

# *La legislación peruana y los derechos de pequeños agricultores y comunidades a la propiedad de las tierras*

*Laureano del Castillo*  
*Centro Peruano de Estudios Sociales*

Lima, octubre el 2014

## **Introducción**

En este documento se presenta de manera sintética el estado actual de la legislación peruana sobre las tierras agrícolas y las posibilidades que se contemplan en la misma para que los pequeños productores, individuales y colectivos accedan a la tierra.

Si bien el documento presenta de manera general un panorama bastante positivo, no puede obviarse que en varios aspectos, resultado de las profundas modificaciones en los marcos institucionales y políticos vividos en las últimas décadas, la legislación peruana se aparta de la vigente en los países vecinos. En tal sentido, la lectura del presente documento debe complementarse con la del documento referido a las políticas públicas puestas en práctica en el Perú en los últimos años.

## **Breve historia**

Durante décadas, al igual que en el resto de América del Sur, imperó en el Perú un régimen económico y social que se sirvió del marco jurídico para consolidar el control de la tierra por parte de grandes hacendados, en desmedro de las comunidades de indígenas y los pequeños propietarios. A inicios de la década de 1960 ese régimen era abiertamente cuestionado, por lo que, luego de numerosas protestas y levantamientos campesinos, se aprobó en 1964 una ley de reforma agraria que sin embargo logró ser eludida por los grandes hacendados y terratenientes. Un gobierno militar en el año 1969 aprobó una nueva ley de reforma agraria que, aplicada con decisión, significó en pocos años el apartamiento del campo de los propietarios de haciendas modernas y de latifundios serranos tradicionales, promoviéndose más bien la creación de alrededor de 600 cooperativas agrarias y otras formas asociativas sobre las tierras expropiadas. A pesar de lo radical que había sido la reforma agraria (afectando administrativamente alrededor de 12 millones de hectáreas y adjudicando alrededor de 10 millones de hectáreas), a partir de 1978 el proceso de reforma agraria empezó a frenarse y se dio paso a una lenta modificación de las normas de la legislación agraria, aunque sin eliminarse la ley de reforma agraria. En 1991, durante el gobierno del presidente Fujimori se derogó dicha ley, eliminándose las limitaciones al uso y disposición de las tierras agrícolas. La Constitución de 1993 convalidó esas modificaciones y una ley especial consagró un régimen liberal en extremo, que es el que actualmente se encuentra vigente en el Perú.

## El marco constitucional

La Constitución vigente desde 1993 en el Perú garantiza el derecho de propiedad, considerándolo como uno de los derechos fundamentales de la persona. Con una fórmula más propia de textos constitucionales del siglo XIX, el artículo 70 de la Constitución de 1993 señala que “La propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.” Más aún, el inciso 16 del artículo 2 del texto constitucional considera que toda persona tiene derecho a la propiedad y a la herencia.

En general, la opción de los constituyentes en el llamado Congreso Constituyente Democrático fue elaborar un texto constitucional más breve que el de la precedente carta de 1979. En tal sentido, los cinco artículos que componían el capítulo sobre Régimen Agrario y los tres del capítulo sobre el Régimen de Comunidades Campesinas y Nativas fueron condensados en la Constitución de 1993 en solo dos artículos, agrupados en el Capítulo VI, dedicado al Régimen Agrario (artículo 88) y de las Comunidades Campesinas y Nativas (artículo 89), que hace parte del Título sobre el Régimen Económico.

De manera más precisa en el artículo 88 la Constitución consagra la protección de la propiedad de la tierra en forma privada o comunal, luego de declarar el apoyo preferente del Estado al desarrollo agrario:

“El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.”

A diferencia de la Constitución de 1979, que garantizaba el derecho de propiedad sobre la tierra “en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otra forma asociativa, directamente conducida por sus propietarios”, lo que encontramos en el texto constitucional vigente es la garantía de la propiedad de la tierra en forma más amplia, usando en este caso la expresión “forma asociativa” en general, lo que incluye formas de asociación y también de sociedades, como veremos más adelante.

Una omisión significativa en el nuevo texto constitucional se muestra en la supresión de la condición, para garantizar la propiedad, de conducir la tierra en forma directa, en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes (artículo 157 de la Constitución de 1979). Más aún, se eliminó toda referencia a la conducción directa, concepto fundamental en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

Otra significativa ausencia en nuestro actual Régimen Agrario en la Constitución es el relativo a la prohibición del latifundio y a la eliminación del minifundio. Ninguno de esos conceptos aparece mencionado en el artículo 88 que hemos transcrito, lo que daría cuenta de cierta neutralidad respecto de ambas formas de ejercer el derecho de propiedad. Dicho de manera más clara, al constituyente no pareció incomodar el mantenimiento de ambas formas o su posterior

desarrollo. En la concepción económica predominante entre los miembros del Congreso Constituyente el Estado no debía intervenir en la economía y eso es lo que el texto transcrito muestra. De allí que la parte final del primer párrafo del artículo 88 señale como una posibilidad, antes que una obligación de los legisladores, señalar límites a la extensión de la tierra (“La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona”).

De esta forma, el régimen constitucional peruano consagra el derecho de toda persona (sea natural o jurídica) de acceder y conservar la propiedad agraria, sin mayores exigencias respecto al uso de la misma ni a la extensión de la tierra. El concepto de la función social de la propiedad quedó así eliminado.

Como mencionamos unos párrafos más arriba, para el caso de las comunidades indígenas, conocidas en el Perú como comunidades campesinas y comunidades nativas, el artículo 89 de la Constitución de 1993 se ocupa de ellas, concentrando lo que la Constitución de 1979 había desarrollado en tres artículos.

Cabe señalar que hasta 1969, en que se dictó la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley Nº 17716), en el Perú solo se hablaba de comunidades indígenas. Por considerarse peyorativa la expresión indio o indígena, a partir de entonces se las conoce como comunidades campesinas y comunidades nativas. El texto del artículo 89 de la Constitución es el siguiente:

“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.”

El artículo constitucional transcrito reitera, como en los textos precedentes, el reconocimiento de la autonomía de las comunidades, la que se amplía ahora a la libre disposición de sus tierras, dejando de lado la tradición constitucional desde 1920 de considerar sus tierras como inalienables. En razón de ello, el otro atributo del régimen constitucional de protección de las tierras comunales, la inembargabilidad, también es dejado de lado. De esta forma, la Constitución de 1993 tan solo consagra la imprescriptibilidad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, esto es, que nadie puede hacerse de ellas por prescripción adquisitiva de dominio (la usucapio en el Derecho Romano). Esta única garantía, sin embargo, admite como excepción la declaración de abandono de las tierras comunales.

## Legislación sobre tierras y agricultura familiar

La principal norma legal en materia de tierras agrícolas vigente en estos años es la Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley Nº 26505. Dicha ley, más conocida como Ley de Tierras, fue publicada en julio de 1995 por el Congreso Constituyente Democrático.

El artículo 4 de la Ley de Tierras consagra un régimen en extremo liberal, brindando aún mayores seguridades a los propietarios de tierras agrícolas que las contempladas en el texto

constitucional. El mencionado artículo dispone, en efecto, que:

“El Estado garantiza a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera el libre acceso a la propiedad de las tierras, cumpliendo con las normas del derecho sustantivo que las regula. En caso de extranjeros la propiedad de las tierras situadas en zona de frontera está sujeta a lo establecido en el Artículo 71 de la Constitución Política”.

La norma legal que acabamos de citar deja de lado por completo las limitaciones que durante décadas había establecido la legislación agraria peruana. Efectivamente, desde la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, en 1969, habían estado vigentes restricciones al acceso de empresas mercantiles (especialmente sociedades anónimas) a las tierras agrícolas, independientemente de quienes fueran sus socios. Al no hacer distinciones, la Ley 26505 franquea a todas las personas naturales o jurídicas el acceso a la tierra. En realidad, ya en 1991 una norma legal había establecido que cualquier persona natural o jurídica podía ser dueña de tierras agrícolas,<sup>1</sup> aunque se cuestionaba que la misma contradecía lo preceptuado en el artículo 157 de la entonces vigente Constitución de 1979.

La referencia que hace el artículo 4 de la Ley 26505 al artículo 71 de la Constitución alude simplemente a la limitación constitucional para que los extranjeros no puedan “adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido”.

Tratando de dejar más clara aún esta opción del legislador, el artículo 2 de la Ley 26505 declara en su último párrafo que el régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente Ley”. Ello explicita, de un lado, que en definitiva las limitaciones al derecho de propiedad que contenía la derogada Ley de Reforma Agraria resultan inaplicables pero, adicionalmente, que solo resultan de aplicación a los predios agrícolas las regulaciones del Código Civil.

Respecto del último punto cabe hacer una digresión. El vigente Código Civil del Perú fue aprobado en 1984, año en el que aún era de plena aplicación la legislación de reforma agraria. Ello explica por qué, al referirse a la propiedad predial, el artículo 883 del citado Código mencionaba que “Los derechos reales sobre predios rústicos se rigen por la legislación de la materia”, la que no era otra que la de la Ley de Reforma Agraria y sus normas complementarias. Al derogarse en 1991 la Ley de Reforma Agraria se derogó ese artículo del Código Civil, por lo que aunque el Código Civil no se ocupa de las relaciones en torno a los predios agrícolas, termina siendo el referente normativo principal.

Para terminar de explicitar la postura garantista en extremo de legislador peruano, el artículo 3 de la Ley 26505, en una redacción igualmente restrictiva de las facultades del Estado declara que: “Las garantías previstas en los artículos 70º y 88º de la Constitución Política significa que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras

---

<sup>1</sup> El artículo 5 del Decreto Legislativo Nº 653 establecía 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”.

distintas a las establecidas en el texto de la presente Ley.”

Entre las limitaciones a la propiedad agraria que desarrolla la Ley 26505 debemos referirnos al abandono. Recordemos que la Constitución se refiere a ello en la parte final del artículo 88 (“Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta”). Resulta claro, no solo en el texto constitucional sino en la doctrina internacional, que el abandono es una forma de pérdida del derecho de propiedad, generalmente asociado a la falta de uso o aprovechamiento de un predio por parte de su titular, esto es, de su propietario. En sentido distinto, el artículo 5 de la Ley 26505 reguló el abandono de forma tal que no afecta a los propietarios sino a los concesionarios de tierras:

“El abandono de tierras, a que se refiere el artículo 88º segundo párrafo de la Constitución Política del Perú, sólo se refiere a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella.”

Adicionalmente, debemos referirnos al tema de las tierras eriazas. En el Perú, desde inicios del siglo pasado, en la legislación se conoce como tales a las tierras que no pueden cultivarse por escasez o exceso de agua. Desde principios del siglo XX se estableció que las tierras eriazas son de propiedad del Estado, excluyéndose a las tierras de las comunidades campesinas y nativas, añadiéndose últimamente a las de los particulares con título de propiedad. La norma fundamental en este aspecto es la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 26505 (modificada por la Ley 27887, en diciembre de 2002):

“A partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, el Estado procederá a la venta o concesión de las tierras eriazas de su dominio en subasta pública, excepto de aquellas parcelas de pequeña agricultura, las cuales serán adjudicadas mediante compraventa, previa calificación de los postulantes por parte del Ministerio de Agricultura. De igual forma y por única vez, aquellas tierras que al 28 de julio de 2001, hayan estado en posesión continua, pacífica y pública, por un plazo mínimo de un año, de pequeños agricultores, asociaciones y comités constituidos con fines agropecuarios y en las cuales se hayan realizado en forma permanente actividades agropecuarias, podrán ser dadas en propiedad por adjudicación directa en beneficio de los poseedores señalados, conforme al reglamento que elaboren los organismos respectivos, teniendo 30 días contados a partir de la vigencia de la ley para inscribirse ante la autoridad competente.”

La norma citada resulta bastante importante para garantizar el acceso a la propiedad de las tierras a los pequeños agricultores, reconociendo el esfuerzo que ellos hacen para poner en valor tierras que por carecer de agua no son productivas. En tal sentido, y aunque en rigor, tierras en las que se realizan labores agropecuarias ya no serían eriazas, el legislador ha hecho aquí un reconocimiento a los pequeños agricultores que con mucho trabajo y contando con pocos recursos económicos, han logrado poner en valor tierras que de otra forma hubieran permanecido como eriazas.

Estrechamente vinculada al tema de las tierras eriazas hay una legislación especial en el Perú que busca beneficiar a los pequeños agricultores, cuando se ejecuten por parte del Estado o con apoyo del Estado grandes obras de irrigación. Resulta pertinente destacar que desde inicios del siglo XX la inversión estatal para derivar aguas de la vertiente del Atlántico hacia la costa, para

irrigar vastas extensiones de tierras eriazas, se mantiene. Desde la década de 1990 dichos proyectos buscan beneficiar centralmente a grandes empresas, las cuales orientan su producción hacia la exportación o, más recientemente a la producción de biocombustibles.

La Ley 27887, publicada en diciembre de 2002, estableció disposiciones para la venta de tierras habilitadas de los Proyectos Especiales Hidroenergéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del tesoro público y/o cooperación internacional. Dicha ley faculta a los proyectos especiales a adjudicar directamente, mediante compraventa a través del sorteo público, hasta el 30% del total de la extensión de las tierras habilitadas (esto es, tierras que cuentan con punto de agua en cabecera de parcela) o eriazas de los proyectos especiales hidroenergéticos o de irrigación del país, financiados con fondos públicos o de cooperación internacional, a favor de campesinos y/o pequeños agricultores damnificados y afectados por desastres naturales y/o ejecución de obras de dichos proyectos especiales y/o pequeños agricultores sin tierras aptas para el cultivo. La Ley dispone que el área restante quede sujeta a las normas sobre subasta pública. El primer párrafo del artículo 1 de dicha Ley es bastante claro en ese sentido:

“La Agencia de Promoción de la Inversión (PROINVERSIÓN) o la entidad que el Poder Ejecutivo designe procederá, dentro del total de la extensión de tierras habilitadas o eriazas de los Proyectos Especiales Hidroenergéticos y de Irrigación del país financiados con fondos públicos y/o cooperación internacional, que se encuentren disponibles a la fecha, a adjudicar directamente mediante compraventa a través de sorteo público, hasta el 30% del total de estas tierras, las mismas que serán destinadas a módulos de pequeña propiedad de una extensión superficial de 5 hectáreas y puedan ser adjudicados”.

De acuerdo a la Ley 27887, se considera como beneficiarios de la misma a los campesinos y pequeños agricultores individualmente u organizados que residan en las zonas aledañas de influencia de los Proyectos de Irrigación financiados con fondos públicos y/o cooperación internacional.

Por su parte, la Ley 28042, publicada en julio de 2003, amplió los alcances de la Ley 27887, incluyendo a quienes se encuentren en posesión directa, continua, pacífica y pública, de tierras eriazas o habilitadas de propiedad de los proyectos especiales, en las cuales se viniera realizando actividades agropecuarias en forma permanente. Tiempo después, la Ley 28841, de julio de 2006, modificó el primer numeral de ese artículo, dejando sin efecto el plazo mínimo de un año.

El mismo año 2006 se aprobó la Ley 28756 que declaró en emergencia la zona afectada por la actividad del volcán Ubinas y dispuso la reubicación de la población afectada en las Pampas de Jaguay Rinconada del departamento de Moquegua. Al disponer esto, la Ley excluyó explícitamente a las tierras de las Pampas de Jaguay Rinconada del Proyecto Especial Pasto Grande en el departamento de Moquegua, de los alcances de la Ley N° 27887.

De esta forma, a julio de 2006 se había franqueado explícitamente a los Proyectos Especiales a adjudicar de manera directa lotes de hasta cinco hectáreas de tierras eriazas o habilitadas (nótese la diferencia entre estos dos tipos de tierras) a favor de pequeños agricultores y campesinos, así como se había dispuesto la adjudicación en propiedad y en forma gratuita de tierras a los damnificados por el volcán Ubinas, sobre tierras de las Pampas de Jaguay Rinconada, excluyéndose a las mismas del procedimiento de adjudicación en venta.

## Legislación de tierras y propiedad comunal

Como mencionamos en las páginas anteriores, desde la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, en 1969, en el Perú la legislación diferenció a las comunidades de indígenas entre comunidades campesinas (ubicadas en la costa y en los Andes) y las comunidades nativas (asentadas en la selva y ceja de selva). En atención a ello, en las décadas anteriores se aprobaron cuerpos legales distintos para ambos tipos de comunidades.

Recordemos que del régimen de protección constitucional de las tierras comunales que fuera establecido en las constituciones anteriores, sólo ha quedado vigente la imprescriptibilidad de las tierras comunales, pero con la excepción del abandono, cuya regulación se deriva a la ley. En el caso de las comunidades campesinas desde 1987 se cuenta con dos leyes especiales. La Ley General de Comunidades Campesinas, N° 24656, está vigente en la mayor parte de su texto aunque ha sufrido varios cambios, la mayoría de ellos a través de normas complementarias. En lo que se refiere al régimen de tierras, los cambios más importantes son los contenidos en los artículos 7 y en la Tercera Disposición Final y Transitoria de dicha ley.

El artículo 7 de la Ley 24656 establece que:

“Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado.

El territorio comunal puede ser expropiado por causa de necesidad y utilidad públicas, previo pago del justiprecio en dinero. Cuando el Estado expropie tierras de la Comunidad Campesina con fines de irrigación, la adjudicación de las tierras irrigadas se hará preferentemente y en igualdad de condiciones a los miembros de dicha Comunidad” (Las cursivas son nuestras).

El primer párrafo del artículo transcrito requiere tomar en cuenta que su redacción estaba conforme con el texto de la Constitución de 1979, que establecía que las tierras comunales eran inembargables e imprescriptibles y también eran inalienables, con las excepciones de la decisión de dos tercios de sus miembros y de la expropiación. Pero, como hemos señalado en las páginas anteriores, la Constitución de 1993 modificó dicho régimen de protección, dejando solo vigente la imprescriptibilidad, con lo cual la redacción del artículo 7 de la Ley 24656 debe adecuarse al nuevo texto constitucional.

Volviendo al artículo 7 de la Ley General de Comunidades Campesinas hay que subrayar la plena vigencia de la primera parte “Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación...”. En efecto, la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, N° 24657, se encuentra vigente, aunque ha sufrido también varias modificaciones. Esta breve ley ha sido cambiada en el artículo 2. En ese largo y complejo artículo se señala cuáles son las tierras de las comunidades campesinas (las originarias, las adquiridas según el derecho y las adjudicadas por reforma agraria) y cuáles no se considera tierras

comunales, aspecto en el que se admite distintas excepciones. Esa parte del artículo 2 muestra la siguiente redacción:

“No se consideran tierras de la Comunidad:

- a) Los predios de propiedad de terceros amparados en títulos otorgados con anterioridad al 18 de Enero de 1920 y que se encuentren conducidos directamente por sus titulares;
- b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2003, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes.  
Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad.
- c) Las que el Estado ha utilizado para servicios públicos; salvo convenios celebradas entre el Estado y la Comunidad;
- d) Las tierras adjudicadas con fines de Reforma Agraria excepto:
  - 1. Aquel sobre las que se han planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas.
  - 2. Aquellas que sean sometidas a procesos de reestructuración con fines de redistribución de tierras a favor de las Comunidades Campesinas; y,
- e) Las tierras en que se encuentren restos arqueológicos.
- f) Las que la Comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros.
- g) Las que sean declaradas en abandono.”

El inciso b) que acabamos de transcribir originalmente establecía el 6 de marzo de 1987 como fecha para considerar que las tierras ocupadas por un centro poblado o asentamiento ya no se consideraban de la comunidad, que eran los días en que el Congreso discutía sobre el respectivo proyecto de ley. Ese plazo fue ampliado en dos ocasiones, mediante la Ley 26845 (hasta octubre de 1993) y por Ley 27046 (hasta el 31 de diciembre de 2003). Adicionalmente, mediante el artículo 1 de la Ley N° 28685 se estableció que corresponde a las municipalidades provinciales, la formalización y titulación de las tierras a que se refiere la Ley N° 26845, ocupadas por asentamientos humanos, centros poblados, programas estatales y municipales de vivienda y otras posesiones informales, hasta la inscripción de los títulos de propiedad.

Los incisos f) y g) del artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación fueron añadidos por la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 26845, Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa, que de esta forma introdujo modificaciones en el régimen general de tierras de comunidades campesinas (no solo de las comunidades de la costa).

Las varias menciones que hace la Ley de Deslinde y Titulación, relativas a los Juzgados de Tierras y al Tribunal Agrario deben referirse ahora a los Juzgados Civiles y Mixtos, así como a las Cortes Superiores, toda vez que ya no existen los órganos que componían el Fuero Agrario.

Entre 2008 y 2009, la aprobación de varios decretos legislativos y la subsecuente protesta de las



organizaciones indígenas y campesinas determinaron que se desarrolle un complicado juego de normas modificatorias y derogatorias. No obstante, la Ley que derogó en 2009 varias de esas leyes determinó que la Ley de Tierras y sus modificatorias recuperaran su plena vigencia. Una de las leyes cuya vigencia se restableció es precisamente la Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845, que estableció un cuestionable mecanismo de abandono de tierras.

Como se mencionó en las páginas anteriores, la Ley de Tierras dispuso que desde su vigencia el abandono de tierras solo sería aplicable a las tierras entregadas por el Estado a los particulares en forma de concesión. De esta forma, el abandono (contrariando su esencia y su tradición) dejaba de ser una forma de pérdida del derecho de propiedad, debido al no uso de la misma. La Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa trae una forma de abandono de las tierras comunales que constituye en realidad una forma de prescripción extintiva de la propiedad comunal, que no solo resulta más gravosa que la aplicable a los particulares, sino que resulta contradiciendo abiertamente el mandato constitucional de imprescriptibilidad de las tierras comunales.

En el caso de las comunidades nativas, en 1974 se dictó una Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley 20653) que reconoció el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de la propiedad de las comunidades nativas, y contempló la posibilidad de ampliar sus tierras en caso de que éstas sean insuficientes. Cuatro años después, en 1978, esa Ley fue reemplazada por otra (Decreto Ley 22175) que mantuvo casi todas las disposiciones de la de 1974 con algunas excepciones.

La modificación más importante que trajo el Decreto Ley 22175 se encuentra en su artículo 11. El cambio se explicó por la aprobación en 1975 de una Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que declaró de dominio público los recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo no sólo los bosques sino también las “tierras comunales cuya capacidad de uso mayor sea forestal”. El artículo 11 del Decreto Ley 22175 estableció así una significativa diferencia en los suelos, reduciendo por ende los derechos territoriales de las comunidades nativas, al solo titular la parte dedicada a actividades agropecuarias:

“La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia.”

Esa diferenciación de suelos no toma en cuenta el derecho de integralidad de las tierras y territorios de los pueblos indígenas, según está recogido en el artículo 13 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes).

Retomando el tratamiento general de las comunidades campesinas debemos referirnos ahora a normas ambientales aplicables a dichas comunidades. Así, en 1990 se aprobó el Código del Medio Ambiente, Decreto Legislativo N° 613, en el cual se considera el caso de las comunidades nativas y campesinas asentadas dentro de áreas naturales protegidas. El artículo 54 del citado código señalaba:

“El Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia; promueve la participación de dichas comunidades para los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas donde se encuentran”.

Aunque el Código fue modificado al poco tiempo de su aprobación y luego derogado, el mencionado artículo 54 fue recogido en la Ley N° 26834, de Áreas Naturales Protegidas y posteriormente en la Ley General del Ambiente, N° 28611, aprobada en 2005. Del Código del Medio Ambiente recogió el artículo sobre la propiedad de las comunidades nativas y campesinas al interior de las Áreas Naturales Protegidas. De la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales la Ley General del Ambiente ratifica que las comunidades tienen “derecho preferente para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales dentro de sus tierras, debidamente tituladas, salvo reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros” (artículo 72).

## **Formalización de la propiedad rural**

Un problema bastante serio afecta a los pequeños agricultores así como también a las comunidades campesinas y nativas. Nos referimos a la falta de formalización de la propiedad. Tal como ocurrió en otros países, en el Perú se han llevado adelante programas de formalización y saneamiento de la propiedad rural, que en nuestro país supuso la creación del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) en 1992. Pero tan importante como la acción del PETT fue la aplicación de procedimientos simplificados para formalizar la posesión de tierras de los particulares, que luego de algunos pasos se convierte en inscripción de propiedad en los Registros Públicos (Decreto Legislativo N° 667).<sup>2</sup>

Como mencionamos el PETT fue creado a fines de 1992, con la función original de formalizar a favor del Estado la propiedad de los predios expropiados y adjudicados durante el proceso de reforma agraria. Luego le sumaron otras funciones, con lo que se convirtió en el órgano estatal a cargo de la formalización de la propiedad rural. Pero en sus primeros años de funcionamiento el avance del proceso de titulación fue muy lento.

Con el apoyo financiero del BID desde 1996 se puso en práctica un Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT), que tenía como meta entregar un millón de títulos de propiedad, pero títulos inscritos en Registros Públicos. En la primera fase del PTRT, ejecutada entre 1996 y 2000, este se orientó al saneamiento y registro de la propiedad predial rural, sobre todo, en la costa y en la sierra. En forma expresa se excluyó en esta primera fase el saneamiento de la propiedad comunal.

Entre 2001 y 2005 se ejecutó el PTRT segunda fase (también conocido como PTRT2), igualmente financiado por el BID. En este caso, las metas contemplaban la titulación de 541

---

<sup>2</sup> El Decreto Legislativo 667 estableció procedimientos simplificados para el reconocimiento e inscripción de la propiedad de los predios de particulares y del Estado. Se simplificó el reconocimiento del derecho de posesión de los predios poseídos durante cinco años de manera continua, pacífica, pública y como propietario, exigiéndose probar la posesión y la explotación económica del predio para inscribir la posesión en los registros públicos, dejando de lado el trámite judicial de prescripción adquisitiva de dominio. Tal procedimiento simplificado, que prescinde de escrituras públicas y otras formalidades, sólo era aplicable a los predios de particulares y no a las tierras de comunidades campesinas y nativas.

comunidades campesinas en el ámbito nacional, mientras que se esperaban linderar y titular nueve comunidades nativas. En la práctica, el PTRT2 siguió privilegiando la titulación individual.

Como parte del proceso de descentralización que atraviesa el país, en enero de 2003 se instalaron los primeros gobiernos regionales, sobre el ámbito transitorio de los actuales departamentos. Así, una de las funciones exclusivas de los gobiernos regionales, en materia agraria consignada en el inciso n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales es la siguiente: “Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados...”<sup>3</sup>

Debido a diferentes razones, en la práctica el Ministerio de Agricultura siguió a cargo de la función relacionada con el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, manteniendo al PETT dentro de esa organización interna. Las críticas debidas a la inoperancia y corrupción llevaron a que, a inicios de 2007, el PETT fuera absorbido por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal –Cofopri–, dependencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En 2008 se volvió a cambiar las reglas de juego, pues el Decreto Legislativo 1089 estableció un “Régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales”, que por el plazo de cuatro años otorgó a Cofopri las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas.

En mayo de 2010, nuevas denuncias de corrupción llevaron a que, se decidiera devolver las funciones a los gobiernos regionales, pero se generó un vacío respecto de la entidad del Poder Ejecutivo que asumiría la función rectora del proceso de saneamiento de la propiedad rural, puesto que los gobiernos regionales para ejecutar dichas tareas necesitan de orientaciones comunes. Tal vacío se ha llenado con la aprobación, en 2013 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, el cual se ha constituido en el ente rector a cargo de la formalización de la propiedad rural.

## Impulso de la asociatividad en el campo

No puede olvidarse en esta sintética revisión de la legislación sobre la propiedad agraria las distintas iniciativas oficiales para impulsar mecanismos que permitan al Estado atender de forma más eficaz a los productores agrarios. Ello por considerar que a pesar de su enorme número (2'260, 973 unidades agropecuarias, de las cuales el 90.6% son unidades de menos de 10 hectáreas, conforme al IV Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2012) el Estado se encuentra imposibilitado de atender sus demandas, tanto por su elevado número como por su dispersión geográfica.

De esta forma, la principal propuesta oficial para enfrentar la dispersión de los pequeños agricultores durante las últimas dos décadas ha sido la asociatividad, para lo cual se dieron muchas medidas y normas legales. A continuación se hace un listado de las principales normas legales que promueven la competitividad y la asociatividad de los pequeños agricultores.

---

<sup>3</sup> El inciso que citamos continúa con la siguiente redacción: “cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas”. Sin embargo, como mencionamos en las páginas anteriores, en virtud del artículo 89 de la Constitución de 1993, las tierras comunales solo son imprescriptibles, salvo en el caso del abandono.

- Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña empresa, Ley N° 28015, TUO de la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, Decreto Supremo N° 007-2008-TR y su Reglamento, Decreto Supremo N° 008-2008-TR. Sus objetivos son formalizar a los micro y pequeños empresarios en el sistema tributario y permitir el acceso de sus trabajadores a los beneficios laborales.
- Promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario, Decreto Legislativo N° 1020 y su Reglamento, Decreto Supremo 032-2008-AG.- Promueve la organización de los productores a través de las Entidades Asociativas Agrarias – EAA- las cuales pueden estar conformadas por 2 o más productores pero deben tener por lo menos 20 hectáreas. Asimismo, se pueden unir 10 o más productores independientemente de la extensión de las tierras. Se denomina Unidades Productivas Sostenibles –UPS- a aquellas que no sean menores de 20 hectáreas.
- Programa de compensaciones para la competitividad, Decreto Legislativo N° 1077 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 014-2009-AG.- Norma destinada a los medianos y pequeños productores organizados en EAA u otra persona jurídica y que tengan UPS. Las compensaciones consisten en: i) financiación de los gastos de constitución de la persona jurídica; ii) financiamiento de la contratación de un gerente para que se encargue de la gestión de las EAA o de las Organizaciones Productivas Agrarias – OPA- por un período determinado y; iii) incentivos para la adopción de tecnologías relacionadas a los procesos de producción agrícolas y pecuarios.
- Ley de promoción de la producción orgánica o ecológica, Ley N° 29196 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 103-2012-AG. – Promueve la producción orgánica y la pequeña agricultura.
- Ley que estable disposiciones para apoyar la competitividad productiva, Ley N° 29337 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 103-2012-EF.- Declara como estrategia prioritaria del Estado la ejecución de iniciativas de apoyo a la competitividad productiva que tienen el objeto de mejorar la competitividad de cadenas productivas mediante el desarrollo, adaptación, mejora o transferencia de tecnología.
- Ley que promueve la inclusión de productores agrarios a través de cooperativas, N° 29972 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 188-2013-EF. Dicha ley plantea la posibilidad de que los pequeños agricultores utilicen las cooperativas de usuarios para lograr acceder a mecanismos de promoción sumamente interesantes.

En ese listado, habría que considerar también la vigencia de las leyes sobre comunidades campesinas y sobre comunidades nativas, mencionadas en las páginas anteriores, que constituyen marcos legales específicos que promueven el mantenimiento de esas organizaciones.

## Bibliografía

CASTILLO, Pedro y Laureano del Castillo

Informe Marco jurídico e institucional del régimen de la propiedad de las comunidades campesinas. Lima, Territorios seguros para las comunidades del Perú, 2012.

CEPES – Centro Peruano de Estudios Sociales

Informativo Legal Agrario, Legislación sobre la tierra agrícola, Nº 25. Lima, 2010.

CHIRIF, Alberto

Informe Derechos indígenas en la legislación peruana. Lima, Territorios seguros para las comunidades del Perú, 2012.

DEL CASTILLO, Laureano

"La Ley de Tierras y los Límites al Derecho de Propiedad", en Debate Agrario. Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, No. 23, 1995.

MATOS MAR, José y José Mejía

La reforma agraria en el Perú, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1980.

PEASE, Henry, en Estado y política Agraria, DESCO,

"La reforma agraria peruana en la crisis del estado oligárquico", en Estado y política agraria: 4 ensayos. Lima, DESCO, 1980.

RUBIO, Marcial y Enrique Bernaldes

Perú: Constitución y Sociedad Política. Lima, DESCO, 1981.