

PROPIEDAD RURAL, TITULACIÓN DE TIERRAS Y PROPIEDAD COMUNAL*

En el presente artículo trataremos sobre el problema de la falta de titulación de la propiedad rural en el Perú, haciendo especial mención al aspecto de la titulación de las tierras de las comunidades campesinas, presentando algunas propuestas para superar los problemas detectados en el proceso de saneamiento legal de la propiedad de las comunidades campesinas y terminaremos haciendo un análisis de la situación generada con la aprobación de una ley destinada a facilitar la titulación individual de las comunidades campesinas en la costa de Perú.

Muchas de las ideas expuestas en este trabajo han sido alimentadas por el proyecto desarrollado por CEPES, gracias al apoyo brindado por el Convenio suscrito entre GRADE y AID, en el marco del Proyecto "Derechos y Procedimientos sobre Titulación en Comunidades Campesinas" en los departamentos de Cusco y Puno (en la sierra sur del Perú). Del mismo modo, con el apoyo de OXFAM y Diakonía se ha desarrollado una experiencia similar en Huancavelica y Ayacucho (zona de la sierra centro-sur). El trabajo realizado en distintas comunidades campesinas de estos departamentos ha permitido recoger las expectativas así como las inquietudes de dichas organizaciones en torno a la legislación vigente, en particular sobre los artículos de la Ley de Tierras aplicables a ellas. Asimismo, los numerosos talleres y reuniones sostenidos con representantes de comunidades campesinas de la costa norte en el primer cuatrimestre del presente año han permitido aclarar algunas ideas. En ese sentido, las ideas presentadas intentan expresar la voluntad de los comuneros y la aparente contradicción entre su deseo de contar con un título de propiedad sobre la parcela que ocupan y su deseo de mantener la instancia comunal.

La propiedad rural en el marco de la legislación agraria

El más firme intento de superar la dispersión de la legislación agraria en el Perú se dio durante el segundo gobierno del arquitecto Belaunde (1980-1985), con la discusión de un proyecto de Código Agrario, lo que en parte fue retomado en los primeros años del primer gobierno del Ingeniero Fujimori (1990-1995) y posteriormente dejado de lado.

La tarea de actualización y concordancia de la legislación agraria, sin embargo, no resulta fácil, a juzgar por la subsistencia de una serie de vacíos y contradicciones en la legislación peruana. La complejidad se explica en parte por la subsistencia de normas promulgadas en las últimas décadas, en especial desde la dación de la Ley de Reforma Agraria hasta nuestros días. Particular importancia tiene la evolución legislativa de los últimos años en lo que respecta a la propiedad rural.

En efecto, el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, derogó en 1991 la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley N° 17716). Complementariamente derogó el artículo 883 del Código Civil peruano, estableciendo que los derechos reales sobre predios rústicos se regularían en adelante por este Código y ya no por la legislación especial. En julio de 1995, con la dación de la Ley N° 26505, Ley de Promoción de las Inversiones en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (más conocida como Ley de Tierras), se esperaba que los problemas subsistentes de falta de concordancia quedarían superados. No ocurrió así y por el contrario éstos se incrementaron.

* Una versión preliminar de este trabajo apareció en "VOX JURIS" Revista de Derecho, editada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín de Porres, año 7, Lima, 1997.

A pesar del evidente predominio de las ideas sobre la importancia del mercado en la economía (tanto a nivel internacional como nacional), creemos que la subsistencia de los problemas de la falta de claridad y de coherencia de la legislación agraria peruana tienen como una de sus causas el desconocimiento por los legisladores de las características del derecho de propiedad, en especial de la propiedad agraria. La propiedad es uno de los derechos más importantes, al punto tal que la gran mayoría de las Constituciones del mundo lo consagra en su texto. Sin embargo, el concepto de la propiedad ha sufrido profundos cambios a lo largo de la historia de la humanidad¹.

El proceso de reforma agraria, iniciado en Perú en 1969, implicó cambios significativos en la conceptualización entonces vigente de la propiedad sobre las tierras agrarias, los que fueron recogidos en la legislación y la jurisprudencia del Tribunal Agrario². Esa particular forma de entender y de amparar jurídicamente la propiedad determinó que en la práctica tuviera mayor valor la propiedad ejercida conjuntamente con la posesión (en aplicación del principio de “la tierra es de quien la trabaja”). Así, la conducción directa permitía a los titulares de predios rurales gozar del amparo de la posesión ejercida mediante su trabajo directo (laborando directamente la tierra, con la ayuda de su familia, en predios menores del triple de la unidad agrícola familiar; mientras que se exigía la dirección personal y habitual, al tiempo que la responsabilidad de la gestión financiera y la responsabilidad ante el fisco, en el caso de las empresas agrarias, según el artículo 20 del Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716).

La dación de la Constitución de 1979 significó nuevas modificaciones en la noción de propiedad agraria, particularmente en lo relacionado con la conducción directa. Ello era así toda vez que el artículo 157 de la derogada Carta Magna garantizaba el derecho de propiedad agraria “directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes”³. Unos meses después, el Decreto Ley N° 22747, de noviembre de 1979, tomando la nueva definición constitucional, estableció que “... se entiende que un predio rústico es conducido o explotado directamente si el propietario tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa agrícola”. De esta forma, se incorporó en el derecho agrario peruano una definición de conducción directa que rebajaba las exigencias de la Ley de Reforma Agraria.

¹ Fernando de Trazegnies nos recuerda ésto en un extenso trabajo, afirmando que: “la propiedad no es un concepto universal que sobrepasa la Historia sino un concepto histórico: la propiedad es lo que los hombres quieren que sea; y los hombres quieren cosas distintas según los tiempos”. Véase “Transformación del Derecho de Propiedad”, en DERECHO, N° 33, Pontificia Universidad Católica del Perú, Programa Académico de Derecho. Lima, 1978. p. 77.

² Puede verse los trabajos de Alberto Bustamante Belaunde “Reforma Agraria Peruana: ¿una nueva ideología jurídica?” en DERECHO, N° 32, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1974; y de Marcial Rubio Correa “Reforma Agraria: un enfoque distinto del Derecho de Propiedad” en CUADERNOS AGRARIOS, N° 1, Instituto Peruano de Derecho Agrario, Lima, 1977.

La Ley de Reforma Agraria creó un Tribunal Agrario, como órgano jurisdiccional (no administrativo), encargado de resolver en segunda y última instancia los conflictos surgidos de la aplicación de la legislación de reforma agraria, de legislación de tierras y aguas, entre otros. Funcionó hasta 1992.

³ Aunque el segundo párrafo del artículo 157 de la Constitución peruana de 1979 se refería al poseedor, se aceptó mayoritariamente que la noción de conducción directa se refería al propietario, aunque eventualmente podría amparar también a aquel que en su nombre trabajara la tierra, lo que con la legislación de reforma agraria hubiera sido inaceptable. Puede revisarse sobre el particular PERÚ: CONSTITUCIÓN Y SOCIEDAD POLÍTICA, de Marcial Rubio y Enrique Bernal. DESCO, Lima, 1981, páginas 494-499.

Pero recién en 1991, al promulgarse el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, se derogó la Ley de Reforma Agraria⁴. Allí se declara que “el dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución” (artículo 5). La declaración de esta Ley de Promoción de las Inversiones, sin embargo, no resultaba muy coherente con el artículo 157 de la Constitución entonces vigente (de 1979) pues dicha norma constitucional amparaba la propiedad privada ejercida en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier forma asociativa, excluyendo a las sociedades mercantiles. Adicionalmente, la Constitución exigía al propietario la conducción directa y ejercer la propiedad en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones legales.

El Decreto Legislativo N° 653, sin embargo pretendió revestir de apariencia constitucional cambios más radicales introducidos en el tratamiento de la propiedad. El artículo 6 de dicho Decreto Legislativo repite en parte lo contenido en el artículo 157 de la Constitución de 1979, pero añadió:

“Es poseedor legítimo la persona natural o jurídica que en virtud de título legal asume la conducción de un predio rústico. Tratándose de explotaciones en conjunto por varias personas naturales o por asociaciones, consorcios, asociaciones en participación, u otras formas asociativas, la dirección personal de la empresa se cumple a través de la administración o gerencia designada. Tratándose de arrendamiento, los requisitos de la conducción directa serán cumplidos por el arrendatario, salvo el caso de su participación en alguna forma de explotación conjunta. No es exigible ningún otro requisito legal o reglamentario referente a la conducción directa.”

De esta forma, prosiguió el cambio de contenido del derecho de propiedad agraria en la legislación, para prácticamente hacerlo coincidir con la propiedad regulada en el Código Civil. No otra cosa puede significar la legalización de la presencia de arrendatarios, los que curiosamente resultan “cumpliendo” los requisitos de la conducción directa⁵. Aún más, el Decreto Legislativo N° 653 permite también que la conducción directa sea mantenida por administradores o gerentes designados, contrariando el diseño de la legislación de reforma agraria. El párrafo final del artículo citado evidencia la voluntad de “endurecer” la protección a los propietarios.

⁴ La Primera Disposición Final de este Decreto Legislativo sin embargo dejó vigentes de manera excepcional los artículos de la Ley de Reforma Agraria vinculados al proceso judicial agrario “en tanto se aprueba la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimientos Civiles” (sic), lo que finalmente ocurrió en 1993. Posteriormente, se dictaron normas que han prolongado extraordinariamente la vigencia de las normas procesales para los juicios agrarios iniciados antes de esa fecha.

⁵ Una reconocida autoridad peruana en materia de derecho civil expresará antes de este cambio legislativo lo siguiente: “En este orden de ideas, concluyo sosteniendo que no es posible admitir como conducción directa, para los efectos de la legislación agraria nacional, la intervención de un arrendatario en la dirección y responsabilidad de una empresa agrícola”. Carlos Cárdenas Quiróz, “La conducción directa de la tierra por su propietario: Propuesta de interpretación de un precepto constitucional contradictorio” en DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS, Cultural Cuzco S.A., Lima, 1988, pp. 235-239.

Con la promulgación de la Constitución de 1993 se solucionaron en parte estos problemas de interpretación jurídica. El nuevo marco constitucional, reconocidamente inclinado a favor de la economía de mercado, ni siquiera menciona a la reforma agraria. Sin embargo, la Constitución de 1993 dio respaldo constitucional a las normas del Decreto Legislativo N° 653, en un par de artículos dedicados a la propiedad agraria y a las comunidades campesinas y nativas

Ratificando lo ya avanzado en materia de liberalización de la propiedad rural (mediante el Decreto Legislativo N° 653), la Ley de Tierras estableció, en julio de 1995, un régimen libre para la propiedad de las tierras agrarias, el cual se sintetiza en su artículo 4º, al garantizar a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la propiedad de las tierras. Asimismo, ratificando el ánimo liberal vigente desde 1991 la nueva Ley precisa que “El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y por la presente Ley”. Se expresa con mayor nitidez el ánimo liberal extremo de los legisladores peruanos cuando se dice: “Las garantías previstas en los Artículos 70º y 88º de la Constitución Política significa (sic) que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en el texto de la presente Ley”.

La Ley de Tierras trae en efecto limitaciones, como se reconoce también en otras legislaciones, tales como la expropiación (aunque más restringida aún de lo que la Constitución peruana de 1993 señala) y el abandono (pensamos que desnaturalizándolo), pero también reconociendo la existencia de áreas intangibles, como las áreas naturales protegidas por la Ley Forestal y de Fauna, las relativas al patrimonio inmobiliario de carácter histórico y arqueológico y las zonas de protección ecológica de la selva, creadas por esta Ley de Tierras⁶.

Se excede, sin embargo, el citado artículo 3 de la Ley, cuando pretende que por ningún motivo se pueda establecer otras restricciones a la propiedad de las tierras. Así, el Código Civil peruano (cuyo régimen jurídico es aplicable a la propiedad de las tierras agrarias, como indica la misma Ley) reconoce otras limitaciones al derecho de los propietarios, como por ejemplo, las derivadas de razones de urbanidad o de la propiedad horizontal. No obstante, el Congreso, de acuerdo al artículo 88 de la actual Constitución, podría establecer por vía legislativa otras limitaciones al derecho de propiedad, sin afectar lo que los constitucionalistas denominan su contenido esencial. De momento, el régimen de la propiedad agraria permite que en Perú cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera sea dueña de tierras agrarias y no hay ningún límite máximo a la extensión de tierras de un propietario, como tampoco hay límites mínimos a las transferencias⁷.

Creemos que a pesar de los cambios apretadamente descritos la desaparición de la propiedad agraria, como forma especial de regulación de la propiedad, no es un hecho consumado, pues la naturaleza y especiales características de las tierras agrícolas hacen necesario un tratamiento especial, más aún en países como el Perú, donde, a pesar de la relativamente amplia extensión del territorio (128'521,500 Has.), la disponibilidad de tierras agrícolas es más bien reducida (5'891,000 Has., de acuerdo al III Censo Nacional Agropecuario, de 1994). En ese sentido, resultaba acertado el criterio que tuvieron los

⁶ Para un análisis más amplio de este tema, incluyendo legislación comparada puede verse el artículo “La Ley de Tierras y los límites al derecho de propiedad” en DEBATE AGRARIO, N° 23, CEPES, Lima, 1995.

⁷ Durante el período de vigencia de la Ley de Reforma Agraria (1969-1975) en la fragmentación de predios rústicos debía cuidarse de no generarse parcelas inferiores a la unidad agrícola familiar, equivalente a 3 Has. de tierra bajo riego.

reformadores del Código Civil cuando en el derogado artículo 883 dispusieron que tratándose de los derechos reales sobre predios rústicos sería aplicable la legislación especial, que no era otra que la legislación agraria⁸.

Propiedad agraria y falta de titulación

De acuerdo al III Censo Nacional Agropecuario realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI-, a fines de 1994 existían 1'742,000 unidades agropecuarias en el país, ocupando un área de 35 millones 327 mil hectáreas del territorio peruano.

Siguiendo al INEI, del total de 5'718,000 parcelas (en las que están subdivididas las mencionadas unidades agropecuarias) "4 Millones 94 Mil (71,6%) son conducidas por sus propietarios"; de éstos "2 Millones 350 Mil (57,4%) tienen título de propiedad, 1 Millón 729 Mil (42,2%) no tienen título y 15 Mil parcelas son comunales (0,4%)". Añade el INEI que "de las 2 Millones 350 mil parcelas tituladas, 971 Mil tienen título registrado (41,3%) y 1 Millón 379 Mil están por registrar (58,7%)".

Las cifras recién presentadas deben revisarse con mayor detenimiento, para evitar sacar conclusiones apresuradas. Así, del total de 5'718,000 parcelas censadas, sólo 2'350,000 tendrían su título de propiedad, lo que en términos porcentuales equivale a sólo el 41.09% del total. El restante 58.91% de las parcelas no contaba todavía con título de propiedad al momento del censo.

La información de INEI señala que sólo 971,000 parcelas contaban con sus títulos inscritos en las oficinas registrales respectivas, lo que equivaldría al 17%. Por lo tanto, el 83% de los propietarios de parcelas agrícolas las poseen sin tener sus títulos inscritos en los registros, lo que en números absolutos significaría **4'747,084 parcelas fuera de los registros** de la propiedad.

Existe coincidencia en ubicar el origen de este problema en la aplicación trunca de la reforma agraria, la cual dejó sin titular a una cantidad significativa de beneficiarios⁹. Así, la parcelación de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria, que afectó a la gran mayoría de las cooperativas agrarias de la costa y complementariamente la desactivación de las SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social) y de las EPS (Empresas de Propiedad Social) en la sierra, determinaron que en lugar de más de 500 empresas surgieran en el país en la década de 1980 más de 100,000 nuevos propietarios, los cuales en su mayoría no cuentan con su respectivo título de propiedad.

⁸ La especialidad de la propiedad agraria es reconocida en parte por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos -SUNARP en el Reglamento del Concurso Público de méritos para el acceso al cargo de registrador público de las Secciones Especiales de Predios Rurales del Registro de Propiedad Inmueble de las Oficinas Registrales Regionales, publicado en octubre de 1996. Dentro del temario para dicho concurso se incluye temas como: "El derecho de propiedad agraria. Diferencias con la propiedad en general. El régimen jurídico de la propiedad agraria en el Perú..." Diario oficial El Peruano, viernes 4 de octubre de 1996.

⁹ Según PROCAMPO "Entre 1962 y 1994 mediante la aplicación de las sucesivas leyes de reforma agraria pero esencialmente en aplicación del decreto ley 17716, el Estado adquirió más de 12 millones de hectáreas de tierras, de las cuales tituló la mayor parte (un 73.4%), en favor de 185,020 beneficiarios. No obstante, en el 26.6% de tierras restantes, quedaron 454,379 beneficiarios sin titular carentes, por ende, de respaldo legal a su acceso a la propiedad" Tierras sin dueño; la titulación de la propiedad agraria en el Perú. PROCAMPO, Lima, 1995, p. 1.

Pero existen también otros factores que explican esa alta informalidad, como la mayor tasa de analfabetismo en el campo, el alto costo de la formalización de las transferencias en economías muy deprimidas, entre otras. Pero, la falta de inscripción en los registros públicos expresa otro problema mayor, que tiene que ver con el hecho de que en la legislación peruana el registro de la propiedad es facultativo y no obligatorio; más aún la realización de la transferencia no requiere de manera indispensable hacerse por escrito.

También hubo un grave descuido de los responsables del proceso de reforma agraria, respecto del registro de las tierras adjudicadas. Así, aún hoy, se puede encontrar algunas propiedades que habiendo sido afectadas por la reforma agraria, se expropiaron y se adjudicaron a beneficiarios de reforma agraria y que, sin embargo, a pesar de haber transcurrido más de 25 años, pueden aparecer en las oficinas de Registros Públicos como inscritas a nombre del antiguo titular.

Durante el gobierno del general Morales Bermúdez, en 1978, se intentó abordar el problema derivado de la falta de titulación de predios rurales. Así, en el Decreto Ley N° 22388 se dispuso que los campesinos y agricultores que estuvieran poseyendo como propietarios predios rústicos que no excedieran de 15 hectáreas de tierras bajo riego en la costa y 5 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego o sus equivalentes en la sierra, podrían perfeccionar sus títulos de propiedad. El trámite lo iniciaba el interesado presentando una solicitud ante el Juez de Tierras, la cual era publicada mediante carteles y avisos en un diario local.. Si no se presentaban oposiciones, el Juez disponía la inscripción gratuita del predio en los Registros Públicos. De haber oposición debía seguirse el procedimiento judicial agrario ordinario (normalmente, más breve que los juicios civiles). Sin embargo fue muy poco lo que se avanzó en el proceso de titulación rural con este Decreto Ley.

Años después, mediante el Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural -PETT. En el Reglamento de Organización y Funciones del PETT, el D.S. N° 057-92-AG, se definieron las funciones del nuevo organismo. Así, el artículo 3 de dicho Reglamento contempla que este Proyecto "tiene a su cargo las actividades relacionadas con el perfeccionamiento de los títulos de propiedad de los predios rurales comprendidos en el proceso del derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716, normas modificatorias, complementarias y conexas, con el fin de proceder a su inscripción registral...". A través de sucesivas modificaciones este organismo amplió considerablemente sus funciones hasta constituirse en el principal impulsor del proceso de titulación de predios rurales en el país.

Sin embargo, el **PETT sólo entrega títulos de propiedad** a los agricultores; no tiene facultades para inscribirlos en el Registro de propiedad, lo que es facultad exclusiva de los órganos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos.

Los distintos Registros de la propiedad rural

La inscripción del derecho de propiedad en los Registros Públicos del Perú era un proceso relativamente oneroso, sujeto a una serie de complejas exigencias y en no pocos casos a la arbitrariedad o la ineficiencia de los registradores. Estas razones, entre otras, determinan que la mayor parte de las propiedades urbanas, inclusive en Lima, se

encuentren fuera del Registro de Propiedad¹⁰. En el campo peruano esta situación es aún más seria, como se ha señalado en las páginas anteriores.

Por ello, en 1991 se promulgó el Decreto Legislativo N° 667, más conocido como la Ley del Registro de Predios Rurales. Como antecedente inmediato se puede señalar los Decretos Legislativos N° 495 y 496, por los que se creó el Registro de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares, así como la Ley de Simplificación Administrativa, N° 25935, en las que tuvo participación importante el Instituto Libertad y Democracia, dirigido por Hernando de Soto. En el Registro de Predios Rurales se permite la inscripción de una serie de actos y contratos, especialmente vinculados a la propiedad. La Ley posibilita inscribir en este Registro la propiedad de predios del Estado así como de los particulares, sean éstos recibidos de la reforma agraria o no.

El Decreto Legislativo N° 667 permite también inscribir la posesión de predios del Estado como la posesión de particulares. Respecto de los últimos, el trámite a seguir para inscribir la posesión en este Registro significó la transformación del trámite judicial de prescripción adquisitiva de dominio en uno de naturaleza registral (o administrativo). Sólo en caso de presentarse la oposición de alguna persona interesada dicho trámite deriva en la vía judicial. De manera resumida, el Decreto Legislativo N° 667 permite al particular que "esté poseyendo y explotando económicamente un predio rural de propiedad de particulares en forma directa, continua, pacífica, pública y como propietario, por un plazo mayor de 5 años" solicitar la inscripción de su derecho de posesión en el Registro Predial. De no presentarse oposición, dicha inscripción se convierte automáticamente en inscripción de propiedad. De esta forma, aunque el Registro de Predios Rurales no titula, sino simplemente inscribe, con este mecanismo se lograría la titulación y la inscripción de la propiedad de los agricultores.

Adicionalmente a los requisitos comunes a la prescripción adquisitiva de dominio regulada en el Código Civil (posesión continua, pacífica, pública y como propietario), el Decreto Legislativo enfatiza en la probanza de la posesión y la explotación económica para lograr la inscripción de la posesión. Respecto de la posesión, siguiendo la pauta establecida desde la Ley de Reforma Agraria, la Ley del Registro de Predios Rurales sólo exige la probanza de posesión de más de 5 años, independientemente de la buena fe, lo que constituye una importante diferencia con el Código Civil peruano.

La forma de probar la explotación económica del predio que exige la Ley del Registro de Predios Rurales expresa también una vinculación con la forma como la legislación de Reforma Agraria peruana trataba el instituto de la posesión. Por ello, no puede pasarse por alto los intentos de este Decreto Legislativo N° 667 de atender el problema de la falta de titulación de predios rurales, buscando reconocer la especificidad de la propiedad y posesión agrarias.

Aunque se ha señalado algunas objeciones al mecanismo registral contenido en el Decreto Legislativo N° 667¹¹, es indudable que el Registro de Predios Rurales presenta grandes

¹⁰ El Instituto Libertad y Democracia calculaba en 1992 que el 70% de los predios urbanos del país no estaban registrados. Véase Rolando Eyzaguirre, "Estimación Preliminar de los predios urbanos y rurales no inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble", Serie Documentos de Trabajo. Instituto Libertad y Democracia, Lima, 1992.

¹¹ Sobre todo se ha criticado la redacción del artículo 26° de dicho Decreto Legislativo, al permitir recurrir a dos de cualesquiera de una lista de posibles pruebas, acompañadas de (otra vez) dos de cualesquiera de una

ventajas sobre el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (vigente en el Perú desde la década de 1930). La primera ventaja es la simplificación de los trámites; también lo es el ahorro de tiempo; y el propio sistema registral, que imposibilita la duplicidad de las inscripciones sobre un mismo predio y facilita adicionalmente las búsquedas registrales.

Pese a dichas ventajas, lo que sí constituía un problema era la subsistencia en el país de dos sistemas registrales para los predios rústicos. En efecto, el Decreto Legislativo N° 667 hasta hace muy poco tuvo una aplicación restringida a partes del departamento de Lima¹², mientras en el resto del país (e incluso en el resto del departamento de Lima) siguió vigente el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, administrado por la Oficina Nacional de Registros Públicos (ahora por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP).

El problema de la duplicidad de sistemas registrales tenía su origen en la creación del Registro de Predios Rurales, pues el Decreto Legislativo N° 667 estableció que tendría una cobertura nacional, tomando a su cargo la inscripción de los predios rurales en los lugares donde se fuera implementando (para lo cual se irían cerrando progresivamente las partidas registrales en los Registros de la Propiedad Inmobiliaria). Incluso la Ley de la Superintendencia de los Registros Públicos, N° 26366 de octubre de 1994, ratificó dicho ámbito del Registro de Predios Rurales. Pero en los hechos, la cobertura del Registro de Predios Rurales siguió siendo tan sólo de una parte de los valles costeros del departamento de Lima.

Esta situación confiamos que se solucionará cuando tenga plena vigencia el Reglamento de Inscripciones de la Sección Especial de Predios Rurales del Registro de Propiedad Inmueble, publicado el 30 de mayo de 1996, el cual adopta como mecanismo general lo contenido en el Decreto Legislativo N° 667, es decir el mecanismo simplificado y además la inscripción de la posesión (que deriva posteriormente en inscripción de propiedad). Este Reglamento ha sido modificado en junio de 1996, mientras que en enero de 1997 se aprobaron los formularios registrales y posteriormente se emitieron los lineamientos para inscribir los derechos de posesión en este Registro¹³.

Problemas observados en el proceso de titulación

Conforme vimos en las páginas anteriores, las cifras del III Censo Nacional Agropecuario muestran que sólo el 41% de las parcelas censadas tenían título de propiedad, y que apenas el 17% estaban inscritas en el registro.

Agrava la situación el incremento de las unidades agropecuarias y el minifundio. De acuerdo con el Censo de 1994, el número de unidades agropecuarias se ha incrementado

variada opción de documentos, lo que puede favorecer el abuso de estos mecanismos simplificados en perjuicio de un propietario. Este artículo ha sido recientemente modificado por el Decreto Legislativo N° 889 (de noviembre de 1996) aclarando que se trata de pruebas obligatorias y de pruebas complementarias.

¹² El Perú está dividido en 24 departamentos.

¹³ La SUNARP dejó en suspenso la apertura de estas Secciones Especiales hasta la aprobación de los formularios registrales a los que se refiere el Decreto Legislativo N° 836 (este Decreto Legislativo modificó el artículo 2010° del Código Civil para permitir la inscripción registral de actos mediante escritura pública pero también mediante un formulario registral). Sin embargo, en enero de 1997 se publicó la Ley N° 26741, por la cual se derogó el Decreto Legislativo N° 836 y se devolvió al artículo 2010° del Código Civil su redacción original. Ello, sin embargo, no afecta la aplicación de la normas de estas Secciones Especiales.

en aproximadamente 25%, la mayoría de las cuales se ubica en la costa, lo que INEI explica por el proceso de parcelación de las empresas asociativas, resultando un gran número de propietarios de parcelas con un promedio de 5 Has. de extensión. En la sierra, en cambio, el mayor incremento se habría debido a divisiones de tierras por herencia. En términos relativos el mayor incremento se habría producido en la selva.

Un freno adicional al avance del proceso de titulación y saneamiento de la propiedad es la marcada dispersión de las parcelas. Siempre según el Censo de 1994, por cada titular habría que hacer, en promedio, un esfuerzo triple por regularizar sus propiedades. En algunos casos estamos hablando de parcelas que no llegarían ni a una hectárea de extensión, dado el promedio de 3.3 parcelas por unidad agropecuaria.

Contrastando con el entusiasmo del anterior titular del Ministerio de Agricultura, quien llegó a declarar que "el proceso de titulación en la Costa concluyó el 31 de diciembre de 1995. En la Sierra terminará en 1997, mientras que en la Selva culminará en 1999"¹⁴, el Director Ejecutivo del Proyecto Especial de Titulación de Tierras -PETT- declaraba en agosto de 1995 que de los cerca de 120,000 títulos de propiedad que fueran otorgados por dicho proyecto desde 1993 hasta ese entonces, aproximadamente el 66% (70,000 títulos) no estaban saneados, al no haber sido inscritos en los Registros Públicos. Responsabilizando a Registros Públicos de este hecho, el funcionario añadió:

"Nuestros títulos no son malos. Las observaciones hechas por el Registro Público a los títulos que otorgamos son menores, éstos no contienen fallas gruesas..."¹⁵.

Para enfrentar esos problemas, el gobierno peruano gestionó y obtuvo en 1996 la aprobación de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- para llevar adelante en forma masiva el proceso de titulación y saneamiento de la propiedad agraria. El actual Ministro de Agricultura reconoció que el reto es titular y registrar 4'659,444 parcelas en el país, pero que con este proyecto se planea titular hasta 1 millón 100 mil parcelas, estimando su duración en cuatro años. El proyecto aludido comenzó en los departamentos de la costa norte y viene paulatinamente cubriendo la totalidad de la costa peruana, para continuar luego "barriendo" a la totalidad de productores agrarios del país. No obstante, el reciente anuncio de la firma de convenios entre el Ministerio de Agricultura y varias universidades nacionales del país dan cuenta que lo avanzado por estas brigadas ha sido muy poco o ha presentado problemas, pues se trataría de encargarles a dichas universidades la realización de las tareas de saneamiento y titulación en las mismas áreas geográficas que les fueron asignadas a la brigadas desde la segunda mitad de 1996.

Quedan, sin embargo, muchas dudas en cuanto a la aplicación de las normas vinculadas al proceso de titulación y saneamiento de la propiedad. Así, es posible preguntarse por la situación de los beneficiarios de reforma agraria que no recibieron título sobre las tierras que ocupan y que les fueron adjudicadas por la reforma agraria. La Segunda Disposición Final de la Ley de Tierras, modificada por la Ley N° 26597 (de abril de 1997), garantiza el derecho de los posesionarios debidamente calificados sobre las tierras. De manera más precisa, ¿qué pasará con aquellos que recibieron tierras de Reforma Agraria pero que por la habilidad de los ex-dueños ni siquiera cuentan con una resolución administrativa firme de adjudicación? La Ley de Tierras no ha previsto ese supuesto, con lo cual estamos ante un vacío o "laguna" de la ley. Cabría recordar que el Decreto Ley N° 22747, de noviembre

¹⁴ Diario oficial El Peruano, domingo 17 de marzo de 1996.

¹⁵ Declaraciones en el diario Expreso, domingo 27 de agosto de 1995.

de 1979, estableció que en caso que un ex-propietario ganara un procedimiento judicial en el cual se hubiera impugnado la resolución administrativa de afectación o la expropiación, sólo procedería la compensación económica pero no la devolución del predio. Más recientemente, similar salida dispuso la Ley N° 26207, ratificada por la Ley N° 26597, de abril de 1996. Pero, aún así, de acuerdo con la literalidad de la Ley de Tierras, para citar un caso, los agricultores del ex-Fundo “Márquez” (en la periferia de la ciudad de Lima) siguen desamparados; su posesión se enfrenta a resoluciones judiciales que dejaron sin efecto las varias resoluciones administrativas que les adjudicaban la tierra ahora en conflicto.

Por otra parte, la Ley de Tierras establece que todas las tierras eriazas¹⁶ del Estado serán adjudicadas en venta mediante subasta pública, lo que se ha modificado para permitir también la adjudicación en **concesión**, igualmente por subasta¹⁷. Sobre el particular, pensamos que sería realmente injusto llevar a una subasta pública tierras eriazas en las cuales un inversionista ha realizado gastos, consistentes en estudios e incluso ha iniciado ya obras, como lo exigía la normativa anterior ¿se establecerá, por vía de reglamento, una suerte de preferencia para estos inversionistas o tendrán que hacer también su propuesta como todos los demás postores? La salida del entrampe no será fácil, pues lo rápido del debate y aprobación de la Ley de Tierras no permitió al legislador prever situaciones como éstas y dar disposiciones transitorias para los casos de agricultores e inversionistas que se encontraran en plena gestión, conforme a las normas entonces vigentes. Junto con el profesor argentino Germán Bidart Campos, nosotros creemos que la culminación de los trámites administrativos con los que un particular inició un procedimiento administrativo forma parte de los derechos de una persona, con un claro contenido patrimonial. Por tanto, lo lógico sería añadir una disposición transitoria en la Ley, estableciendo que los trámites de adjudicación de tierras eriazas iniciados con la legislación anterior seguirán con las normas bajo las cuales se iniciaron.

De otro lado, derogando las normas de reforma agraria, el Decreto Legislativo N° 653 dispuso en 1991 que en adelante toda adjudicación de tierras del Estado debía ser a título oneroso, lo que fue ratificado por la Ley de Tierras. Para muchos campesinos que no recibieron títulos de propiedad, la posibilidad de obtenerlos pasa ahora por el pago de las tierras recibidas, aunque su derecho se originó durante el proceso de reforma agraria. Es decir, que nuevamente por falta de normas transitorias, la Ley de Tierras podría determinar que aquellos que recibieron tierras de reforma agraria, por haber sido calificados como beneficiarios de este proceso, deberán ahora, si desean recibir su título, abonar por ella. La solución, como en el caso anterior, sería fácil de haberse previsto en las leyes la necesaria transitoriedad.

A este complejo panorama debe sumarse el generado por la aplicación del Decreto Legislativo N° 838, por medio del cual se estableció, de manera excepcional, la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura adjudique tierras de manera gratuita en zonas económicamente deprimidas. La norma, basada en la consideración de apoyar la reincorporación y la reinstalación de las poblaciones desplazadas por el proceso de violencia terrorista, debía beneficiar excepcionalmente a “las personas naturales, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas que se ubiquen en áreas de población desplazada por la violencia terrorista”. Sin embargo, el Reglamento de este Decreto

¹⁶ De acuerdo a la legislación agraria peruana, son tierras eriazas aquellas en las cuales no es posible realizar actividades agrarias, por falta o por exceso de agua.

¹⁷ La modificación está contenida en la Ley N° 26681, publicada el 10 de noviembre de 1996.

Legislativo, aprobado por D.S. N° 018-96-AG, del 31 de octubre de 1996, define como el ámbito de aplicación de éste virtualmente a todo el territorio nacional, salvo la zona costeña de los departamentos de la costa peruana.

El principal cuestionamiento que puede hacerse al Reglamento del Decreto Legislativo N° 838 se refiere al “olvido” de las comunidades campesinas y nativas que, como acabamos de mencionar, eran las principales beneficiarias de esta norma excepcional en el Decreto. Así, el Reglamento se plantea tan sólo realizar adjudicaciones a favor de personas naturales: desplazados retornantes, personas naturales que fueron calificados como beneficiarios de reforma agraria y personas naturales que no estén en ninguno de los casos anteriores. De este modo, contradiciendo el texto y el espíritu de la Ley que debía reglamentarse, las comunidades no podrán beneficiarse de esta norma pero sí podría hacerlo un colono o un tercero que se acerque al Ministerio de Agricultura y solicite la adjudicación de parte de esas tierras. Cabe anotar que a falta de títulos o de registro a favor de una comunidad sobre dichas parcelas, el Estado podría válidamente asumir que éstas son tierras de su dominio y, por tanto, adjudicarlas a dicho particular. En este caso se habría generado un conflicto que sólo podrá resolverse ante la vía judicial, obligando a la comunidad a litigar contra el particular beneficiado, contra el Ministerio de Agricultura y adicionalmente a demandar la anulación de la inscripción en los Registros Públicos.

Por su importancia, en el apartado siguiente abordaremos con más detalle los problemas planteados respecto de las comunidades campesinas, especialmente la situación de las comunidades ubicadas en la costa, la que se ha complejizado con el intento de aplicar una ley especial para éstas últimas.

En el campo registral, las normas modificatorias del Reglamento de Inscripciones de la Sección Especial de Predios Rurales del Registro de Propiedad Inmueble, de mayo de 1996, aclararon las dudas que quedaban respecto de la aplicabilidad del mecanismo de la prescripción administrativa. En efecto, dichas normas complementarias precisaron que ante estas Secciones Especiales los particulares podrán inscribir la posesión de tierras (pública, pacífica y como propietarios, durante al menos 5 años), para luego convertirse en inscripción de propiedad, si no se presentan oposiciones.

Tras la rápida y parcial revisión hecha a la temática de la titulación y registro de predios rurales, en forma general, lo primero que puede sugerirse es la **concordancia** de las leyes y normas legales relacionadas con estos temas, la que podría ampliarse hasta cubrir el conjunto de normas agrarias. Ello exige un paciente trabajo de estudio y concordancia de normas, para evitar las contradicciones y vacíos observados.

Sin embargo, la búsqueda de la concordancia de las normas legales, especialmente las relativas a la titulación de predios rurales, no puede asumirse de manera precipitada. Es comprensible, dada la magnitud del problema de la falta de titulación y de registro de las propiedades rústicas, que los responsables del sector agrario pretendan resultados muy rápidos. Pero el voluntarismo puede llevar al dispendio de recursos, escasos en un país como el Perú y a retardar la solución de estos problemas, si es que no a su complicación.

No puede soslayarse tampoco que buena parte de los problemas detectados tienen que ver con la forma precipitada como se aprobó la Ley de Tierras en julio de 1995. Dicho apresuramiento se manifiesta a plenitud con las cinco modificaciones operadas hasta la

fecha, mediante la dación de cuatro leyes especiales. Mientras tanto, la Ley de Tierras de 1995 sigue sin reglamentarse¹⁸, lo que genera un evidente y perjudicial vacío.

También son expresión de apresuramiento las marchas y contramarchas observadas en la reciente legislación vinculada a la titulación y registro de predios rurales. Estos cambios generan confusión entre los administrados y los funcionarios encargados de su aplicación. Pero también ese apresuramiento genera inestabilidad e inseguridad jurídica. En la legislación de comunidades campesinas y nativas es tal vez donde mayores consecuencias muestra esa inestabilidad normativa.

Dificultades en la titulación de comunidades campesinas

Alrededor de las comunidades campesinas y nativas se observa una serie de dificultades que impiden o retardan la solución de sus problemas de titulación. Cabe precisar que la plena formalización jurídica de una comunidad campesina o nativa supone haber cubierto los trámites de su reconocimiento jurídico, la titulación de sus tierras y la inscripción de las mismas en los registros públicos de la propiedad. La gran mayoría de comunidades, sin embargo, no tienen todos esos trámites cubiertos; hay comunidades con título parcial, sin título y aún otras ni siquiera están reconocidas.

De acuerdo a datos del III Censo Nacional Agropecuario, existen en el Perú 5,168 comunidades campesinas¹⁹. Aunque no se cuenta con información precisa y actualizada sobre la situación de las comunidades a nivel nacional, algunos expertos estiman que sólo el 20% de las comunidades reconocidas tiene sus tierras correctamente deslindadas pero no se sabe con precisión cuántas de ellas tienen su propiedad inscrita en Registros Públicos.

Tomaremos aquí la palabra título en un sentido jurídico amplio, es decir como el documento en el cual consta o del cual se origina el derecho de propiedad. Por ello, es posible que las comunidades cuenten con más de un título sobre sus tierras. Pero generalmente las comunidades **no cuentan con el título de las tierras entregadas por Reforma Agraria**²⁰. Las tierras recibidas de la Reforma Agraria normalmente se encuentran amparadas en contratos de adjudicación o en resoluciones de adjudicación, los cuales posteriormente debían ser sustituidos por los títulos definitivos de propiedad.

Frente a la situación que acabamos de describir, que llevaría a subir las cifras relativas a la falta de titulación de la propiedad en general, nos encontramos con un problema de aplicación de normas legales que afecta seriamente a las comunidades. Se ha podido constatar en muchas partes del Perú que el Proyecto Especial de Tierras y Catastro Rural-PETT, sólo se plantea titular las tierras originarias de las comunidades campesinas. Como se ha mencionado en las páginas anteriores, aunque el PETT fue creado inicialmente para

¹⁸ Hasta mayo de 1997 tan sólo se había reglamentado, en forma separada, el artículo 7 de la Ley de Tierras (referido a la realización de actividades mineras sobre predios rurales) y el artículo 12 (reglamentando las zonas de protección ecológica en la selva).

¹⁹ Sobre la base de los resultados del III CENAGRO, procesados por el Proyecto TPC/PER/4552 FAO-OIA/Minag-INEI, Guillermo Valera afirma que existirían en el país 5680 comunidades campesinas y 1192 comunidades nativas. Véase "Las Comunidades en el Perú. 1. Una aproximación Estadística". Aportes para el Debate N°6, Lima, Mayo 1997, Instituto Rural del Perú.

²⁰ Según el artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, N° 24657, el territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria.

sanear la propiedad de las tierras adquiridas por el Estado como parte del proceso de reforma agraria, mediante normas complementarias se le fueron agregando otras funciones, entre ellas asumir los procesos de deslinde y titulación de tierras comunales. De esta forma, en aplicación de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, N° 24657, el PETT puede solucionar el problema de falta de titulación y disponer la inscripción registral de las tierras originarias (incluyendo las eriazas, de acuerdo a l texto de la Ley), de las tierras adjudicadas por reforma agraria, así como de las tierras adquiridas por el derecho común y agrario.

¿Por qué razones el PETT sólo se limita a entregar títulos sobre las tierras originarias? Según los funcionarios consultados desde 1991, en que se promulgó el Decreto Legislativo N° 653, toda adjudicación de tierras se hace a título oneroso, por lo cual las comunidades deberán pagar para recibir la propiedad de tierras que les fueron adjudicadas años atrás por reforma agraria. Respecto de las tierras adquiridas por otras formas, el PETT asume que no tiene capacidad para solucionar el problema de titulación comunal, pasando por alto que la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal se dió precisamente para sanear la propiedad de las comunidades campesinas, sea que éstas no tuvieran título, que éste fuera imperfecto o tuviera algún defecto.

De modo, pues, que según los funcionarios del PETT esta entidad sólo estaría en condiciones de entregar títulos sobre las tierras originarias, es decir de aquellas que la comunidad viene poseyendo inmemorialmente. Pero no es así en todos los casos. Frente a los casos en que las comunidades tienen conflicto con otra comunidad o con un particular, dejando de lado las claras disposiciones de la Ley N° 24657, los encargados del PETT señalan que no pueden abordar el saneamiento de la linderación y la titulación, por “haber litigio”. En la práctica, ello implica una renuncia a las posibilidades de sanear la propiedad de la comunidad y el desconocimiento de las facultades conferidas por la Ley a dichos funcionarios para proceder a cerrar la línea del lindero de la comunidad, delimitando el área en conflicto, pero saneando e inscribiendo en Registros Públicos la propiedad de la comunidad sobre la parte del territorio comunal que no está en discusión.

Más aún, al limitarse a constatar la situación de conflicto y no fomentar la conciliación entre comunidades -o dejar espacio a que surja de las comunidades una propuesta de arbitraje- los técnicos del PETT afirman que en caso de presentarse conflictos entre comunidades, ellos los derivan al Juzgado, para que se resuelvan por la vía judicial. En el contexto de los problemas de tierras, esa “solución” no puede sino complejizar el problema y hacer más difícil la búsqueda de soluciones definitivas y convenientes para ambas comunidades.

Es por ello que cuando se promulgó el Decreto Legislativo N° 838, estableciendo excepcionalmente la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura adjudique tierras de manera gratuita en zonas económicamente deprimidas y donde se ubicaran poblaciones desplazadas por el proceso de violencia terrorista, se pensó -como señalaba la Ley- que las principales beneficiarias serían las comunidades campesinas y comunidades nativas de la sierra y selva. Ello podría haber solucionado en buena medida los problemas observados. Sin embargo, como se ha mencionado, el Reglamento de este Decreto Legislativo omitió toda mención a las comunidades campesinas y nativas, dando pie a los posibles problemas mencionados en las páginas anteriores.

Expresión también de un cuestionable tratamiento a las tierras comunales lo encontramos en el Proyecto de Ley N° 2354/96 CR, que fuera aprobado por el Pleno del Congreso el 30

de abril de 1997 y que en mayo fuera observado por el Presidente Fujimori, devolviéndolo al Congreso sin promulgar la Ley. La norma aprobada llevaba por Título “Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa” y hubiera constituido el cuarto cambio en la Ley de Tierras.

A la base de la promulgación de esta ley observada se encuentra el interés del Estado peruano por las vastas extensiones de tierras eriazas en poder de las comunidades campesinas costeñas. De acuerdo a información proporcionada por el Presidente de la Comisión de Asuntos Agrarios del Congreso, Andrés Reggiardo, existen en la costa peruana (por debajo de los 2,000 m.s.n.m.) cerca de 200 comunidades campesinas; de ellas, aproximadamente el 90% se encuentra en la costa norte y se encuentran dentro de sus territorios cerca del 90% de las tierras eriazas de la costa (sumando alrededor de 1'400,000 Has). En esas tierras muchos inversionistas privados han manifestado su interés en invertir y el propio Estado peruano mantiene grandes proyectos de obras e irrigaciones que planea transferir a los particulares (caso de CHAVIMOCHIC y Olmos), pero encuentra algunos escollos.

La discusión en torno a las tierras eriazas dentro del dominio de las comunidades costeñas se dio también a principios de 1987, cuando estaba en trámite la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal. La fórmula final de la Ley, en marzo de 1987, ratificó el tratamiento de la legislación peruana a este tema, es decir, estableciendo el principio que las tierras eriazas son del Estado, pero reconociendo como excepción las tierras originarias de las comunidades campesinas. Cuando en 1991, el Decreto Legislativo N° 653 señaló que todas las tierras eriazas eran del Estado, sin mencionar excepción, se interpretó que -por su especialidad- la Ley de Deslinde y Titulación se mantenía plenamente vigente. Como se ha dicho, cuando se aprueba la nueva Constitución peruana se liberaliza el régimen de propiedad y también se modifica el régimen de protección de las tierras de las comunidades campesinas, manteniéndose únicamente la imprescriptibilidad de las mismas, con la única excepción del abandono de tierras. En 1995 la Ley de Tierras regula el abandono de manera discutible, aunque se aprecia que en tanto propietarias de tierras las comunidades campesinas y nativas no se verían afectadas (cosa que no ocurre con las tierras entregadas en concesión a las comunidades nativas de la selva).

El problema sin embargo, se puede sintetizar en lo siguiente. Una cantidad muy grande de tierras eriazas se encuentran dentro de los planos de las tierras de las comunidades de la costa (y algunas de ellas han pagado en más de una oportunidad al Estado por dicha propiedad). La Constitución de 1993 señala que la propiedad de tierras agrarias está garantizada por el Estado y que a nadie se puede privar de la suya sino en caso de expropiación, basándose en razones de necesidad pública y seguridad nacional. Adicionalmente, la Ley de Tierras restringió la expropiación por necesidad pública a la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos²¹. De esta forma, las tierras comunales se encuentran amparadas por las garantías a la propiedad, sólo pueden expropiarse por necesidad pública y son imprescriptibles -salvo el caso de abandono, si es que tuvieran tierras en concesión.

Cuando la Ley de Tierras se refirió a las comunidades campesinas y nativas, explicitó las posibilidades de ellas de entregar tierras en propiedad a sus comuneros, venderlas a terceros, arrendarlas, hipotecarlas “o ejercer cualquier acto de disposición sobre las tierras comunales”. Se estableció una diferencia, sin embargo, entre comunidades campesinas de

²¹ Véase la Primera Disposición Complementaria de la Ley de Tierras, N° 26505.

la costa, por un lado, y comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva, por el otro. La diferencia se hallaba exclusivamente en las formalidades -quórum y mayorías-necesarias para tomar las decisiones respectivas en la Asamblea General de cada comunidad, explicitando el legislador su opción de favorecer (vía un menor número de votos) la decisión de titulación individual en las comunidades de la costa.

La ausencia de reglamento de la Ley de Tierras al parecer frenó la aplicación de este mecanismo en las comunidades costeñas. Lo cierto es que en las distintas versiones del proyecto de dicho reglamento se encontraba una cantidad muy significativa de artículos destinados a facilitar dicho tránsito hacia la propiedad privada de los comuneros de la costa. Sin embargo, en diciembre de 1996 (sin que hubiera fecha cierta para la aprobación del mencionado reglamento) se conoció de la aprobación en la Comisión de Asuntos Agrarios del Congreso peruano de un proyecto destinado titular las tierras de las comunidades campesinas de la costa. En realidad, detrás del título se escondía la intención de facilitar y fomentar la posibilidad de titulación individual de los comuneros en posesión de tierra comunales y aún de asignar propiedad a precarios asentados sobre tierras comunales. Llamaba la atención la aplicación de una forma de abandono en tierras de las comunidades campesinas de la costa, por la cual, por iniciativa del precario o del PETT se declaraba el abandono de la tierra comunal, para asignarla en propiedad a dichos precarios.

Con el firme rechazo de las organizaciones de las comunidades costeñas y recogiendo en parte algunas objeciones menores, lo mismo que algunos reparos de los congresistas de la oposición, el proyecto finalmente fue aprobado la noche del 30 de abril de 1997.

Entre otros aspectos cuestionables de la Ley aprobada se encontraba el intento de establecer un tratamiento especial para las comunidades campesinas de la costa, que implicaría aplicar la figura del abandono a las tierras comunales, aunque ellas estuvieran tituladas e inscritas en Registros Públicos, sobrepasando incluso en rigidez a las normas sobre abandono que contemplaba la Ley de Reforma Agraria. Ello no sólo sería atentatorio contra el derecho de propiedad de las comunidades campesinas de la costa, sino incluso iría a contracorriente de lo que la Ley de Tierras establece como abandono para el resto de propietarios de tierras rústicas. Adicionalmente, el proyecto contemplaba un régimen arbitral especial, para solucionar los problemas derivados de la titulación individual y de la adjudicación a los precarios, que limitaba las posibilidades de la comunidad afectada de recurrir a la vía judicial para impugnar tales resoluciones, entre otros aspectos.

De este modo, antes que priorizar el saneamiento de la propiedad de las comunidades costeñas, el Congreso prefirió estimular y facilitar la adjudicación individual de la tierra a los comuneros. En ese intento se violaba también la autonomía reconocida constitucionalmente a estas organizaciones. Además, el establecimiento de la figura del abandono sólo para el caso de las comunidades campesinas de la costa no puede sino verse como discriminatorio de dichas comunidades.

Pero, como se ha dicho, la Ley aprobada en el Congreso fue observada por el Presidente Fujimori. El oficio conteniendo sus observaciones resumidamente plantea que el proyecto original era mejor que el aprobado, toda vez por su mayor flexibilidad hubiera "permitido iniciar un real proceso de parcelación individual de las tierras de las comunidades **y de**

adjudicación a los verdaderos campesinos que se encuentren explotando la tierra²². Añade el Presidente que dado que el proyecto original perseguía “subsana las deficiencias y vacíos para adoptar acuerdos de parcelación”, reiterar en la ley observada los quórums y mayorías previstos en la Ley de Tierras no tiene sentido.

Se ha explicitado entonces, por lo menos respecto de las comunidades campesinas de la costa, que la propuesta gubernamental pasa por el modelo de propiedad privada individual y que mejor aún de aprovechamiento de sus tierras por los particulares; la intención de declarar el abandono de tierras eriazas apunta en el mismo sentido, de facilitar la presencia e inversión por los particulares en dichos eriazos. De concretarse esta voluntad quedaría en pie el reclamo de las comunidades costeñas por el pleno reconocimiento de sus tierras, puesto de lado por el cálculo económico de las ventajas de poner en producción dichas tierras en manos de los inversionistas privados. Respecto de la sierra, sin embargo sólo se sabe de algunas afirmaciones de autoridades agrarias en el sentido de “preservar” tal cual a las comunidades de la zona, lo que no está exento de problemas. Sin embargo, no se encuentra en los planes ni de la costa ni de la selva un planteamiento concreto de enfrentar el problema de la falta de titulación comunal ni el compromiso de sanear sus propiedades, poniendo simplemente en aplicación la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal.

Reflexiones finales

Ubicados en el nuevo marco normativo de la propiedad rural, no puede olvidarse que nuevamente para la legislación peruana más importante que la posesión de la tierra (entendida como explotación económica) es el contar con el documento que acredite el derecho de propiedad de la tierra (el título). La propiedad siendo un derecho importante requiere, para poder ejercerse plenamente y sobre todo para poder defenderla, en caso de ser amenazada, no sólo de completarse (sanearse, como se dice en Derecho) la titulación sino también de inscribirse en los Registros Públicos. En el nuevo marco normativo, pero también en el actual contexto económico peruano el haber cumplido con las formalidades del registro de la propiedad otorga mejores posibilidades de uso económico.

En esa línea debe destacarse las iniciativas que han trascendido respecto de las modificaciones que se están sugiriendo en el Código Civil peruano. Para solucionar en buena medida el problema de la falta de registro de las propiedades inmobiliarias (y su rápida desactualización) se sugiere cambiar el sistema registral, convirtiéndolo en constitutivo, de forma tal que la transferencia de la propiedad se opere recién con la inscripción del acto o contrato en los Registros. La alternativa parece interesante, sobre todo para los propietarios individuales.

Respecto de las comunidades campesinas pensamos que la tarea más urgente consiste en concluir con el proceso de saneamiento de la propiedad de sus tierras comunales. Por respeto a su autonomía, reconocida constitucionalmente, lo más pertinente resultará solucionar sus varios problemas de titulación y entregarles títulos válidos e inscritos o por lo menos inscribibles en Registros Públicos. En uso de dicha autonomía, y en aplicación de las normas constitucionales y de la Ley de Tierras, debe respetarse el derecho de las comunidades de decidir la forma y oportunidad de asignar derechos a sus comuneros, usando de los mecanismos democráticos, como la Asamblea General. Pero, además por razones prácticas (conocimiento del territorio, de los poseedores, dispersión de las

²² Punto 4 del Oficio N° 057-97-PR, fechado el 20 de mayo de 1997. El subrayado es nuestro.

parcelas, extensiones muy reducidas de las tierras, etc.) quien está en mejores condiciones para reconocer derechos de propiedad u otros a los comuneros sobre las tierras comunales es la propia Comunidad.

El planteamiento de la titulación individual, en verdad no ha sido introducido por la Ley de Tierras. La Constitución de 1993 eliminó la inalienabilidad de las tierras comunales estableciendo en su lugar el libre uso y disposición de sus tierras; pero ya la Constitución de 1979 (lo que reitera la Ley General de Comunidades Campesinas en 1987) admitía como una excepción a la inalienabilidad de las tierras comunales que la comunidad adoptara el acuerdo de disponer de parte de su tierra. Ocurre, sin embargo, que la Ley de Tierras explicita esta opción y los representantes oficiales la levantan. Tampoco puede dejarse de lado que la casi totalidad de tierras agrícolas dentro de las comunidades campesinas se encuentran parceladas desde hace muchos años y que a su interior funciona un mercado de tierras restringido y controlado por la comunidad. Aunque parezca contradictorio, así como la mayoría de comuneros desea obtener el título de propiedad individual de la tierra que conduce también ellos expresan, al mismo tiempo, su deseo de mantener a su comunidad.

Finalmente, algo que en medio de la discusión en torno a la titulación individual o no de los comuneros puede salir del centro de la discusión es recordar que ésto es sólo parte de un proceso más amplio y complejo de dinamización de la economía. Dicho de manera más clara, la titulación es importante, pero ella no es suficiente para lograr el desarrollo rural o el desarrollo de las comunidades campesinas. Como hace tiempo se viene demandando, sin embargo, hace falta algunos cambios en el marco general de la economía que hagan rentable, de manera sostenida en el tiempo, la actividad agraria. En el caso de la sierra, el desafío por rentabilizar la agricultura es aún mayor y no puede seguir postergándose.