se tiene que mantener el sistema como parte de un grupo de trabajo y complementar con otros procesos. Esto es quizás el mayor desafío a resolver en el corto plazo para poder implementarlo a escala nacional. En materia de los otros sistemas se recomienda el uso de tecnologías descentralizadas y bases de datos relacionales para la comunicación en la base pero no que los sistemas sean dependientes. Aquí cabe el desarrollo de un trabajo previo para la definición de los principios básicos del proceso que son la base territorial cartográfica de la propiedad. El SISCAT debe avanzarse mediante una mayor integración con los otros sistemas de INETER y el Registro.

En términos generales se considera que las condiciones institucionales para el desarrollo de una nueva operación del Programa de Ordenamiento de la Propiedad son apropiadas y no se prevé problemas operacionales para el desarrollo de las actividades. Igualmente se puede considerar como un propósito importante, el mejoramiento de las capacidades para atender la operación y avanzar en el establecimiento de un sistema de Administración de Tierras más institucionalizado. Este sistema debe procurarse lo más descentralizado posible de tal forma que los procedimientos se acerquen a los usuarios y se incorpore la participación de las alcaldías.

Las actuales condiciones institucionales proporcionan una base suficiente para la ejecución del proyecto, que no presenta grandes desafíos en el ordenamiento legal y con una buena capacidad institucional en las agencias coejecutoras, que han desarrollado buena experiencia y cuentan con la personal entrenado para el proyecto. Lo fundamental sigue siendo el papel de las instituciones locales para mejorar y hacer más efectivo el proceso. En el marco del actual funcionamiento que se ha desarrollado por el Gobierno la posibilidad de la coordinación a nivel nacional y local es más efectiva por lo que se deben aprovechar esas condiciones proveyéndolas de la capacidad operativa y técnica necesaria.

## Tabla de Contenido

I.	Antecedentes.....	9
II.	Objetivos y Metodología.....	12
	2.1 Objetivos.....	12
	2.2 Metodología.....	12
III.	Análisis General de los Servicios de Administración de la Tierras en Nicaragua... 13	
	3.1 Conceptos generales de la Administración de la tierra .....	14
	3.2 La Administración de Tierras en Nicaragua.....	16
	3.3 Mapeo Institucional Actual de los Servicios de Administración de Tierras.....	23
	3.4 Análisis comparativo entre el Marco Legal y las Funciones Institucionales.....	35
	3.5 Servicios del Sistema de Regularización de Tierras.....	37
	3.6 Análisis de los mecanismos de coordinación del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad.....	41
	3.6.1 Estructura de Coordinación Política.....	41
	3.6.2 Estructura Operativa.....	43
IV.	Análisis Particular de las instituciones participantes en el PRODEP .....	47
	4.1 Procuraduría General de la República – PGR.....	47
	4.2 Intendencia de la Propiedad – PGR.....	50
	4.3 Corte Suprema de Justicia.....	55
	4.3.1 Registro de la Propiedad.....	57
	4.3.2 Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC).....	58
	4.5 Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales - INETER.....	59
	4.6 Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal - INIFOM.....	62
	4.7 Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales – MARENA.....	65
V.	Actualización del Plan de Desarrollo Organizacional.....	66
VI.	Conclusiones y Recomendaciones.....	75
	6.1 Conclusiones.....	75
	6.2 Recomendaciones.....	77
VII.	Anexos.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

Ficha Institucional PGR/Secretaría Ejecutiva del PRODEP .....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional. IP-PGR, Nivel Central .....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: IP-PGR, Chinandega.....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional IP-PGR, Informática.....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: IP-PGR, Delegación León. ....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: IP-PGR, Titulación Urbana. ....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: IP-PRG, Delegación Nueva Segovia. ; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: IP-PGR, Servicios Jurídicos.....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: INETER-Catastro, Delegataria Estelí; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: INETER-Catastro, Delegataria Chinandega.....; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: INETER-Catastro, Delegataria León. ; **Error! Marcador no definido.**

Ficha Institucional: INETER-Catastro, Delegataria Madriz. ....; **Error! Marcador no definido.**

Tabla 1, Evaluación General del Marco Institucional al inicio del PRODEP .....	10
Tabla 2, Caracterización General de la Tenencia de la Tierra. ....	16
Tabla 3, Mapeo Institucional Global de la Administración de Tierras 2012. ....	23
Tabla 4: Mapa Institucional del Sistema de Administración de Tierras en Nicaragua. ....	25
Tabla 5, Marco Legal y Funciones Institucionales para la Administración de Tierras, 2012	35
Tabla 6, Mapeo de los Servicios de Administración de Tierras en Nicaragua. ....	37
Tabla 7, Evaluación del Plan de Desarrollo Organizacional. ....	68
Tabla 8, ÁREAS de atención global en el corto y mediano plazo.....	72
Tabla 9, ÁREAS de Fortalecimiento del PRODEP a las instituciones participantes.....	73

Ilustración 1, Esquema Institucional de Administración de Tierras 2002.....	20
Ilustración 2, Flujo del Sistema de Regularización del PRODEP .....	40
Ilustración 3, Organigrama de la Secretaria Ejecutiva del PRODEP.....	43
Ilustración 4, Organigrama de la PGR.....	49
Ilustración 5, Organigrama de la IP-PGR. ....	53
Ilustración 6, Organigrama de la CSJ. ....	57
Ilustración 7, Organigrama INETER.....	61
Ilustración 8, Organigrama de INIFOM.....	63



## *I. Antecedentes.*

El Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) fue concebido como el primer paso a la conformación de un Programa Nacional de Regularización de la Propiedad que, sistemáticamente, contribuiría con:

1. Mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra;
2. Alentar el buen funcionamiento de los mercados de tierras, mejorar los servicios financieros rurales, y estimular la actividad económica no agropecuaria
3. Fortalecer a las municipalidades rurales;
4. Fortalecer la protección ambiental.

El proyecto se ha ejecutado con el apoyo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF/Banco Mundial) y el Fondo Nórdico de Desarrollo, en tres departamentos del país: Chinandega, Estelí y Madriz y con el apoyo de la Cuenta Reto del Milenio y el Programa Alba Solidaria en el departamento de León. Este proyecto ha apuntado al mejoramiento sustantivo de la seguridad en la propiedad de los pequeños y medianos productores del país, en el período 2003-2009.

Durante el 2010-2012 se ha ejecutado el financiamiento adicional con el propósito de consolidar y concluir actividades del proyecto que son de alto impacto para la población, en un plazo no mayor de tres años y mediante la ejecución de cuatro importantes componentes:

- Descentralización y Fortalecimiento Institucional.
- Servicios de Regularización y Titulación.
- Demarcación y Consolidación de Áreas Protegidas.
- Sistemas de Información.

En materia de seguridad en la tenencia de la tierra se han promulgado nuevas leyes de catastro, registro y tierras indígenas, que contribuyen a la modernización del sistema de administración de tierras en Nicaragua y el fortalecimiento de los derechos de propiedades de los pueblos indígenas y afro descendientes de la Costa Caribe; realizando importantes avances en el marco institucional y particularmente en la legalización de los derechos de propiedad de miles de familias nicaragüenses que han recibido sus títulos de propiedad. Otros avances importantes obtenidos están relacionados al desarrollo de las metodologías de regularización, los altos niveles de coordinación interinstitucional y el liderazgo institucional alcanzado en la ejecución del Programa de Ordenamiento de la Propiedad.

El Documento de Evaluación de Proyecto<sup>1</sup>, señalaba un marco institucional débil, dificultando la administración de derechos de la propiedad. Los aspectos críticos y las medidas preventivas identificadas al inicio del proyecto fueron:

**Tabla 1, Evaluación General del Marco Institucional al inicio del PRODEP**

Debilidades	Medidas preventivas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesiva fragmentación de las responsabilidades;</li> <li>• Excesiva centralización de las decisiones;</li> <li>• Insuficiente orientación al cliente;</li> <li>• Insuficiente diálogo con los principales involucrados;</li> <li>• Insuficiente delegación de ciertas actividades a otros actores potenciales, grupos de la sociedad civil o proveedores privados de servicios;</li> <li>• Tecnología obsoleta; e</li> <li>• Insuficiencia de equipo y otros medios operativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un arreglo institucional antes del comienzo del proyecto atenderá con las medidas de corto plazo, basado en lo siguiente:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fortalecimiento y descentralización del personal.</li> <li>○ Una mayor cooperación y coordinación entre las agencias del gobierno.</li> <li>○ Mayor dependencia en la sociedad privada y civil (alcaldías, ONGs, asociaciones de productores y otras organizaciones de base, y proveedores de servicios privados),</li> <li>○ Integración de los sistemas de información y los archivos de Catastro y del Registro.</li> <li>○ Desarrollo focalizado de los recursos humanos en cada una de las agencias implementadoras.</li> <li>○ Simplificación de los procedimientos para la prestación de servicios de administración de tierras, y reducción de los costos de transacción</li> </ul> </li> <li>• Los temas de largo plazo requerirán una reforma institucional más amplia para definir las responsabilidades, limitar el número de instituciones que atienden los derechos de tierras y posiblemente integrar a las dos instituciones a cargo de los registros de tierra (el Registro Público y el Catastro).</li> </ul>

Las medidas preventivas formaron parte de un Plan de Desarrollo Organizacional ejecutado durante la primera fase (2002 – 2009), centrado en acciones para el establecimiento de un sistema integral de Registro y Catastro.

La implementación general del proyecto estará bajo la conducción de la institución que el Presidente de la República ha designado, que es la Procuraduría General de la República (PGR) y quien tiene a su cargo la Secretaría Ejecutiva del PRODEP. Participan como instituciones co-ejecutoras: la Intendencia de la Propiedad/PGR, el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), el Ministerio del Ambiente y de Recursos Naturales (MARENA), el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), la Vice Intendencia de la Propiedad/PGR, la Secretaría para el Desarrollo de la Costa Caribe (SDC) y la Corte Suprema de Justicia, a través de los Registros Públicos y la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos.

<sup>1</sup> Banco Mundial: “ Documento de evaluación del proyecto bajo un crédito propuesto por la cantidad de DEG 26.2 millones( \$ 32.6 millones en su equivalente) a la República de Nicaragua para el proyecto de Administración de Tierra (PRODEP)”, Reporte No. 22399-NI, 20 de mayo de 2002

Regularizar y ordenar la propiedad es una prioridad establecida por el Gobierno de Nicaragua, el cual se ha propuesto que:

*“.. El Objetivo fundamental del PNDH es reducir la pobreza y promover el crecimiento económico sólido. Esto requiere que la seguridad del derecho a la propiedad se manifieste en todos los niveles de desarrollo tanto para el pequeño y mediano productor, grandes empresarios, inversionista privado nacional como para inversionista extranjero. Esto da como resultado una mejor gobernabilidad para el país, para avanzar en la construcción de un país con instituciones sólidas, participativas y democracia directa, que de mayor confiabilidad tanto nacional como internacional.”<sup>2</sup>*

En función de esta prioridad, el Gobierno de Nicaragua ha dispuesto a gestionar la continuidad del Programa, dando origen al Segundo Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP II).

El Proyecto en su etapa de financiamiento adicional, ha desarrollado una metodología de administración directa y ejecución institucional de los servicios de regularización y titulación, razón por la cual se han realizado ajustes al MANOP, dado que su concepción inicial se fundamenta en la tercerización de estos servicios a través de empresas externas. Producto de esta nueva metodología se espera fortalecer el rol y liderazgo de las Instituciones involucradas, garantizando una mayor apropiación en las diferentes etapas del proceso y proporcionando una respuesta más ágil (en relación a las empresas) a las demandas de la población que requiere legalizar la situación de sus propiedades.

El establecimiento de un marco o plataforma más ágil para la administración de la propiedad en Nicaragua está orientado a lograr la integración de varios factores sinérgicos entre los que destaca, la implementación del Sistema o plataforma tecnológica (SIICAR) que unifique la información oficial de Catastro y Registro por parte de las diversas instituciones competentes en el tema y garantice el apego al marco legal vigente por parte de las mismas.

Un factor importante en la implementación del Sistema es lograr el acceso privilegiado y la correspondencia entre la información contenida en el Registro de la Propiedad y el catastro del INETER con el catastro Municipal (SIICAR – SISCAT).

---

<sup>2</sup> Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional: **Plan Nacional de Desarrollo Humano**, Managua, septiembre 2009.

## II. Objetivos y Metodología.

### 2.1 Objetivos.

El Análisis Institucional tiene como objetivos:

Analizar y documentar las fortalezas y debilidades del marco institucional existente para los servicios de administración de tierra en Nicaragua e identificar medidas para mejorar su funcionamiento de cara a un nuevo Programa de la Propiedad en Nicaragua. Así mismo se espera analizar y actualizar las directrices del Plan de Desarrollo Organizacional de las instituciones PGR IP, INETER y CSJ (Registro Público de la Propiedad y DIRAC), como principales agencias de interlocución de las acciones del Proyecto. Los servicios de la administración de la tierra incluyen, el Catastro Físico, el Registro Público de Bienes Inmuebles, la Resolución de Conflictos, Áreas Protegidas, Regularización y Titulación, proporcionados a los propietarios urbanos y rurales, incluyendo comunidades étnicas y organizaciones campesinas.

El análisis institucional complementará el análisis del desempeño del marco jurídico para la administración de la tierra, plan de las comunidades indígenas, y el plan de desarrollo institucional para el proyecto.

### 2.2 Metodología.

Para desarrollar el análisis institucional se realizó un *análisis de la operatividad del Proyecto*, dando énfasis a las capacidades institucionales, analizando los procedimientos a nivel central y territorial, tanto en las áreas del donde ya se ha intervenido como los territorios propuestos en la nueva fase. El procedimiento de trabajo realizado consistió en:

1. Revisión documental, que permitió definir, en primera instancia, la administración “sector” de la tierra, tomando en cuenta la política existente y el marco jurídico nacional.
2. Entrevistas con actores involucrados en el proceso de ejecución:
  - a. INETER -Dirección de Catastro Físico.
  - b. CSJ - Registro Público.
  - c. CSJ – DIRAC.
  - d. MARENA- Dirección General de Patrimonio Natural.
  - e. Intendencia de la Propiedad, IP-PGR.
  - f. INIFOM: Dirección Planificación.
  - g. Secretaría Ejecutiva del PRODEP.

3. Sobre la base de los ejes de interés precisados para la fase de *Actualización*, se trabajó en coordinación con los coordinadores del PRODEP en cada institución co ejecutora, que llenaran una guía que recopila información, con el fin de documentar el proceso desde la perspectiva institucional.
4. Se realizaron grupos focales en: i) Chinandega con la participación de la Intendencia PGR, DIRAC, ii) INIFOM, con los técnicos de la Dirección de Planificación, iii) IP Managua, con los directores nacionales, iv) Registro de la Propiedad, v) DIRAC, con el personal del PRODEP-DIRAC
5. Se entrevistó a técnicos y dirigentes de instituciones tales como la UNAG, UPANIC y productores para conocer el punto de vista de los usuarios.

### *III. Análisis General de los Servicios de Administración de la Tierras en Nicaragua.*

En este capítulo se abordan los temas relativos a como se han conceptualizado y desarrollado los servicios de administración de tierras en el país. Se presenta el mapeo de las instituciones que participan en los servicios de administración de tierras; se analiza el marco legal y las funciones de las instituciones; se identifican los servicios del sistema. Finalmente se analizan los mecanismos de coordinación del PRODEP en el marco de la ejecución de un nuevo Proyecto a partir del próximo 2013.

La tierra no es un bien cualquiera: tiene dos características específicas:<sup>3</sup>

- a. los derechos sobre la tierra se refieren a un espacio, a un territorio que no se puede desplazar de un lugar para otro,
- b. la tierra tiene la particularidad de contener en su seno y/o en su superficie recursos que no provienen del trabajo de los hombres que constituyen un "capital natural".

Los derechos que una persona o un grupo de individuos tienen sobre un territorio se refieren a las relaciones de esta persona o de este grupo con las demás personas susceptibles de transitar por este espacio, o de utilizar los recursos que contiene. No se pueden entender estos derechos sin referencia permanente a un análisis social, nacional y local. Tampoco se pueden abordar sin tomar en cuenta que cambian con el tiempo, que evolucionan permanentemente: las relaciones de los seres humanos a la tierra deben referirse a una dimensión temporal, a la historia.

---

<sup>3</sup> Estudio Sobre la Tenencia de la Tierra, IRAM, 2000.

### 3.1 Conceptos generales de la Administración de la tierra

En Derecho, la propiedad es el poder directo e inmediato sobre un objeto o bien, por la que se atribuye a su titular la capacidad de disponer del mismo, sin más limitaciones que las que imponga la ley. Es el derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas más amplias que el ordenamiento jurídico concede sobre un bien. El objeto del derecho de propiedad está constituido por todos los bienes susceptibles de apropiación. Para que se cumpla tal condición, en general, se requieren tres condiciones: que el bien sea útil, ya que si no lo fuera, carecería de fin la apropiación; que el bien exista en cantidad limitada, y que sea susceptible de ocupación, porque de otro modo no podrá actuarse.

En sentido objetivo y sociológico, se atribuye al término el carácter de institución social y jurídica, puede ser definida la propiedad como el conjunto de derechos y obligaciones que definen las relaciones entre individuos y grupos, con respecto a qué facultades de disposición y uso sobre bienes materiales les corresponden.

El concepto de propiedad privada hace referencia al poder jurídico completo de una persona sobre una cosa. La forma en que esta idea se plasma en la realidad a través de las leyes ha cambiado a lo largo de la historia. La propiedad privada surge del fundamento filosófico que indica que el ser humano es un ser que tiene por naturaleza. Sólo el hombre posee, ya que transforma y usa lo material y crea un nuevo valor que antes no existía. Los animales, en cambio, no tienen propiedades, sino que se limitan a usar. Esto quiere decir que la propiedad privada es un derecho del individuo. De esta forma, supone una protección de la persona ante el eventual avance del Estado y de sus dirigentes políticos.

Administración de tierras es la forma en que se aplican y ponen en práctica las normas relativas a la tenencia de la tierra. Esta administración, sea formal o informal, comprende los siguientes sistemas y procesos<sup>4</sup>:

- ***Derechos sobre la tierra:*** asignación de derechos inmobiliarios; delimitación de los linderos de las parcelas sobre las que se reconocen determinados derechos; transferencia de una parte a otra mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación o herencia; regularización y titulación de propiedades y resolución de conflictos referentes a los derechos y límites de las parcelas;
- ***Reglamentación del uso de la tierra:*** planificación del uso de la tierra, observancia de las normas y resolución de los conflictos sobre utilización de la tierra;

---

<sup>4</sup> FAO Estudios sobre tenencia de la tierra 3: “**Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural**” Organización De las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2003

- **Valoración de la tierra e impuestos:** recaudación de ingresos mediante formas de valoración de la tierra y de tributación y resolución de los conflictos relativos a la valoración de la tierra y a los impuestos.

La administración de tierras se lleva a cabo mediante *distintos procedimientos* para gestionar la información sobre los derechos y su protección, entre ellos los siguientes:

- Los procedimientos relativos a los derechos sobre la tierra incluyen la determinación de cómo se pueden transferir de una parte a otra mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación y herencia.
- Los procedimientos relativos a la reglamentación del uso de la tierra incluyen la determinación de la forma en que deben planificarse e imponerse los controles sobre la utilización de la tierra.
- Los procedimientos relativos a la valoración de la tierra y las cargas tributarias incluyen la determinación de metodologías para valorar y gravar la tierra.

Se persigue, a través de un conjunto de procedimientos claros y ordenados, la formalización de los derechos sobre la tierra, brindando mayor seguridad en la tenencia de la tierra y la mayor facilidad de acceso al crédito y la capacidad de invertir en mejoras a la tierra. La administración formal se propone también como medio para impulsar el mercado inmobiliario, que permite utilizar la tierra en la «forma más indicada».

Sin embargo, el proceso de ordenamiento o regularización, orientado a formalizar los derechos de propiedad, pasa por una serie de circunstancias en las que es posible generar concentración de los derechos sobre una parcela en manos de un o unos pocos individuos, en perjuicio de los demás, en particular las mujeres y otros grupos vulnerables, que tienen derechos parciales o comunes<sup>5</sup> por lo que se requiere de sistemas de resolución de conflictos capaces de resolver esos trastornos derivados de linderos, reclamos, derechos previos, entre otros.

---

<sup>5</sup> Ibid

## 3.2 La Administración de Tierras en Nicaragua.

La tenencia de la tierra en Nicaragua se ha caracterizado por un tema de arraigo histórico: los registros de propiedad se fundamentan en tradiciones, traspasos no registrados y reconocidos de hecho; con avances en el ordenamiento de la propiedad, pero el factor de irregularidad de la tenencia de la tierra se mantiene como una de las principales fuentes de conflictos sociales; y estar tradicionalmente sujeto a una incertidumbre jurídica que contribuye a la informalidad en la economía, inhibe la inversión en sectores productivos e imprime volatilidad al mercado inmobiliario.

La propiedad de la tierra se manifiesta en diversas formas, que incluye la propiedad privada individual así como formas colectivas sean empresariales o sociales, como también la propiedad pública; así como existen zonas especiales en las cuales la propiedad de la tierra y un eventual programa de ordenamiento de la propiedad. En la tabla siguiente se muestra una caracterización de la estructura de tenencia de la tierra.

**Tabla 2, Caracterización General de la Tenencia de la Tierra.**

Tenencia	Privado	Público	Zonas Especiales
Tipología	Individual, Sociedades o empresas, Cooperativas	Estatal	Área Protegida
	Comunidades indígenas	Propiedades ejidales	Zona Costera
		Municipal	Territorio Fronterizo Áreas en riesgo

### Propiedad estatal pública y privada

El Arto.613 del Código Civil establece que el Estado y las Municipalidades, considerados como personas morales, son capaces de tener propiedad particular, y tienen los mismos derechos y obligaciones que las personas civiles y naturales.

La propiedad estatal es aquella que por cualquier medio pasó al Estado. Esta puede ser pública: como los parques, los hospitales, etc. y puede ser privada cuando se trata de la propiedad que está bajo el control de institutos con personalidad jurídica adscritos al Estado. También existe la propiedad estatal que fue adquirida para determinados fines, como por ejemplo, reforma agraria, construcción de obras públicas, etc., lo cual se expresa en la realización de obras de interés social.

El Arto. 614 del Código Civil establece que son bienes del Estado todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. De tal manera que el Arto. 614 del Código Civil equipara las tierras nacionales a las estatales y las une como un todo. Sin embargo, para que el Estado pueda disponer de estas tierras debe inscribirlas a nombre de cualquiera de sus instituciones.

La propiedad específicamente municipal está definida de manera general en la ley, bajo el concepto de tierras ejidales. Ley de Municipios, artículo 44: Los terrenos ejidales son propiedad municipal, de carácter comunal; podrán ser objeto de arriendo pero no de enajenación. La utilización será determinada por el Concejo Municipal respectivo, de conformidad con la ley que sobre esta materia se dicte. El origen de esta propiedad municipal es hasta cierto punto confuso. Suponemos que su origen más antiguo se remonta a los ejidos y tierras en común administradas por los pueblos indios durante el período colonial. Los ejidos eran tierras asignadas de oficio a cada pueblo indio, y se medían contando una legua por los cuatro costados del pueblo partiendo del centro de la plaza.

**Zonas Especiales.** En Nicaragua se presentan zonas con características especiales en donde la propiedad de la tierra adquiere una forma de trabajo distinta por lo que se deben tomar las providencias necesarias para el nuevo PRODEP; entre estas zonas tenemos las ÁREAS Protegidas, las Zonas Costera, las Zonas Fronterizas y las Zonas en Riesgo.

**Áreas Protegidas:** son las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora, fauna silvestre y otras formas de vida, así como la biodiversidad y la biósfera. Igualmente se incluye en esta categoría aquellos espacios del territorio nacional que al protegerlos se pretende restaurar y conservar fenómenos geomorfológicos, sitios de importancia histórica, arqueológica, cultural, escénica y recreativa.

Sistema Nacional de Área Protegidas (SINAP): En el país está establecido que alrededor de 3.0 millones de manzanas, cerca del 20 por ciento del territorio nacional, se encuentra con restricciones de uso, en el marco de áreas protegidas, que constituyen el Sistema Nacional de áreas protegidas. Estas tierras con restricciones variadas a su uso, también tienen restricciones para su posesión y dominio; según el decreto presidencial, 14-99, del 15-02-1999, se establece que no se pueden otorgar títulos supletorios en áreas protegidas. El tema de las áreas protegidas, que aún no están físicamente demarcadas con mojones, mostraría la debilidad y la falta de coherencia del Estado en sostener determinados criterios de uso del suelo.

**Territorio Fronterizo:** son las áreas del territorio nacional, comprendidas entre el límite convencional y los quince kilómetros (15 Km) hacia el interior del territorio nacional, donde interfieren e interactúan intensamente fenómenos y procesos transfronterizos vinculados a la producción y reproducción tales como actividades agropecuarias, comerciales, educativas, de salud, de recreación, entre otras.

Las personas naturales extranjeras y las personas jurídicas extranjeras no pueden, de hecho o de derecho, adquirir bienes inmuebles en la Zona de Seguridad Fronteriza a ningún título, con las excepciones relativas a las concesiones o autorizaciones de

arrendamiento otorgadas por el Poder Ejecutivo por medio de Acuerdo Presidencial, cuando exista interés público o social, de conformidad con esta Ley, o leyes especiales.

Las personas jurídicas nacionales con acciones nominativas con socios nicaragüenses, debidamente registradas, cuyas acciones no pueden ser transferidas o endosadas a extranjeros, podrán adquirir bienes inmuebles en la zona de seguridad fronteriza para inversiones productivas de desarrollo sostenible.

**La Vulnerabilidad del Territorio.** Un aspecto importante a tomar en cuenta en el trabajo de PRODEP, es el Manejo de la Vulnerabilidad del Territorio. En este marco los factores importantes a tomar en cuenta son los riesgos de: deslave, huracán, maremoto, sequias, sismicidad y volcanes como los más importantes. En el área nueva de PRODEP la presencia de zonas con alto riesgo en especial de deslizamiento de tierras es alta como producto de la topografía del territorio, las actividades humanas no sostenibles y el régimen de lluvias. Algunas definiciones muy importantes son las siguientes:

**Desastre:** interrupción seria en el funcionamiento de una sociedad causando muchas pérdidas a nivel humano, material o ambiental; suficiente para que la sociedad afectada no pueda salir adelante por sus propios medios. La causa del desastre puede ser natural o antropogénica (acciones negativas realizadas por el hombre).

**Que es una Amenaza?** Es la posibilidad de que un fenómeno natural o causado por la acción de las personas ocurra y pueda poner en peligro a la población, sus bienes o el medio ambiente.

**Vulnerabilidad:** Es la condición de fragilidad a la que están expuestas, o en peligro de resultar afectadas, por un fenómeno de origen natural o humano, llamado amenaza, las personas o cosas.

**Que es riesgo?** Es la probabilidad de que ocurra un desastre. Es la combinación entre una amenaza y una vulnerabilidad. Se expresa mediante las posibles consecuencias negativas (daños y pérdidas) de tipo económico, social o ambiental, y que son generadas por un desastre; frente a la capacidad para resistirlas y recuperarse.

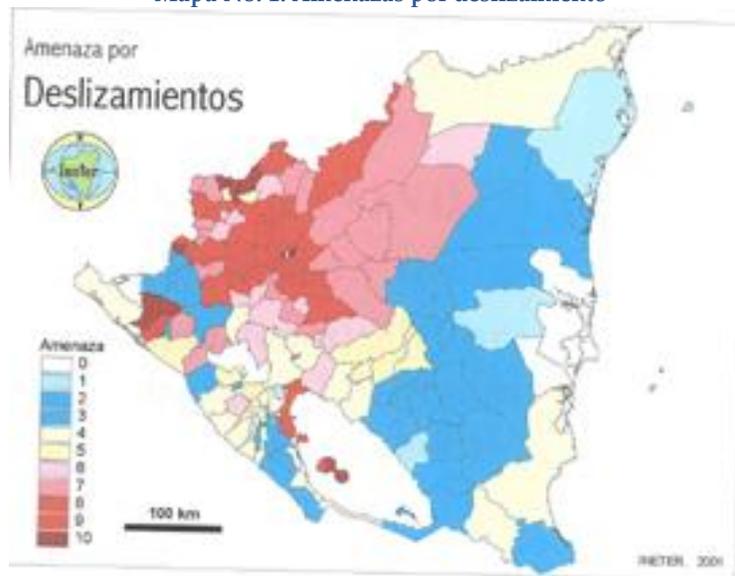
**Deslizamiento:** Se definen como movimiento profundo, lento o rápido, pendiente abajo de la parte superficial de un terreno (suelos y/o rocas). Estos deslizamientos se producen en laderas de pendientes fuertes, material suelto o poco cohesivo en combinación con factores internos o causas reales (fallas, fracturas, etc.) y factores externos o causas inmediatas (lluvias, despale, etc.).

**La Prevención,** se define como el conjunto de acciones de carácter técnico y legal, que se deben de realizar (sobre todo a la escala municipal) con el objetivo de evitar que sucesos naturales o creados por el hombre causen desastres. Por ej. Reubicación de viviendas en

zonas de riesgos, definir normas de construcción y sitios de asentamientos, preparación de del Plan de Manejo de Riesgos en el municipio y la comunidad.

En el mapa siguiente se puede localizar el territorio de actuación de PRODEP, que a escala nacional es de alta probabilidad. Es claro que hay que trabajar a la escala más baja y determinar en cada municipio las zonas específicas y su clasificación, tanto para la planificación del trabajo del barrido así como la determinación de zonas de riesgo que se encuentren y deberían incorporarse al Plan del Municipio.

Mapa No: 1: Amenazas por deslizamiento



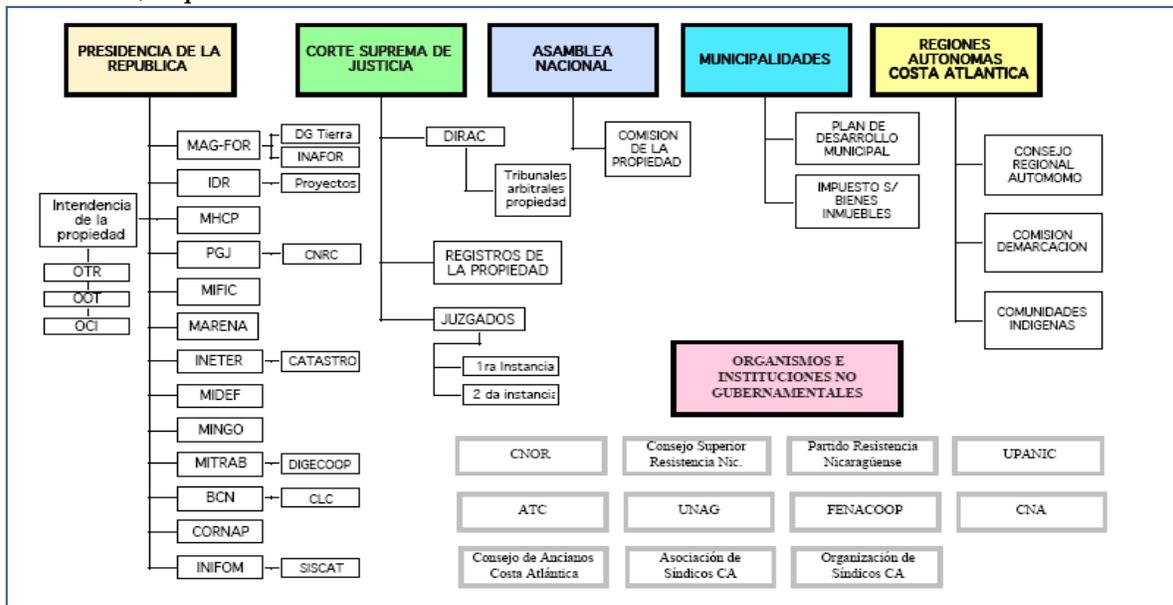
En cuanto al tema de riesgo se recomienda que en el convenio del PRODEP con las municipalidades se tome en cuenta el Plan de Prevención de Desastres y la clasificación de las zonas de acuerdo a su vulnerabilidad, para apoyar el barrido. En cuanto a titulación no se debería de realizar acciones (directas o indirectas como apoyo a titulación municipal) en áreas bajo riesgo cuyo índice ponderado sea mayor a 7 y en especial en donde se prevé el establecimiento de asentamientos humanos; dado el riesgo a que se puede someter a la población.

Los factores estructurales y coyunturales han sido determinantes en la historia de Nicaragua (sistemas basados en técnicas manuales, el proceso de reforma agraria, los acuerdos y compromisos de la desmovilización, la debilidad institucional para administrar las tierras y la propiedad, etc.), permitió que se tejiera una multiplicidad de procesos, procedimientos relacionados con la regularización de la propiedad y que abarcan desde la delimitación de las propiedades, hasta el ordenamiento del territorio y la legalización. Esto llegó a manifestarse, en su momento, a través de la existencia de un gran número de

instancias gubernamentales asociadas, de forma directa o indirecta, con los temas la propiedad de la tierra.

Estudios previos indican que en Nicaragua, a la altura del 2002, existían “por lo menos veinte instancias, de distinta jerarquía, pero con atribuciones vinculadas a la asignación, administración, determinación de beneficiarios, mecanismos de aseguramiento de la tenencia, trámites que deben hacer los beneficiarios para lograr la posesión y el dominio pleno, procesos de medición y titulación de tierras otorgadas por el Estado, bajo el rubro de reforma agraria o la titulación de tierras públicas”<sup>6</sup>

Ilustración 1, Esquema Institucional de Administración de Tierras 2002



Esta complejidad supuso la necesidad de realizar un ordenamiento integral de las instituciones vinculadas a propiedad urbana y rural en Nicaragua. Después de más de diez años de intervención en el sector, se ha nota un avance sustantivo; no se puede decir que el problema de la propiedad está resuelto; pero sí, que los mecanismos institucionales han mejorado para ir dando solución a los casos en forma particular.

La Intendencia de la Propiedad como institución es quien ha desarrollado mayores cambios; se ha pasado de un funcionamiento fragmentado en al menos cuatro Oficinas que funcionaban por separado, a una institución con funciones bien definidas. La Procuraduría General de la República asume un papel de liderazgo del sector, en tanto representante legal del Estado, ante una situación en la que las otras instituciones no otorgaban el interés y prioridad que el tema requiere. Los actores del sistema siguen siendo activos protagonistas del proceso a la escala correspondiente; unos en papel de apoyo y

<sup>6</sup> IRAM: “Estudios sobre la tenencia de la tierra, Parte I: Marco legal institucional”, Managua, septiembre 2002

facilitadores como MHCP, Ministerio de Gobernación, Comisión de Paz y Reconciliación, MAGFOR, entre otros, aunque no participan directamente en el PRODEP como programa si en el tema de la propiedad como sistema.

En lo fundamental, el marco institucional es relativamente sencillo con un nivel que permite ubicar los elementos sustantivos y elementos de apoyo, que se basan en roles ejercidos por los siguientes actores fundamentales:

- El **poder judicial** administra la seguridad jurídica de la propiedad a través de los registros públicos y participa en la resolución de conflictos en que pueden verse implicadas las propiedades, a través de mediaciones, juicios y sentencias penales.
- El **poder ejecutivo** realiza procesos de asignación y regularización de la tenencia de la tierra, particularmente en lo relacionado con el sector de propiedad del Estado y tierras nacionales, así como lo concerniente a las políticas de tierra y de patrimonio ambiental, ya sea considerado en área protegida o como garante de la calidad ambiental. De igual manera efectúa la operación del sistema de catastro y ordenamiento territorial.
- El ámbito **privado**, en el cual predomina los acuerdos entre particulares de compra, venta, alquileres, traspasos, herencias, entre otros, en un marco jurídico que da fe y seguridad de las transacciones, cuando no media conflicto.

El poder judicial no asume funciones directas de asignación, pero efectúa la legalización de la propiedad una vez efectuada la asignación (ya sea a través del ámbito privado o a través de decisiones del poder ejecutivo) y mecanismos judiciales, resuelve los casos en disputa.

Visto así, el sistema de administración de la propiedad en Nicaragua se define como un conjunto de normas jurídicas e instituciones que regulan el proceso de asignación de tierras, sobre la base de las siguientes características:

Un proceso de **asignación de tierras** regulado por:

- Asignaciones de tierras nacionales, estatales y ejidales, supervisada y rectorada por la Procuraduría General de la República/Intendencia de la Propiedad.
- Las reglas de mercado de oferta y demanda de tierras, que ofrece garantía para aquellas propiedades que cuentan con títulos debidamente registrados.

Un **ámbito operativo** en el que se realiza:

- La determinación de los derechos sobre la tierra (linderos, propiedad, documentación, entre otros).
- Gestión del uso del suelo, a partir de la planificación y ordenamiento territorial.
- Valoración de la tierra y base fiscal

Un marco de leyes que garantiza **los derechos de propiedad** del sector, a través de:

- Un registro de la propiedad inmueble
- Un sistema de resolución de conflictos

El sistema judicial en su conjunto, que resuelve en caso que las mediaciones no alcancen resultados satisfactorios a las partes involucradas. El resultado del Sistema de Administración de la Propiedad nos lleva a la Seguridad Jurídica de la Propiedad.

Considerando la magnitud de los problemas por resolver<sup>7</sup>, los avances en materia institucional han sido significativos. Se puede considerar que la funcionabilidad del sistema en términos de su alcance territorial y niveles de coordinación interinstitucional tienen avances sustantivos pero requiere de ser fortalecido y mejorado como sistema general que dé agilidad y seguridad a la Administración de Tierras en el país.

El concepto de un sistema de administración de tierras en el país, debería incluir la política (incluida la administración de la política) y la institucionalidad para operar un sistema que tiene que ver con temas nacionales pero demandas muy concretas a nivel territorial. En este sentido, se puede considerar que a nivel de política el sistema no integra a actores importantes tanto de instituciones estatales como privadas (por ej. el MAGFOR y el INVUR no participan como actores relevantes). A nivel territorial se sigue manejando un esquema de orden institucional centralizado o sea que los procedimientos se realizan en los territorios pero las decisiones finales (titulación, reclamos, etc.) funcionan a nivel nacional, aunque funcionen oficinas a nivel departamental. Esto quiere decir que el enfoque territorial y la descentralización de los procesos se pueden revisar con la finalidad de acercarlo más a los usuarios.

En el caso de los municipios si bien no se puede decir que las alcaldías tienen distintas capacidades; estos son los que están más cerca de los problemas de la administración de tierras. Se puede observar que hay funciones como el registro de las personas que se lleva con eficiencia a escala local. En tal sentido se puede considerar que las alcaldías pueden aportar más en el PRODEP, pues por un lado solo se toma la participación de INIFOM en una actividad específica que es Catastro como apoyo a los municipios y no como participantes en el sistema de administración de tierras.

---

<sup>7</sup> En lo que debe dimensionarse los reclamos por confiscaciones, expropiaciones, necesidades de regularización y saneamiento, así como resolución de problemas originados por falsificaciones de títulos y escrituras.

### 3.3 Mapeo Institucional Actual de los Servicios de Administración de Tierras.

El marco institucional de administración de tierras, producto de la necesidad de resolver problemas coyunturales se formó en distintas instancias creadas a lo largo de las dos últimas décadas. En este proceso poco ordenado las funciones se superponían y se dificultaba los procedimientos y la coordinación, siendo más evidente en los temas de asignación, como en la regularización de la propiedad.

Después de unos diez años de acciones de incidencia, los resultados en el fortalecimiento institucional son muy satisfactorios. Ha sido un proyecto muy enfocado en dos áreas; la reforma institucional y el territorial. El primero con una visión de atención del problema de largo plazo para desarrollar la institucional en el ámbito legal como el fortalecimiento a las instituciones; y el otro, de atender las demandas concretas para resolver los problemas con el barrido catastral hasta la titulación.

Un mapeo de las instituciones, con sus atribuciones específicas, se presenta en la tabla siguiente.

**Tabla 3, Mapeo Institucional Global de la Administración de Tierras 2012.**

Poder del Estado	Funciones	Institución	Clientes principales
<b>Poder Ejecutivo</b>	Asignar tierras, seleccionar, y verificar las características de los beneficiarios y regularizar la tenencia de la tierra.	Intendencia de la Propiedad – PGR, INVUR y MARENA.	Privados Municipalidades Instituciones
	Generan solvencias/ certificaciones, que avalan la legitimidad de los títulos otorgados, las características de las formas asociativas de tenencia de la tierra,	Intendencia de la Propiedad – PGR	
	Resolver administrativamente los reclamos de la propiedad	Intendencia de la Propiedad -PGR	
	Resolver conflictos en propiedades asignadas por la reforma agraria o reforma social urbana.	Intendencia de la Propiedad - PGR	
	Establecer, actualizar y dar mantenimiento a catastro/inventario de tierra para fines tributarios y afianzamiento de los derechos de propiedad	INETER INIFOM	
<b>Poder Judicial</b>	Resolver casos que requieran de la vía judicial	Juzgados	Privados Estado
	Inscribir propiedades regularizadas tanto de particulares como del Estado	Registro de la Propiedad	
	Solución de conflictos a través de la	DIRAC	

Poder del Estado	Funciones	Institución	Clientes principales
	mediación y el arbitraje.		
<b>Gobiernos Regionales</b>	Demarcación- titulación de las tierras comunales	Consejo Regional CONADETI	Comunidades indígenas
	Apoyar técnicamente a las comunidades en el proceso de aprobación y aprovechamiento racional de sus recursos regionales.	Gobiernos Regionales	
<b>Gobiernos Municipales</b>	Asignar tierras, conforme a la Ley de Municipios	Alcaldías	Privados Estado

El avance cualitativo de los últimos años ha sido el proceso de agrupación de instancias y funciones que permite un menor grado de dispersión, con la posibilidad de que los usuarios identifiquen de manera menos complicada, en qué instancia pueden obtener respuesta a sus necesidades.

**Tabla 4: Mapa Institucional del Sistema de Administración de Tierras en Nicaragua.**

<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
<b>Procuraduría General de la República</b>				
Creada mediante Decreto No. 36, (Publicado en La Gaceta No. 5, del 31 de Agosto de 1979), ejerce la representación legal del Estado de la República de Nicaragua en los negocios de cualquier naturaleza.				
La PGR se ha convertido en la institución líder en la conducción de los procesos de regularización de tierras en el país y es el mayor soporte para la ejecución del PRODEP. En representación del gobierno de Nicaragua gestiona el Programa de Regularización de la Propiedad.				
En lo relacionado con la propiedad, funciona en los aspectos de				
<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
Secretaría Ejecutiva del PRODEP	Es responsable por parte del estado nicaragüense para el PRODEP, no solo como signatario sino que la Secretaria Ejecutiva está dentro de su competencia y conlleva un alto grado de responsabilidad	Procuraduría de la Propiedad. CNCR. IP-PGR	Corte Suprema de Justicia INETER INIFOM y Alcaldías	Instituciones coejecutoras
Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones	Mediante el decreto-ley 11-90 de mayo de 1990, se creó la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones (CNRC), dependiendo de la Procuraduría General de Justicia, siendo en la actualidad parte del Sistema Integral de Reclamos de la Propiedad (SIARP), en el cual también participan la Intendencia de la Propiedad, y la Corte Suprema de Justicia	Notaria del Estado Procuraduría de la Propiedad	Intendencia de la Propiedad Registro de la Propiedad Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Propietarios urbanos y rurales, que fueron confiscados o expropiados y presentan reclamo.
Procuraduría de la propiedad	Dirigir, coordinar y supervisar, en representación del Estado, los procesos judiciales en materia de propiedad, mediante una eficiente y oportuna actuación en los diferentes conflictos que han sido objeto de confiscación, afectación, asignación o transferencia de bienes inmuebles, en los que el Estado tenga interés jurídico al amparo de las Leyes No. 85, 86, 88 y Decretos Presidenciales, emitidos en materia de Propiedad.	Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones. Notaría del Estado	Intendencia de la Propiedad Registro de la Propiedad Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Población en general
<b>Intendencia de la Propiedad (IP-PGR)</b>				

Instancia	Función con relación al PRODEP	Coordinación interna	Coordinación externa	Clientes
<p>A través de sus dependencias tramita los Títulos Agrarios y Urbanos respectivamente, es responsable del trámite de revisión administrativa de los títulos agrarios emitidos en el periodo de la transición de Gobierno entre Febrero – Abril de 1990 (Ley 88) y de las propiedades y parcelas urbanas (Leyes 85 y 86) en base a lo establecido en la Ley 278, es responsable de asegurar el proceso de indemnizaciones de las propiedades con demanda de saneamiento legal y titulación. La Intendencia, creada el año 1998 y reformada en el 2004, absorbió con el rango de Dirección General a las Oficinas de Titulación Rural, Titulación Urbana, Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones y Oficina de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Mediante el Decreto 33-2009. En el Arto 1." Adscripción y Transformación." Se define la relación con la PGR: De conformidad con el artículo 4 de la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, y sus reformas; concéntrese en materia presupuestaria, adscribase y transfórmese la Dirección General de la Intendencia de la Propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Intendencia de la Propiedad de la Procuraduría General de la República, como Ente Desconcentrado de la misma</p> <p>Actualmente se conforma por:</p>				
Instancia	Función con relación al PRODEP	Coordinación interna	Coordinación Externa	Clientes
<p>Dirección General de Cuantificación e Indemnización</p>	<p>resolver solicitudes de indemnización de los bienes de particulares reclamados que cumplan con los requisitos de ley; Cuantificar el valor de los bienes muebles e inmuebles afectados por confiscaciones, expropiaciones y ocupaciones de bienes; y, Informa a la Tesorería General de la República de los casos debidamente finiquitados ante la Notaría del Estado, para el respectivo pago</p>	<p>Dirección de Saneamiento y legalización Dirección de Titulación Unidad de Apoyo a la Regularización Dirección de Coordinación de Delegaciones</p>	<p>Tesorería de la República PGR Co ejecutores del PRODEP</p>	<p>Propietarios urbanos y rurales</p>
<p>Dirección de Saneamiento y Legalización</p>	<p>Revisar administrativamente las adquisiciones o traspasos de inmuebles efectuados al amparo de las Leyes; Determinar los mecanismos jurídicos para solucionar problemas encontrados en el proceso de saneamiento y legalización de propiedades</p> <p>Garantiza el trámite de inscripción de las escrituras públicas a favor de beneficiarios de la propiedad reformada en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble y Mercantil competente, así como administrar y coordinar con las dependencias del Estado las regulaciones del Decreto No. 36-91 y sus</p>	<p>Dirección de cuantificación Dirección de Titulación Dirección de Coordinación de Delegaciones</p>	<p>PGR Co ejecutores del PRODEP</p>	<p>Propietarios urbanos y rurales</p>

<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
	reformas, lo relativo al impuesto de Bienes Inmuebles.			
Dirección de Titulación	Que es la responsable de procesar, clasificar, controlar y manejar la información técnica y legal necesaria para la elaboración de escrituras de desmembración otorgamiento de títulos	Dirección de cuantificación Dirección de Saneamiento y Legalización Dirección de Coordinación de Delegaciones	PGR Co ejecutores del PRODEP	Propietarios urbanos y rurales, Desmovilizados: Ex Resistencia Nicaragüense, Ejército de Nicaragua, del Ministerio de Gobernación y desmovilizados, producto de los Acuerdos de Pacificación. Comunidades Indígenas
Dirección de Coordinación de Delegaciones	A quien le corresponde coordinar interna y externamente, así como la planificación de los trámites de procesos de revisión, análisis y resolución de los diferentes casos de propiedad que presenten los demandantes en las delegaciones departamentales	Dirección de Cuantificación Dirección de Saneamiento y Legalización Dirección de titulación	PGR Co ejecutores del PRODEP	Propietarios urbanos y rurales
Dirección de Planificación	Coordina la ejecución del PRODEP en la IP-PGR, es el enlace con la Secretaría Técnica. Establece los planes de trabajo y las coordinaciones con las instancias internas y externa para el proyecto.	Todas las áreas de la IP.	PGR Co ejecutores del PRODEP	
Vice-Intendencia de la Propiedad.	Coordina el proceso de planificación, monitoreo, y evaluación sobre asuntos de propiedad de las comunidades indígenas, brindando asistencia técnica al proceso de demarcación y titulación de las tierras de las comunidades indígenas de la Costa Caribe y las Cuencas de los ríos Coco, Bocay, Indio y Maíz. Así, como asistencia a las demandas de las comunidades indígenas del centro y norte del país. Tiene como función general la de: Coordinar la estrategia de participación de la Intendencia de la Propiedad en el marco de la Ley No. 445, en lo concerniente a las	Todas las áreas de la IP.	PGR Co ejecutores del PRODEP Gobiernos y Consejos Regionales de la Costa Caribe.	Comunidades Indígenas de la Costa Caribe.

Instancia	Función con relación al PRODEP	Coordinación interna	Coordinación externa	Clientes
	actividades de demarcación y titulación de tierras indígenas			
<b>Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)</b>				
<p>De acuerdo con su ley creadora, el MARENA tiene como objetivo fundamental coordinar y dirigir la política ambiental del Estado y promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la nación. En materia de Administración de Tierras tiene un “muy relevante papel” en la Administración del Sistema Nacional de ÁREAS Protegidas (SINAP) que se calcula en un 21% del territorio nacional. A pesar de que son pocas las categorías del SINAP que son enteramente estatales, la definición del uso de la tierra y el seguimiento a lo que pasa en estos territorios depende mucho de la administración que se realiza en el MARENA a través de los diversos mecanismos de trabajo como el Comanejo y la delegación de áreas. Estas tierras tienen restricciones de uso, en el marco de áreas protegidas, que constituyen el Sistema Nacional de Áreas protegidas. Estas áreas con restricciones variadas a su uso, también tienen restricciones para su posesión y dominio, de modo según el decreto presidencial, 14-99, del 15-02-1999, se establece que no se pueden otorgar títulos supletorios en Áreas Protegidas. Otra forma de participación en la administración de las tierras es por la revisión y aprobación de los estudios de impacto ambiental, necesarios para otorgar concesiones mineras y forestales, así como cualquier proyecto de aprovechamiento que se quiera realizar en el país.</p>				
Instancia	Función con relación al PRODEP	Coordinación interna	Coordinación externa	Clientes
Dirección General Patrimonio Natural del MARENA	En el marco del PRODEP, responsable de la implementación del componente Demarcación y Consolidación de Áreas Protegidas.	Dirección específicas de la DGPN Direcciones Generales del MARENA División General de Coordinación Territorial y Operaciones Centrales (DGCTOC)	Agencias co ejecutoras del PRODEP Organismos No Gubernamentales que manejan áreas protegidas Alcaldías Municipales	Propietarios de tierras en las ÁREAS Protegidas.
<b>Ministerio de Agropecuario y Forestal (MAGFOR)</b>				
<p>Al Ministerio Agropecuario y Forestal le corresponden las funciones siguientes:                      a) Formular políticas, planes y estrategias de desarrollo agropecuario y forestal; b) Identificar y priorizar la demanda de crédito y asistencia tecnológica de las actividades agropecuarias y forestales; <b>c) Formular y proponer la política de distribución, propiedad y uso de las tierras rurales del Estado;</b>                      d) Formular y dirigir los planes de sanidad animal y vegetal y administrar los sistemas cuarentenarios. Además, administrar y supervisar el Registro Nacional de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas, Peligrosas y otras Similares; todo de acuerdo con la Ley No. 274, "Ley Básica para la Regulación y Control de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas, Peligrosas y otras Similares"; e) Formular propuestas y coordinar con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, los programas de protección del sistema ecológico, con énfasis en la conservación de suelos y aguas                      En la nueva fase del PRODEP el MAGFOR no participa como coejecutor.                      Se recomienda su inclusión en el CIP y en el CTO.</p>				

<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
<b>Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)</b>				
<p>Es el órgano encargado de la investigación, inventario y evaluación de los recursos físicos del país; de ejecutar los estudios de ordenamiento territorial; de realizar los estudios para la prevención y mitigación de los efectos provocados por fenómenos naturales peligrosos; de realizar los estudios meteorológicos y geofísicos; de regular y efectuar los trabajos cartográficos y geodésicos; y de normar, regular, operar, actualizar y ejecutar el catastro físico nacional.</p> <p>A través de la Dirección General de Catastro Físico es responsable del levantamiento de la información de campo, la actualización de la información del Catastro Físico y de velar por su coincidencia con la del Registro de la Propiedad. Así mismo, apoya técnicamente en el suministro de los documentos cartográficos para la identificación de las parcelas, sus áreas y su ubicación con el fin de concluir el Saneamiento legal de las propiedades.</p>				
<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
Dirección General de Catastro Físico.	<p>1) Mantiene el sistema nacional de catastro de la propiedad, integrado por las bases de datos cartográfica y alfanumérica catastral, garantizando su actualización en el ámbito nacional.</p> <p>2) Regula, opera, actualiza y mantiene el catastro físico nacional en lo que corresponda, así como los registros catastrales mediante el intercambio con el Registro Público de la Propiedad inmueble, velando por el control y seguimiento de la dinámica de la propiedad urbana y rural del país.</p> <p>3) Realiza en el nivel nacional, el levantamiento, procesamiento, análisis y suministro de la información catastral de carácter multifinanciero.</p> <p>4) Moderniza la base de datos catastrales en forma digital, para proporcionar un servicio eficiente que facilite la toma de decisiones</p> <p>Del mismo modo regula, opera y actualiza el Catastro Físico Nacional mediante el intercambio de información con el Registro Público de la Propiedad Inmueble, velando por el control y seguimiento de la dinámica de la propiedad urbana y rural del país.</p>	<p>Dirección de Asesoría Técnica Sistema de Información Territorial (SIT)</p> <p>Dirección de Mantenimiento y Delegatarias</p> <p>Dirección de Actualización.</p> <p>Dirección de Mantenimiento</p> <p>Dirección de Geodesia y Cartografía</p>	<p>Co ejecutores del PRODEP</p> <p>Alcaldías</p>	<p>Población en general</p> <p>Alcaldías</p> <p>Organismos de Apoyo al Catastro Municipal</p>
Dirección de Ordenamiento Territorial	<p>1) Analiza y caracteriza el territorio nacional, en función de su problemática, potencialidades y restricciones, para elaborar estudios de ordenamiento territorial en el nivel nacional, regional, departamental, municipal y urbano.</p> <p>2) Coordina los estudios que permitan la integración</p>	<p>Dirección de Asesoría Técnica Sistema de Información Territorial (SIT)</p> <p>Dirección de Mantenimiento y</p>	<p>Co ejecutores del PRODEP</p> <p>Alcaldías</p>	<p>Alcaldías Organismos de Apoyo al Ordenamiento Territorial.</p>

Instancia	Función con relación al PRODEP	Coordinación interna	Coordinación externa	Clientes
	<p>de variables físicas naturales del territorio en concordancia con las variables socioeconómicas, a fin de elaborar propuestas estratégicas para el ordenamiento territorial y las fuerzas productivas para el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales y la prevención y mitigación de los desastres naturales.</p> <p>3) Establece, opera y actualiza, en coordinación con otros organismos del Estado, el Sistema de Información Territorial, a fin de consolidar el Sistema de Información Territorial Nacional</p>	<p>Delegatarias                      Dirección de Actualización.                      Dirección de Mantenimiento                      Dirección de Catastro                      Dirección de Geodesia y Cartografía</p>		
<p>Dirección de Geodesia y cartografía</p>	<p>1) Establece y mantiene las redes geodésicas de estaciones de triangulación, gravimétricas y geomagnéticas de observación satelital, nivelación y poligonales sobre el territorio nacional, construyendo monumentos adecuados en sus vértices, ciudades y sitios importantes, además el establecimiento y mantenimiento de los vértices, líneas que definen el trazo de límites municipales y departamentales y de las fronteras internacionales del país.</p> <p>2) Promueve, coordina, regula y elabora lo relacionado con los trabajos geodésicos y cartográficos que se realizan en el país, siendo la institución encargada del procesamiento, edición y publicación de los trabajos resultantes.</p> <p>3) Desarrolla el Sistema Nacional de Cartografía Digital, integrando los sistemas fotogramétricos, geodésicos y cartográficos, así como las bases de datos especializadas, como base fundamental para la preparación y edición de la cartografía topográfica y temática del territorio nacional.</p>	<p>Dirección de Asesoría Técnica Sistema de Información Territorial (SIT)                      Dirección de Mantenimiento y Delegatarias                      Dirección de Actualización.                      Dirección de Mantenimiento                      Dirección de Catastro</p>		

<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
<b>Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)</b>				
<p>El INIFOM fue creado mediante el decreto 497 de febrero de 1990133 como ente autónomo del Estado. La finalidad del INIFOM es el fomento del desarrollo institucional de los municipios en general, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la administración pública municipal, la promoción de la participación ciudadana y de las capacidades necesarias para los procesos de descentralización y desarrollo local</p> <p>De acuerdo al Arto. 5 de ley orgánica: k) Brindar asistencia técnica y asesoría en el diseño, organización y desarrollo de los Sistemas de Catastro Municipal y para su coordinación con el Catastro Nacional.</p> <p>Ha llevado a cabo el proyecto de catastros municipales, para fines fundamentalmente fiscales, Tiene diferentes niveles de acuerdo al avance que tienen las alcaldías en el Catastro.</p>				
<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
Dirección de Planificación y Catastro.	Facilitar apoyo y asistencia técnica a fin de que las Alcaldías operen sus propios catastros con apoyo de las instituciones vinculadas a la Comisión Nacional de Catastro, dentro de un sistema nacional homogéneo. De forma específica facilita la coordinación entre las municipalidades y las instituciones que participan en el PRODEP en las actividades de levantamiento catastral, regularización y demarcación de áreas protegidas	Servicios Municipales Coordinación y Gestión de Recursos. Finanzas Municipales. Comité Técnico.	Alcaldías, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Instituciones Coejecutoras.	Alcaldías
<b>Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR)</b>				
<p>Aumentar el acceso a vivienda tanto en el campo como en la ciudad, con estrategias y acciones que permitan a las familias nicaragüenses, adquirir una vivienda digna y segura en condiciones favorables y el menor tiempo posible, para lo cual se realizan coordinaciones con instituciones del sector público y privado. Es responsable directo de la creación y administración del Banco de Tierras, establecido conforme a la Ley 677: <b>Ley Especial para el Fomento de la Construcción de Vivienda y Acceso a la Vivienda de Interés Social</b></p>				
<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
Presidencia Ejecutiva	<i>No participa en la ejecución del PRODEP</i> Su función en sistema de administración de tierras es: establecer y administrar el banco de tierras para viviendas de interés social	Gerencia General Gerencia de Operaciones	Alcaldías, Gobiernos Regionales, Consejos Regionales, Sector privado y MARENA	Población de bajos, moderados y medianos ingresos
<b>Instancias del Poder Judicial – Corte Suprema de Justicia</b>				
<p><i>Entre las principales atribuciones de la Corte Suprema de Justicia tenemos:</i></p> <p>1. Organizar y dirigir la administración de justicia. 2. Conocer y resolver los recursos ordinarios y extraordinarios que se presenten contra las resoluciones de los tribunales de justicia de la República, de acuerdo con los procedimientos establecidos por ley. 3. Conocer y resolver los recursos de amparo por violación de los derechos establecidos en la Constitución, de acuerdo a la Ley de Amparo. 4. Conocer y resolver los recursos por inconstitucionalidad de la ley.</p>				

<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
Dirección Alternativa de Conflictos (DIRAC)	Contribuir a la solución de los conflictos en materia de la propiedad, a través de los métodos alternos de solución establecidos en la Ley 278, como son: la mediación y el arbitraje, a fin de garantizar a la sociedad nicaragüense un mejor acceso a la justicia y propiciar un clima de mayor estabilidad social y económica para el país.  A partir de los casos radicados en los juzgados se procede en primer lugar al trámite de mediación. En caso de no haber acuerdo, y una de las partes lo solicita, se puede pasar a la instancia de arbitraje.	Oficina de Arbitraje Registro de la Propiedad Juzgados Locales	Co ejecutores del PRODEP	Población en general, particularmente aquellos involucrados en conflictos derivados de la propiedad.
Tribunales de justicia	Atención de juicios de propiedad, que abarcan a los jueces locales, ubicados en los municipios, y a los jueces de distrito (segunda instancia), ubicados en las cabeceras departamentales. Estos juicios se someten a la instancia de mediación y arbitraje para acelerar los procesos.	DIRAC Registro de la Propiedad Circunscripciones, Tribunales de Apelación	Auxilio Judicial PGR Ministerio Público	Población en general
Registros Públicos	Responsable de regular a través de la inscripción registral del título, la tradición del dominio de Bienes Inmuebles y demás derechos reales sobre Inmuebles, la inscripción de personas jurídicas mercantiles y demás actos y contratos en materia mercantil, y los efectos jurídicos que produce mediante la aplicación de los principios y normas del Derecho Registral. Existen registros públicos en Managua y en las cabeceras departamentales.	Registros de la Propiedad departamentales, Corte Suprema de Justicia en pleno	Co ejecutores del PRODEP	Propietarios de bienes inmuebles
<b>Alcaldías</b>				
Según la ley de municipalidades, las competencias de las alcaldías son muy amplias, incluyendo aspectos que tienen relación con la administración de las tierras, tanto urbanas como rurales. Se incluyen, la "Planificación, normación y control del uso y del desarrollo urbano, suburbano y rural (artículo 7 acápite 5). Sin embargo en el desglose de este acápite 5 se observa que estas atribuciones son más dirigidas al ámbito urbano y del subsuelo. Las municipalidades son personas jurídicas de derecho público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, siendo una de sus partes constitutivas la autonomía con respecto				

<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
<p>a los cuatro poderes del Estado.</p> <p>Administran el Impuesto de bienes inmuebles que anteriormente era una atribución del Gobierno Central. La mayor incidencia ha sido sobre el ámbito urbano, con dificultades en el rural.</p> <p>A nivel del área de influencia del PRODEP hay un desarrollo de las capacidades que depende de la capacidad que han tenido los municipios para gestionar recursos de cooperación y así desarrollar el Catastro o los planes de ordenamiento territorial.</p> <p>Hay municipios con mucha capacidad de recursos financieros y técnicos como Estelí, Jalapa, La Dalia entre otros dentro del ámbito de la nueva fase del proyecto.</p>				
<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
Catastro (IBI)	Establecimiento del Catastro Municipal, determinar el impuesto de bienes inmuebles	Oficinas de recaudación Dirección de Planificación / Desarrollo Urbano	INIFOM INETER Registro de la Propiedad	Propietarios urbanos y rurales
Direcciones de Planificación / Desarrollo Urbano	Proyectar el crecimiento urbano y rural, considera la aplicación de la Ley 309, Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos,	Catastro	INIFOM INETER MARENA	Población en general
<i>Instancias de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe</i>				
<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
Consejos Regionales	De acuerdo a sus competencias, tienen la responsabilidad de promover los procedimientos de demarcación- titulación de las tierras comunales, para lo cual deberá coordinarse con el Gobierno Central.  Corresponde al Consejo Regional Autónomo, a través de la Comisión de Demarcación, resolver los conflictos limítrofes entre comunidades, que estas mismas no logren resolver de manera directa entre ellas y si ha sido agotada la intervención de las autoridades territoriales.	Secretarías del Consejo	Ministerio de Hacienda y Crédito Público PGR Intendencia de la Propiedad MARENA Gobierno de comunidades indígenas	Comunidades indígenas
Gobiernos Regionales	Las autoridades regionales tienen que ver el otorgamiento de concesiones, y los procesos para la demarcación de las tierras comunales indígenas.		Ministerio de Hacienda y Crédito Público PGR Intendencia de la Propiedad	Comunidades indígenas

<i>Instancia</i>	<i>Función con relación al PRODEP</i>	<i>Coordinación interna</i>	<i>Coordinación externa</i>	<i>Clientes</i>
			MARENA Gobierno de comunidades indígenas	
Comunidades indígenas	Conforme a la Ley 445, las asambleas comunales constituyen la expresión representativa de las comunidades indígenas, y que a su vez eligen, de acuerdo a sus propias costumbres y tradiciones, a las autoridades territoriales quienes, en el contexto de la administración de tierras, podrán otorgar autorizaciones para el aprovechamiento de las tierras comunales de los recursos naturales a favor de terceros, siempre cuando sean mandados expresamente para ello por la Asamblea Comunal. Para realizar actividades de subsistencia no se requerirá de dicha autorización.	Asambleas comunitarias	Consejo Regional CONADETI PGR Intendencia de la Propiedad MARENA	Comunidades indígenas
Comisión Nacional de Demarcación de Territorios Indígenas	Aprobar el Plan General de Medición, amojonamiento y Titulación y su presupuesto. Resolver los conflictos de Demarcación y Titulación en las comunidades Indígenas de las cuencas Coco, Bocay, Indio y Maíz que se encuentran fuera de la jurisdicción de las Regiones Autónomas. Resolver en torno a la solicitud de demarcación y titulación, pudiendo confirmar, revocar, modificar el proyecto de resolución de Demarcación y Titulación.	Consejos Regionales Autónomos que alternativamente la presiden. Etnias de las Regiones Autónomas.	Gobierno de comunidades indígenas Intendencia de la Propiedad MAGFOR INETER, MARENA Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas de la Asamblea Nacional Alcaldes de los Municipios comprendidos en el área de demarcación y Titulación.	Comunidades indígenas
Secretaría para el Desarrollo de la Costa Atlántica	Tiene bajo su responsabilidad la ejecución del Componente Indígena del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad y coordina todo lo referente al mismo.	Consejos Regionales Gobiernos Regionales	CONADETI Gobiernos de comunidades indígenas	Comunidades indígenas

### 3.4 Análisis comparativo entre el Marco Legal y las Funciones Institucionales.

El Marco Legal concebido como el conjunto de regulaciones que tienen una base legal para la organización institucional y las funciones institucionales que se constituyen como el funcionamiento real en términos de servicios que prestan las instituciones, por lo que no se puede considerar que la relación es directamente efectiva. En el cuadro siguiente se ilustra la relación entre el marco legal y las funciones institucionales relativas al programa que se puede apreciar en las instituciones que se relacionan con el PRODEP en el marco de la Administración de Tierras en Nicaragua.

**Tabla 5, Marco Legal y Funciones Institucionales para la Administración de Tierras, 2012**

Institución	Marco Legal	Funciones relativas al PRODEP
<b>Participantes en el PRODEP</b>		
Procuraduría General de la República PGR	Acuerdos Presidenciales, 447-2007, 492-2008, 33-2009 y 57-2009. Convenio de Préstamo	Es la agencia rectora, representa al gobierno para la ejecución del programa. Preside el Comité Interinstitucional del Programa de Ordenamiento de la Propiedad.
Secretaria Técnica del PRODEP	Convenio de préstamo. Acuerdo	Encargada de los aspectos operativos y administrativos del Programa.
Intendencia de la Propiedad-PGR	LEY 290 Reformas y Adiciones al Decreto 71-98, Reglamento a la Ley No. 290, Decreto No. 25-2006, La Gaceta 91 y 92 del 11 y 12 de mayo 2006 DECRETO No. 130-2004 Decreto 33-2009 Decreto 48-2010	Coordina en conjunto con la PGR, INETER, Corte Suprema de Justicia, Alcaldías Municipales y Poder Ciudadano, todos los trabajos de regularización, saneamiento legal, caracterización de las propiedades; hasta culminar con la emisión y entrega de los documentos legales de propiedad.
Vice-intendencia de la Propiedad	Ley No. 445 Ley de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas	La Vice-Intendencia de la Propiedad, coordina con la Secretaría para el Desarrollo de la Costa Caribe y la CONADETI el proceso de demarcación y titulación de tierras indígenas.
Corte Suprema de Justicia – Registro de la Propiedad	Ley 698 General de los Registro Públicos.	Coordina en conjunto con el INETER la implementación del Sistema Integrado de Información Catastral y Registral – SIICAR. Así mismo es responsable de certificación y registro de propiedades.
Corte Suprema de Justicia – Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, DIRAC.	Ley 278, Ley de la Propiedad Reformada, Urbana y Agraria. Ley 540, ley de Mediación y Arbitraje de la República de Nicaragua.	La DIRAC es responsable de brindar servicios de Mediación como herramienta para la solución de los conflictos de la propiedad, surgidos durante el proceso de regularización
Instituto Nicaragüense de	Ley 311 “Ley Orgánica del INETER”. Ley 509. Ley General de Catastro	Responsable de las acciones de levantamiento catastral, con el MARENA



Institución	Marco Legal	Funciones relativas al PRODEP
		administración de la tierra.

*Fuente:* Elaboración propia en base a leyes y entrevistas institucionales.

### 3.5 Servicios del Sistema de Regularización de Tierras.

El sistema de administración de tierra ofrece tres productos claves que posibilitan el funcionamiento del mercado de tierras para el desarrollo de las transacciones mercantiles, de financiamiento y seguridad patrimonial.

- Asignación de la propiedad
- Delimitación del área de las propiedades, y
- Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

Los servicios que a través del PRODEP se realizan para la Regularización de Tierras en función de garantizar los productos necesarios para los usuarios se describen en la tabla siguiente:

**Tabla 6, Mapeo de los Servicios de Administración de Tierras en Nicaragua.**

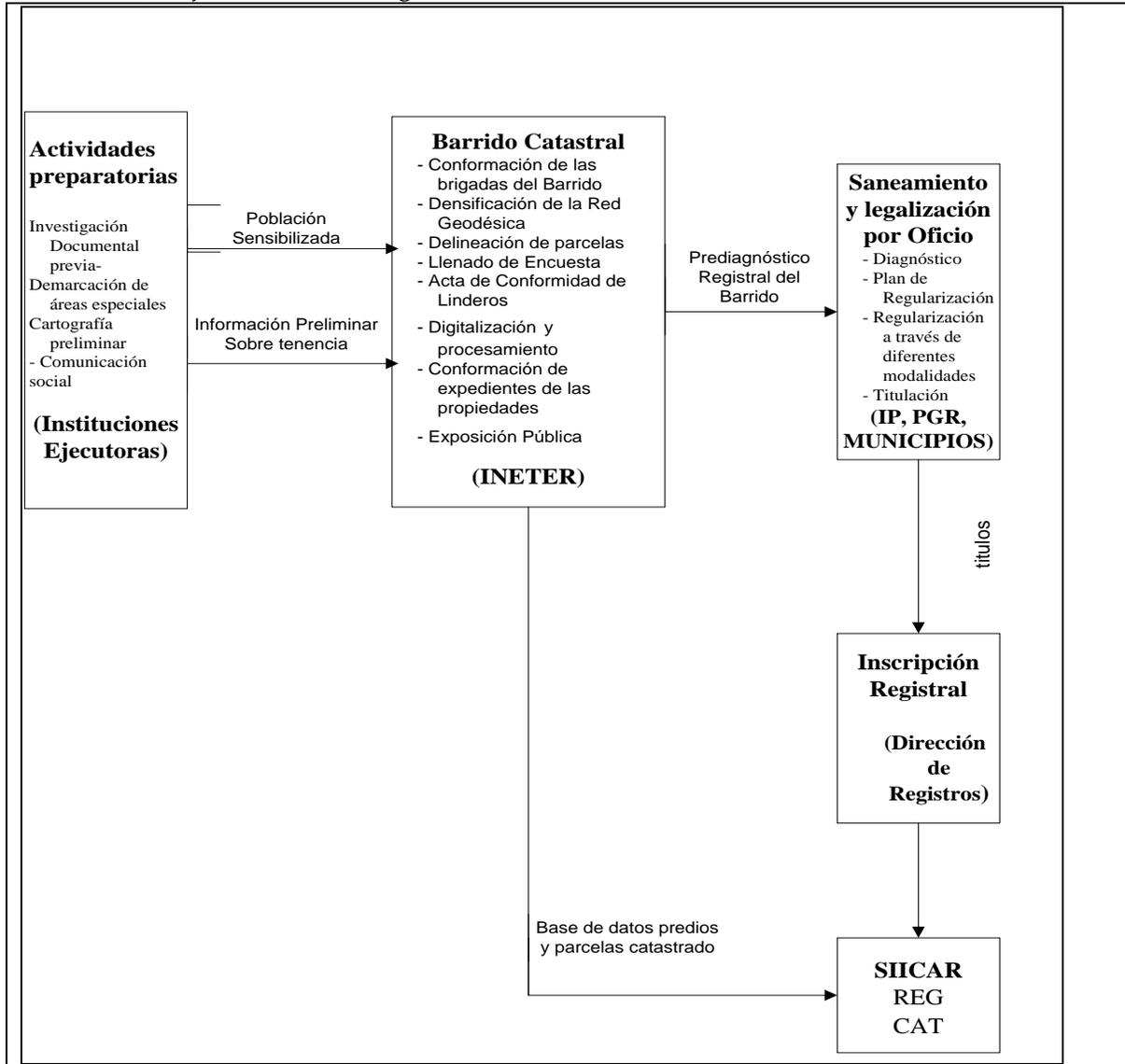
Servicio	Descripción	Responsable - Participantes
<b>Servicios Directos</b>		
Barrido Catastral	Recolección en campo de la información sobre tenencia de la tierra, la delineación catastral de las parcelas para la actualización y/o creación de las bases de datos alfanumérica y gráfica.	INETER Participan en el proceso: la IP-PGR
	La información sobre la tenencia es recolectada en campo por la IP a través de una encuesta de caracterización y posteriormente es confrontada con la información proveniente de las bases de datos de las instituciones y en la etapa de Exposición Pública es validada por la población.	Intendencia de la Propiedad
Saneamiento y Legalización	Regularización: garantizar las acciones legales y administrativas necesarias para brindarle seguridad sobre la tenencia de la tierra a través de la rectificación de documentos legales, inscripciones de títulos o escrituras, ingreso de propiedades en situación legal regular al SIICAR y otras modalidades que aseguran los derechos de propiedad. Titulación: garantizar el otorgamiento del documento que respalda la propiedad de la tierra a la persona o grupo beneficiario	Intendencia de la Propiedad DIRAC
Registro	Es un servicio prestado por el Registro de la Propiedad adscrita a la Corte Suprema de Justicia y que consiste en:	Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil

Servicio	Descripción	Responsable - Participantes
	a. Inscripción de documentos públicos relacionados con bienes inmuebles. b. Extender certificaciones de los asientos registrales tanto de bienes inmuebles. c. Facilitar la información contenida en los libros de registro a los usuarios que lo requieran.	
Titulación	Titulación: garantizar el otorgamiento del documento que respalda la propiedad de la tierra a la persona o grupo beneficiario.	Intendencia de la Propiedad Gobiernos Locales
<b>Servicios para Zonas Especiales</b>		
Demarcación de Comunidades Indígenas	Las acciones de demarcación y titulación se realizan bajo el principio de propiedad comunal, sea esta de Territorios o de comunidades. Las acciones se enmarcan en la Ley del Régimen de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz en vigencia a partir del año 2003.	INETER – Catastro Físico. Vice intendencia de la Propiedad Gobiernos Regionales Autónomos CONADETI
Demarcación de ÁREAS Protegidas	Demarcación, actualización de límites, geo referenciación, rotulación y educación ambiental.	INETER – Catastro Físico. MARENA – Dirección de Patrimonio Natural.
Demarcación de Zonas especiales.	Definición de límites municipales y de centros urbanos, zonas costeras y zonas especiales en frontera.	INETER – Catastro Físico y Dirección de ordenamiento territorial. Gobiernos Municipales.
<b>SERVICIOS DE APOYO</b>		
Apoyo al desarrollo del Catastro Municipal	Proveer de la información catastral proveniente del barrido para que la alcaldía mejore el Catastro Municipal.	INETER – Catastro Físico INIFOM Gobiernos Municipales.
Mediación de Conflictos	Los conflictos de linderos, servidumbres, invasiones y otros identificados por los técnicos de la brigada.	DIRAC IP-PGR
Sistema de Información Integrado Catastro Registro (SIICAR)	Herramienta definida en una plataforma tecnológica moderna como herramienta a través de la cual se vinculen las bases de datos oficiales del RPP y el INETER en materia de propiedad con la finalidad de asegurar la coincidencia, automatizar y simplificar el servicio.	INETER – Catastro Físico Registro Público de la Propiedad
Sistema de Información de la Titulación de la Tierra (SIIPRO)	Sistema donde se desarrollan todos los procesos tramitales, desde la recepción de la solicitud hasta la respuesta al beneficiario.	IP-PGR

El proceso que desarrolla el PRODEP tiene como finalidad regularizar toda la propiedad del territorio de intervención mediante un proceso que se basa en un Barrido catastral mediante el cual todas las propiedades son reconocidas y sometidas a un proceso de revisión para finalmente alimentar un sistema de registro más ágil y confiable en el cual las siguientes transacciones sean mucho más eficientes.

La ejecución del PRODEP comprende tres actividades principales que i) el Barrido Catastral, mediante el cual se establecen las bases para el nuevo sistema de trabajo, ii) el Saneamiento y Registro, que sienta las bases jurídicas del sistema, y iii) la titulación, que proporciona a los usuarios de la documentación que le da el respaldo jurídico de la propiedad de la tierra. El flujo siguiente describe, en forma resumida, como se realiza el proceso del proyecto identificando el papel de las instituciones participantes.

Ilustración 2, Flujo del Sistema de Regularización del PRODEP



Las instituciones que tienen competencia para la aplicación de procesos de regularización de derechos de propiedad son:

- i. La Intendencia de la Propiedad a través de sus dependencias tramita Títulos Agrarios y Urbanos, es responsable del trámite de revisión administrativa de los títulos agrarios emitidos en el período de la transición de Gobierno Febrero – Abril de 1990 (Ley 88) y de las propiedades y parcelas urbanas (Leyes 85 y 86) en base a lo establecido en la Ley 278, responsable de asegurar el proceso de indemnizaciones de las propiedades con demanda de saneamiento legal y titulación.
- ii. Las Municipalidades: Se encargan de la titulación individual de las zonas urbanas en base al mandato establecido en la Ley 309 de Asentamientos Humanos Espontáneos

que establece que las tierras privadas, nacionales o estatales sobre las que se hayan establecido asentamientos humanos en el período comprendido entre el 25 de febrero de 1990 hasta diciembre de 1998 serán administradas por los municipios con potestad de transferir derechos a terceros. Leyes 85 y 86 en concordancia con el Plan de Arbitrios Municipal.

- iii. Corte Suprema de Justicia a través de: Instancia Judicial, Registro de la Propiedad y DIRAC. Resuelve los casos que legalmente requieren de la intervención judicial, facilita información para el análisis legal de las propiedades, inscribe las propiedades regularizadas tanto de particulares como del Estado en forma expedita y rectifica los datos de los asientos previo proceso que se establecerá en las reformas legales siempre y cuando no exista conflicto entre las partes y es responsable de identificar, capacitar y coordinar el trabajo de los mediadores comunitarios.
- iv. Procuraduría General de la República: Autorización de Instrumentos Públicos que conlleven al Saneamiento legal de Propiedades a favor del Estado.

### 3.6 Análisis de los mecanismos de coordinación del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad.

La organización para la ejecución del PRODEP comprende a los órganos de dirección política y técnica, representados en el Comité Interinstitucional del Programa y Comité Técnico Operativo del Programa. A nivel de la estructura operacional administrativa se ha estructurado la Secretaría Ejecutiva como órgano especializado para la conducción técnica y administrativa de los procesos del programa. En el nivel operativo están las instituciones ejecutoras que realizan las operaciones del sistema de administración de tierras en el marco del programa.

#### 3.6.1 Estructura de Coordinación Política.

La agencia rectora del Proyecto es la Procuraduría General de la República y en atención a los Acuerdos Presidenciales, 447-2007, 492-2008, 33-2009 y 57-2009, la estructura directiva del PRODEP se integra de la siguiente manera:

**COMITÉS.** Son instancias de coordinación del PRODEP que permiten la coordinación a nivel político o técnico. A nivel nacional se han organizado dos comités para la coordinación del programa los que se han denominado CIP y CTO.

**El Comité Interinstitucional del Programa (CIP):** Tiene la competencia de formular, coordinar y dictar las políticas relacionadas con la propiedad urbana y rural, asegurar la coordinación interinstitucional efectiva y supervisar la preparación e implementación del Programa de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP).

El (CIP) estará conformado por los titulares, o en quien deleguen los mismos, por las siguientes instituciones:

- a) Procuraduría General de la República, quien lo presidirá, y goza de voto dirimente, en caso de empate.
- b) Intendencia de la Propiedad.
- c) Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- d) Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).
- e) Corte Suprema de Justicia (CSJ).

El CIP podrá invitar a participar en las reuniones a otros titulares o representantes de la Administración Pública, centralizada o descentralizada, territorial o autónoma que se encuentran relacionados con las actividades del proyecto y de tema de agenda a tratar.

Este comité se ha vuelto muy funcional y clave para la coordinación del proyecto; el liderazgo de la PGR es fundamental, pero igual la CSJ ha tomado un papel relevante en el cual se incluye la participación de los miembros de la comisión de registro que son tres magistrados. Lo que se puede recomendar es la regularidad en las sesiones que deben ser regulares en función de la programación del PRODEP (incluir en su programación) para la aprobación de las políticas e instrumentos de trabajo anual. En otro orden, es una demanda de las instituciones que sean incorporadas al menos el MARENA, para dar consistencia no solo al componente de ÁREAS Protegidas, sino también en el análisis ambiental del PRODEP. Otro actor importante es el INIFOM como vocero de las municipalidades a las cuales se debe dar un papel más activo no solo en el Catastro sino en la operación del proyecto en acciones tales como el barrido catastral o la titulación.

**Comité Técnico Operativo del Proyecto.** El CIP contará con un Comité Técnico Operativo (CTO), de carácter consultivo, no obligatorio, con el propósito de garantizar la implementación operativa del Programa de forma eficaz y eficiente, conforme a los lineamientos del CIP. El CTO estará conformado, por aquellos servidores públicos, que en el ejercicio de sus funciones de carácter técnico, en representación de su Institución, guarden estrecha relación con el programa, y que serán nombrados por el CIP. Las atribuciones y funciones del CTO, serán establecidas por el CIP. El CTO será presidido por el Procurador General de la República, o en quien delegue. Decreto 492-2008.

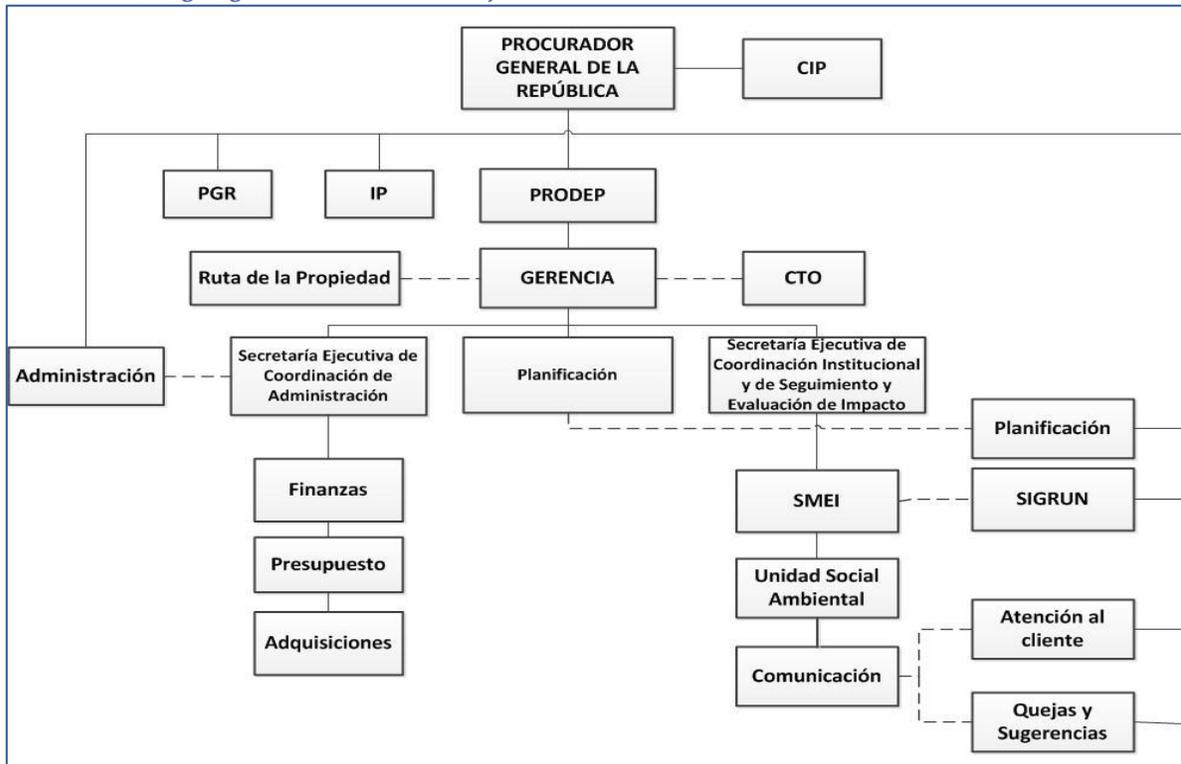
El CTO como instrumento es poco usado. Es más regular y funcional la estructura (no oficial) en la que los Coordinadores de Componente participan con la secretaría técnica para la planificación, operación y seguimiento del programa. Sin embargo, hay que anotar que los coordinadores técnicos no solo cumplen funciones dentro del programa sino que asumen funciones institucionales tales es el caso de la IP-PGR en donde la coordinadora es Directora de Planificación; en INIFOM el Coordinador es Director de Planificación y tiene menos funciones en el PRODEP; En Registro de la CSJ el coordinador del componente

también tiene funciones en la dirección institucional. En el caso de INETER, en donde el PRODEP funciona como una dirección institucional, el coordinador está en función del Programa, pero tiene poca coordinación con otras direcciones tales como Ordenamiento Territorial y Geofísica.

### 3.6.2 Estructura Operativa

El Programa funcional operativamente desde su ubicación en la PGR, donde las funciones gerenciales las realiza la Secretaría Ejecutiva, que tiene el propósito de garantizar la implementación operativa del Programa de forma eficaz y eficiente, conforme los lineamientos del Comité Interinstitucional del Programa.

Ilustración 3, Organigrama de la Secretaria Ejecutiva del PRODEP



Las responsabilidades de la Secretaría Ejecutiva son:

- Consensuar los lineamientos generales y programas institucionales a ser considerados en la formulación e implementación del Proyecto y de las Políticas Públicas.
- Asegurar la coordinación eficaz entre las diferentes instituciones involucradas en el proyecto a fin de que la formulación y ejecución del mismo se desarrolle de forma ordenada y en un marco de armonía interinstitucional.

- c) Organizar las instancias necesarias que servirán de apoyo para la formulación e implementación del mismo.
- d) Aprobar los instrumentos, Acuerdos y Convenios subsidiarios que servirán de base para la ejecución física y financiera del proyecto.
- e) Dictar su reglamento interno de funcionamiento.

La Secretaría Ejecutiva, cuenta con una Coordinación, una Unidad Financiera y una Unidad de Adquisiciones; las funciones se han incorporado en el Manual de Operaciones, y el Manual Administrativo Financiero del Programa.

La Unidad de Coordinación Técnica del Proyecto es parte de la Secretaría Ejecutiva, las responsabilidades y funciones principales consisten en:

- Coordinar, desde el punto de vista técnico el desarrollo de las actividades conforme a las prioridades definidas por el Comité Interinstitucional del Programa (CIP) y el Banco Mundial. Su principal responsabilidad es la coordinación interinstitucional e inter-sectorial, a nivel técnico. El Coordinador Técnico ejerce las funciones de Secretario Ejecutivo Adjunto del Programa.
- Coordinar la programación y evaluación de los componentes técnicos en base a lo establecido en el PAD y el PIP.
- Monitorear el desarrollo de las actividades del proyecto, asegurando el cumplimiento de las metas del proyecto y la aplicación de las salvaguardas sociales y ambientales del BM.
- Asegurar la integración de información de las distintas instituciones involucradas y sistematizarlas en planes y propuestas.
- Apoyar la ejecución de concursos públicos pertinentes para la implementación de las actividades de los componentes del Proyecto.
- Establecer y mantener mecanismos de coordinación que garanticen la participación constante y adecuada de todas las instituciones involucradas en las actividades del Proyecto.
- Asegurar que las reformas legales e institucionales se realicen al momento oportuno durante la implementación del Proyecto.
- Garantizar la actualización de los planes de trabajo y el calendario de actividades del proyecto.
- Administrar el manejo de los riesgos del proyecto.
- Garantizar la implementación de la Estrategia de Género del PRODEP, en cada uno de los componentes.

La Unidad Financiera del Proyecto: Sus responsabilidades y funciones principales son:

- Garantizar el manejo eficiente de los recursos financieros del Proyecto, de manera que permita que el mismo se ejecute conforme a sus objetivos y metas y de acuerdo a las Normas y Procedimientos del Banco Mundial y de cualquier otra fuente de recursos.

- Asegurar la correcta y eficiente implementación del sistema financiero que permita contar con registros confiables y oportunos de los fondos recibidos y los pagos efectuados, a fin de generar la información financiera útil, confiable, completa y verificable para el seguimiento y evaluación de la ejecución del Proyecto.
- Establecer, desarrollar y ejercer el área financiera del proyecto.
- Asegurar la implementación de manuales de procedimientos y operaciones financieras en las diferentes áreas del proyecto y a nivel de cada una de las instituciones ejecutoras.
- Asistir a los diferentes componentes en la preparación del Plan Operativo Anual (POA) y el presupuesto anual, seguimiento financiero y el análisis de las variaciones.
- Llevar un control actualizado del inventario de bienes adquiridos con cargo a los fondos del PRODEP.

La Unidad de Adquisiciones del Proyecto.: Sus responsabilidades y funciones principales consisten en:

- Garantizar que toda la documentación requerida para lograr la efectividad del Proyecto se lleven a cabo durante el período establecido y de acuerdo a las recomendaciones del Banco.
- Garantizar que las Adquisiciones y Contrataciones del Proyecto Ordenamiento de la Propiedad durante el período de efectividad del Acuerdo de Crédito se efectúen de manera eficaz, eficiente y oportuna de conformidad con las Normas y Procedimientos establecidos por el Banco Mundial y por la Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua.
- Apoyar a las entidades coejecutoras de los componentes del Programa, en la revisión, aprobación y realización de las actividades preparatorias para el desarrollo de los procesos de contrataciones y adquisiciones de acuerdo a sus planes operativos anuales.

También funciona una pequeña Unidad encargada del Monitoreo y Evaluación del Impacto del Programa (SMEI), quien tiene la responsabilidad de asegurar la evaluación de los indicadores de impacto, mediante la realización de estudios, talleres, grupos focales y recolección de estadísticas.

La secretaría ejecutiva cuenta con las condiciones y recibe el apoyo del programa para su funcionamiento, las acciones de operación se realizan en el marco del MANOP. En términos de capacidad técnica cuenta con el personal entrenado. Se puede observar, que en su estructura le hacen falta capacidades en el ámbito legal, pues el PRODEP tiene mucha actividad en este ámbito.

Particularmente en cada una de las instituciones ejecutoras del proyecto se mantendrá una pequeña de Oficina de Coordinación de las actividades del PRODEP bajo la responsabilidad de la institución.

Esta Oficina de Coordinación (UCC / Unidad de Coordinación de Componente) tendrá la función de coordinar, planificar, supervisar, aprobar los productos, dar seguimiento a los planes operativos y la presentación de informes de avance físico y financieros, de forma mensual, trimestral y anual. Así mismo, es responsable de ejecución y control del presupuesto y los bienes, según lo establecido en el Convenio y las Normas y Procedimientos del Banco Mundial y el Gobierno de Nicaragua.

La UCC en cada institución ejecutora está conformada por especialistas técnicos y un pequeño equipo de apoyo para los aspectos administrativos y financieros.

### **Instituciones Agencias Coejecutoras del Programa.**

Son aquellas instituciones del sector público que realizan una actividad dentro del PRODEP y que para su eficaz trabajo recibe fondos del crédito que deben ser usados en las actividades definidas en el convenio de préstamo y de acuerdo a los procedimientos del Banco y las leyes nacionales aplicables. Las agencias coejecutoras del PRODEP son:

1. Intendencia de la Propiedad – PGR. incluyendo a la Vice Intendencia de la Propiedad para Asuntos de la Costa Caribe
2. Instituto de Estudios Territoriales – INETER.
3. Corte Suprema de Justicia, a través de los Registro Públicos y la DIRAC.
4. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales – MARENA, a través de la Dirección de Patrimonio Natural.
5. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal – INIFOM y a través de él, las municipalidades en el área de cobertura del Prodep.
6. Secretaría para el Desarrollo de la Costa Caribe (SDC).

Algunas consideraciones importantes:

1. La rectoría y el liderazgo de la PGR, han puesto de manifiesto que el PRODEP es un programa de relevancia para el gobierno y la sociedad nicaragüense, que se ha ubicado en el espacio institucional adecuado y se desarrolla con mayor eficacia, en el marco de una problemática muy compleja como es el tema de la propiedad.
2. El CIP y el CTO. El cambio fundamental es el funcionamiento del organismo de coordinación a más alto nivel como es el Comité interinstitucional del programa que ha permitido la delineación de las políticas para operar como un proyecto coherente. La participación de los magistrados de la CSJ que son miembros de la comisión de registro ha mejorado la participación y acciones para el desarrollo del registro que son consistentes con las metas institucionales. Se recomienda invitar al CIP al menos a MARENA y el INIFOM. El CTO no tiene un funcionamiento fluido y coherente como función técnica del programa, ha sido sustituido por la regularidad de las coordinaciones con los denominados Coordinadores Técnicos. Sin embargo, se puede observar la necesidad de la incorporación de los técnicos institucionales para mejorar las acciones del programa, por

ejemplo con la incorporación de los directores de Ordenamiento Territorial y Geofísica de INETER, de Catastro de INIFOM así como de algunos municipios en donde se ejecuta el programa y eventualmente de la secretaría del SINAPRED para el tema específico de áreas en riesgo.

3. La secretaría ejecutiva como entidad para garantizar la ejecución del programa tiene la capacidad necesaria para la operación. Es opinión del consultor que se mantiene una estructura muy centralizada cuando las instituciones tiene capacidades para operar administrativamente procesos. Esto se puede evaluar para darle mayor operatividad y consistencia institucional al programa, perfilando más una función de apoyo que una sustitución de funciones que hacen depender a las instituciones del proyecto.

#### *IV. Análisis Particular de las instituciones participantes en el PRODEP.*

El PRODEP es un programa muy particular y complejo en su actuación, pues no tiene ejecución propia sino que es un apoyo a un sistema denominado “Administración de Tierras” en el cual participan muchas instituciones a través de las cuales se realizan las actividades, desde ese punto de vista es un proyecto de fortalecimiento institucional que debe considerarse como el principal aporte, pues el país requiere de establecer bases de largo plazo para un problema que viene desde los años de la conquista y que se ha visto agravado en los años 80s y 90s, por proyectos inconclusos que aunque bien intencionados no abordaron la problemática en su función global.

El análisis de las instituciones que participan en el PRODEP es muy importante, pues da la pauta de las características que tiene para abordar el problema de tierras y los aspectos que requiere fortalecer para mejorar su intervención en el sistema.

#### *4. 1 Procuraduría General de la República – PGR.*

La PGR se ha convertido en la institución líder en la conducción de los procesos de regularización de tierras en el país y es el mayor soporte para la ejecución del PRODEP. En representación del gobierno de Nicaragua gestiona el Programa de Regularización de la Propiedad.

En el Marco Legal de la PGR tenemos las Leyes y Decretos:

- Ley No. 411 - Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Ley No. 454 - Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Adición del Arto. 15 bis
- Compendio Normativo Orgánico de la Procuraduría General de la República

- Decreto No. 19-2009 - Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR)
- Reforma al artículo 35 del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Decreto No. 33-2009 - Adscripción de la Dirección General de la Intendencia de la Propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Procuraduría General de la República.
- Decreto No. 49-2009 - Adscripción de la Oficina de Ética Pública (OEP) a la Procuraduría General de la República (PGR)
- Decreto No. 48-2010 - Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR)

Algunos Acuerdos Presidenciales aplicables al papel de la PGR son:

- Acuerdo 03-2009 - Emplazamiento a ciudadanos Nacionales y Extranjeros con reclamos ante la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones y la Dirección de Cuantificación e Indemnización.
- Acuerdo Presidencial 127-2009- Colaboración y Coordinación armónica con INETER
- Acuerdo Presidencial 227-2010- Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Integral de la Buena Gestión Pública.

Las áreas funcionales de la PGR están organizadas en función de la representación del estado para distintos temas, de tal forma que cuenta con:

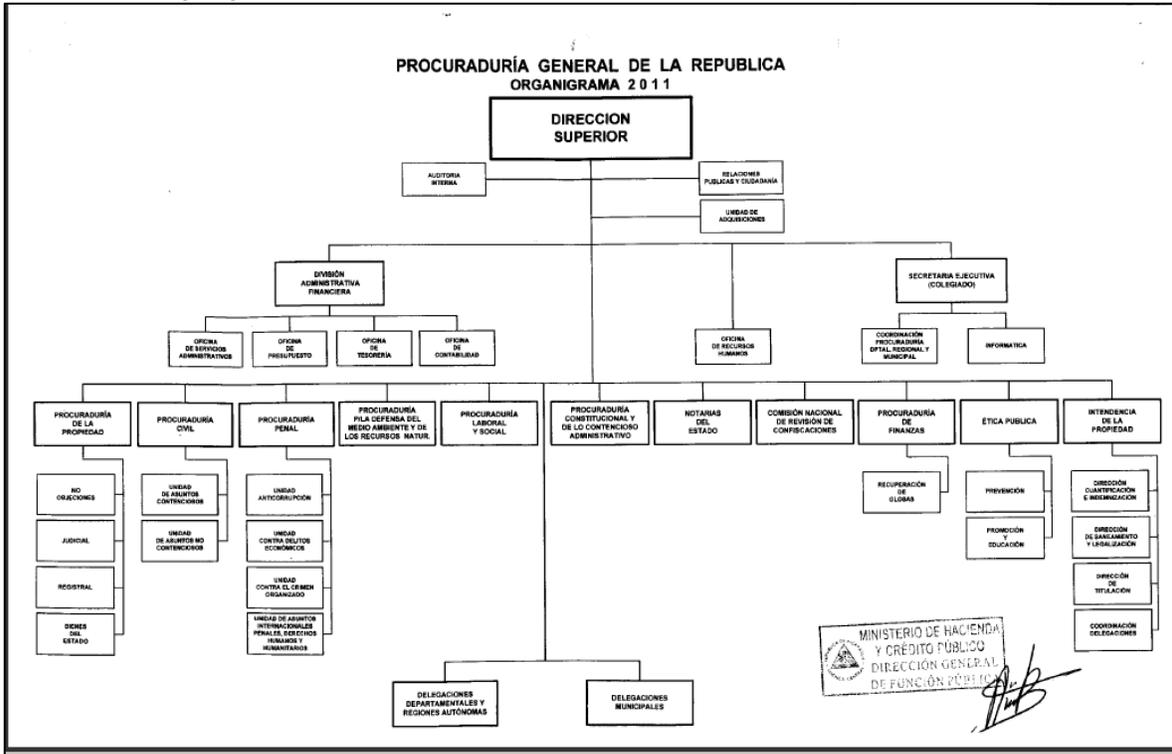
1. Procuraduría de la Propiedad.
2. Procuraduría Civil.
3. Procuraduría Penal
4. Procuraduría por la Defensa del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
5. Procuraduría Laboral y Social.
6. Procuraduría Constitucional y de lo Contencioso Administrativo.
7. Notarías del Estado.
8. Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones.
9. Procuraduría de Finanzas.
10. Ética Pública
11. Intendencia de la Propiedad.

Las áreas de Apoyo que apoyan el desarrollo del trabajo son:

1. División Administrativa y Financiera.
2. Recursos Humanos
3. Secretaría Ejecutiva
4. Adquisiciones
5. Auditoría Interna

6. Relaciones Públicas y Ciudadanía.

Ilustración 4, Organigrama de la PGR.



El trabajo de la PGR es complejo porque abarca temas muy diversos y delicados que tienen que ver con situaciones políticas importantes para la vida nacional y que requieren de atención especializada. En materia de la administración de tierras tiene un papel muy relevante en la representación del estado; así que en su organización funcional tiene integrado tres direcciones que tienen relación directa con la problemática de tierras en el país y en particular con el PRODEP.

Además de la Intendencia de la Propiedad como ente desconcentrado tiene dentro de su estructura a la Procuraduría de la Propiedad y la CNCR, que son participantes directos en los procesos de administración de tierras.

Es responsable por parte del estado nicaragüense para el PRODEP, no solo como signatario sino que la Secretaria Ejecutiva está dentro de su competencia y conlleva un alto grado de responsabilidad, que requiere de ajustes institucionales para que la ejecución del PRODEP sea exitosa. Es indudable que la rectoría y el liderazgo de la PGR ha sido un factor determinante para el desempeño del PRODEP, lo cual requiere consolidar no solo en el ámbito del programa sino en la Administración de Tierras como sistema.

#### Áreas de trabajo:

1. Integración del trabajo a nivel territorial entre la PGR, la Intendencia de la Propiedad y otras instituciones públicas. A pesar de mantener la distribución de las responsabilidades que se ven bien delimitadas, se pueden desarrollar mecanismos para que la buena coordinación en el nivel nacional y su réplica a nivel territorial, bajando a un nivel más cercano las actuaciones institucionales con la población.
2. Procedimientos para mejorar el sistema de administración de tierras, de tal forma que el proceso integre más al estado en una responsabilidad de poseedor de la propiedad que después se traspasa a particulares contribuyendo a evitar las relaciones directas entre beneficiarios y antiguos propietarios.
3. Fortalecer la integración de las distintas instancias de la PGR para su participación en la administración de tierras como un problema nacional; por ejemplo, con la participación en el CTO para lograr un mayor conocimiento de las acciones del programa así como de aportes elementos claves sobre los problemas de la propiedad.

## 4.2 Intendencia de la Propiedad – PGR.

La Intendencia de la Propiedad es la institución relacionada con la Administración de Tierras en Nicaragua que ha pasado por un proceso complejo de desarrollo y funcionamiento institucional, debido a la relación que se le ha asignado respecto a instituciones rectoras o ministerios nacionales. Desde las primeras relaciones del INRA como ente relacionado con el Ministerio Agropecuario y Forestal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta ubicarse dentro del funcionamiento institucional de la Procuraduría General de la República.

A nivel interno ha pasado de una conformación de Oficinas especializadas en temas de la propiedad hasta la actual IP con una estructura funcional más acorde a los servicios que se demandan en el proceso de regularización de la propiedad. El papel que ha tenido el Programa de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) en el desarrollo institucional ha sido clave pues es con el apoyo del programa que se ha podido estructurar con una función muy definida; sin embargo, su actuación no se debe ver limitada a la acción del PRODEP o de una dependencia de financiamiento externo, su función es parte de la institucionalidad del país en materia de Administración de Tierras con un impacto amplio en la política y objetivos nacionales de desarrollo.

En materia de su marco institucional se pueden mencionar como principales instrumentos a los siguientes:

- Ley De Organización, Competencia Y Procedimientos Del Poder Ejecutivo, Ley 290

- Reformas y Adiciones al Decreto 71-98, Reglamento a la Ley No. 290, Decreto No. 25-2006, La Gaceta 91 y 92 del 11 y 12 de mayo 2006
- Restablecimiento Y Desconcentración De La Intendencia De La Propiedad Decreto No. 130-2004
- Decreto 33-2009. En el Arto 1." Adscripción y Transformación." Se define la relación con la PGR: De conformidad con el artículo 4 de la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, y sus reformas; concéntrese en materia presupuestaria, adscribese y transfórmese la Dirección General de la Intendencia de la Propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Intendencia de la Propiedad de la Procuraduría General de la República, como Ente Desconcentrado de la misma.

Todas las competencias y atributos de jerarquía, desconcentración presupuestaria, potestad de seleccionar y nombrar el personal, adjudicar contratos conforme a la Ley de Contrataciones del Estado, en armonía con las disposiciones adquisitivas con fuentes de financiamiento de origen externo, delegación de competencias para atender todos los asuntos administrativos y ante la Administración de Justicia relacionados con el saneamiento, indemnización y titulación de la propiedad reformada urbana y rural, y de reforma agraria.

La Intendencia de la Propiedad de la Procuraduría General de la República mantiene la estructura orgánica, competencia, atribuciones y funciones, que tenía en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como ente desconcentrado mantiene sus propios procesos de funcionamiento administrativo bajo una clara orientación de políticas derivadas de la relación que tiene con la Procuraduría General de la República. El paso a esta estructura ha sido determinante para garantizar una funcionabilidad ágil que no se tenía en la relación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debido a la prioridad de las acciones como uno de los entes con mayor competencia en materia de la administración de las finanzas públicas. Lo anterior no quiere decir que el MHCP no debe mantener una relación importante con la IP pues la función de la indemnización y flujo de recursos que se demandan para resolver el tema de la propiedad sigue siendo un factor de tensión para el presupuesto de la república.

Ha definido su Misión y Visión en la siguiente forma:

#### **MISION**

Liderar el eje de la propiedad, armonizando las políticas de estado orientadas a la solución de los problemas de propiedad, en claro compromiso de implementar una cultura de honestidad, legalidad y transparencia en el manejo del patrimonio estatal, creando un ambiente óptimo para el desarrollo socioeconómico de la nación.

## VISION

En esta etapa histórica nos corresponde garantizar los derechos de propiedad de los beneficiarios de la reforma social urbana y rural de la Revolución Popular Sandinista. Asegurando el derecho de la propiedad a quienes la hayan adquirido legítimamente, defendiendo los derechos obtenidos por los beneficiarios del sector reformado urbano y rural, de igual manera cimentarse como una Institución líder y creíble en la defensa del Estado de Derecho, generando permanentemente entre la población una actitud vigilante sobre el correcto uso y manejo de los bienes del Estado, que nos permita la solución efectiva de los conflictos de propiedad.

La organización funcional es convencional que se integra por tres niveles que son la Dirección Superior, las Direcciones Generales y las Oficinas operativas sean de tipo sustantivo o de apoyo, en donde se realizan las actividades operativas de trabajo.

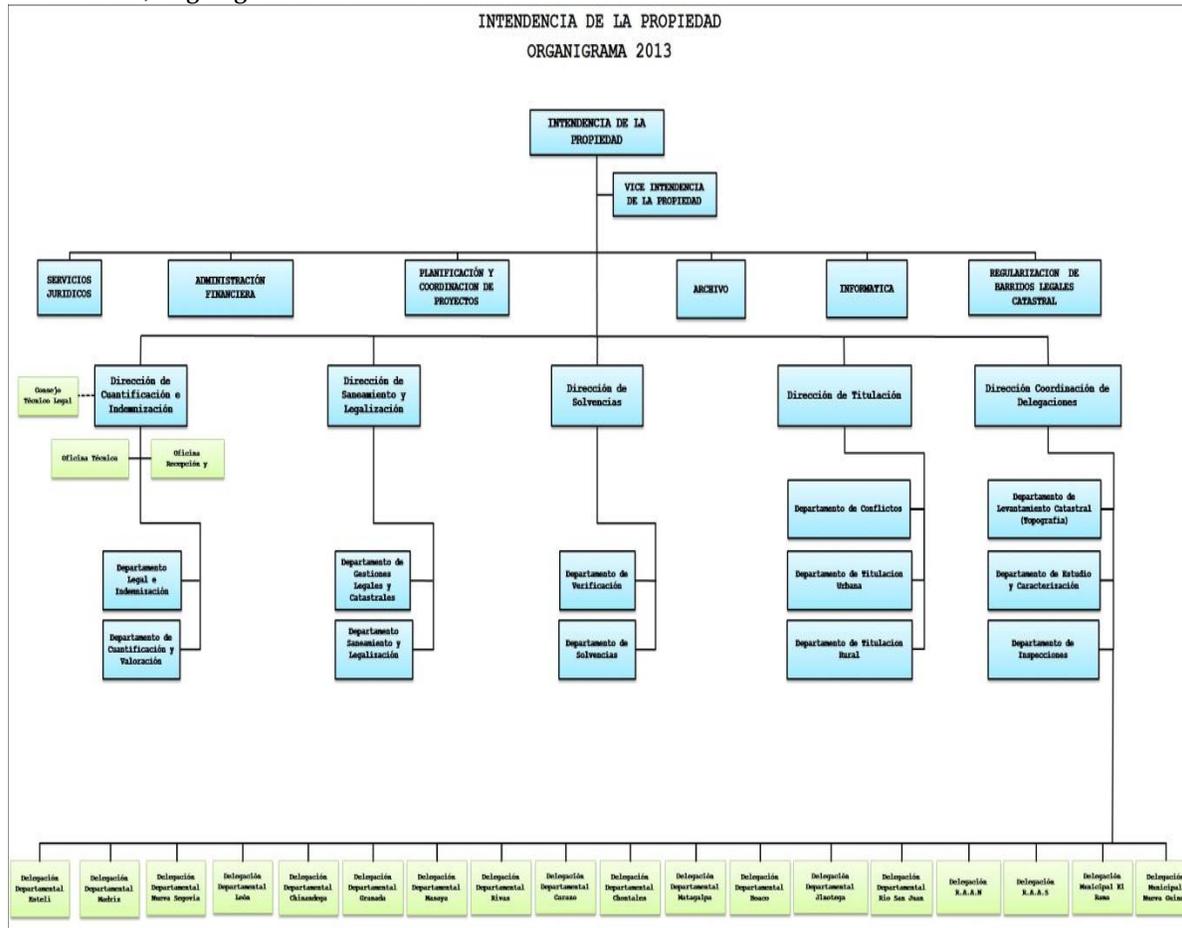
La Dirección Superior. Está constituida por el despacho de la Intendente de la Propiedad y el Despacho de la Vice Intendente de la Propiedad. La Dirección Superior está asistida por las unidades de asesoría y apoyo que permiten el óptimo desempeño de la institución en la consecución de sus objetivos.

La Intendente de la Propiedad es la funcionaria ejecutiva superior de la Intendencia de la Propiedad, quien la representa y ejerce la labor de administración dentro de la misma. La Intendente de la Propiedad es nombrada para el ejercicio de sus funciones por el Presidente de la República, ante quien tomará posesión de su cargo. Tiene como función principal el de: Dirigir, coordinar y administrar la Intendencia de la Propiedad para lo cual podrá tomar las medidas y providencias organizacionales internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de las diversas Direcciones Generales.

La Vice-Intendente de la Propiedad, coordina el proceso de planificación, monitoreo, y evaluación sobre asuntos de propiedad de las comunidades indígenas, brindando asistencia técnica al proceso de demarcación y titulación de las tierras de las comunidades indígenas de la Costa Caribe y las Cuencas de los ríos Coco, Bocay, Indio y Maíz. Así, como asistencia a las demandas de las comunidades indígenas del centro y norte del país. Tiene como función general la de: Coordina la estrategia de participación de la Intendencia de la Propiedad en el marco de la Ley No. 445, en lo concerniente a las actividades de demarcación y titulación de tierras indígenas.

Esta división de la Dirección Superior establece marcos de trabajo específicos entre el Intendente y el Vice-intendente; que por un lado, resalta la prioridad del gobierno para el tema indígena pero por otro lado establece una estructura de funcionamiento paralelo muy poco interiorizada en el resto de la Intendencia.

Ilustración 5, Organigrama de la IP-PGR.



Las Direcciones Generales y Unidades de Apoyo dependen jerárquicamente de la Dirección Superior por lo cual se crea un cúmulo de funciones internas que sumada a la demanda externa presionan la carga de trabajo y dificulta el funcionamiento operativo. Esto se puede resolver con la ubicación de una función intermedia en la Dirección Superior que atienda la estructura interna, tal como lo hacen los secretarios generales en los ministerios.

Los aspectos sustantivos se organizan en cinco direcciones, de las cuales cuatro atienden temas específicos que son: i) DG: Cuantificación e Indemnización; resolver solicitudes de indemnización de los bienes de particulares reclamados que cumplan con los requisitos de ley; Cuantificar el valor de los bienes muebles e inmuebles afectados por confiscaciones, expropiaciones y ocupaciones de bienes; y, Informa a la Tesorería General de la República de los casos debidamente finiquitados ante la Notaría del Estado, para el respectivo pago. ii) DG: Saneamiento y Legalización: Revisar administrativamente las adquisiciones o traspasos de inmuebles efectuados al amparo de las Leyes; Determinar los mecanismos jurídicos para solucionar problemas encontrados en el proceso de saneamiento y

legalización de propiedades; iii) DG: Solvencias y iv) DG: Titulación: procesar, clasificar, controlar y manejar la información técnica y legal necesaria para la elaboración de: Escrituras de Desmembración y Otorgamiento de Título de Dominio. Una cuarta dirección se denomina de Coordinación de Delegaciones, que tiene como función la de Coordinar y planificar la tramitación de procesos de revisión, análisis y resolución de los diferentes casos de propiedad que presenten los demandantes en las delegaciones departamentales.

Tiene unas seis divisiones de apoyo que son:

1. Servicios Jurídicos,
2. Administración Financiera
3. Archivo Central,
4. Planificación
5. Informática.
6. Regularización de Barridos Catastrales

Aspectos a considerar:

- i) Desde el punto de vista de sus funciones la Intendencia tiene una relación directa con todo el tema de la regularización de la propiedad y la administración de tierras en Nicaragua; por lo que es la institución clave para el que el programa alcance los objetivos propuestos.
- ii) El desarrollo institucional se puede ver en tres momentos: i) corto plazo, con la ejecución del PRODEP, b) con un proceso gradual de institucionalización de las acciones y no como proyectos, y c) la operación normal como institución encargada de la regularización del tema de la propiedad, dependiendo de la función pública y proyectos que apoyen áreas y temas específicos.
- iii) Mejorar la estructura para darle más funcionabilidad de tal forma que se puedan realizar los procesos apoyados por la capacidad técnica sustantiva de oficinas con profesionales de alto nivel que apoyan el trabajo operativo a nivel de territorio. Se recomienda un estudio específico que pueda plantear una reingeniería de la IP evaluando los procesos de descentralización que sean viables y convenientes.
- iv) Desarrollar la descentralización del trabajo con mayor independencia de funciones a nivel territorial, no concentrar tanto el trabajo en Managua, evaluar las funciones a descentralizar no solo en la IP sino en coordinación con las alcaldías.
- v) Revisar los procesos de trabajo que parecen muy cargados en funciones y relaciones, de forma tal que se alivien los procesos y se simplifiquen los procedimientos. Hacer estudio de tiempo y costo, en el cual se revisen los flujos de trabajo y los vínculos a nivel externo.
- vi) Revisar en los procedimientos la dependencia e interacción con otras estructuras de trabajo tales como el Registro y las municipalidades para incorporar los costos reales y los tiempos relacionados.
- vii) Apoyar los procesos de automatización descentralizado con sistemas más abiertos pero relacionados, centralizando la parte técnica pero descentralizando lo

- operativo. Aprovechar las nuevas ventajas tecnológicas de la “nube” y dotar a las oficinas territoriales de capacidad de equipo y conectividad.
- viii) Revisar la funcionabilidad de los espacios de trabajo, ya que existen oficinas (tanto en el nivel central como territorial) que no tienen las condiciones adecuadas de trabajo y no cumplen con las normas mínimas de planes de riesgo. Estos planes deben ser elaborados a nivel de cada ubicación física.
  - ix) Estructurar y apoyar un sistema de planificación institucional orientado las funciones de la IP como institución más que el PRODEP a fin de ir institucionalizando el proyecto.
  - x) Con el avance que ya tiene el programa se puede identificar y proyectar a la IP como institución más allá del proyecto, de tal forma que se establezcan las funciones operativas normales y lo que se requiere de proyectos o sea fases transitorias que para dar respuesta a problemas puntuales de la propiedad.

### 4.3 Corte Suprema de Justicia.

El Poder Judicial es uno de los Poderes del Estado Nicaragüense que tiene una relación muy importante con la Administración de Tierras sobre todo en lo que se refiere a la seguridad jurídica de la propiedad. Interviene en el PRODEP, con la participación en la Coordinación del Programa (los magistrados de la Comisión Nacional de Registro participan en pleno en el CIP); y por el lado operativo, con la participación del Registro y de la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos-DIRAC.

Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.-

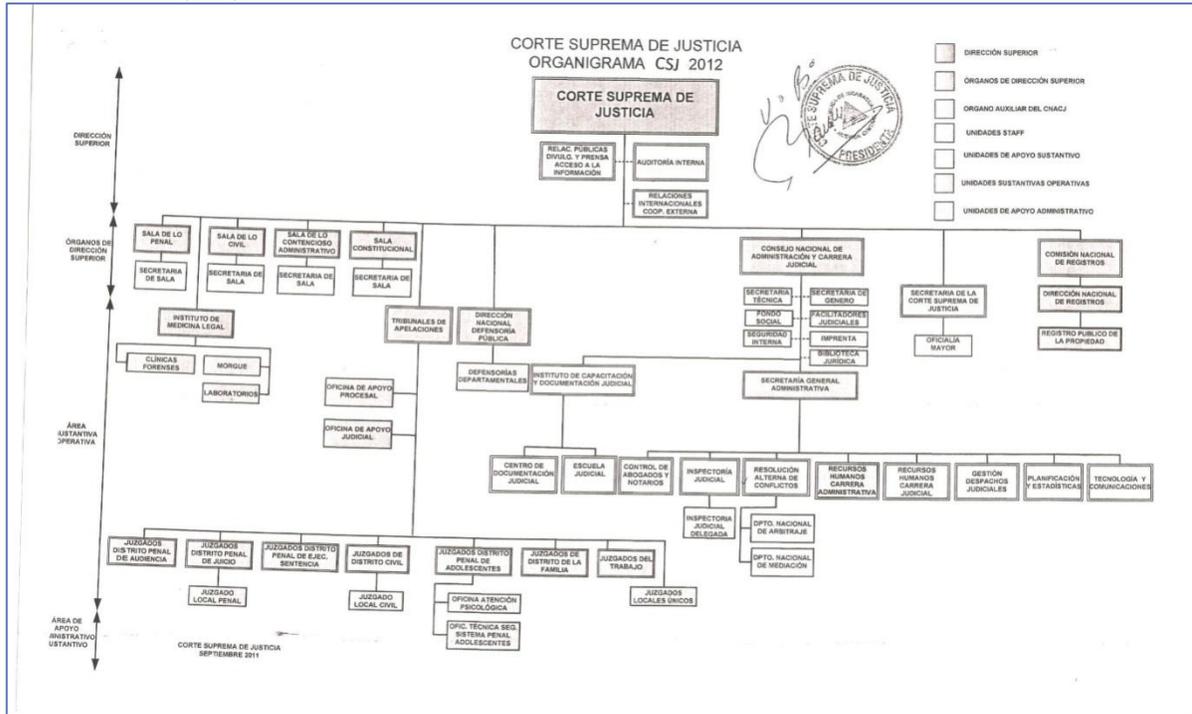
1. Organizar y dirigir la administración de justicia.
2. Conocer y resolver los recursos ordinarios y extraordinarios que se presenten contra las resoluciones de los tribunales de justicia de la República, de acuerdo con los procedimientos establecidos por ley.
3. Conocer y resolver los recursos de amparo por violación de los derechos establecidos en la Constitución, de acuerdo a la Ley de Amparo.
4. Conocer y resolver los recursos por inconstitucionalidad de la ley.
5. Nombrar y destituir con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus miembros a los magistrados de los Tribunales de Apelaciones. (Numeral modificado en virtud de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política, de 18 de enero de 2000. Con anterioridad, este precepto disponía: (Nombrar a los magistrados de los tribunales de apelaciones).
6. Resolver sobre las solicitudes de extradición de ciudadanos de otros países y denegar las de los nacionales.
7. Nombrar o destituir a los jueces, médicos forenses y registradores públicos de la propiedad inmueble y mercantil de todo el país, de conformidad con la Constitución y la ley.

8. Extender autorización para el ejercicio de las profesiones de abogado y notario, lo mismo que suspenderlos y rehabilitarlos de conformidad con la ley.
9. Conceder autorización para la ejecución de sentencias pronunciadas por tribunales extranjeros.
10. Conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública, y entre éstos y los particulares.
11. Conocer y resolver los conflictos que surjan entre los municipios, o entre éstos y los organismos del gobierno central.
12. Conocer y resolver los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado.
13. Conocer y resolver los conflictos de constitucionalidad, entre el gobierno central y los gobiernos municipales y de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.
14. Dictar su reglamento interno y nombrar al personal de su dependencia.
15. Las demás atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes. (arto.164).

Son áreas claves para el PRODEP:

1. Integrar de manera efectiva a la Dirección de Informática para apoyar el desarrollo de los sistemas apoyando a la dirección de informática del registro. Se debe mantener la independencia de funciones y mejorar la capacidad de apoyo técnico y operativo.
2. La representación en el CIP debe considerar los temas de la participación de la DIRAC y las coordinaciones relativas a los juzgados que tratan temas relacionados con el programa.

Ilustración 6, Organigrama de la CSJ.



#### 4.3.1 Registro de la Propiedad.

El Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil es la institución que se encarga de regular la inscripción del dominio y demás derechos reales sobre Bienes Inmuebles y los efectos que ésta produce mediante la aplicación de las normas del Derecho Registral, así como darle vida legal a los actos mercantiles de una persona natural o jurídica.

Tiene como función principal dotar de seguridad jurídica al tráfico inmobiliario y mercantil. Las áreas de trabajo en el marco del apoyo institucional son:

1. A pesar de los avances que se han realizado, sigue siendo una de las limitantes para mejorar la administración de tierras en el país, la inseguridad sobre la tenencia por no contar con registro actualizado y ágil. Aquí el papel que debía jugar el SIICAR no permite el paso hacia un registro moderno basado en plataformas automatizadas; por lo tanto, el completar el sistema sigue siendo el tema más importante del programa.
2. El registro como institución no solo usa el SIICAR sino que requiere de otros sistemas (que vienen desarrollando por cuenta propia) y que permita un aumento de la productividad; es pertinente el apoyo del PRODEP.
3. La plataforma tecnológica requiere de una constante actualización; aquí se sugiere un trabajo especializado para evaluar la plataforma a utilizar, que sea con una visión dinámica buscando las mejores soluciones tanto económicas como de producción.

4. Los flujos de proceso. Estudiar los flujos y procedimientos del registro acompañado de una función de tiempo y costo, para evaluar la potencialidad de agilizar procesos y procedimientos incluso cambiar. Estudiar las tarifas y los usos de los recursos.
5. Apoyar el proceso de institucionalización del registro principalmente en materia de aplicación de la nueva ley y los procedimientos de planificación y seguimiento, en el marco del plan que ejecuta la Comisión Nacional.
6. La integración con los registros municipales en materia de catastro. Es un tema de largo plazo, pero importante de ir desarrollando pues se pueden explorar varias vías para la descentralización porque para áreas de amplia cobertura como Jinotega se hace difícil y costoso para algunos usuarios.

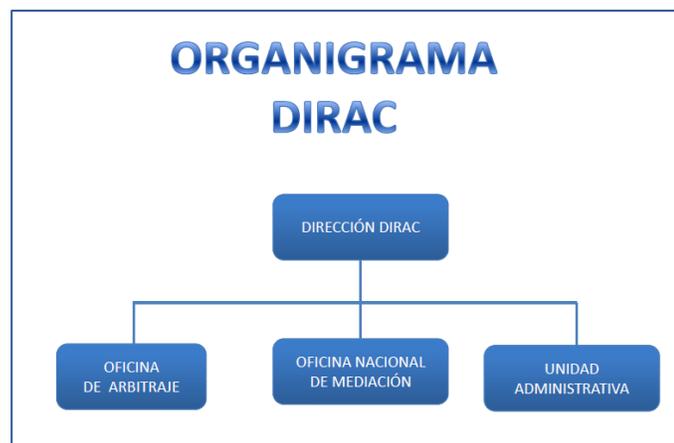
#### 4.3.2 Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC).

La Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos es una dependencia especializada de la Corte Suprema de Justicia que ofrece el marco institucional y técnico necesario para contribuir a facilitar la solución de conflictos en materia de propiedad, civil, familiar, mercantil, penal y patrimonial, antes o durante la tramitación de un juicio, mediante la aplicación de procesos alternos de resolución de conflictos como, la Mediación o el Arbitraje. El uso y la promoción de la mediación y el arbitraje como métodos para resolver conflictos en Nicaragua obedecen a varias razones: una de carácter general, como es la necesidad de modernización del sistema judicial, y la segunda responde a un problema particular, la urgencia de solucionar el problema de la propiedad.

A partir de Mayo del 2005 entra en vigencia el Manual de Procedimiento para la acreditación de: Centro de Mediación y Arbitraje, Mediadores y árbitros Internacionales basado en la ley 540-Ley de Mediación y Arbitraje. Siendo esta parte de las nuevas funciones de la DIRAC.

La organización de la Dirac es relativamente pequeña pues solo cuenta con dos Oficinas funcionales y la Unidad Administrativa.

Desde el punto de vista del PRODEP solo se relaciona con lo que se denomina “mediación comunitaria” o sea lo que se realiza en el marco del barrido catastral y el programa, con la finalidad de resolver de forma ágil los conflictos que se suscitan en el marco de la ejecución del programa.



A nivel territorial la organización es muy ágil, pues solo se cuenta con un profesional de tiempo completo y el trabajo se realiza con los facilitadores judiciales que son personas que con un grado de entrenamiento asistan a las procesos de barrido para detectar y atender los problemas de propiedad con la finalidad de que no se requiera llegar a la vía judicial tradicional.

A pesar de ser un mecanismo nuevo y con poca difusión en el país, se ha demostrado que es buen mecanismo que contribuye significativamente a resolver problemas de propiedad con mucho ahorro de tiempo y recursos, atendiendo principalmente a la población de bajos recursos que está en gran desventaja si el conflicto es atendido por la vía judicial tradicional.

Áreas de mejoramiento.

1. Capacitación y formación en resolución de conflictos, integración de otras instancias como municipalidades y organizaciones sociales.
2. Adecuación de infraestructura física y condiciones de trabajo.
3. Divulgación para que la población conozca de las funciones y ventajas de la resolución por vías alternas.

#### 4.5 Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales - INETER.

El INETER es la Institución técnico-científica más importante y multidisciplinaria del Estado que genera información básica (Cartográfica, Catastral, Meteorológica, Hidrológica, Geológica y otras) y los estudios e investigaciones del medio físico que contribuyen al desarrollo socioeconómico y a la disminución de la vulnerabilidad ante desastres naturales, y vigilando permanentemente a los fenómenos naturales peligrosos.

Es el órgano encargado de la investigación, inventario y evaluación de los recursos físicos del país; de ejecutar los estudios de ordenamiento territorial; de realizar los estudios para la prevención y mitigación de los efectos provocados por fenómenos naturales peligrosos; de realizar los estudios meteorológicos y geofísicos; de regular y efectuar los trabajos cartográficos y geodésicos; y de normar, regular, operar, actualizar y ejecutar el catastro físico nacional.

En términos del marco legal se rige por dos leyes fundamentales que son: i) Ley No. 311 “Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales”, y ii) Ley 509, Ley General de Catastro Nacional.

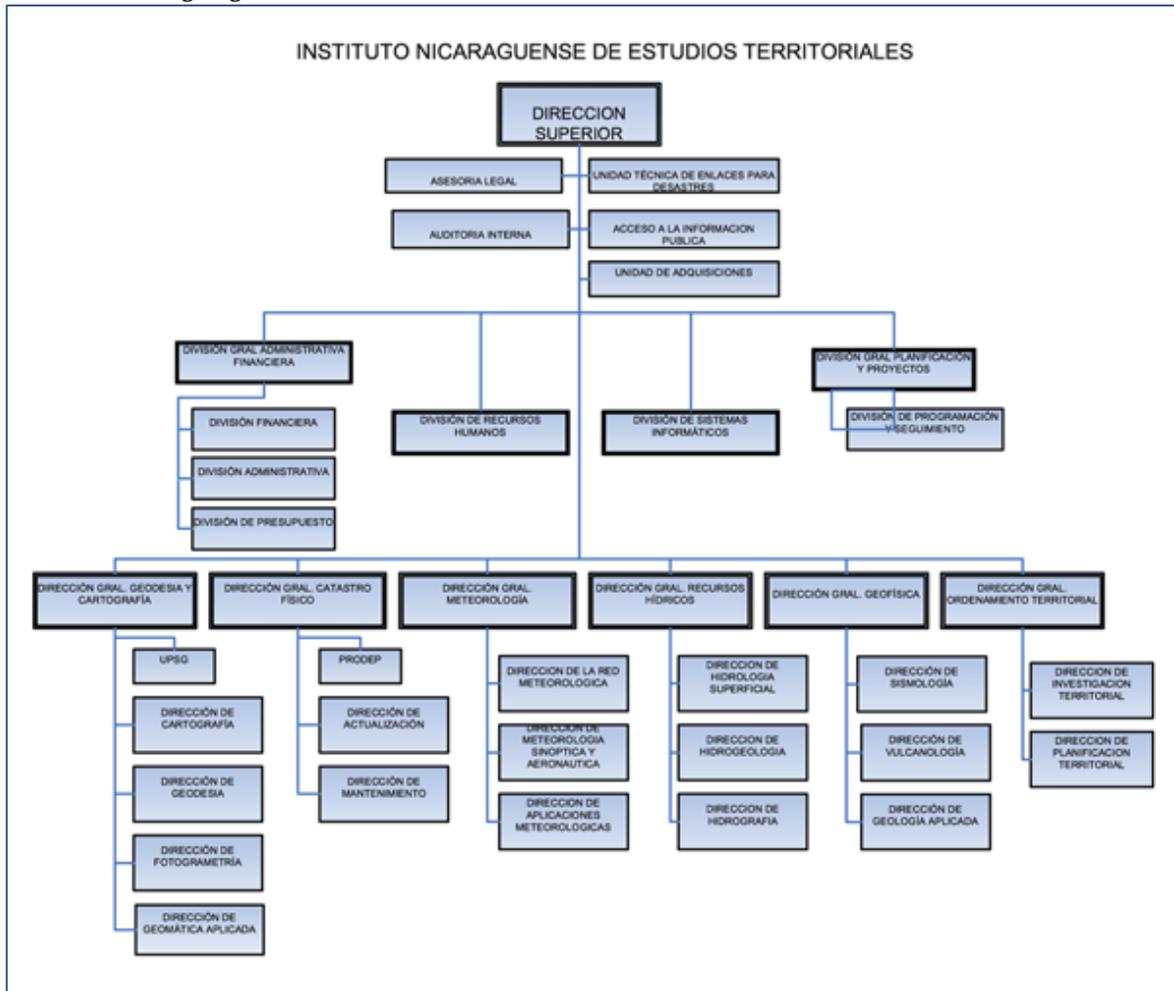
La organización institucional se rige por las normas definidas en la Ley 290, para lo cual cuenta con seis direcciones sustantivas y cuatro divisiones de apoyo; además de los staff

necesarios para apoyar la gestión de la Dirección Superior. En el organigrama institucional se puede observar la actual estructura funcional.

En relación con el PRODEP; a través de la Dirección General de Catastro Físico es responsable del levantamiento de la información de campo, la actualización de la información del Catastro Físico y de velar por su coincidencia con la del Registro de la Propiedad, para la emisión de los documentos catastrales para la inscripción de las propiedades en el Registro. Así mismo, apoya técnicamente en el suministro de los documentos cartográficos para la identificación de las parcelas, sus áreas y su ubicación con el fin de concluir el Saneamiento legal de las propiedades.

Para la ejecución del Programa ha organizado una dirección específica denominada PRODEP y que está a cargo del Coordinador del Componente, por lo que no se ha desarrollado como un componente institucional o sea que se mantiene bajo el esquema de proyectos. Sin embargo, parte del personal que ha laborado se ha ido incorporando a la función pública (delegataria de Chinandega) por lo que en el plan institucional se debe considerar como una etapa; en este caso, puede manejarse como proyecto la etapa de barrido catastral pero la función de manejo del registro es una función normal y permanente que se tiene que mantener como parte del funcionamiento previsto en la ley de Catastro.

Ilustración 7, Organigrama INETER.



En el marco de la sostenibilidad institucional es pertinente analizar la necesidad de establecer oficinas a nivel departamental y conque tamaño y funcionabilidad. El ejemplo de la zona piloto de Chinandega y lo que está funcionando en el departamento de Nueva Segovia pueden dar la pauta para las decisiones más consistentes. Mientras en Chinandega el Registro y el INETER operan la base para la regularización de la propiedad; en Nueva Segovia la base del registro es la relación con las alcaldías porque todavía no ha presencia del Catastro Físico.

La evaluación debe apuntar a la decisión de mantener a INETER como una oficina técnica y normativa y que los Catastro Físicos se mantienen a nivel municipal. Es este sentido el INETER mantiene las competencias de certificación de los técnicos de catastro municipal y del mismo catastro de acuerdo a una calificación de las municipalidades para operar el catastro.

El INETER en el marco del PRODEP ha mantenido una relación como proyecto en calidad de agencia ejecutora y menos institucional lo cual se refleja en una muy débil (casi inexistente) participación de las otras áreas de INETER en especial i) Ordenamiento Territorial, para la definición de los límites municipales y el uso del territorio, de tal forma que puede tener acciones en la planificación del PRODEP y luego posterior al Barrido usar la información para mejorar los planes de OT con información más detallada; y Geofísica, en materia de la definición de las zonas de riesgo y las normativas para el Plan de Prevención de Desastres.

Las áreas de mejoramiento que se han identificado son:

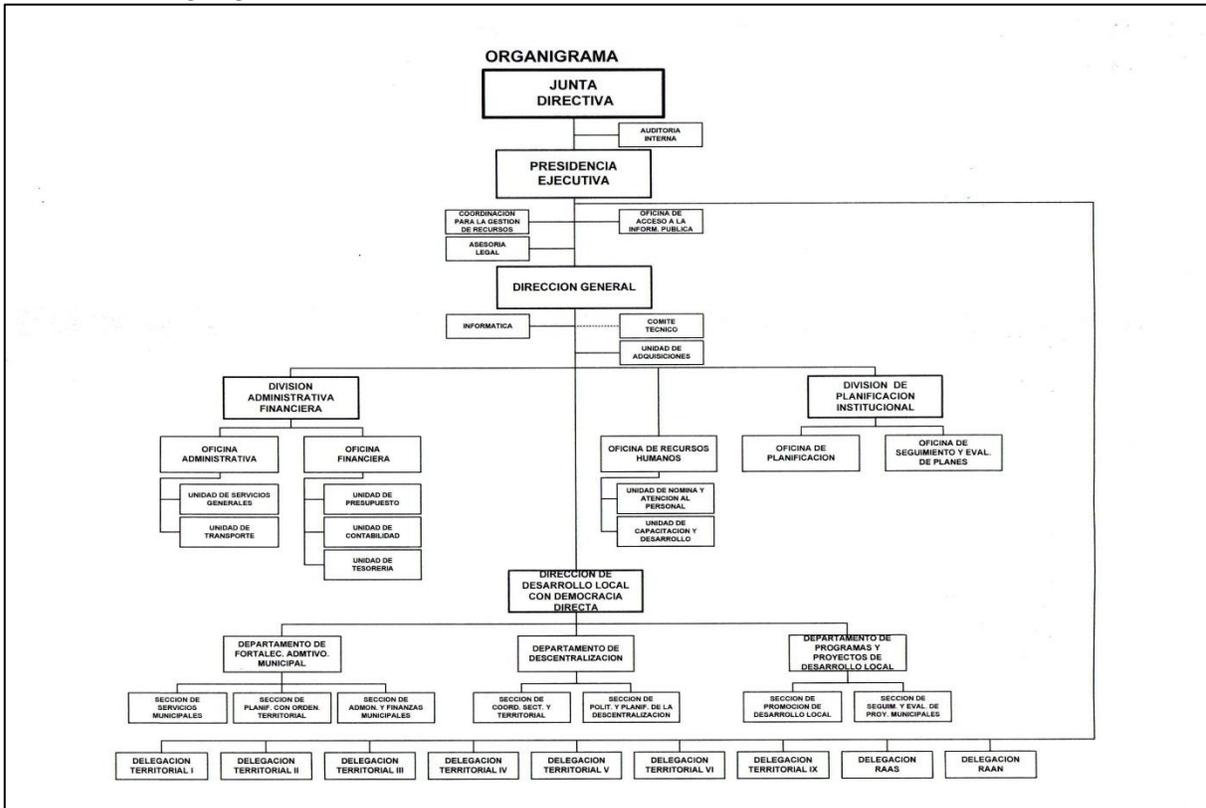
1. Desarrollo tecnológico para la operación del SIICAR. En este sentido se debe tomar la decisión sobre el sistema actual. Igual no se puede considerar al sistema como la única herramienta sino el tema es el manejo de la información catastral relacionándose con Registro y las municipalidades para dar garantía a las transacciones que se requieren en el marco del sistema de administración de tierras. Es importante evaluar las nuevas funciones de las redes evitando tener un sistema costoso y de baja fiabilidad en el manejo de los datos; en este caso los aspectos claves serían la capacidad de almacenamiento (evaluar la “nube”), la transmisibilidad de los datos y la plataforma tecnológica.
2. Mejorar la capacidad de los recursos humanos por medio del entrenamiento y la capacitación, debido a que es personal muy especializado que opera una tecnología y conocimientos muy concretos.
3. La sostenibilidad de los servicios debe incorporar el costo real, para lo cual se requiere de un análisis de tiempo y costo de las operaciones normales; mientras que la función del barrido corresponde a la etapa de proyecto.
4. Evaluar la funcionalidad de trabajar con las alcaldías, dejando al INETER la función normativa y de supervisión del trabajo catastral.
5. Realizar un estudio que permita determinar la organización territorial del Catastro Físico del INETER, de acuerdo al punto 4 y con una visión de sostenibilidad de los servicios.
6. Integrar a las otras direcciones del INETER en las acciones del PRODEP en especial a Ordenamiento Territorial, para el Plan de Ordenamiento del Territorio y Geofísica para el Plan de Prevención y Manejo de Desastres Naturales.

#### 4.6 Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal - INIFOM.

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, es un ente de fomento y apoyo del Gobierno Central a los municipios, está bajo la rectoría de la Presidencia de la República; dirigido y administrado por su Junta Directiva, como órgano descentralizado administrativamente, conforme el Artículo 4 de la Ley 290, “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

La finalidad del INIFOM es el fomento del desarrollo institucional de los municipios en general, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la administración pública municipal, la promoción de la participación ciudadana y de las capacidades necesarias para los procesos de descentralización y desarrollo local.

Ilustración 8, Organigrama de INIFOM.



Catastro: Es un inventario de bienes inmuebles, según los define el Código Civil de la República de Nicaragua, que consta de mapas, en los que se representa la geometría, vértices y linderos de las parcelas, georeferenciadas al Sistema Nacional de Coordenadas Geodésicas e identificadas mediante un código catastral único e irreplicable, y de fichas catastrales en las que se registran las características físicas, económicas y jurídicas del inmueble.

INIFOM brinda asistencia técnica y asesoría en el diseño, organización y desarrollo de los sistemas de catastro municipal y para su coordinación con el catastro nacional. (Ley orgánica Arto 5, inciso K) Tiene a disposición de las alcaldías municipales metodologías, procedimientos y software para el establecimiento de sus Catastros municipales así mismo

cuenta con personal calificado para generar capacidad en el personal municipal y asistir técnicamente el proceso de implementación en sus diferentes niveles.

Dado que cada municipio presenta sus propias particularidades se han diseñado 4 niveles de intervención para el registro de la información catastral:

Nivel 0 Auto avalúo municipal,

Nivel I, Encuesta Catastral,

Nivel II Encuesta y Levantamiento Catastral, y

Nivel III Automatización de la Información gráfica.

Se ha diseñado un nuevo software más robusto, con mayor facilidad de operación, mayor seguridad en el almacenamiento y resguardo de las bases de datos (SISCAT V.10).

El objetivo general al que apunta el Sistema de Catastro Municipal es contribuir a la eficiencia y eficacia de la gestión de las administraciones municipales, en pro del desarrollo integral y sostenible a nivel local.

La información de los catastros municipales se utiliza para el cobro del impuesto de bienes inmuebles, elaborar diagnósticos, como insumo en la elaboración de los planes municipales de desarrollo humano, informa sobre la clasificación y localización de los diferentes servicios con que cuenta la población y la ubicación domiciliar existente por predios, manzana y distritos, para proyectar la calidad y cobertura de los servicios municipales, genera información y mapeo de la red vial interna del municipio y su estado para la distribución de ruteo en los servicios de recolección de desechos, encunetado, bacheo, drenaje , entre otros. La efectividad de la recaudación del IBI contribuye a la sostenibilidad financiera de la municipalidad ampliando el nivel de respuesta del gobierno municipal a la ciudadanía.

En el marco del programa la participación de INIFOM está definida para el apoyo al establecimiento de los catastros municipales en una interacción con la función institucional alrededor del SISCAT. El programa se ejecuta a través de la dirección de planificación para lo cual el director del área funciona como coordinador del programa. En este caso se ha institucionalizado el proceso pero se pierde la funcionabilidad temporal que se requiere en el enfoque de proyectos.

Se consideran como áreas de mejoramiento:

1. Desarrollo de la plataforma tecnológica, con la finalidad de integrar efectivamente la información que el PRODEP facilita.
2. Evaluar la coordinación interinstitucional en el marco de la ley de catastro, de tal forma que no se establezcan oficinas que no sean sostenibles y carguen a la institución de funciones que no pueden mantener. En este caso, la capacidad técnica en el área del

catastro físico es de INETER mientras que la función de promoción de capacidades en las municipalidades en el ámbito de la economía tributaria es del INIFOM.

3. Es importante explorar otras funciones en el marco del ordenamiento territorial, de la prevención y manejo de riesgos, del manejo de zonas especiales, entre otras; para un programa coordinado entre las dos instituciones nacionales y las alcaldías como entidades que operan en el territorio.
4. Hacer análisis del aporte de la capacidad de operar un catastro municipal para las finanzas municipales.

#### 4.7 Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales – MARENA.

De acuerdo con su ley creadora, el MARENA tiene como objetivo fundamental coordinar y dirigir la política ambiental del Estado y promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la nación.

En materia de Administración de Tierras tiene un “muy relevante papel” en la Administración del Sistema Nacional de ÁREAS Protegidas (SINAP) que se calcula en un 21% del territorio nacional. A pesar de que son pocas las categorías del SINAP que son enteramente estatales, la definición del uso de la tierra y el seguimiento a lo que pasa en estos territorios depende mucho de la administración que se realiza en el MARENA a través de los diversos mecanismos de trabajo como el Comanejo y la delegación de áreas.

De acuerdo con el Arto 17.- Créase el Sistema Nacional de ÁREAS Protegidas, que comprende todas las áreas declaradas como tal a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley y las que se declaren en el futuro.

Artículo 18.- El establecimiento y declaración legal de áreas naturales protegidas, tiene como objetivo fundamental:

- 1) Preservar los ecosistemas naturales representativos de las diversas regiones biogeográficas y ecológicas del país.
- 2) Proteger cuencas hidrográficas, ciclos hidrológicos, mantos acuíferos, muestras de comunidades bióticas, recursos genéticos y la diversidad genética silvestre de flora y fauna.
- 3) Favorecer el desarrollo de tecnologías apropiadas para el mejoramiento y el aprovechamiento racional y sostenible de los ecosistemas naturales.
- 4) Proteger paisajes naturales y los entornos de los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos.
- 5) Promover las actividades recreativas y de turismo en convivencia con la naturaleza.
- 6) Favorecer la educación ambiental, la investigación científica y el estudio de los ecosistemas

Uno de los objetivos del Programa es el fortalecimiento de la protección ambiental lo cual se ha enfocado en el sistema nacional de áreas protegidas como la funcionabilidad de los ecosistemas y la protección del patrimonio natural del país. El MARENA participa muy específicamente en lo que respecta a la demarcación de las áreas protegidas en los territorios de intervención. Uno de los aspectos más importantes corresponde al establecimiento de los límites de las áreas y el desarrollo de acciones complementarias tales como elaboración de planes de manejo o acciones de educación ambiental.

Áreas de apoyo y mejoramiento.

1. Incorporación de los temas de zonas especiales como zonas costera y de frontera como áreas especiales de manejo así como la coordinación interinstitucional para el manejo en coordinación con las municipalidades y agentes locales.
2. Desarrollar la capacidad a nivel local para el seguimiento a los planes desarrollados en el marco del PRODEP.
3. Analizar las capacidades de los territorios incluidos en las APs como base para una actualización en función de la ocupación del territorio y los servicios ambientales que proporciona tanto a nivel local como global.
4. Incorporar al MARENA en el ámbito del análisis ambiental del PRODEP y no solamente en el componente de Area Protegidas. Ampliar la participación en el CIP como estructura a nivel política y en el CTO las direcciones técnicas relacionadas con áreas protegidas y de evaluación ambiental.

## V. Actualización del Plan de Desarrollo Organizacional.

El objetivo del Plan de Desarrollo Organizacional (PDO) es identificar y proponer medidas organizacionales de corto, mediano y largo plazo, tendentes a (i) facilitar la ejecución de actividades del PRODEP, (ii) sentar las bases para el establecimiento de un marco viable para el Programa Nacional de regularización y administración permanente de los Derechos de Propiedad, y (iii) mejorar la entrega de servicios de la tierra a los clientes.

El Plan se basa en un diagnóstico que permitió proponer medidas de desarrollo organizacional para nueve áreas, a saber: (i) estructura organizativa y funciones, (ii) relaciones y mecanismos de coordinación intra e interinstitucional, (iii) mecanismos de diálogo con los usuarios, (iv) métodos de trabajo, procesos y procedimientos, (v) sistema de información, (vi) descentralización, (vii) recursos humanos, (viii) recursos materiales, y (ix) servicios ofrecidos y estándares.

En este estudio solo se realiza una evaluación del Plan para proponer medidas de seguimiento y actualización, las cuales se han ido desarrollando en el reporte como áreas de mejoramiento. El resumen de la situación del plan se presenta en la matriz siguiente.

**Tabla 7, Evaluación del Plan de Desarrollo Organizacional.**

Debilidades detectadas al inicio del Proyecto	Situación al inicio del PRODEP (2004)	Situación actual
<p><b>1: Excesiva fragmentación de las responsabilidades</b></p>	<p>Especialmente entre las diversas entidades agrupadas bajo la Intendencia, las cuales están acostumbradas a trabajar independientemente (OTR, OOT, OCI y OTU), y también con el Catastro y el Registro, cuyas bases de datos no están integradas.</p>	<p>El marco legal (especialmente las leyes de Registro y Catastro, así como el ordenamiento legal de la IP-PGR) y el fortalecimiento institucional presenta un nuevo esquema institucional con avances significativos, responsabilidades más claras y capacidad gerencial, que es una base fuerte para el desarrollo del nuevo programa. La Procuraduría General de la República, asume un rol de liderazgo en representación del Estado para dar un enfoque integrado al problema de la propiedad. La Intendencia de la Propiedad (IP-PGR) es una institución fuerte en los aspectos operativos y administrativos alrededor de los procedimientos de ordenamiento legal de la propiedad y es la base del proceso. El Registro de la Propiedad está en un proceso de avance sustantivo con un apoyo e integración de la CSJ al más alto nivel. A nivel de la base de trabajo en este caso el departamental la coordinación institucional desarrollada a partir del nuevo marco institucional del GRUN establece mayor coordinación entre las instituciones independientemente del poder al que pertenecen.</p> <p>Los desafíos en este momento se encuentran alrededor de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar la integración entre el catastro físico y el registro de la propiedad. La coordinación es muy alta pero sigue siendo pendiente el uso del sistema electrónico para la integración de las bases de datos. En los nuevos territorios es clave la integración con el Catastro Municipal dado que son zonas con baja presencia del INETER.</li> <li>• La sostenibilidad financiera del sistema. Esto requiere de una estrategia que diferencie entre la actuación del proyecto que permite en un periodo dado establecer las bases del ordenamiento y que los servicios pueden brindados como parte del compromiso del Estado, y otro para el funcionamiento normal o sea las operaciones cotidianas que ahora contarán con una institucional mejor dotada, pero que hay que mantener. Se requiere identificar el costo de los servicios y establecer tarifas adecuadas.</li> <li>• . Desarrollar los procedimientos de servicios con una orientación al cliente o usuario y no con la visión institucional, esto implica que el análisis de los procesos debe contar con las relaciones cruzadas en instituciones, esto es lo que da la visión de sistema y no de una institución.</li> </ul>

Debilidades detectadas al inicio del Proyecto	Situación al inicio del PRODEP (2004)	Situación actual
<p><b>2: Excesiva centralización en decisiones</b></p>	<p>Excesiva centralización de las decisiones, especialmente en lo concerniente al Catastro y la Intendencia (el Registro tiene descentralización a nivel departamental).</p>	<p>El Registro de la Propiedad es la institución con mayor descentralización de los procesos, aunque solo atiende a nivel departamental. La población que vive distante se le dificulta realizar los servicios.</p> <p>La IP tiene delegaciones departamentales que están operando, aunque se aprecia que sus procesos son centralizados y la delegación de responsabilidades es muy parcial. En el caso del Catastro INETER en el área nueva del proyecto su presencia es nueva como coordinación se ha trabajado entre el Registro y los Catastro de los municipios.</p> <p>Los desafíos se encuentran en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar funciones descentralizadas a nivel local, incluyendo una potencial colaboración con las municipalidades para que ciertos servicios se desarrollen en esta institución mientras se mantiene la rectoría y la certificación de los procesos como herramientas especializadas.</li> <li>• Mejorar la capacidad de las instituciones nacionales (IP-Catastro) descentralizando funciones.</li> <li>• La puesta en marcha de mecanismos de coordinación interinstitucional con el PRODEP a nivel departamental y municipal. Retomar las formas de coordinación bajo los convenios y la organización de comités técnicos para el proyecto a nivel departamental y municipal.</li> </ul>
<p><b>3: Insuficiente orientación al cliente</b></p>	<p>Dificultades encontradas por el público en la solución de sus reclamos (procedimientos complejos, falta de acceso a profesionales calificados, tiempo y costos)</p>	<p>Los usuarios son los grandes ausentes en el sistema, se ha seguido una lógica de mejoramiento institucional basada en el conocimiento de las instancias del estado.</p> <p>Los desafíos se encuentran en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar a nivel local a los decisores tales como CPC, representantes de organizaciones rurales en los procesos transitorios del programa como el barrido, demarcación de áreas especiales.</li> <li>• Revisar el diseño de los procedimientos tomando en cuenta a los usuarios entre los cuales se puede identificar a particulares, instituciones, abogados, etc.</li> </ul>
<p><b>4: Insuficiente diálogo con los principales agentes involucrados</b></p>	<p>Insuficiente diálogo con los principales involucrados;</p>	<p>Los espacios de coordinación a todo nivel han abierto la posibilidad de involucrar a los distintos agentes., pero no es una práctica permanente por lo que la participación es todavía muy débil, sobre todo con las alcaldías y organizaciones locales.</p> <p>Los desafíos se encuentran en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar comités de trabajo a nivel local con la participación de las organizaciones gremiales y sociales.</li> <li>• Hacer funcionales a los comités técnicos a nivel departamental.</li> </ul>

Debilidades detectadas al inicio del Proyecto	Situación al inicio del PRODEP (2004)	Situación actual
<p><b>5: Insuficiente delegación de actividades</b></p>	<p>Falta potenciar el papel de actores potenciales, grupos de la sociedad civil o proveedores privados de servicios;</p>	<p>Todavía son pocos los avances en materia de involucrar a los municipios, fundamentalmente en lo que se refiere a la capacidad real de operar el sistema e integrarse en el proyecto, es todavía considerado un usuario y no un coejecutor. Se percibe una baja valoración de las capacidades técnicas de las alcaldías y la poca participación en los procesos de barrido catastral, el montaje de la base en equipos de las municipalidades y las habilidades para el establecimiento y actualización del mismo.</p> <p>La aplicación de este proceso de fortalecimiento municipal requiere no solamente del interés y voluntad del gobierno local sino, además, de la disponibilidad de personal con una base técnica que le permita asimilar eficientemente las herramientas técnicas</p> <p>Los desafíos se encuentran en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar convenios efectivos con las alcaldías involucradas en el proceso.</li> <li>• Caracterizar la capacidad de las alcaldías, una buena parte (en el área nueva del proyecto, sobre todo Nueva Segovia) tienen capacidad porque han contado con apoyo de otras iniciativas en materia del catastro municipal, del ordenamiento territorial y de planes de riesgo.</li> </ul>
<p><b>6: Tecnología obsoleta</b></p>	<p>Que no permite contar con información y productos oportunos</p>	<p>El PRODEP en las ÁREAS de intervención ha avanzado sustantivamente en la t; el. La digitalización del registro aunque no es operativo su funcionamiento solo se usa de consulta. El objetivo es que los usuarios del servicio tengan seguridad en las transacciones, garantía del contenido de las certificaciones, disminución del tiempo de servicio y de los trámites.</p> <p>Los desafíos se encuentran en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Completar la fase piloto de Chinandega como base para la expansión a nivel nacional. Este es un proceso que requiere de especial atención porque la base tecnológica asociada al software no se ha superado.</li> <li>• En las áreas nuevas se puede desarrollar un piloto con mayor integración de los municipios en el proceso.</li> </ul>
<p><b>7: Insuficiencia de equipos y otros medios operativos</b></p>	<p>Dificulta la capacidad de brindar respuesta a las demandas de establecimiento, actualización, mantenimiento de catastro, verificaciones in situ,</p>	<p>Todas las instituciones involucradas en el presente análisis cuentan con los recursos necesarios para ejecutar sus funciones. El PRODEP ha proporcionado los equipos de computación, movilización, de oficina, equipos de ingeniería y otros.</p> <p>El SIICAR todavía tiene problemas importantes avanzar en su mejoramiento y tratarlo como parte de un grupo de trabajo que complementa otros procesos. Esto es quizás el mayor desafío a resolver en el corto plazo para poder implementarlo a escala nacional.</p>

Debilidades detectadas al inicio del Proyecto	Situación al inicio del PRODEP (2004)	Situación actual
		<p>En materia de los otros sistemas se recomienda el uso de tecnologías descentralizadas y bases de datos relacionales para la comunicación en la base pero no que los sistemas sean dependientes. Aquí cabe el desarrollo de un trabajo previo para la definición de los principios básicos del proceso que son la base territorial cartográfica de la propiedad.</p> <p>Los desafíos se encuentran en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un plan de mantenimiento, reposición y actualización de los equipos en las áreas ya intervenidas</li> <li>• El SISCAT debe avanzarse mediante una mayor integración con los otros sistemas de INETER y el Registro</li> <li>• En las áreas nuevas que requiere de dotar de equipamiento necesario para las oficinas es pertinente evaluar nuevas tecnologías más eficientes, tales como nodos departamentales, trabajo en base a la “nube de software y datos”, la conectividad, etc.</li> <li>• En el caso de los municipios, se requiere de la integración con otras iniciativas para la instalación y funcionamiento de equipos así como de la capacitación, se incluye a que municipios tienen capacidad propia para potenciar su participación en el proyecto.</li> </ul>

Se pueden apreciar como áreas generales y de prioridad para la administración de tierras a: la relación con los usuarios, la coordinación institucional, la sostenibilidad del sistema y a la operación del PRODEP. En la tabla siguiente se describen las áreas y las medidas que se pueden considerar para mejorar en el corto y mediano plazo.

**Tabla 8, ÁREAS de atención global en el corto y mediano plazo.**

Áreas	Corto Plazo (menos de 1 año)	Mediano Plazo (más de 1 año)
<p><u>Relación con los usuarios.</u> La relación con usuarios está en las actividades directas y no en los procesos previos de planificación.</p> <p>Se requiere de dotar a los usuarios de mayor información sobre las actividades del programa.</p>	<p>Fortalecer el Plan de Comunicación para que los usuarios tengan conocimiento de las actividades y servicios en relación a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Su situación particular en lo relativo a la propiedad.</li> <li>2. Los beneficios de los servicios del programa.</li> <li>3. Facilitar la información, la documentación, y solución a conflictos en las actividades a desarrollar.</li> </ol>	<p>Desarrollar los procesos de colaboración entre las instituciones claves de atención a los usuarios a nivel local: catastro, registro y alcaldías.</p>
<p><u>Coordinación interinstitucional</u> Existe el conjunto de instituciones y arreglos que permiten funcionar al Sistema. Las condiciones de coordinación local y nacional se han mejorado porque existe un liderazgo claro y más enfoque a la resolución de los problemas.</p> <p>Se requiere de mejorar el trabajo a nivel local dotando de mayor capacidad a las instituciones y mayor participación a los actores locales. Enfocar en la descentralización.</p>	<p>Integrar en los procesos de planificación operativa y la ejecución a los actores locales: municipalidades y organizaciones locales.</p> <p>Desarrollar la participación técnica ampliada en el CTO con al menos dos reuniones anuales enfocados en temas específicos: ordenamiento territorial, manejo de las zonas de riesgo, la integración de los catastros municipales, entre otros.</p> <p>Establecer los CTO a nivel departamental en las áreas de ejecución del proyecto, con funciones más a la operatividad y la coordinación entre los actores.</p>	<p>Establecer sistema de coordinación institucional para la prestación de servicios, especialmente en la relación registro, catastro y alcaldías.</p> <p>Desarrollo de los sistemas para la comunicación efectiva entre las instituciones.</p>
<p><u>Sostenibilidad del sistema de atención a la administración de tierras.</u> El PRODEP ha sido un esfuerzo enfocado a atender el problema de la propiedad de forma coyuntural; se tiene que pasar a enfocar el programa como un sistema permanente.</p>	<p>Integrar los planes institucionales que incluyan el mantenimiento de la plataforma tecnológica para el funcionamiento.</p> <p>Mejorar el proceso de participación de las municipalidades con la puesta en funcionamiento del SIICAR.</p>	<p>Evaluar y establecer un sistema de tarifas adecuado para la sostenibilidad del sistema de la administración de la propiedad.</p> <p>Estudiar un potencial "sistema descentralizado" con base en las alcaldías y de instituciones nacionales como catastro y CSJ como normadoras y custodios de los procedimientos.</p>

Áreas	Corto Plazo (menos de 1 año)	Mediano Plazo (más de 1 año)
<p><u>Operación del PRODEP</u></p> <p>El Manual de Operaciones proporciona la información sobre los procesos y procedimientos aplicables. Es un modelo muy centralizado que en su aplicación se puede mejorar, de tal forma que permita la agilizar los procedimientos y dar más autonomía institucional.</p>	<p>Mejorar la participación de las instituciones fortaleciendo la planificación institucional en el marco del proyecto, así como la participación de los representantes institucionales (ahora llamados coordinadores) para más agilidad en los procesos.</p> <p>Integrar en una forma más funcional al CTO de tal forma que las instituciones participen más activamente con sus principales técnicos, lo que fortalecerá al proyecto.</p> <p>Integrar el comité a nivel territorial, tanto al nivel del departamento como el municipio, de tal forma que las organizaciones locales sean actores activos en el proyecto.</p>	<p>Revisar El Manual de Operaciones como una guía hacia la institucionalización del proyecto en función de integrar un sistema que considere la globalidad de los recursos y no solo el proyecto; el proyecto dentro del sistema y no el proyecto como institución.</p> <p>Desarrollar sistemas que incluyan la descentralización de los procesos que contribuyen a acercar la resolución de los problemas a los interesados a la vez que se facilitan las transacciones.</p>

El PRODEP como programa tiene áreas específicas de actuación y metas para desarrollar en función del plazo de ejecución; las instituciones tienen un horizonte de largo plazo y se requiere, de un fortalecimiento institucional que permita el desarrollo de las áreas que tienen que ver con la administración de tierras. En la tabla siguiente las áreas de trabajo con medidas en el corto y mediano plazo en donde el PRODEP actuará con las instituciones.

**Tabla 9, ÁREAS de Fortalecimiento del PRODEP a las instituciones participantes**

AGENCIA	PROPÓSITO DEL FORTALECIMIENTO	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO
INTENDENCIA DE LA PROPIEDAD (IP-PGR)	<p>Fortalecimiento de las oficinas departamentales para atención de regularización en las zonas nuevas.</p> <p>Funciones centrales principales relativas a todo el proceso de regularización.</p>	<p>Costos Operativos de la Intendencia y sus oficinas de departamentales.</p> <p>Capacitación y entrenamiento en gerencia de proyectos enfocados a resultados.</p> <p>Sistemas y equipo de computación.</p> <p>Equipamiento para la operación.</p> <p>Progresiva integración al presupuesto nacional, comenzando con honorarios de personal con fondos del Tesoro.</p> <p>Revisión de los flujos de procesos.</p>	<p>Sistemas de Planificación automatizados.</p> <p>Formación técnica.</p> <p>Preparar y Ejecutar un Plan de Desarrollo institucional, que incorpore el proceso de integración al presupuesto nacional.</p> <p>Evaluación y mejoramiento de los flujos y procesos de trabajo.</p>

AGENCIA	PROPÓSITO DEL FORTALECIMIENTO	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO
INETER	Apoyo a sus funciones normativas, administración directa de los barridos catastrales, entrega de bases de datos catastrales a las municipalidades y la implementación del SIICAR.	Costos Operativos del Catastro Físico y sus oficinas de departamentales. Costos para el barrido catastral.  Sistemas y equipo de computación. Equipamiento para la operación.	Capacitación y entrenamiento. Plan de Desarrollo institucional que incorpore el proceso de integración al presupuesto nacional. Integración de las áreas de Ordenamiento Territorial y Geofísico como temas del PRODEP.
Registro Público de la Propiedad	Fortalecer la Dirección Nacional de Registro, como administradora del sistema de registros de tierras.  Modernización del Registro Público en las áreas donde se va expandiendo el Programa.	Costos Operativos de las áreas participantes en el programa.	Estrategia y plan de comunicación sobre el funcionamiento del registro.  Formación técnica.  Sistema y plataforma tecnológica adecuada a las operaciones de un registro moderno.
DIRAC	Contratación y entrenamiento de mediadores de la comunidad local.  El entrenamiento y las tarifas de servicios de mediadores, certificados por la DIRAC.	Campaña de información. Costos operativos oficina nacional y local.	Formación técnica.  Establecimiento de la mediación como parte del sistema de resolución de conflictos.  Plan de Desarrollo institucional.



## VI. Conclusiones y Recomendaciones.

La administración de tierras y el problema de la propiedad en Nicaragua son temas claves para el desarrollo socioeconómico que requieren de una visión de mediano plazo en el que la institucionalidad se fortalece para atender de forma permanente como sistema a los problemas y transacciones que se realizan, de tal forma que se fortalezca el mercado y la seguridad en la tenencia.

La importancia de atender problemas puntuales con proyectos tales como el barrido y las áreas especiales han sido muy relevantes; sin embargo, se requiere de una visión de largo plazo y del establecimiento de las operaciones corrientes para la conformación de un sistema de administración de tierras en el país, tomando en cuenta que el sistema como tal es una confluencia de acciones que se realizan en distintas instituciones y que se corresponden a varios poderes de la organización del estado nacional.

### 6.1 Conclusiones.

El Programa de Nacional de Ordenamiento de la Propiedad, se ha venido desarrollando con éxito, siendo unas de las prioridades del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional. Este se ha enfocado en los elementos fundamentales que son la regularización (titulación como fase final) y el establecimiento de la institucionalidad para la administración de tierras.

El actual marco institucional para la administración de tierras se ha modernizado tanto en los aspectos jurídicos (base legal) como la capacidad para atender las demandas de la población. La intervención del PRODEP como programa ha sido determinante para el avance y el fortalecimiento de las instituciones, particularmente en el establecimiento de procedimientos y la formación de personal. En términos específicos, se ha entregado más de 162,000 documentos legales de propiedad en todo el país y demarcado y titulado 15 territorios indígenas en la Costa Caribe. Una siguiente fase se puede definir como de establecimiento y ampliación a nivel nacional del sistema de administración de tierras como eje del gobierno.

La valoración del programa es muy satisfactoria en los territorios; la apreciación de los dirigentes de organizaciones de productores es que el programa se desarrolla eficientemente. Se considera que una vez que se ha concluido el barrido los procesos quedan, en buena parte pendientes, por lo que se recomienda mantener la comunicación y divulgación de los servicios y el seguimiento a los procesos.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, INFORME FINAL ANALISIS  
INSTITUCIONAL DEL SEGUNDO PROYECTO DE ORDENAMIENTO DE LA  
PROPIEDAD (PRODEP II)



El liderazgo actual de la PGR ha proporcionado una base sólida para la ejecución del programa que cuenta con mayor apoyo político expresado en la conformación y participación en el CIP. A nivel de la ejecución las coordinaciones para la ejecución son más fluidas y no se prevén problemas de consideración para la operatividad de la nueva fase del programa.

Los municipios no han integrados de forma plena en todas las actividades del proceso de regularización sido tomados en cuenta como actores claves en las actividades del proyecto y que puedan aportar sustantivamente para mejorar la efectividad, por lo que se recomienda aumentar el nivel de participación de los municipios tanto en los períodos del barrido como en el catastro como sistema. Desde la formulación de los planes operativos hasta la entrega de los documentos legales a los beneficiarios.

La institucionalización de los servicios de administración de tierras y el enfoque de proyectos. Como se ha podido evaluar en el cambio a un sistema de ejecución del programa basado en las instituciones y menos en empresas, siguiere que el proceso de institucionalización de los servicios es necesario; sin embargo, es pertinente distinguir entre las etapas de proyecto o sea la necesidad de un apoyo específico y temporal para resolver problemas puntuales y establecer los servicios, con el de la operación permanentemente del sistema de administración de tierras.

La sostenibilidad como proceso. En el mediano plazo el sistema debe ser sostenible pues proporciona beneficios tangibles a los usuarios y como tal deben ser la base para el mantenimiento de los servicios; considerando la capacidad que tienen para determinar el apoyo del estado que al final es una transferencia que debe justificarse.

Como programa todavía persiste un enfoque muy centralizado en instituciones nacionales, a nivel territorial las funciones son más concretas para la ejecución del programa la fase de barrido como de la operación normal del sistema de administración de tierras. Los municipios no sólo participan en el PRODEP por el SISCAT, su ámbito de trabajo con el programa trasciendo a todo el quehacer pues las alcaldías tienen mandato sobre todo lo que pasa en su territorio y el problema de la propiedad tiene su mayor reflejo en esta instancia.

Las actuales condiciones institucionales proporcionan una base suficiente para la ejecución del proyecto, que no presenta grandes desafíos en el ordenamiento legal y con una buena capacidad institucional en las agencias coejecutoras, que han desarrollado buena experiencia y cuentan con la personal entrenado para el proyecto. Lo fundamental sigue siendo el papel de las instituciones locales para mejorar y hacer más efectivo el proceso. En el marco del actual funcionamiento que se ha desarrollado por el Gobierno la posibilidad de la coordinación a nivel nacional y local es más efectiva por lo que se deben aprovechar esas condiciones proveyéndolas de la capacidad operativa y técnica necesaria.



## 6.2 Recomendaciones.

En el marco de una nueva operación del PRODEP los enfoques de trabajo en materia legal han avanzado sustantivamente, por lo que ahora toca el de la implementación que se logra con el desarrollo institucional, específicamente en la dotación de las capacidades para cumplir las funciones que tienen determinadas y responder a las demandas de los usuarios, para cumplir con los objetivos del programa de gobierno.

En el presente análisis se consideran como principales recomendaciones a las siguientes:

1. En el corto plazo, las instituciones requieren de fortalecer la capacidad operativa para lo cual requieren de mejorar la plataforma tecnológica y de los recursos humanos mediante la capacitación en los procesos y la atención a los usuarios.
2. Desarrollo de la coordinación institucional de forma efectiva, de tal forma que a nivel de los usuarios se perciba como sistema independiente de que en el proceso de trámites se requiera de la participación de las distintas instituciones; y que al final, se facilite el proceso, mediante una colaboración real desarrollada en base a una plataforma común de trabajo.
3. Se recomienda hacer una evaluación de los municipios en el área de intervención del PRODEP, estableciendo categorías de capacidad operativa y desarrollar convenios de trabajo para su activa participación. A nivel del departamento se puede ampliar un comité con la participación de las instituciones nacionales, los municipios y organizaciones de usuarios para coordinar la implementación del programa.
4. En materia de sostenibilidad, se recomienda estudiar, evaluar y poner en práctica nuevos sistemas para: i) los cobros por servicios prestados, ii) la recaudación a nivel municipal, iii) la agilidad de los procesos y garantía de las transacciones.
5. Para el mediano plazo, se recomienda estudiar el paso a sistemas más descentralizados de administración de tierras; más cerca de los usuarios y mayor operatividad. El nivel departamental para el cual funciona instituciones nacionales como el registro de la propiedad y el catastro fiscal, mantienen un sistema poco equitativo en los servicios, de tal forma que se hace muy difícil para la población de bajos ingresos realizar los trámites.
6. La rectoría institucional que se ha desarrollado con la PGR como líder del programa y con una más activa participación de las instituciones tales como la CSJ, han mejorado sustancialmente la capacidad de respuesta del PRODEP. En este marco, quedan como tareas el mejorar la capacidad del CTO como instrumentos técnico, definiendo un procedimiento de participación más estable.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, INFORME FINAL ANALISIS  
INSTITUCIONAL DEL SEGUNDO PROYECTO DE ORDENAMIENTO DE LA  
PROPIEDAD (PRODEP II)



7. El trabajo desarrollado en la identificación de áreas de riesgo, debe de incorporarse como elemento de trabajo a nivel local. En la etapa de planificación, se debe tomar en cuenta los planes realizados a nivel municipal para áreas de riesgo que deben ser validadas en el barrido catastral. En la titulación no se deberían incorporar áreas con riesgo alto (mayor a 7) sobre todo para usos de asentamientos humanos.
8. Tomar en cuenta las características de las zonas especiales para atender las demandas de pobladores en áreas tales como zonas costeras, de frontera y de manejo especial en áreas protegidas. En el último caso, la restricción a considerar debe ser por el uso y no para la titulación de tal forma que se pueden explorar áreas específicas sobre todo en las áreas de amortiguamiento, en las cuales se pueden realizar titulaciones especificando las restricciones correspondientes para el uso.