

Coordinadora Rural: Comentarios sobre el D.L 1015

El Decreto Legislativo 1015 modifica el artículo 10° y deroga el artículo 11° de la Ley N° 26505, con lo cual se permite la transferencia de la propiedad, gravamen, arrendamiento o cualquier otro acto de disposición sobre las tierras de las comunidades campesinas de todo el territorio nacional, bastando el voto favorable del 50% de los asistentes a la asamblea instalada con el quórum respectivo, y ya no los dos tercios de todos los miembros de la comunidad que exigía la Ley N° 26505 para las comunidades de la sierra y selva.

Esta norma, que significa la liberalización del mercado de tierras dentro de los territorios de las comunidades campesinas, atenta en primer lugar, contra la naturaleza jurídica de las comunidades campesinas señalada en el artículo 2° de la Ley General de Comunidades Campesinas N° 24656, por cuanto las comunidades campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios "ligados por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, y cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país". Precisamente por eso tuvo un tratamiento diferenciado en la sierra y la selva donde habitan comunidades campesinas e indígenas que representan la expresión y vigencia de nuestra historia y ancestralidad. Disponer libremente de sus tierras ataca directamente este concepto especialísimo y singular de este tipo de personas jurídicas, a quienes la Constitución les ha otorgado un régimen de protección garantizando el derecho de propiedad de la tierra y su imprescriptibilidad.

Con la nueva norma, para cualquier acto de disposición, incluido el de propiedad de la tierra, basta el voto conforme del 50% de los miembros asistentes a la asamblea instalada con el quórum correspondiente. Esta disposición es ambigua al no definir el tipo de quórum exigir para este tipo de decisiones, que asumimos son de importancia para la comunidad, en especial los casos de disposición de enormes extensiones de tierra. No es lo mismo vender la propiedad inmueble de la comunidad que por ejemplo bienes muebles.

La ambigüedad radica en que en la Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, su artículo 7° dispone que el quórum necesario para declarar válidamente instalada la asamblea será fijado en el reglamento. Dicho reglamento nunca fue expedido, entonces cabe la posibilidad de que tales acuerdos de disposición puedan tomarse en una asamblea con un número ínfimo de comuneros (quórum en segunda convocatoria con los que asistan, por ejemplo) y ser válidamente adoptados.

Tanta libertad la legislación peruana no le concede ni a las personas jurídicas con fines de lucro. En efecto, el artículo 115° de la Ley General de Sociedades, establece como una atribución de la Junta General (entre otras), la enajenación de activos con valor contable mayor a la mitad del capital, decisión que debe aprobarse en primera convocatoria con el quórum calificado previsto por el artículo 126° (dos tercios de acciones con derecho a voto) y en segunda convocatoria con la concurrencia de las 3/5 partes de las acciones con derecho a voto. Esto es con respecto al quórum, pero además dicha ley exige a las empresas que el acuerdo debe tomarse por mayoría absoluta (más de la mitad del total de acciones). Y dice

además que los estatutos pueden pactar quórum y mayoría superiores a lo señalado, pero nunca inferiores. En resumen, la legislación nacional ni a las empresas les permite decidir sobre disposición importante de sus bienes como este Decreto pretende con las comunidades de la sierra y selva.

Asimismo, el D. Leg. 1015 plantea que para la disposición en propiedad “se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la asamblea”, es decir, ni siquiera se exige la mitad más uno. Podría darse el caso que en una votación determinada se diera un empate en número de votos para decidir la venta de un terreno de la comunidad. Con dicha redacción, ni siquiera se necesitaría el desempate o el voto dirimente, sino que basta el voto a favor del cincuenta por ciento para tener aprobada la venta. Esta disposición ni siquiera es admitida para las restantes personas jurídicas pues el artículo 87° del Código Civil señala que los acuerdos se adoptan con el voto de más de la mitad de los miembros concurrentes, norma aplicable a las personas jurídicas sin fines de lucro; y el artículo 127° de la Ley General de Sociedades dispone que los acuerdos se adoptan con el voto favorable de la mayoría absoluta de las acciones representadas en la junta (es decir, presentes), aplicable a las personas jurídicas con fines lucrativos.

Además, existe el antecedente de la Ley N° 26845, que señala en su sexta disposición final, que el régimen jurídico de las tierras adjudicadas por las comunidades campesinas de la costa será el de propiedad privada establecida en el Código Civil, con lo cual realizada la transferencia el nuevo propietario goza del poder jurídico y de todas las facultades señaladas en el artículo 923° y siguientes del Código Civil. Este blindaje sin duda va a generar un sinnúmero de nuevas situaciones con las tierras comunales y con la propia comunidad campesina como persona jurídica pues dentro del territorio comunal existirán propiedades de comuneros y no comuneros con todas las implicaciones que de hecho se derivan.

Por otro lado, ya que la Ley N° 26505 fue aprobada por mayoría calificada de acuerdo a lo previsto en el Artículo 106° de la Constitución Política del Perú y ella dispone que su modificación o derogación se efectuará a través de otra norma legal expedida por el Congreso cumpliendo la misma formalidad, la norma adolece de este requisito.

En conclusión, la norma afecta la capacidad de disposición de las tierras de propiedad de las comunidades campesinas, estableciendo requisitos de aprobación inferiores a las que la legislación peruana exige a cualquier otra persona jurídica, pública o privada, con o sin fines de lucro. Debe modificarse con la misma modalidad que el marco legal actual exige a las demás personas jurídicas con cierto blindaje para el caso de la transferencia de la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas.

Es importante reconocer que la norma forma parte de una política gubernamental para liberalizar el mercado de tierras a nivel nacional, sin consideración a las políticas de promoción o protección de las comunidades campesinas señaladas en la propia Constitución Política y en las leyes nacionales, y que avizora en tendencia el debilitamiento y desaparición de dichas personas jurídicas. Tal situación requiere un tratamiento que no se restrinja a los aspectos jurídicos y que debe tener como primer paso, la consideración del tema con las propias comunidades.

Se recomienda solicitar al Congreso de la República la modificación del Decreto Legislativo 1015, para modificar el artículo 10º de la Ley N° 26505, en el sentido de que todo acto de disposición de la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, sierra y selva debe darse dentro de una asamblea convocada especialmente para dicho fin con presencia de autoridad competente, que debe tener quórum calificado de dos tercios en primera convocatoria y de tres quintas partes en segunda convocatoria, del total de comuneros con derecho a voto para dar validez a la asamblea; y, que la adopción del acuerdo requiere mayoría calificada. Asimismo, que toda decisión adoptada incumpliendo dichos requisitos, es nula de pleno derecho y genera responsabilidad a los implicados.

Obviamente, el Congreso debe respetar el procedimiento de aprobación de la nueva ley por mayoría calificada, tal como lo dispone la tercera disposición final de la Ley N° 26505.

22 mayo 2008

Coordinadora Rural