

# DIAGNÓSTICO DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA EN EL PERÚ

---

**CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES - CEPES**

**JUNIO 2012**

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

- I. **Problemática sobre la tierra en el mundo**
  1. Dimensión Internacional
  2. Dimensión América Latina
  3. Dimensión Perú (incluye iniciativas legislativas)
  
- II. **Procesos sobre la estructura de la propiedad agraria**
  1. Reforma Agraria
  2. Post reforma agraria
  3. Liberalización de la tierra (1990-2011)
  
- III. **Marco institucional de la tierra**
  1. El marco normativo sobre la tierra
    - ¿Quién puede ser dueño de tierras?
    - Derechos y obligaciones
    - Limitaciones
    - Contratos agrarios
    - Tierras eriazas
  2. Distribución de la tierra en el Perú
  3. Titulación de Tierras
    - Organismos públicos
    - Titulación en números
  
- IV. **Dimensión económica de la tierra**
  
- V. **Comunidades**
  1. Abandono de tierras comunales
  2. Tierras de las comunidades
  
- VI. **Conflictos por el uso y aprovechamiento de la tierra**
  
- VII. **Conclusiones**

## **PRESENTACIÓN**

La gobernanza responsable de la tierra dependerá en buena medida de la forma cómo los países definen y regulan la manera en que las personas, comunidades y otros actores sociales interactúan con este recurso, y con aquellos otros recursos vinculados como el agua, los bosques y los minerales.

La fuente de diferentes sistemas de tenencia de la tierra en un país multicultural como el Perú se encuentra en un conjunto de políticas y leyes escritas, pero también en un universo de costumbres, valores e instituciones que forman parte del país, dando lugar a una diversidad de formas y relaciones sobre la tierra que deben ser protegidas y difundidas por igual.

Así la formulación de una Estrategia Nacional de Involucramiento (ENI) sobre la tierra que influya en la formulación o implementación de políticas nacionales y leyes favorables a la pequeña agricultura y las poblaciones indígenas; y que al mismo tiempo sea respetuosa de sus diversas manifestaciones es un gran reto que se ha propuesto la International Land Coalition (ILC).

Esta alianza mundial que reúne a organizaciones de la sociedad civil de África, Asia y América Latina y a organizaciones intergubernamentales (como la FAO, el Banco Mundial, FIDA, entre otros) comprometidas en promover el acceso seguro y equitativo a la tierra así como su control para las mujeres y hombres pobres a través de la incidencia, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la formación de capacidades; busca entre diversos actores nacionales un involucramiento coordinado con objetivos y resultados claramente definidos con el propósito de lograr una gestión inclusiva de la tierra.

El presente documento – diagnóstico - intenta responder a esta iniciativa de la International Land Coalition, dando a conocer cómo es que el Estado se relaciona - a través de políticas públicas y diferentes normas legales - con las personas que tienen a la tierra como su principal fuente de vida y desarrollo, sin que eso signifique que se dé por agotado el tema.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo es contar con elementos suficientes que nos permita iniciar una discusión con el propósito de identificar qué cambios son los necesarios para garantizar el acceso y la seguridad de la tenencia de la tierra por parte de pequeños propietarios, campesinos y comunidades del país.

Este documento se ha nutrido fuertemente de estudios, artículos periodísticos e informes del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, documentos del Grupo ALLPA y otras publicaciones apoyadas por la International Land Coalition, los cuales han sido revisados y actualizados.

### **I. PROBLEMÁTICA SOBRE LA TIERRA EN EL MUNDO**

## **1. Dimensión Internacional**

La tierra es un bien diferente de cualquier otro cuyo acceso pueda ser reclamado o exigido como un derecho. Es un bien limitado, no se reproduce, no aumenta; aunque se incremente la cantidad de personas que ven la necesidad de poseerla, ella es siempre la misma. Por estas cualidades es un activo capaz de generar por sí mismo un alto beneficio económico. Actualmente, a esa utilidad natural, se agrega una incesante demanda de alimentos y de recursos renovables y no renovables, así como el negocio, generalmente protegido, de los agrocombustibles.

Tan prometedora fuente de lucro ha despertado el interés de diferentes actores económicos por controlar el espacio rural. Como en ese camino el principal obstáculo es una pluralidad de poblaciones rurales, el control que esperan conseguir los grupos económicos es fundamentalmente territorial, porque de ese modo tienen garantizado el dominio de la esfera productiva, pero, además, un buen nivel de influencia en el ámbito del poder político-administrativo, principalmente en el que involucra la toma de decisiones.

Las disputas por el control de la tierra no sólo van en ascenso sino que, por lo general, suelen resolverse reconociendo más derechos a poderosas élites locales o empresas transnacionales, en desmedro de grupos locales, históricamente, más vulnerables. A nivel mundial esos grupos suelen estar integrados por pequeños agricultores, agricultores familiares, comunidades originarias, mujeres y asalariados.

Se puede constatar que recurriendo a argumentos como la “disminución de la pobreza”, el “crecimiento económico”, la “seguridad jurídica” y la “modernidad en el espacio rural”, autoridades de países pobres o en vías de desarrollo, en mayor o menor medida, apoyan o ceden el control de sus territorios a grupos económicos, nacionales y transnacionales, e incluso de otros estados. Paquetes de medidas son aprobadas en cada uno de estos países para legitimar la transferencia de derechos sobre la tierra. La legalidad de estos procedimientos no elimina del todo la violencia o la violación de los derechos de poblaciones rurales en condición de vulnerabilidad. El despojo puede haber dejado de ser el paradigma, pero en su lugar un conjunto de procedimientos institucionalizados, tienen los mismos efectos.

Según los datos más recientes<sup>1</sup>, hay 34 millones de hectáreas de tierras agrícolas, en el mundo, que en los últimos años han sido adquiridas —o están en proceso de serlo— a los países pobres y de medianos ingresos por parte de gobiernos extranjeros o grandes corporaciones. El objetivo de los gobiernos es asegurar la provisión de alimentos para sus países; el de las corporaciones, el lucro. Con referencia a los bosques, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) advierte que entre 2000 y 2010 se perdieron 13 millones de hectáreas de bosques, cantidad que se suma a los 17 millones perdidos en la década de 1990. En cuanto a la pesca, son múltiples las advertencias sobre el rápido deterioro de los recursos hidrobiológicos marinos<sup>2</sup>.

## **2. Dimensión América Latina**

---

1 Grain. Ver <<http://www.grain.org/es/article/entries/4481-grain-publica-conjunto-de-datoscon-mas-de-400-acaparamientos-de-tierra-agricolas-a-nivel-mundial>>.

2 Ver informe en inglés de *The Economist* en <<http://www.economist.com/node/12798458>>.

En América Latina el interés dominante es el de la nación, formalmente, la dimensión social de la propiedad tiene prioridad sobre los intereses particulares por controlar la tierra. Sin embargo los hechos demuestran que a pesar de las reformas agrarias y de los movimientos campesinos, perdura en la región una estructura bipolar de tenencia de la tierra: por un lado, un número relativamente pequeño de inversionistas controlan grandes extensiones de tierras, y por otro un inmenso número de campesinos o agricultores empobrecidos controlando minifundios, forzados con frecuencia a servir a otros para poder subsistir.

Las posibilidades de que esta estructura bipolar sea fuente de permanentes conflictos se acentúa si consideramos que, por un lado, la región alberga a cuatro países: Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia, que junto a otros tres africanos: Angola, República Democrática del Congo y Sudán, poseerían la mitad de la reserva potencial de tierras agrícolas del planeta, calculada en 1,500 millones de hectáreas<sup>3</sup>; y por otro lado, dos terceras partes de la región han sido clasificadas como áridas o semiáridas, incluyendo regiones del centro y del norte de México, el nordeste de Brasil, Argentina, Chile, Bolivia y Perú<sup>4</sup>.

Formalmente, un conjunto de medidas se han adoptado en Sudamérica para atenuar el impacto de las presiones globales sobre la tierra<sup>5</sup>. Los límites máximos al tamaño de la propiedad rural forman parte de los sistemas jurídicos de Argentina, Brasil, Ecuador y Bolivia. En Argentina y Brasil existe una ley que fija un límite máximo a la adquisición de tierras por parte de extranjeros, de mil hectáreas en el primero de ellos, y de entre 250 y cinco mil hectáreas en el segundo, según la zona. En Ecuador está en discusión un proyecto de ley de tierras que establece como límite máximo las 500 hectáreas en manos de un solo propietario privado, como un solo predio o suma de varios predios. Finalmente en Bolivia, la vigente Constitución Política establece que la superficie rural máxima no puede exceder de cinco mil hectáreas, sin embargo, bajo la forma de una persona jurídica (sociedad), cada socio puede aportar cinco mil hectáreas, con lo cual en la práctica pierde sentido hablar de límite máximo en este país.

Ecuador, Paraguay y Uruguay acuden a medidas tributarias para enfrentar la concentración de sus tierras. En Ecuador existe un impuesto a los predios que exceden las 25 hectáreas. En el Paraguay hay un paquete tributario que incluye el impuesto a los inmuebles de gran extensión, el impuesto a los latifundios y el impuesto a la renta de actividades agropecuarias. La versión más acabada de tributación para enfrentar la concentración de tierras está en Uruguay. A inicios de este año se promulgó la Ley 18.876, que estableció el impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR) y que recaerá sobre los inmuebles rurales que, en su conjunto, excedan por titular las dos mil hectáreas.

Simultáneamente, en varios países se establecen límites a la adquisición de tierras por extranjeros. En Argentina, los extranjeros pueden adquirir hasta 15% de la tierra rural. En Brasil, la extensión de tierra en manos de extranjeros no puede superar  $\frac{1}{4}$  de la superficie de un municipio. En Bolivia, los extranjeros no pueden adquirir tierras fiscales, pero, en cambio, sí pueden adquirir tierras privadas. En Paraguay, los beneficiarios de las tierras destinadas a los programas de reforma agraria o colonización deben ser nacionales. Finalmente, en Ecuador, el actual proyecto de ley de tierras contempla prohibiciones para la constitución o transferencia de la

---

3 Haramboulos S., Liversage H. and Romano M. (2009). "The growing demand for land". IFAD, February.

4 De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cerca de 250 millones de hectáreas en América del Sur y 63 millones en América Central se encuentran afectadas por la degradación de los suelos. La erosión de suelos también es una amenaza en la región, afecta a 68% de los recursos en tierras en América del Sur y 82% en América Central. Otro factor relacionado a la pérdida de suelos es la degradación química (en su mayor parte la pérdida de nutrientes), que afecta 70 millones de hectáreas en América del Sur y 7 millones en América Central. Mayor información en <http://www.pnuma.org/perfil/esferas9.php>

<sup>5</sup> Más información en La Revista Agraria Nº 140.

propiedad agraria a favor de personas jurídicas o naturales extranjeras, o de capital extranjero, en una superficie mayor de 300 hectáreas.

Por ahora son estas las principales medidas que han adoptado los países de la región para regular la transferencia de derechos sobre la tierra, revelan en el mejor de los casos un incremento en la preocupación por el destino de este recurso, pero en términos de éxito no han logrado revertir la pérdida del control de sus territorios.

### **3. Dimensión nacional**

La disputa por el acceso y control de los recursos naturales, especialmente la tierra, se ha tornado muy aguda en el Perú, especialmente desde la última década del siglo XX. La política expresada en normas, pero también a nivel de discurso –por ejemplo “El Síndrome del Perro del Hortelano”, del presidente Alan García- es abiertamente desfavorable a los derechos de pequeños agricultores, campesinos y comunidades.

Buena parte de los conflictos sociales del país tienen relación con la flexibilización del sistema jurídico para permitir el desarrollo de actividades extractivas y la reconcentración de la propiedad rural. El papel del Estado como promotor de estos procesos le ha restado credibilidad y autoridad como mediador o árbitro en los diferentes conflictos.

Cifras estimadas indican que de las 128 millones de hectáreas del país, un 31% es objeto de un contrato de hidrocarburos; un 15% está sujeto a una concesión minera; y casi un 6% forma parte de una concesión forestal. En los últimos años, a esas actividades tradicionales, se han sumado las concesiones de conservación y ecoturismo que alcanzarían las 900 mil hectáreas. Más allá de los cuestionamientos ambientales, el principal problema que presentan muchas de estas concesiones es la superposición con derechos preexistentes de comunidades campesinas y nativas<sup>6</sup>.

Por el lado de la concentración de la tierra, sólo en el período comprendido entre los años 1996 y 2010, se habrían transferido 325 mil hectáreas, sumando las tierras adjudicadas por gobiernos regionales, por los proyectos de irrigación, por las empresas azucareras y las adquiridas a través del mercado de tierras<sup>7</sup>. La mayor parte de ellas se encuentran en la costa, por lo que estas adquisiciones deben representar poco menos del 40% de las tierras de cultivo de la región (aproximadamente 860 mil hectáreas<sup>8</sup>).

Actualmente, un conjunto de propuestas legislativas pretenden limitar la concentración de tierras rurales<sup>9</sup>, a través de un tamaño máximo a la propiedad rural y de impuestos, su discusión continúa a nivel del Congreso de la República, pero lejos de solucionar el problema todo indica que terminarían convalidando los latifundios.

## **II. PROCESOS SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AGRARIA**

---

<sup>6</sup> No hay una cifra oficial de la superficie total del Perú que está sujeta a concesión. Tampoco hay cifras oficiales de posibles superposiciones de áreas concesionadas para minería, hidrocarburos y aprovechamiento forestal. Lo que sí se debe precisar es que los titulares de concesiones mineras o de hidrocarburos no necesariamente controlan toda el área concesionada, pues esta comprende tanto zonas en exploración como en explotación. Más información en [www.observatoriotierras.info](http://www.observatoriotierras.info)

<sup>7</sup>Remy, María Isabel y Carlos de los Ríos. “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Perú.” Santiago: FAO. 2011

<sup>8</sup> Contando las Aprox. 779 mil ha de riego que figuran en el Censo Nacional Agropecuario de 1994, más las 78 mil hectáreas que se han incorporado producto de las obras de irrigación de Olmos y Chavimochic.

<sup>9</sup> Son los proyectos de ley 545/2011, 763/2011 y 1047/2011.

En esencia los derechos de propiedad son dinámicos, permanentemente se van redefiniendo las relaciones de las personas con sus bienes, y ello dependerá necesariamente de los pactos sociales o negociaciones que se vayan generando a través del tiempo.

Uno de los momentos de mayor dinamismo respecto al derecho de propiedad lo podemos encontrar en la reforma agraria de 1969, donde se transformó sustantivamente su contenido, específicamente el referido a la propiedad de las tierras o propiedad rural.

Hasta antes de la reforma, la propiedad rural en el Perú se regulaba de acuerdo a la concepción del derecho civil que establecía que para ser propietario había que adquirir la propiedad mediante alguna de las formas establecidas por la Ley. A partir de la aplicación de la Ley Reforma Agraria sólo podía ser propietario de la tierra quien la trabajaba directamente.

La reforma agraria fue concebida como un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el régimen del latifundio, por otro que distribuyera la tierra de manera más justa. Para ello, se modificaron las reglas sobre tenencia y propiedad existentes y se introdujo conceptos como la conducción directa de la tierra.

Cuarenta y tres años después de este proceso de reforma, la distribución de la tierra sigue siendo una tarea pendiente. La meta de que la tierra sea base de la estabilidad económica del hombre del campo, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad, no se ha logrado.

Un sinnúmero de problemas vinculados a la protección del derecho de propiedad sobre la tierra siguen latentes en la sociedad rural peruana. Dinámicos como son estos derechos, nuevas formas y reglas de juego han sido instauradas, pero esta vez para otorgar estabilidad y seguridad jurídica a los grandes agentes económicos.

## **1. Reforma Agraria (1969 – 1975)**

Desde finales de la década de 1950 hasta 1963 ocurrieron importantes movilizaciones campesinas en todo el Perú con el objetivo de tomar las haciendas (que se habían formado a costa de las comunidades) y mejorar las condiciones laborales del hombre del campo. La más representativa fue la acción campesina de Cusco, en los valles de La Convención y Lares, que motivó la aprobación en noviembre de 1962 de una Ley de Bases para la Reforma Agraria (decreto ley 14238) y después la convalidación de las acciones campesinas mediante decreto ley 14444, de marzo de 1963.

Durante el primer gobierno de Belaunde (1963 – 1968) la alianza gobernante preparó un proyecto de ley de reforma agraria que sufrió significativas alteraciones en el Congreso, gracias a la oposición, quienes representaban al sector latifundista serrano. Esos recortes en la ley, finalmente aprobada como Ley 15037, explican que sus avances fuesen insuficientes.

El gobierno de Belaunde fue interrumpido el 3 de octubre de 1968 por un golpe militar que invocó graves problemas de corrupción. El acto político de mayor trascendencia fue la aprobación, el 24 de junio de 1969, de una nueva Ley de reforma agraria, publicada como decreto ley 17716. La comparación de los textos de la Ley 15037 y el decreto ley 17716 muestra que ambos son prácticamente iguales. La única diferencia estuvo en la voluntad política del gobierno militar por aplicarla y, evidentemente, en la falta de un Congreso que le hiciera contrapeso. Durante la llamada «primera fase» del gobierno militar, encabezado por el general Juan Velasco se llevaron a cabo la mayoría de afectaciones y expropiaciones de la reforma agraria, lo que determinó que en el ámbito internacional se calificara al proceso como sumamente radical.

No hay cifras confiables sobre el resultado del proceso de reforma, pero se estima que cerca de 11 millones de ha fueron afectadas y expropiadas, aunque el Ministerio de Agricultura de entonces señalara que se expropiaron y adjudicaron poco más de 9 millones y medio de ha de tierras agrícolas.

Lo característico del proceso de reforma agraria impulsado por los militares es que, antes que distribuir las tierras afectadas entre las familias campesinas, siguiendo las tendencias internacionales, privilegió las adjudicaciones a favor de las que llamó «empresas asociativas agrarias»: las cooperativas agrarias (inicialmente conocidas como CAP y luego como CAT), ubicadas en la costa; las sociedades agrícolas de interés social (SAIS) y los grupos campesinos, a los que luego se sumaron algunas empresas rurales de propiedad social, en la sierra. Las adjudicaciones a pequeños agricultores y a comunidades campesinas fueron pocas (9,9% y 12,8%, respectivamente), como se puede apreciar en el cuadro que sigue, obtenido de información estadística que publicaba hasta inicios de la década pasada la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y, luego, el Programa Especial de Titulación y Catastro de Tierras (PETT).

**Modalidades de adjudicación, número y superficie (1967-1982)**

Modalidad de adjudicación	Número		Superficie	
	Número	%	Ha.	%
Cooperativas	618	26,2%	2 266 512	23,8%
SAIS	68	2,5%	2 702 028	28,45
Grupos campesinos	1 063	45,1%	2 014 090	21,1%
Comunidades	607	25,7%	1 220 290	12,8%
Adj. individual			941 626	9,9%
Fonaps	13	0,5%	235 672	2,5%
Otras entidades del Estado			142 587	1,5%
<b>Total</b>	<b>2 358</b>	<b>100,0%</b>	<b>9 526 805</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento rural, Ministerio de Agricultura. *Reforma agraria en cifras*, marzo de 1982.

Si bien se criticó mucho el supuesto apoyo del gobierno militar a las empresas asociativas creadas por la reforma agraria, en especial, durante los primeros siete años (correspondientes al periodo en que el general Velasco fue el presidente), poco se ha dicho de la coexistencia de estímulos junto a trabas para el desarrollo de las mismas. Así, si bien el Banco Agrario privilegiaba los préstamos para las cooperativas agrarias, la mayor parte de las colocaciones tenían como destino la costa peruana y especialmente algunos cultivos comerciales (algodón, arroz, entre otros); asimismo, los supuestos incentivos tributarios eran ignorados a través de normas posteriores, que en algunos casos eran promulgadas el mismo día<sup>10</sup>.

La severa crisis económica que alcanzó a toda la economía nacional a fines de la década de 1970, contribuyó a que la situación de las empresas asociativas, al igual que la de la inmensa mayoría de productores agrarios y campesinos, sea negativa. Como resultado de ello, todos los partidos políticos que participaron en las elecciones generales de 1980 plantearon darle mayor atención a la agricultura nacional.

## **2. Post reforma agraria (1975 – 1991)**

Como se mencionó en el punto anterior, la reforma agraria fue percibida como un proceso radical, especialmente en el periodo comprendido entre 1969 y 1975. Al asumir el gobierno el general Morales Bermúdez (1975-1980), comenzó un paulatino proceso de desmontaje de sus principales instituciones.

<sup>10</sup> Véase al respecto, García-Sayán, Diego, «La reforma agraria hoy», en Estado y política agraria. 4 ensayos, Lima, Desco, 1980 (segunda edición), pp. 167 a 187.

Fue, sin embargo, durante el segundo gobierno del presidente Fernando Belaunde que se produjeron los cambios más importantes en materia de política agraria. El decreto legislativo N° 2, Ley de promoción y desarrollo agrario, restringió las causales de afectación de la tierra, dio un plazo para culminar los procesos de afectación, levantó algunas restricciones a la propiedad de la tierra, pero, sobre todo, introdujo las figuras de la reestructuración y del cambio de modalidad empresarial de las empresas asociativas. Estas últimas normas fueron interpretadas como una invitación a que los socios se distribuyeran la tierra en parcelas —proceso llamado, por ello, *parcelación*—, lo que afectó sobre todo a las cooperativas agrarias.

Posteriormente, al inicio del primer gobierno de Alan García (1985-1990) se anunció la revisión de todos los procesos de parcelación, pero esta propuesta pronto se dejó de lado, con lo que acabaron por legalizarse las parcelaciones. Simultáneamente, como parte de un discurso que privilegiaba el agro y, en particular, las comunidades campesinas, se aprobó en 1987 una legislación especial para estas organizaciones (Ley general de comunidades campesinas y Ley de deslinde y titulación del territorio comunal), que no llegó a derogar la Ley de reforma agraria; y más bien dio mayor impulso a las normas relacionadas con el aprovechamiento de tierras eriazas. En estos años, la violencia política iniciada en 1980 empezó a cubrir mayores porciones del territorio nacional, afectando especialmente a la población rural.

Recién con el triunfo electoral de Alberto Fujimori (1990 -2000) terminó por adoptarse del todo una política económica de claro corte liberal. En materia agraria el nuevo modelo se tradujo en la aprobación, en julio de 1991, de la Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, decreto legislativo 653, que entre otros puntos, derogó la Ley de reforma agraria, liberalizó el tratamiento de la propiedad de la tierra y el arrendamiento, modificó la legislación de aguas, de tierras de selva y ceja de selva, la comercialización agraria y el trabajo agrícola. Esa ley eliminó las restricciones a la conducción directa y dispuso 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). Esas modificaciones al marco legal fueron convalidadas en 1993, al aprobarse una nueva Constitución, con un claro sesgo neoliberal.

Con la derogación de la Ley de Reforma Agraria, sumada a la disolución de casi la totalidad de cooperativas agrarias en la costa (proceso que se inició en la década de 1980), destrucción de muchas de las empresas asociativas en la sierra (por la crisis económica y, también, por la insania terrorista) y la clausura del Banco Agrario (junto con toda la banca de fomento estatal), se inició un proceso que ha buscado brindarle las mayores facilidades a la gran inversión en el campo y que dura hasta la actualidad.

### **3. Liberalización de la tierra (1991-2011)**

Con la Constitución de 1993 fue posible convalidar los cambios realizados desde los primeros años del gobierno de Fujimori. La nueva Carta Política abrió las puertas e incentivó la participación de grandes agentes económicos. Para ello fue necesario otorgarles las garantías correspondientes a través de la dación de normas que aseguren estabilidad y seguridad jurídica a las inversiones.

Con el respaldo constitucional que hemos mencionado, dos años después, en julio de 1995 se aprobó la Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, Ley N° 26505, más conocida como Ley de Tierras.

Dicha ley permite que cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera sea propietaria de tierras y eliminó todo límite a la propiedad de ellas, sea éste límite máximo como límite mínimo, al señalarse en el primer párrafo del artículo 3 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 revisión del debate parlamentario muestra que en el brevísimo tiempo en que el Congreso Constituyente Democrático debatió esta importante ley primaron sobre todo argumentos ideológicos, orientados a liberalizar la propiedad agraria. Fernando Eguren lo describe así:

“La argumentación que sustentó el proyecto de esta ley en el Congreso fue básicamente de naturaleza ideológica. Se mezcló la afirmación de que en una sociedad libre no podía ponerse límites a la propiedad con confusas razones supuestamente ‘técnicas’ sobre la superioridad de la gran explotación agraria sobre la mediana y pequeña (llamada esta última ‘minifundio’ para sugerir su absoluta inviabilidad).”<sup>11</sup>

Aprobada la norma, se creyó que el reconocimiento de derechos individuales sobre la tierra activaría un mercado de tierras, el cual conduciría inevitablemente al desarrollo del campo y la reducción de la pobreza rural. No obstante lo que ha propiciado la Ley de Tierras es una reconcentración de este recurso en manos de grandes grupos económicos.

En esencia la Ley 26505 ratificó y profundizó los criterios que en 1991 había establecido el Decreto Legislativo 653, orientados a eliminar las restricciones al mercado de tierras y a derogar la Ley de Reforma Agraria. Una de sus principales disposiciones remitió al Código Civil la regulación de la propiedad rural.

Otro aspecto que mereció atención durante este gobierno fue el saneamiento de la propiedad agraria. El Ministerio de Agricultura, siguiendo las orientaciones de los organismos multilaterales de crédito, promovió la formalización de la propiedad rural, para lo cual se creó en 1992 el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). Aplicando procedimientos muy expeditivos resultado de la simplificación administrativa se facilitó la inscripción registral de los predios rurales.

Luego de década de gobierno de Alberto Fujimori, marcada por los altísimos niveles de corrupción, asumió el Gobierno Valentín Paniagua (2000-2001). En su corto período de gobierno intentó ordenar el país, sobre todo enfrentando la corrupción de funcionarios públicos, pero no impulsó cambio alguno en materia agraria.

Culminado el gobierno de Paniagua asumió la presidencia de la República Alejandro Toledo (2001–2006). Este nuevo gobierno tampoco significó ruptura alguna con el modelo económico vigente desde 1990. El nuevo mandatario anunció que le daría prioridad a la agricultura. No obstante, el agro nacional siguió manteniendo un nivel discreto en las preferencias políticas del régimen, continuándose la política de apoyo a las empresas, sobre todo a las grandes inversiones<sup>12</sup>.

Con el nuevo gobierno del presidente Alan García (2006–2011) se mantuvo la política económica que dejara el periodo de Fujimori y que continuó Alejandro Toledo. Sumados estos tres

---

<sup>11</sup> EGUREN, Fernando, “Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”, Perú, el Problema agrario en debate, SEPIA X, Lima, Seminario Permanente de Investigación agraria (SEPIA), 2004, p.30. Puede verse más sobre esta Ley en DEL CASTILLO, Laureano, “La Ley de Tierras y los Límites al Derecho de Propiedad”, en Debate Agrario Nº 23, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1995.

<sup>12</sup> Un tema de interés durante este gobierno fue la institucionalización del problema indígena. Con ese propósito se creó la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), la que luego fue sustituida por el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos (INDEPA).

gobiernos son cerca de 20 años de un modelo económico que promueve la gran inversión privada en todos los sectores económicos del país. Ello en desmedro de pequeñas economías (agricultura familiar en el caso del campo). El apoyo y promoción de las grandes inversiones mineras y petroleras, así como de las dedicadas a las exportaciones agrarias, marcaron el derrotero de este período.

Un tema que dio pistas claras sobre la política agraria del segundo gobierno de Alan García es la competitividad en el agro. En efecto, el propio Presidente García sostuvo que la agricultura es sostenible en predios que tengan como mínimo 20 hectáreas de extensión. El Ministro de Agricultura de ese entonces, Ismael Benavides, por su parte, en una exposición ante la Convención Nacional del Agro Peruano –CONVEAGRO–, en octubre de 2007 resumió lo que, en su concepción, debía ser el desarrollo de la agricultura. Ella pasaba por una agricultura competitiva, entendiendo por tal a la gran propiedad agraria. Bajo ese orden de ideas los pequeños agricultores y poseedores de un minifundio formaban parte de un sector “ineficiente” del agro.

En el segundo gobierno de García se acentuó la disputa por el aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos la tierra. Uno de los momentos de mayor tensión se vivió durante la publicación de 99 decretos legislativos, varios de ellos relacionados directamente con el sector agrario, que ponían en la práctica buena parte de las ideas del presidente expuestas en el artículo “El síndrome del perro del hortelano”, de octubre de 2007<sup>13</sup>.

Luego de la publicación de esos decretos legislativos, se generó una ola de protestas, principalmente por parte de poblaciones indígenas amazónicas que lograron que en setiembre de 2008 se derogara dos de dichos decretos, pero el incumplimiento del Congreso de revisar otros más derivó en los lamentables sucesos de Bagua, en junio de 2009. A pesar de todo el clima de protestas que convulsionaba al país, el gobierno de García no dio marcha atrás en su afán de promover grandes inversiones.

Con el ascenso de Ollanta Humala a la presidencia de la República se pensó en algún momento que se podrían dar algunos cambios respecto a las políticas agrarias. Sin embargo, once meses después, las medidas políticas se vienen impulsando desde el Ejecutivo, son las mismas de años atrás: proyectos de desarrollo a gran escala (mineros, energéticos, forestales, biocombustibles, etc.), matizadas con algunas medidas de poca trascendencia.<sup>14</sup> Más allá del anuncio del Poder Ejecutivo del interés por promover la limitación de la extensión de las tierras, solo se conoce de dos proyectos de ley que establecen límites máximos a las tierras agrícolas, los cuales convalidan en la práctica la concentración de ellas en pocas manos. La expectativa que generó en un primer momento Humala ahora se ve confrontada con la realidad, es decir la continuidad del mismo modelo que se instauró en el Perú desde la década de los ochenta.

### **III. MARCO INSTITUCIONAL DE LA TIERRA**

Para efectos de la legislación peruana se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado. Califican como recursos naturales: las aguas (superficiales y subterráneas), el suelo, el subsuelo, las tierras (agrícolas,

<sup>13</sup> Artículo publicado en el diario *El Comercio*, Lima, 27 de octubre de 2007.

<sup>14</sup> Puede verse una evaluación de los primeros meses de gobierno en Marapi, Ricardo, “Nueve meses de gobierno: aún no nace una política agraria inclusiva”, en *La Revista Agraria*, N° 139, Lima, CEPES, abril 2012, pp. 4-6.

pecuarias, forestales y de protección), la diversidad biológica (flora y fauna), los recursos hidrocarbúricos, hidronegéticos, la atmósfera, el espectro radioeléctrico y los minerales<sup>15</sup>.

Establecido que la tierra es un recurso natural, permanece la duda respecto de su naturaleza. En efecto, la tierra no es solo un conjunto de elementos físicos (arena, arcilla, piedras, etc.), sino que tiene una naturaleza especial al constituir el sustrato que permite la producción agraria, esto es, agrícola, pecuaria y forestal; por eso, la tierra o suelo agrícola tiene un tratamiento jurídico especial. De acuerdo al Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, aprobado en setiembre de 2009 mediante el decreto supremo 017-2009-AG, el término *tierra* involucra a los componentes clima (zonas de vida), suelo y relieve.

Simultáneamente, la tierra va más allá de una definición legal, pues se trata de un bien que sustenta la alimentación tanto de animales como de los seres humanos. Todavía más amplio es el concepto de tierra si consideramos los derechos de las comunidades sobre este recurso, dado que su nivel de conexión trasciende largamente al de la simple pertenencia.

El problema con un recurso de tan particulares características es cómo proteger los diferentes derechos sobre la tierra, cómo garantizarlos para que quienes dependen del acceso y seguridad sobre la tierra puedan satisfacer todas sus necesidades sin vivir en un estado de zozobra permanente, sin temor a que sus tierras sean dispuestas para otros fines o actividades, y sin un mecanismo que les garantice un mínimo de respeto de sus derechos. Buena parte de las respuestas a estas interrogantes no se encuentran en el marco jurídico vigente.

## **1. El marco normativo sobre la tierra**

Los derechos sobre la tierra han variado significativamente desde el gobierno de Alberto Fujimori en relación con el marco que estuvo vigente durante la aplicación de la reforma agraria. En esta parte del documento haremos referencia a la norma constitucional y, luego, a las normas legales y de menor jerarquía que se ocupan de este recurso natural.

El primer enunciado constitucional sobre propiedad lo encontramos en el inciso 16 del artículo 2, que garantiza el derecho de toda persona «a la propiedad y la herencia». Más adelante, en el artículo 70, dentro del título referido al régimen económico, se dice:

«Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio. »

La Constitución de 1993 dedica el capítulo VI del mismo título al régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas. El texto de la Carta constitucional contiene solo dos artículos al respecto (la Constitución anterior dedicaba 5 artículos al régimen agrario y 3 al régimen de comunidades). Lo primero que se puede señalar es que el tratamiento de estos temas ha variado en forma significativa respecto de su predecesora, pues otorgar mayores seguridades a los propietarios, dejando de lado conceptos como el de la conducción directa y la función so-

---

<sup>15</sup> Artículo 2 de la Ley 26821, Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, promulgada el 25 de junio de 1997.

cial de la propiedad. Además, de reducir significativamente el régimen de protección de las tierras comunales<sup>16</sup>

En 1995, a punto de concluir el mandato del Congreso Constituyente Democrático (que había elaborado la Constitución de 1993), se aprueba la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, Ley 26505, o Ley de tierras, la cual declara —al finalizar su artículo 2— que «el régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente Ley», ratificando con ello la distancia que se había venido produciendo desde la aprobación del decreto legislativo 653, en 1991<sup>17</sup>, en relación con la regulación de reforma agraria.

### **¿Quién puede ser dueño de tierras?**

Basándonos en las normas constitucionales y, sobre todo, en la Ley de tierras, puede afirmarse que cualquier persona, peruana o extranjera, puede ser propietaria de tierras agrícolas. A diferencia de las normas vigentes durante el periodo de reforma agraria, para ser dueño de predios rurales no se requiere ser agricultor ni residir en el predio agrícola. Más aún, la propiedad de las tierras puede estar en manos de una empresa, asociación o cualquier otra persona jurídica, nacional o extranjera. Esa plena libertad para acceder a la propiedad agraria quedó consagrada en el artículo 4 de la Ley de tierras<sup>18</sup>.

El Estado peruano garantiza el derecho de propiedad de campesinos, agricultores y cualquier persona que quiera adquirir tierras agrícolas, lo mismo que de asociaciones, comunidades campesinas, comunidades nativas, sociedades anónimas, cooperativas y cualquier forma empresarial o, de manera más amplia, cualquier persona jurídica.

La única limitación respecto a la propiedad de extranjeros se encuentra en el Art. 71 de la Constitución que señala «dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden 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».

### **Derechos y obligaciones**

La legislación vigente pone especial cuidado en garantizar los derechos de los propietarios de tierras, lo cual, sin embargo, no obsta al señalamiento de varias obligaciones. Veremos a continuación los derechos de los propietarios, y luego sus obligaciones.

---

<sup>16</sup> Artículo 88.- 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.

Artículo 89.- Las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el 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.

<sup>17</sup> El decreto legislativo remitió la regulación de los predios rurales a dicha ley y al Código Civil de 1984, pese a que este código estableció, al inicio de la parte dedicada a los derechos reales, que «los derechos reales sobre predios rústicos se rigen por la legislación de la materia». Por ello, dicho artículo (el 883) fue derogado.

<sup>18</sup> Artículo 4.- El Estado garantiza a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera (sic) 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.

El primer *derecho* es, sin duda, el de acceder a la propiedad de la tierra. Acorde con los principios liberales, y con las normas constitucionales (artículos 2, inciso 16; 70 y 88), el Estado garantiza que toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pueda ser dueña de tierras, con la única limitación (no absoluta, pues puede haber excepciones) de no poseer tierras dentro de los 50 kilómetros de la frontera.

Un segundo derecho tiene que ver con la extensión de tierras. La Ley de tierras no ha previsto ninguna limitación para esa extensión, de modo que no existe ninguna para que cualquier persona pueda adquirir la cantidad de quiera. No obstante, el artículo 13 de la Ley de tierras estableció un impuesto a las propiedades que sobrepasaran las 3 000 ha, pero la norma no ha sido implementada hasta la fecha. Del mismo modo, tampoco hay ninguna limitación para la división o subdivisión de tierras, de manera que un predio puede partirse en extensiones menores y aún seguir subdividiéndose.

Un tercer derecho es el relacionado con la libre disposición de tierras. No hay limitaciones de tipo legal o administrativo para vender, donar, permutar o afectar la tierra a favor de una persona o entidad, en forma íntegra o parcial, ni tampoco para hipotecarla. Claro que para ejercitar cualquiera de estas posibilidades se requiere ser propietario y, tratándose de personas jurídicas, que las decisiones sean tomadas en forma válida por los órganos competentes. Estas opciones son también aplicables —aunque tomando en cuenta normas especiales— para los casos de las comunidades campesinas y las comunidades nativas.

Aunque no es una forma de disponer o enajenar la tierra, un derecho adicional de los titulares de derechos de propiedad sobre ella es el de otorgarla en arrendamiento o alquilarla. En este caso, no se encontrarán en la Ley de tierras normas que se refieran al arrendamiento (quiénes pueden intervenir, la duración del contrato, el monto del arrendamiento ni los periodos de pago), por lo que será necesario remitirse al Código Civil.

Hemos dejado para el final el que quizá es el más importante de los derechos de los titulares o dueños de tierras agrícolas: el de aprovecharlas. Aunque no esté regulado de manera expresa en ninguna norma, lo cierto es que constituye el objeto fundamental de la propiedad agraria.

Revisados los derechos de los propietarios de tierras, corresponde ver cuáles son sus *obligaciones*.

¿Deben inscribirlas? La inscripción del derecho de propiedad en los registros públicos no es una obligación de los propietarios. Es un derecho, el cual brinda el máximo de garantías a sus propietarios, pero no es una obligación. Desde hace varias décadas se discute si debería hacerse obligatoria esa inscripción, pero hasta ahora sigue siendo facultativo del propietario hacerla.

¿Deben trabajarlas? Este aspecto fue relativizado desde 1991, con el decreto legislativo 653, pero la Constitución de 1993 eliminó la exigencia de conducir directamente la tierra. Ahora está permitido ser propietario y no trabajarla; incluso, se considera que arrendándola se mantiene la conducción del predio. Así pues, uno de los principios básicos de las reformas agrarias («la tierra es de quien la trabaja») ha perdido total vigencia. La propiedad agraria puede estar totalmente desvinculada de la posesión del predio; o, en términos jurídicos más estrictos, el propietario seguirá siendo propietario, sea que tenga la posesión o se limite a mantener una posesión mediata.

¿Pagan impuestos? los propietarios de tierras tienen la obligación de pagar impuestos por la propiedad de ellas. Nos referimos al impuesto a la propiedad predial, administrado por las municipalidades y del cual las comunidades campesinas y nativas están inafectas.

### **Limitaciones**

La Constitución de 1993 en su artículo 88, declaró que el Estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, agregando que la ley «puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona». Es comprensible, por lo tanto, que el primer párrafo del artículo 3 de la Ley de tierras haya establecido lo siguiente:

Las garantías previstas en los artículos 70 y 88 de la Constitución Política significan que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones y restricciones a la propiedad de las tierras, distintas a las establecidas en el texto de la presente ley.

La redacción del párrafo permite suponer que en dicha ley encontraremos limitaciones a la propiedad rural, lo cual es cierto, pero conviene mirarlas con atención, pues en el fondo son bastante relativas. Nos referiremos en particular a las relacionadas con la extensión de la tierra, pero también con el abandono, la expropiación, las áreas naturales protegidas, las zonas de protección ecológica en la selva, las concesiones mineras, las concesiones forestales, las servidumbres y las fajas marginales.

El aspecto de la Ley de tierras que concitó mayor atención durante su discusión en el Congreso Constituyente Democrático fue el relacionado con la *extensión de la tierra*. Como se ha visto, la norma eliminó los límites máximos y mínimos a la propiedad agraria, pero en su artículo 13 mencionó, en forma por demás confusa, un impuesto a las propiedades que excedieran los límites de tres mil hectáreas. Debe mencionarse que la norma legal no prohíbe tener predios mayores de 3 000 ha; tan solo considera poner un impuesto a las propiedades que sobrepasen dicha extensión, en la idea de desalentar la concentración de tierras. Lo cierto es que el aludido impuesto, pese a los años transcurridos, no ha sido creado ni reglamentado.

Una segunda limitación sería el *abandono* de tierras, al que se circunscribe el artículo 5 de la Ley de tierras. La redacción no deja lugar a sospechas, pues la intención es manifiesta, incluso, en la expresión usada:

El abandono de tierras, a que se refiere el artículo 88 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.

El abandono, conforme a la larga tradición legislativa latinoamericana, consiste en la pérdida del derecho de propiedad por no usar el bien de acuerdo con su fin económico, en este caso, realizar actividades agrarias. Así estaba contemplado en nuestro Código Civil y en la legislación de reforma agraria, y así también debe entenderse en el artículo 88 de la Constitución<sup>19</sup>. Sin embargo, el artículo transcrito arriba, nos remite a otra situación: quien tenga tierras adjudicadas por el Estado en forma de concesión, las perderá si incumple las condiciones de esta. Evidentemente, los concesionarios son solo eso; no son propietarios. Por lo tanto, no cabría hablar de abandono como una forma de pérdida de la propiedad<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> El segundo párrafo de dicho artículo, referido a la propiedad, señala: «Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta».

<sup>20</sup> Ello no deja de plantear problemas teóricos y prácticos, toda vez que el artículo 968 del Código Civil reconoce al abandono como una forma de extinción del derecho de propiedad: «Abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado».

Otra importantísima limitación al derecho de propiedad agraria es la *expropiación*. Sobre esta forma de adquisición de la propiedad privada por el Estado, cabe decir que el texto de la primera disposición complementaria de la Ley de tierras es, nuevamente, restrictivo:

Las causales de necesidad pública que la ley puede invocar para proceder a la expropiación de un predio se circunscribirán a la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos y se regirán por las disposiciones de la Ley general de expropiación, decreto legislativo N.º 313, y el Código Procesal Civil. El valor de las tierras expropiadas será el de mercado y el pago será previo, en dinero efectivo.

La Constitución ya había limitado a dos causas o causales las posibilidades de expropiación, además de referirse a dos conceptos más restringidos. Así, en su artículo 70 señala: «A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio». En la Ley de tierras se alude tan solo a las causales de necesidad pública y, en este caso, se dispone que ellas se «circunscriben» a la ejecución de obras de infraestructura y de servicios públicos, lo cual restringe aún más las posibilidades de expropiación. Por supuesto, la idea de aplicar una reforma agraria queda, en esta formulación legal, totalmente descartada<sup>21</sup>.

La Ley de tierras contiene otras dos formas de limitación a la propiedad. La primera se refiere a las *áreas naturales protegidas* por la Ley forestal y de fauna silvestre, respecto a las cuales el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley de tierras declara que mantienen su intangibilidad, aunque, como establecía la entonces vigente Ley forestal y de fauna silvestre (decreto ley 21147), no todas las áreas naturales protegidas son tratadas como intangibles<sup>22</sup>. Cabe mencionar que, dentro de estas áreas, el Estado puede reconocer el derecho de propiedad de los titulares que hubieran adquirido la propiedad antes del establecimiento de aquellas, aunque impone algunas restricciones.

La otra limitación es la referente a las concesiones. La concesión es una forma por la que el Estado permite a los particulares el aprovechamiento de un recurso natural o la prestación de un servicio. Debido a la naturaleza de los distintos recursos y servicios sobre los cuales puede recaer, la legislación nacional se ocupa de ella en diversas normas. Una muy conocida es la *concesión minera*, en la que el Estado faculta a su titular el aprovechamiento de los recursos minerales (metálicos o no metálicos) que se encuentran en el subsuelo. La concesión es un derecho distinto del derecho de propiedad de la tierra o derecho sobre la superficie, y aunque teóricamente no deben chocar, en la práctica las labores para explotar los minerales suponen usar o afectar, al menos en parte, las tierras superficiales. Para estos casos la legislación ha previsto el arreglo directo entre el propietario de la tierra y el concesionario (acuerdo previo) o, alternativamente, la servidumbre minera<sup>23</sup>.

## **Contratos agrarios**

El *arrendamiento* es libre según la Ley de tierras. En realidad, esta norma no se refiere a tal tipo de contrato, pero al remitir la regulación de la propiedad agraria de manera supletoria al Código Civil, no cabe duda de que se trata de un contrato permitido.

---

<sup>21</sup> La actual norma para tramitar las expropiaciones es la Ley general de expropiaciones, Ley 27117., de mayo de 1999.

<sup>22</sup> Puede verse más sobre este tema en el número 22 del Informativo Legal Agrario, dedicado a la legislación forestal peruana.

<sup>23</sup> La servidumbre se define como una limitación impuesta sobre un predio (predio sirviente) en beneficio de otro predio (predio dominante), para que sobre el primero se permita la realización de determinadas actividades por parte del titular del predio dominante. Puede verse más sobre este tema en el libro *Tierras agrícolas y servidumbre minera*, Lima, CEPES, 2003

Así, en lo que se refiere a la duración del arrendamiento, debemos considerar que el Código Civil admite que este puede ser de duración determinada o indeterminada, con la precisión de que si fuera de duración determinada, esta no puede ser mayor de diez años, y que si el bien arrendado pertenece a entidades públicas o a incapaces, dicho plazo no puede exceder de seis años.

El contrato de *aparcería* es aquel que vincula al propietario de un predio o de ganado con otra persona que aporta su trabajo. El origen de la palabra tiene que ver con la característica general en estos contratos, de repartir por partes iguales los ingresos o las pérdidas. En el caso peruano, se prefiere denominarlo contrato «al partir», y tiene la peculiaridad de que usualmente una de las partes aporta dinero, facilitando así al propietario del predio las inversiones necesarias para lograr una cosecha, a cambio de partir entre dos los resultados o ganancias que, por lo general, se reparten en especie. Es común, sin embargo, que los contratos al partir respondan a otro tipo de arreglos, en los que por lo general quien aporta el dinero obtiene una mayor participación en los beneficios, no obstante que el propietario puso los bienes necesarios para obtener esa producción (la tierra, fundamentalmente) y el trabajo.

Por último, debe mencionarse que en los últimos años, con la relajación de los límites a la propiedad agraria, han empezado a difundirse una variedad de formas de contratación en las que la tierra es un elemento central. Esos contratos pueden asimilarse a los contratos de suministro a los que se refiere el Código Civil en sus artículos 1604 y siguientes. Es común, considerando las distintas variaciones que se observan, sobre todo en los valles de la costa, que en este contrato el propietario de la tierra reciba insumos y asesoría técnica para la producción, la cual es comprada al precio pactado (o impuesto) por quien facilitó semillas, fertilizantes, abonos y otros insumos.

### **Tierras eriazas**

Sumamente cambiante, la regulación sobre tierras eriazas<sup>24</sup> fue objeto de atención desde inicios del siglo XX, sobre todo por las inversiones en irrigaciones realizadas por el Estado peruano. Durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, mediante un decreto supremo se establecieron normas para incentivar las inversiones en tierras eriazas que eran complementarias a los proyectos privados de desarrollo integral (PRIDI). Pero lo engorroso de esos trámites hizo que esas normas fueran sustituidas durante el primer gobierno de Alan García, al tiempo que se promovía el Proyecto Especial Desarrollo Agrario, Cooperativo y Comunal, denominado Plan Costa, por el que se facilitaba el acceso de inversionistas a extensiones mayores de tierras eriazas.

El decreto legislativo 653, en 1991, inició cambios en la forma de adjudicación de tierras eriazas a los particulares. Su artículo 23 estableció que «La propiedad de las tierras eriazas, sin excepción, corresponde al Estado», y declaró de necesidad nacional y utilidad pública la promoción de la inversión privada en dichas tierras. Siguiendo esos planteamientos, la Ley de tierras, en su segunda disposición complementaria, dispuso que el Estado debiera proceder a la venta de las tierras eriazas de su dominio, mediante subasta pública. Sin embargo, años después, esta norma fue modificada por la primera disposición complementaria y final de la Ley 27887, publicada en diciembre de 2002, por la cual se planteó, alternativamente, la venta o concesión de tierras eriazas.

---

<sup>24</sup> Durante décadas se ha entendido que las tierras eriazas son aquellas no cultivadas por falta o exceso de agua, y demás terrenos improductivos. Se las consideraba propiedad del Estado, salvo en el caso de las tierras eriazas de las comunidades de indígenas, excepción que se ha mantenido.

Con mucho criterio, el Reglamento de la Ley de tierras estableció en su artículo 9 que en la gruesa declaración de la Ley de tierras había que reconocer derechos de propiedad de particulares y de terceros sobre tierras eriazas, pues la aplicación a rajatabla de esta ley hubiera significado el despojo de la propiedad privada, lo que la Constitución Política no admite. El citado artículo del Reglamento de la Ley de tierras dice: «Las tierras eriazas con aptitud agropecuaria son de dominio del Estado, salvo aquellas sobre las que exista título de propiedad privada o comunal».

El problema de las tierras eriazas de las comunidades es complejo. Desde inicios del siglo XX, cuando las normas legales se referían a las tierras eriazas, declaraban que todas ellas pertenecían al Estado, pero agregaban que una excepción eran las tierras de las comunidades de indígenas (luego conocidas como comunidades campesinas y comunidades nativas). Esa digresión es recogida y consagrada legalmente en 1987, cuando se aprueba la Ley de deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas, Ley 24657, que señala en su artículo 2 que las tierras eriazas son parte del territorio comunal.

De esta forma, la ley especial, que debía prevalecer en estos casos, era la Ley 24657, que considera en forma explícita como tierras de propiedad comunal a las eriazas. Pero ¿cuál era el interés de los legisladores sobre estas tierras? Eso es fácil de detectar si se toma en cuenta la relativa escasez de tierras agrícolas en el país y, al mismo tiempo, las enormes extensiones de tierras eriazas (en algunos casos, de cientos de miles de hectáreas) que alrededor de cien comunidades campesinas tienen en la costa, cerca de centros poblados, puertos y aeropuertos.

Con las normas sobre tierras eriazas se trató de incentivar el monocultivo en amplias extensiones, orientando dicha producción hacia la exportación. Sin embargo, el balance de las áreas subastadas, adjudicadas y finalmente puestas en producción no es muy favorable. Así, uno de los proyectos de irrigación ejecutados por el Estado más publicitados, Chavimochic,<sup>25</sup> supuso varias subastas y la subsecuente rebaja de los precios de adjudicación, pese a lo cual solo una parte de las tierras adjudicadas se han incorporado a la agricultura, que están en lo fundamental destinadas a cultivos de exportación, como espárragos.

## **2. Distribución de la tierra en el Perú**

La propiedad de las tierras agrícolas o propiedad rural es uno de los temas más delicados en las políticas agrarias, en particular en los países latinoamericanos. Compartiendo una historia común, no es de extrañar que los problemas de concentración de la tierra que se observaba y aún observa en países de la región hubieran afectado también al Perú.

Una rápida revisión de los censos nacionales agrarios permite afirmar que la tierra agrícola estuvo fuertemente concentrada en pocas familias, el Censo Nacional Agropecuario de 1961 permitió conocer mejor la situación previa a la aplicación de la reforma agraria en los años siguientes. El censo dio cuenta, sobre una superficie agropecuaria total de 18 604 500 ha de tierras agrícolas, de 851 957 unidades agropecuarias. Muestra también la enorme concentración de la propiedad en pocas manos: el 0,4% de las unidades agropecuarias censadas mayores de 500 ha concentraba el 75,6% de la superficie agropecuaria, mientras que el 83,1% de las unidades agropecuarias de menos de 5 ha sólo tenía en su poder el 5,7% de la superficie agropecuaria.

---

<sup>25</sup> Llamado así por las siglas de los valles liberteños a ser irrigados con aguas del río Santa: Chao, Virú, Moche y Chicama.

**Censo Agropecuario de 1961**

Tamaño de U.A.	Número de U.A.	Porcentaje de U.A.	Hectáreas	Porcentaje de superficie agrop.
Menos de 1	290 900	34,1%	127 869	0,7%
De 1 a 5	417 357	49,0%	926 851	5,0%
De 5 a 20	107 199	12,6%	879 385	4,7%
De 20 a 100	24 628	2,9%	980 058	5,3%
De 100 a 500	8 081	0,9%	1 624 643	8,7%
De 500 a 1 000	1 585	0,2%	1 065 157	5,7%
De 1 000 a 2 500	1 116	0,1%	1 658 636	8,9%
De más de 2 500	1 091	0,1%	11 341 901	61,0%
<b>Total</b>	<b>851 957</b>	<b>100%</b>	<b>18 604 500</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Censo Nacional Agropecuario de 1961 (INEI) y Eguren, Fernando. «Política agraria y estructura agraria», en *Estado y política agraria. 4 ensayos*.

El segundo Censo Nacional Agropecuario se realizó en 1972, a solo tres años de iniciada la aplicación de la Ley de reforma agraria, Decreto Ley 17752. Allí se muestra una situación que no difiere significativamente en términos estadísticos, pues, como se puede apreciar, el 0,3% de las unidades agropecuarias mayores de 500 ha concentraban el 66,3% de las tierras, mientras que las unidades de menos de 5 ha (78%) disponían, en 1972, del 6,6% de la superficie agropecuaria. Por ello, Fernando Eguren escribió: «Las proporciones, pues, no han variado críticamente. La gran concentración se mantiene, así como el minifundio. La evolución posterior de la reforma agraria no ha variado significativamente esta situación»<sup>26</sup>.

**Censo Agropecuario de 1972**

Tamaño de U.A.	Número de U.A.	Porcentaje de U.A.	Hectáreas	Porcentaje de superficie agrop.
Menos de 1	483 350	34,8%	185 132	0,8%
De 1 a 5	600 425	43,2%	1 375 316	5,8%
De 5 a 20	231 840	16,7%	2 036 421	8,6%
De 20 a 100	59 592	4,3%	2 182 599	9,3%
De 100 a 500	11 279	0,8%	2 150 667	9,1%
De 500 a 1 000	1 615	0,1%	1 087 082	4,6%
De 1 000 a 2 500	1 170	0,1%	1 737 142	7,4%
De más de 2 500	1 017	0,1%	12 790 788	54,3%
<b>Total</b>	<b>1 390 288</b>	<b>100%</b>	<b>23 545 147</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Censo Nacional Agropecuario de 1972 (INEI) y Eguren, Fernando. «Política agraria y estructura agraria», en *Estado y política agraria. 4 ensayos*.

El siguiente, el III Censo Nacional Agropecuario —III Cenagro—, fue realizado en 1994. Han transcurrido ya dieciséis años desde entonces, pero es la única fuente disponible para conocer la realidad nacional en materia agraria, pues, aunque se realizaron encuestas, estas son herramientas estadísticas menos confiables, en las que se trabaja a partir de muestras estadísticas. Pero lo más importante es que el agro ha sufrido importantes modificaciones en estos años, como se verá a continuación, las cuales no se reflejan en el censo de 1994.

<sup>26</sup> EGUREN, Fernando, «Política agraria y estructura agraria», en *Estado y política agraria. 4 ensayos*, Lima, Desco, 1980 (segunda edición), p. 233.

Censo Agropecuario de 1994

Tamaño de U.A.	Número de U.A.	Porcentaje de U.A.	Hectáreas	Porcentaje de superficie agrop.
Menos de 1	423 132	24,2%	190 136,67	0,5%
De 1 a 5	805 210	46,1%	1 881 857,43	5,3%
De 5 a 20	381 867	21,9%	3 410 352,84	9,6%
De 20 a 100	109 757	6,3%	4 131 973,13	11,7%
De 100 a 500	19 103	1,1%	3 677 721,91	10,4%
De 500 a 1 000	2 590	0,1%	1 755 784,12	5,0%
De 1 000 a 2 500	1 926	0,1%	2 959 243,46	8,4%
De más de 2 500	2 188	0,1%	17 374 739,25	49,1%
<b>Total</b>	<b>1 745 773</b>	<b>100%</b>	<b>35 381 808,81</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario, 1994.

Algunas observaciones deben hacerse a este censo. La primera tiene que ver con la aparente conservación de los niveles de concentración de tierras. En efecto, parecería que poco se avanzó entre 1961 y 1994, a pesar del proceso de reforma agraria, pues las unidades agropecuarias de más de 500 ha (el 0,3%) controlan el 62,5% de la superficie agropecuaria, mientras que las unidades de menos de 5 ha (70,3%) controlan el 5,8% de la superficie agropecuaria, situación similar a los resultados de los censos agropecuarios de 1961 y 1972. Pero debe tenerse en cuenta que la reforma agraria tuvo éxito en eliminar del mundo agrario a los grandes propietarios de tierras, a quienes se las expropió, entregándoselas a cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social (SAIS), empresas rurales de propiedad social y grupos campesinos. De esta forma, las unidades que aparecen en el III Cenagro teniendo más de 500 ha de tierra agrícola, eran, en su mayoría, esas formas asociativas creadas por la reforma agraria. A las empresas asociativas habría que añadir las comunidades indígenas, cuyo número ascendió, en el año del censo, a 5 680 comunidades campesinas y 1 260 comunidades nativas.

La segunda observación se relaciona con la importancia de la pequeña agricultura y del minifundio. Sumando la cantidad de unidades menores de 1 ha y menores de 5 ha, se tiene que el 70,3% de las U.A. están en ese estrato; si a ello se suman las unidades agropecuarias de menos de 20 ha, ese porcentaje subiría al 92,2% de las U.A. Hay, pues, un claro predominio de la pequeña agricultura o agricultura familiar en nuestro país, como lo revela el III Cenagro.

El tercer hecho que merece destacarse del Censo Agropecuario de 1994 es la enorme importancia de las unidades agropecuarias conducidas en forma individual o —dicho más propiamente— en forma familiar, lo que sería expresión del proceso de parcelación de las cooperativas agrarias (sobre todo, ubicadas en la costa), pero, también, del importante mecanismo de división de la propiedad por la herencia, sobre todo, en la sierra, pero, como se dijo antes, este censo no daría cuenta de los procesos posteriores.

### 3. Titulación de Tierras

Uno de los problemas más serios en el campo peruano, que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas, es el de la falta de formalización de la propiedad. Para enfrentarlo, al igual que en otros países, se han llevado adelante programas de formalización y saneamiento de la propiedad rural<sup>27</sup>, que en nuestro fue la creación en 1992 del Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT).

<sup>27</sup> El Estado abordó el tema de la formalización de la propiedad rural estableciendo 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 a cinco años de manera continua, pacífica, pública y como propietario, exigiéndoles a los solicitantes probar la posesión y la explotación económica del predio para inscribir su posesión en los registros públicos, dejando de lado el trámite de prescripción adquisitiva de dominio, de naturaleza judicial. Cabe señalar que tal procedimiento simplificado, que

Para dar un mayor impulso al proceso de saneamiento de la propiedad, el gobierno ejecutó entre 1996 y 2000 un proyecto con fondos del BID, cuya meta fue entregar un millón de títulos de propiedad individual, inscritos en los registros de propiedad inmobiliaria, al que denominó PTRT (Proyecto de Titulación y Registro de Tierras).

La propaganda oficial, a lo largo de estos años, incidió en señalar que el título permitía a sus propietarios obtener créditos, lo cual no era tan cierto. Esa insistente campaña ha determinado, en parte, que un número significativo de comunidades haya tramitado ante este organismo títulos de propiedad individual para los comuneros aunque no era aplicable a esos casos.

No obstante, los resultados del proceso de formalización de la propiedad no parecen ser los esperados. Así, una evaluación realizada por Ricardo Fort —investigador de GRADE— entre los años 2004 y 2006, muestra algunas evidencias que no se corresponden necesariamente con las supuestas ventajas de la formalización de la propiedad:

*A pesar de la importancia atribuida a este tipo de programas tanto en el Perú como en muchos otros países en vías de desarrollo, la evidencia empírica sobre sus resultados económicos no ha sido muy alentadora. La presencia de múltiples fallas de mercado en economías rurales recientemente liberalizadas, así como la subsistencia de derechos de propiedad informales o consuetudinarios, parecen determinar en la práctica la aparición de estos efectos, su importancia relativa e incluso sus consecuencias en términos de eficiencia y equidad<sup>28</sup>.*

El mismo autor, constatando que la mayor parte de los agricultores cuenta con documentos informales que acreditan su propiedad, se pregunta: «Si estos documentos son suficientes para darle al productor la seguridad necesaria para invertir, ¿por qué no promoverlos en vez de desplegar una política probablemente más costosa de titulación formal y registro para todos?». Luego de reconocer lo valioso de la experiencia de descentralización en la ejecución del proceso de titulación de tierras por el PETT, se plantea una conclusión bastante cuestionadora<sup>29</sup>:

Sin embargo, la existencia de otras limitaciones que restringen la participación de los pequeños productores en los mercados crediticios formales y la imposibilidad de que la política de titulación las resuelva por sí sola, dejan en claro la insuficiencia de esta intervención para mejorar los niveles de vida de los productores más pobres. Más aún, la ausencia de créditos de largo plazo para este sector, a pesar de la titulación, puede afectar su competitividad en los mercados de tierras, reducir las posibilidades de incrementar su escala de operaciones e incluso forzarlos a retirarse del sector agrícola. En consecuencia, resulta fundamental poner en práctica una serie de políticas complementarias a la titulación que permitan a los pequeños agricultores incrementar el tamaño de sus operaciones [...].

## **Organismos públicos**

En los últimos años se han producido una serie de cambios en la institucionalidad pública vinculada a la formalización de los predios rurales. Empecemos señalando que estas tareas estuvieron tradicionalmente vinculadas al Ministerio de Agricultura.

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.

---

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, sobre las que se aplican otras normas.

<sup>28</sup> FORT, Ricardo, «¿Tiene algún efecto la titulación de tierras en la inversión agrícola?», en *Análisis & Propuestas. Contribuciones al debate sobre políticas públicas* 14, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), junio 2008, p. 6.

<sup>29</sup> FORT, Ricardo, op. cit., p. 8.

Pero en los primeros cuatro años de funcionamiento del PETT, el avance del proceso de titulación fue muy lento. Las cifras del propio organismo dan cuenta de ello:

<b>Año</b>	<b>Títulos entregados</b>
1992	6 105
1993	13 309
1994	74 055
1995	65 179
<b>Total</b>	<b>158 648</b>

Fuente: Proyecto Especial de Titulación de Tierras.

Influido por las tendencias internacionales entonces vigentes, el gobierno de Fujimori, con el apoyo financiero del BID, puso en práctica, desde 1996, un Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT), que contemplaba la ambiciosa meta de entregar, en cuatro años, un millón de títulos de propiedad; a diferencia de experiencias anteriores, se trataba de títulos inscritos en registros públicos. Para ello, trabajaron en este programa, coordinadamente, el PETT, la Superintendencia de Registros Públicos (Sunarp) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales.

El PTRT 1, ejecutado entre 1996 y setiembre de 2000, se orientó al saneamiento y registro de la propiedad predial rural, sobre todo, en la costa y en la sierra. Se decidió, en forma expresa, que esta primera fase del PTRT no asumiera el saneamiento de la titulación comunal. A su finalización, en el año 2000, el Ministerio de Agricultura dio cuenta de haber sobrepasado las metas proyectadas, como se puede ver aún en su página web:

<b>Concepto</b>	<b>Meta del proyecto</b>	<b>Ejecutado a setiembre</b>	<b>% avance</b>
Predios catastrados y saneados			
* Nuevas inscripciones	880 000	1 030 031	117%
* Predios inscritos (actualizados)	220 000	159 248	72%
<b>Total</b>	<b>1 100 000</b>	<b>1 189 279</b>	<b>108%</b>

Fuente: portal web del Ministerio de Agricultura.<sup>30</sup>

Desde octubre de 2001, se ejecutó el PTRT segunda fase (también conocido como PTRT2), el cual debía concluir en 2005, igualmente financiado por el BID. A diferencia de lo acordado en la primera fase, las metas del PTRT2 contemplaban la titulación de 541 comunidades campesinas en el ámbito nacional, mientras que se esperaba linderar y titular 9 comunidades nativas.

En la práctica, el PTRT2 siguió privilegiando la titulación individual, campo en el cual se habría completado la gran cantidad de expedientes que quedaron pendientes en el PTRT1. Lamentablemente, no se ha publicado ninguna cifra de lo logrado por el PTRT2.

Otro aspecto de la institucionalidad pública vinculada a la formalización de la propiedad, tiene relación con otro tipo de modificaciones en la organización estatal. 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 se encuentra la consignada en el inciso n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales: «Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados...»<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> <<http://www.minag.gob.pe/titulacion-y-creditos/informacion-estadistica.html>>. Tomado el 12.8.2010.

<sup>31</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, se ha incurrido aquí en un grueso error de los legisladores,

No obstante la claridad de la norma citada, debido a diferentes razones —entre ellas la demora del Gobierno nacional en efectivizar la transferencia de esas funciones—, 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; el mantenimiento del PETT dentro de ese ministerio fue expresión de esa tendencia. Las críticas por la inoperancia y signos de corrupción, empero, llevaron a que, a inicios de 2007 se decidiera la absorción del PETT por Cofopri (el decreto supremo respectivo la calificó como una «fusión por absorción»), dependencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Mientras la nueva dependencia a cargo de la formalización de la propiedad en el mundo rural ajustaba sus procedimientos, formando una sección llamada Cofopri-Rural, uno de los decretos legislativos de 2008 volvió a cambiar las reglas de juego. En efecto, 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. Nuevos actos de corrupción —esta vez, dentro de Cofopri— llevaron a que, en mayo de 2010, mediante decreto supremo 056-2010-PCM se decidiera devolver las funciones a los gobiernos regionales.

Pero ¿cuál es la entidad pública encargada en la actualidad de la formalización de los predios rurales? Si atendemos a la parte considerativa del decreto supremo 056-2010-PCM y en aplicación del inciso n) del artículo 51 de la Ley orgánica de gobiernos regionales, la función referida al saneamiento físico legal de la propiedad agraria (incluido las comunidades campesinas y nativas) le corresponde ya no al gobierno nacional sino a los gobiernos regionales.

### **Titulación en números**

Uno de los problemas más serios en el campo peruano, que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas, es la falta de formalización de la propiedad. A inicio de los años noventa esta tarea le correspondía al PETT. Luego esta función pasó al Cofopri y ahora está en manos de los Gobiernos Regionales.

Lastimosamente, al no contar con información actualizada, tenemos que basarnos en cifras del último censo agrario del año 1994. Así, para ese año existían 1 742 000 unidades agropecuarias divididas en 5 718 000 de parcelas, de las cuales 2 millones 350 mil estaban tituladas. De las tituladas, 971 mil parcelas tenían título registrado y 1 millón 379 mil estaban por registrar. Sin embargo, en términos absolutos 3 368 000 parcelas estarían fuera del sistema de titulación y registro de propiedad.

Estas cifras difieren con las estadísticas que proporcionaría COFOPRI al año 2007 que daba cuenta de la existencia de un total estimado de 3 671 720 predios rurales (cifra bastante menor que las 5 718 000 parcelas de las que informa el censo de 1994), de los cuales 2 005 886 se habrían titulado, quedando pendiente de titular 1 665 834 predios.

Para ahondar más en las contradicciones, las últimas cifras que se conocen de COFOPRI al 2009, reportan un total de 3 750 000 predios (cifra ligeramente mayor que la de los datos al año 2007), del cual el 56,5% estaría formalizado, es decir, 2 119 520 predios rurales.

---

pues en virtud del artículo 89 de la Constitución de 1993, las tierras comunales solo son imprescriptibles, salvo en el caso del abandono.

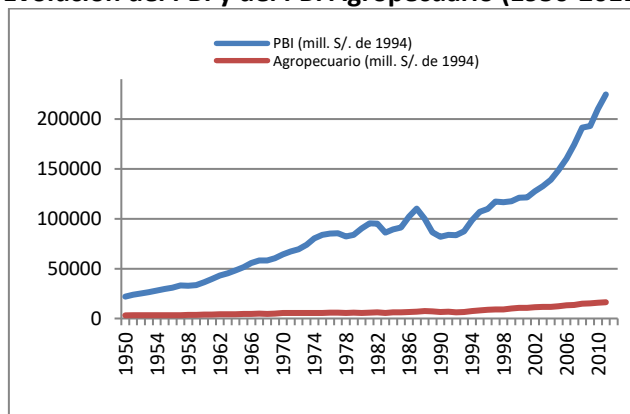
Así las cosas, es evidente que se requiere un sinceramiento de las cifras que manejan COFOPRI y las direcciones regionales agrarias, así como los resultados que arrojará el nuevo Censo Nacional Agropecuario.

#### IV. DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA TIERRA

La tierra es un recurso natural muy valioso. Sobre la tierra se asienta la población, construyendo sus viviendas, y también se desarrollan en ella un gran número de actividades humanas, tanto económicas (entre ellas la agricultura y la industria), como sociales, culturales y religiosas. Para la gran mayoría de campesinos peruanos, que componen una parte muy importante de los productores agrarios, la tierra representa no solo el lugar de su asentamiento material, sino que esta tiene también un valor cultural y social. Sin embargo, es indudable que también para ellos la tierra tiene un valor económico, pues les provee de alimentos y los recursos necesarios para acceder a otros bienes y servicios. En ese sentido, pues, es innegable el valor económico de la tierra.

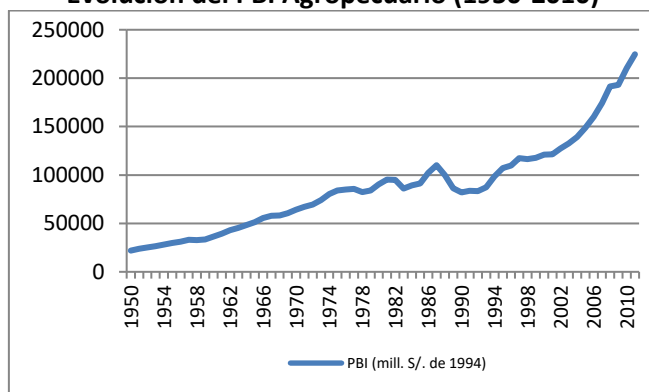
De esta manera, tanto para los inversionistas como también para los pequeños agricultores y campesinos (que también invierten capital y su trabajo, buscando un resultado económico), la tierra es una **fuerza de renta**. Las estadísticas oficiales nos indican que en el año 2011 el 7.25% del PBI del país provino del sector agrario, cifra en la que se incluye la producción agrícola propiamente dicha, la ganadería y la actividad forestal y que en se mantiene relativamente invariable desde 1950, como se puede apreciar en el gráfico N° 1, fruto del crecimiento de los otros sectores económicos.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución del PBI y del PBI Agropecuario (1950-2011)**



Sin embargo, si miramos al interior de la producción agropecuaria veremos que el valor de la producción agropecuaria se ha incrementando fuertemente en los últimos años debido al crecimiento de la producción comercial, sobre todo la producción destinada a la exportación, así como por la producción de biocombustibles. El gráfico N° 2 da cuenta de esa realidad.

**Gráfico N° 2**  
**Evolución del PBI Agropecuario (1950-2010)**



Debemos preguntarnos también por el impacto de esos mayores ingresos en la **recaudación tributaria** que ha generado esa actividad agropecuaria, sobre todo lo referido a la agroindustria y la agroexportación. Al respecto, los datos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria –SUNAT– nos muestran el crecimiento incesante que ha tenido el sector agropecuario (que incluye las actividades agrícolas, pecuarias y la silvicultura) desde la década de 1990, como se aprecia en la tabla siguiente.

**Tabla N° 1**  
**Impuestos Internos del Sector Agropecuario**

Año	Millones de soles
1998	138,1
1999	136,9
2000	148,3
2001	190,4
2002	215,4
2003	275,2
2004	294,6
2005	304,6
2006	348,1
2007	390,1
2008	394,2
2009	421,3
2010	490,6
2011	568,9

Fuente: SUNAT

La creciente presión por la tierra, para destinarla a la producción de agroexportación, para la agroindustria y para biocombustibles está también presionando sobre el **valor de la tierra**, lo que resulta entendible. Simultáneamente, otros procesos, como la creciente urbanización, alentada por el crecimiento económico que ha experimentado el país y también por las facilidades crediticias ofrecidas por los bancos, y la presencia de actividades extractivas (sobre todo con empresas mineras que adquieren la propiedad de la tierra para evitar negociar otro tipo de acuerdos con los propietarios de predios agrícolas) también empujan el valor de la tierra hacia arriba. En ambos casos, la tierra se constituye en un recurso importante, sin el cual no es posible realizar la producción.

Por otra parte, durante largos años se afirmó que el **mercado de tierras** estaba cerrado en el Perú, debido a las limitaciones al uso, disfrute y disposición de la propiedad rural que introdujo la legislación de reforma agraria. Esas limitaciones fueron eliminadas en 1995, con la aprobación de la Ley de Tierras (Ley N° 26505). De este modo, salvo contadas excepciones (como la

contenida en la Constitución, de no admitirse la propiedad o posesión de extranjeros dentro de los 50 kilómetros de las fronteras), el mercado de tierras se regula por los precios y las condiciones de mercado, teniendo como referencia únicamente el amplio marco contenido en el Código Civil.<sup>32</sup> Pero, aunque existen transferencias de derechos sobre la tierra, tampoco se observa el sólido y dinámico mercado de tierras que los impulsores de los cambios legislativos e institucionales de la década de 1990 imaginaron, a pesar de que el precio de las tierras se ha incrementado fuertemente, sobre todo en la costa, pero también en la selva y algunas zonas de la sierra del país. Igualmente, se suponía que la falta de formalización de los derechos de propiedad era una limitación para el impulso del mercado de tierras, por lo que sorprende a muchos que a pesar del gran esfuerzo e inversión del Estado para sanear la propiedad rural (a partir de 1992 con el PETT y con el Proyecto de Titulación y Registro de Tierras –PTRT en sus dos etapas) ese mercado no muestre el dinamismo que se esperaba.

Cabe preguntarse por la existencia de **subsidios** o de algún tipo de apoyo oficial al establecimiento de inversiones en tierras agrícolas. Aquí encontraremos distintos mecanismos que pueden ser considerados con toda claridad como subsidios que benefician no a los pequeños productores sino básicamente a los grandes inversionistas. Así tenemos que la Ley de Promoción Agraria (aprobada por el Decreto Legislativo N° 885, aprobada en 1996 y luego modificada por la Ley N° 27360) estableció un régimen promocional que implica la rebaja en 50% del impuesto a la renta que deben pagar los inversionistas agrarios (esto es, rebajando la tasa del impuesto a la renta a pagar del 30% al 15%), beneficio que fue establecido en 1996 fue prorrogado hasta 2021 (conforme a la Ley N° 28810). Esas normas promocionales además contemplan una reducción de la tasa a pagar mensualmente como pago a cuenta del impuesto a la renta del 2% al 1%, así como la posibilidad de depreciar en 20% anual el monto de las inversiones en obras de infraestructura hidráulica y de riego.

Otro mecanismo en el cual se puede detectar un subsidio está también orientado a los grandes inversionistas, como es el de la venta de las tierras públicas a precios más bajos, muchas veces dejando de lado el valor de las inversiones públicas para rentabilizar esas tierras. Nos referimos sobre todo a las tierras eriazas, en las que el Estado peruano ha hecho fuertes inversiones para trasvasar aguas de la vertiente del Atlántico al Pacífico y para conducir las a las tierras eriazas de la costa. Así, el Presidente del Congreso, Daniel Abugattás, afirmó recientemente que las tierras del Proyecto Olmos se subastaban a US\$ 4,250 por hectárea pero él estimaba su valor en 20,000 dólares, lo que un colega suyo (Virgilio Acuña) estimaba más realísticamente en alrededor 11,000 dólares por hectárea.<sup>33</sup> Hablamos entonces de gruesos subsidios para los inversionistas privados, lo que se niega para otro tipo de productores. Otra forma de subsidio de expresa en la rebaja de las tarifas por uso de agua (ahora desdobladas en retribución económica y tarifa por uso de agua) que deben pagar los inversionistas en esas obras de irrigación, como es el caso de los agricultores beneficiarios del proyecto Chavimochic, que consiguieron que los montos estipulados por el agua que reciben sea igual al que pagan los agricultores en las tierras regadas tradicionalmente por los ríos.

Con ese panorama debemos observar también que el crecimiento de las **irrigaciones** combina el interés del Estado por el mejor aprovechamiento de las tierras eriazas, ubicadas mayormente en la costa del país, con mecanismos promocionales de la inversión, dentro de los que se incluye los que hemos mencionado en los párrafos anteriores.

---

<sup>32</sup> Recordemos que el Código Civil de 1994 establecía originalmente que los predios rurales se regulaban por la legislación especial, que era la legislación de reforma agraria, lo que fue modificado en 1991.

<sup>33</sup> Datos recogidos en *La Revista Agraria* N° 137, Lima, CEPES, febrero de 2012.

En esa línea, es conocido el cuadro que preparó *La Revista Agraria* de CEPES, mostrando que en el Proyecto Chavimochic once empresas obtuvieron el control del 84% de las 43,870 hectáreas que el Estado subastó, como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla Nº 2

Empresa	Área Bruta	Porcentaje
Camposol S.A.	9,180	20.9
Compañía Minera San Simón S.A.	6,185	14.1
El Rocío S.A.	4,901	11.2
Empresa Agroindustrial Laredo	3,790	8.6
Rego Corporation	3,778	8.6
Green Perú S.A.	1,660	3.8
Danper Trujillo S.A.	1,640	3.7
Morava S.A.C.	1,622	3.7
Sociedad Agrícola Virú S.A.	1,503	3.4
Ugás de la Torre Ugarte Manuel	1,347	3.1
Cefer Agrícola Chavimochic	1,304	3.0
<b>Sub total</b>	<b>36,910</b>	<b>84.1</b>
<b>TOTAL Área del proyecto</b>	<b>43,870</b>	<b>100.0</b>

El último ministro de Agricultura del gobierno anterior, Rafael Quevedo, presentó en enero de 2011 un cuadro en el que se muestra las proyecciones oficiales para ampliar hasta en 225,000 hectáreas la frontera agrícola del país, sobre todo en la costa a través de grandes proyectos de irrigación (Tabla Nº 3). En el actual gobierno se ha planteado la importancia de impulsar pequeñas irrigaciones en la sierra, pero no se ha descartado tampoco el impulso de esas grandes obras de irrigación.

Tabla Nº 3

Irrigación	Nuevas hectáreas	Departamento
Chavimochic III	18,000	La Libertad
Majes II	38,500	Arequipa
Alto Piura	50,000	Piura
Olmos	41,000	Lambayeque
Puyango-Tumbes	19,500	Tumbes
Chinecas	25,000	Ancash
Pampas de Concón-Topará	33,000	Ica
<b>Total</b>	<b>225,000</b>	

Fuente: Agencia Andina.

La forma como se **usa la tierra** actualmente es también un tema de preocupación. Podemos afirmar que no se hace con la mayor eficiencia, lo cual pasa por ver qué cultivos se aprovechan, pero también por reconocer el mal uso del agua, con prácticas que mantienen el riego por inundación, siendo el mayor uso el del arroz, pero también otros cultivos tanto tradicionales, como el azúcar y también otros como el espárrago, que consumen una gran cantidad de agua, escasa por cierto.

También debe atenderse el tema del **sobreuso del agua subterránea** pues en casos como el valle de Ica se plantean problemas de pérdida a futuro de la tierra, por el agotamiento del recurso agua del subsuelo y, por tanto, la pérdida de sostenibilidad de las tierras agrícolas en esa zona. En otros lugares, en cambio, el abastecimiento de agua superficial gracias a obras de mejora del riego hace que se deje de lado el aprovechamiento de aguas del subsuelo, con la consiguiente subida del nivel de la napa freática y el riesgo de perder tierras por inundación.

Respecto del mal uso de las tierras debemos atender también el incesante proceso de urbanización que ha consumido valles enteros, como el del Rímac, y que amenaza a otros valles como el del río Lurín y la famosa campiña arequipeña.

Finalmente, en todo el mundo actual hay una fuerte preocupación por la seguridad alimentaria, pero parece que en nuestro país eso no nos afecta. Se nos dice que el país no es agrario sino minero, pero aún asumiendo este dato como cierto, no puede dejar de atenderse la necesidad de provisión de alimentos no solo para el presente sino para el futuro de nuestra población.

## V. COMUNIDADES

Desde 1920, hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, las tierras comunales gozaban de un régimen constitucional de carácter proteccionista. La Constitución de 1920 inició este resguardo declarando que los bienes de las comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público (artículo 41). Incrementando el nivel de protección, la Constitución de 1933 dispuso que la propiedad de las comunidades es imprescriptible e inajenable e inembargable (artículo 209). La Constitución de 1979 repite prácticamente el tratamiento de su predecesora, pero agregó una excepción a la inajenabilidad: «Las tierras de las comunidades campesinas y nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas...» (artículo 163)<sup>34</sup>.

Llevando al límite la facultad de disposición de sus tierras —que la Constitución de 1979 había abierto—, el artículo 89 de la Carta constitucional de 1993 postula, más bien, la libre disposición de las tierras comunales:

*Las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el 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.*

En virtud del texto constitucional, las tierras comunales ya no son inalienables ni inembargables. Al dejar de ser inalienables, se entiende que la Constitución diga que pueden ser de libre disposición, dado que hasta a ese extremo se ha extendido la autonomía de las comunidades. En esa virtud, pueden libremente gravarse o hipotecarse, por lo que tampoco tiene sentido declarar su inembargabilidad, de modo que solo subsiste su imprescriptibilidad, es decir, que ninguna persona o institución puede ganar tierras comunales usando el mecanismo de la prescripción adquisitiva de dominio. No obstante, esa única característica del régimen de protección de tierras comunales ha quedado sujeta a una excepción: el abandono.

Un tema adicional y controvertido en materia de derechos de las comunidades campesinas y nativas es el de la individualización de la propiedad comunal, también conocida como parcelación de tierras dentro de las comunidades.

En efecto, entre 1920 y 1987 se mantuvo, con ligeros cambios, la protección de la propiedad colectiva de las comunidades indígenas (llamadas, desde 1969, *comunidades campesinas* y

---

<sup>34</sup> Además del número 21 del *Informativo Legal Agrario*, puede verse sobre este tema el trabajo de Pedro CASTILLO: «Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico», en *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, Lima, Grupo ALLPA y CEPES, 2008.

*comunidades nativas*). Sin embargo, hay que considerar que en las últimas décadas del siglo pasado, como resultado de la poca atención que recibían del Estado, en muchas comunidades, aunque con limitaciones, empezó a generarse un mercado de tierras, permitiéndose la transmisión de las parcelas por herencia, pero también su venta (restringida a comuneros), su arrendamiento y el trabajo al partir.

Con las importantes modificaciones en materia de legislación de tierras y la modificación constitucional que permite la libre disposición de tierras, las presiones por la titulación individual aumentaron. La prédica del gobierno, instrumentada mediante el PETT dirigida en principio a los propietarios particulares —no comuneros— para la formalización de sus propiedades, generó el interés de los comuneros por obtener sus títulos individuales. A ello se agregó la necesidad que tenían los funcionarios del PETT por cumplir metas, de modo que se aplicó de manera irregular la normatividad para el saneamiento de la propiedad privada individual sobre tierras comunales en posesión de comuneros. El resultado viene siendo la generalización, en muchas zonas comunales, de la demanda por obtener el título individual.

Luego, ratificando las nuevas facultades para la libre disponibilidad de su propiedad, la ley de tierras desarrolló diferentes posibilidades para ello. En primer término a las tierras de las comunidades de la costa (segundo párrafo del artículo 10 de la ley de tierras) regulando la adquisición de tierras por parte de poseionarios comuneros con una año de permanencia en ellas y luego la compra de tierras por no poseionarios o de terceros. Ambos mecanismos bastante discutibles dado que los requisitos exigidos para uno y otro supuesto eran bastante laxos si pensamos que lo que está en juego son los derechos de propiedad de las tierras de las comunidades<sup>35</sup>.

Adicionalmente, evidenciando el enorme interés del gobierno de Fujimori por las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ese artículo 10 de la Ley de tierras fue modificado por la Ley 26845, publicada el 26 de julio de 1997. Esta ley, denominada eufemísticamente como Ley de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, solo es aplicable a las comunidades campesinas de esta región. Aquí, los requisitos que había contemplado la Ley de tierras son aun más laxos<sup>36</sup>.

Resulta evidente que el objetivo de esta nueva ley era facilitar el proceso de individualización de las tierras de las comunidades costeñas, quienes son propietarias de extensas áreas de tierras eriazas, apetecidas por los inversionistas debido a su mayor potencial económico.

---

<sup>35</sup> Artículo 10.- Tratándose de tierras de propiedad de las comunidades campesinas de la costa, la regularización del derecho de propiedad se regirá por las siguientes normas:

a) Para la adquisición en propiedad por parte de poseionarios comuneros sobre la tierra que poseen por más de un año, el acuerdo de asamblea general de la comunidad requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los comuneros poseionarios con más de un año. Para los efectos de la adquisición por el actual poseionario, la entrega de las parcelas se acredita con el documento extendido por la comunidad a su favor.

b) Para la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no poseionarios o de terceros, así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales de la costa, se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la asamblea instalada con el quórum correspondiente.

<sup>36</sup> Artículo 6.- Los comuneros poseedores por más de un año, podrán solicitar la adjudicación a título de propiedad de las tierras que conducen. Para la aprobación de dicha solicitud se requiere el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento (50%) de los comuneros poseedores por más de un año, asistentes a la asamblea. Este acuerdo puede realizarse entre comuneros poseedores ubicados en el mismo anexo o sector, cuyos alcances serán definidos en el reglamento.

Artículo 7.- Para la adquisición en propiedad, de tierras de las comunidades campesinas de la costa, que ocupan terceros poseedores por un periodo no menor de dos años sin relación contractual, se requiere del voto favorable de no menos del treinta por ciento (30%) de los comuneros calificados de la comunidad, asistentes a la asamblea general, sea en primera o segunda convocatoria.

El quórum necesario para declarar válidamente instaladas las asambleas a que se refieren los artículos 6 y 7 de la presente ley será fijado en el reglamento.

En lo referido a las comunidades de la *sierra* y la *selva* sigue vigente el artículo 11 de la Ley de tierras. Ese artículo señala, en forma escueta:

*Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la sierra o selva, se requerirá del acuerdo de la asamblea general con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad.*

La primera observación que cabe hacer tiene que ver con el hecho de que la norma se refiere tanto a comunidades campesinas como a comunidades nativas. En segundo lugar, se aplica para cualquier acto de disposición de tierras comunales: arrendamiento, compra, permuta, hipoteca, anticresis o el ejercicio, como dice el artículo, de «cualquier otro acto»; se trata, pues, de la consagración más amplia de la facultad de libre disposición de las tierras comunales. En tercer lugar, el acuerdo para adoptar cualquier decisión en ese sentido, debe ser tomado por la asamblea general. Por último, la votación a favor se computa con los dos tercios de todos los miembros de la comunidad.

En ese panorama, durante el primer semestre de 2008 se produjo la aprobación de los decretos legislativos —en aplicación de la Ley 29657— para permitir la adecuación de nuestra legislación al Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos. En el marco de estas facultades, entre marzo y junio de 2008, se aprobaron 99 Decretos Legislativos, 26 de los cuales tenían una relación directa con la actividad agraria y de estos hasta 6 versaban sobre las tierras de las comunidades campesinas y nativas (decretos 994, 1015, 1064, 1073, 1089 y 1090).

Evidentemente estos Decretos Legislativos eran producto del discurso presidencial “el síndrome del perro del hortelano”, que para el caso de las tierras de las comunidades, afirmaba:

Además existen verdaderas comunidades campesinas, pero también comunidades artificiales... sus habitantes viven en la extrema pobreza...esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador.

...tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento.

Las protestas frente a este paquete normativo no se hicieron esperar. Primero las comunidades nativas y luego las campesinas. La mayor de las razones para protestar fue que este conjunto de normas vulneraban los derechos de propiedad sobre sus tierras y bosques, pero además no habían sido consultadas tal como lo prevé el Convenio 169 de la OIT — del que el Perú es firmante — por lo que su aplicación tendría que ser inmediata. Efectivamente el Convenio obliga a los Estados partes a consultar a los pueblos indígenas (hasta ese momento todavía se les consideraba a las comunidades nativas y campesinas como pueblos indígenas) sobre cualquier medida legislativa que las afecte.

En resumen, en estos últimos años se ha producido una arremetida por parte del Estado peruano en contra de las comunidades campesinas y nativas. Se pone en entredicho la propiedad de sus tierras y el uso de recursos importantes para su subsistencia como son los bosques y el agua. Sin embargo, en un fenómeno que está aún por explicarse, las comunidades han reaccionado firmemente y han logrado paralizar medidas que vulneraban sus derechos.

## **1. Abandono de tierras comunales**

El abandono es la pérdida del derecho de propiedad por no usar el bien de acuerdo con su fin económico; en este caso, por no realizar actividades agrarias. Desnaturalizando este instituto, propio del derecho civil y del derecho agrario, el artículo 5 de la Ley de tierras señala que el abandono se aplica sobre los concesionarios, no sobre los propietarios: quien tenga tierras adjudicadas por el Estado en forma de concesión, las perderá si incumple las condiciones de esta. Pero agreguemos que la Ley 26845, Ley de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, en su artículo 10 regula una forma peculiar y muy discutible de abandono, tan solo aplicable a las tierras comunales costeñas<sup>37</sup>.

En esta ley el llamando abandono de tierras es una prescripción administrativa, siendo la imprescriptibilidad la única característica de protección de tierras comunales. La prescripción, conforme al Código Civil y el decreto legislativo 667 (invocado de manera expresa en el artículo citado), es la adquisición de propiedad cuando se explota de manera pública, pacífica e ininterrumpida, por un tiempo determinado, un predio agrícola. Estos dos cuerpos legales consideraban que el plazo para adquirir la propiedad, cumpliendo esas condiciones, es de cinco años. Pero en la Ley 26845, solo para las comunidades campesinas de la costa, el plazo de prescripción se redujo a dos años. La segunda observación es que la doctrina civil argumenta en forma unánime, que los precarios no pueden ganar la propiedad por prescripción adquisitiva, precisamente por su condición de tales: los precarios no son poseedores para el derecho civil, pues su presencia en el fundo, predio o vivienda depende solo de la buena voluntad del propietario o de la persona que sí tiene la posesión o el derecho de poseer.

La tercera observación se vincula en parte con la primera, y se explica mejor leyendo el artículo 10 de la Ley 26845, junto con el artículo 15: «La adjudicación en venta directa de tierras abandonadas que han pasado a dominio del Estado, se realizará exclusivamente a favor de los terceros poseedores que dieron origen al procedimiento de abandono». El supuesto, aquí, es que las tierras comunales cayeron en abandono y, por eso, fueron recuperadas por el Estado, quien, conforme al mandato de la Constitución, debe venderlas. En primer lugar, en el caso del abandono, se trata de tierras no explotadas por su dueño, y punto; por el contrario, en la prescripción adquisitiva, además de que el propietario no usa las tierras, otra persona sí las aprovecha económicamente. En ese sentido, la ley se equivoca al darle la iniciativa al poseedor — precario—, cuando se debe tratar de una acción del Estado. Pero lo segundo es aún más serio, pues se está pasando por encima de una norma constitucional: «Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta» (artículo 88 de la Constitución); el artículo 15 de la Ley 26845, citado más arriba, en cambio, habla de una venta directa por el Estado.

La sola lectura de estos artículos permite afirmar, en forma rotunda, que cuando se aprobó esta ley los legisladores solo tenían como objetivo brindar el máximo de facilidades a las comunidades para deshacerse de sus tierras, entregándolas a los comuneros para, usando esta forma de «abandono», restablecer el mecanismo de la prescripción adquisitiva de dominio

---

<sup>37</sup> Artículo 10.- Procede declarar el abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, de conformidad con los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, cuando terceros poseedores en condición de precarios las tengan dedicadas a la actividad agraria bajo explotación económica, pública, pacífica e ininterrumpida por un plazo no menor de dos (2) años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de abandono y de acuerdo a lo previsto en el artículo 27 del decreto legislativo No 667, siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, esta no se hubiera concertado con la comunidad. La posesión de la tierra y la explotación económica serán acreditadas con los elementos de prueba requeridos por el artículo 26, excepto el señalado en el inciso b.6 del decreto legislativo No 667, modificado por el decreto legislativo No 889. En los casos en que se hubiera iniciado el procedimiento de declaratoria de abandono, se dará por concluido éste si la comunidad campesina de la costa, a cuyo favor se encuentran inscritas las tierras, otorga el título de propiedad respectivo.

sobre tierras comunales, beneficiando a particulares e incluso a precarios, es decir, personas que estuvieran ocupando tierras comunales sin ningún contrato ni título. El fin último es claro: facilitar la disposición de tierras comunales y, por esa vía, facilitar el acceso, a particulares e inversionistas, a tierras de las comunidades campesinas ubicadas en la costa.

## 2. Tierras de las comunidades

De acuerdo al III CENAGRO de 1994 las comunidades (campesinas y nativas) poseen una cantidad muy significativa de la superficie agropecuaria del país. De acuerdo a esos datos, las comunidades campesinas ocupan una superficie de 14.171.967,60 ha, mientras que las comunidades nativas cuentan con 5.251.873,10 ha. Ambos tipos de comunidades concentran el 55% del total de la superficie agropecuaria del país, con un total de 19.423.840,70 ha. La gran cantidad de tierra que poseen es resultado de un proceso relativamente reciente de ampliación del acceso y formalización de dicho recurso.

Como se ha dicho, hasta hace poco Cofopri tenía a su cargo sanear la propiedad de las comunidades, así como llevar un registro de las tierras que poseen, resultado de haber absorbido al PETT. En los actuales momentos estas funciones recaen en los gobiernos regionales, por lo que Cofopri dejó de intervenir en estas funciones. No obstante, era la única entidad que a nivel nacional manejaba esa información. El último registro de Cofopri es de diciembre del año 2010 y según este existían 6,069 comunidades campesinas reconocidas oficialmente. En el cuadro siguiente se presenta dichas cifras.

### Comunidades Campesinas reconocidas

	Departamento	Número	Porcentaje
1	Amazonas	52	0.86%
2	Ancash	350	5.77%
3	Apurímac	470	7.74%
4	Arequipa	104	1.71%
5	Ayacucho	654	10.78%
6	Cajamarca	104	1.71%
7	Cusco	928	15.29%
8	Huancavelica	592	9.75%
9	Huánuco	285	4.70%
10	Ica	11	0.18%
11	Junín	391	6.44%
12	La Libertad	120	1.98%
13	Lambayeque	28	0.46%
14	Lima	289	4.76%
15	Loreto	95	1.57%
16	Moquegua	75	1.24%
17	Pasco	73	1.20%
18	Piura	136	2.24%
19	Puno	1,265	20.84%
20	San Martín	1	0.02%
21	Tacna	46	0.76%
<b>Total</b>		<b>6,069</b>	<b>100.0%</b>

Fuentes: Cofopri. Directorio de Comunidades Campesinas. 2010.  
Elaboración propia

Del cuadro se puede apreciar que en los departamentos de Puno y Cusco se concentra el 36.1% de comunidades, mientras que en Ayacucho y Huancavelica en el centro del país se concentra el 20.5%.

Interesa también conocer la extensión de tierras que poseen actualmente las comunidades campesinas. Debe distinguirse entre las áreas tituladas de las no tituladas. A falta de cifras respecto de las áreas aún sin sanear nos valdremos de las cifras proporcionadas por COFOPRI en las que se consignan las comunidades campesinas reconocidas y las comunidades tituladas.

### Comunidades campesinas reconocidas y tituladas

Departamento	Comunidades Reconocidas	Tituladas		Por Titular		Área Titulada (ha)
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Amazonas	52	52	100.0%	0	0.0%	691,917.6300
Ancash	350	331	94.6%	19	5.4%	1'708,081.7321
Apurímac	470	432	91.9%	38	8.1%	1'974,103.6632
Arequipa	104	95	91.3%	9	8.7%	1'415,774.5455
Ayacucho	654	477	72.9%	184	28.1%	2'806,989.4510
Cajamarca	104	82	78.8%	22	21.2%	347,493.0150
Cusco	928	796	85.8%	132	14.2%	2'682,443.0822
Huancavelica	592	518	87.5%	74	12.5%	1'747,667.6323
Huánuco	285	205	71.9%	80	28.1%	970,704.9602
Ica	11	4	36.4%	7	63.6%	71,478.0603
Junín	391	357	91.3%	34	8.7%	1'267,187.1397
La Libertad	120	112	93.3%	8	6.7%	469,282.3263
Lambayeque	28	17	60.7%	11	39.3%	444,184.2500
Lima	289	229	79.2%	60	20.8%	2'194,683.9926
Loreto	95	41	43.2%	54	56.8%	279,257.9801
Moquegua	75	72	96.0%	3	4.0%	498,595.0825
Pasco	73	65	89.0%	8	11.0%	502,842.9297
Piura	136	125	91.9%	11	8.1%	921,164.4177
Puno	1,265	1,056	83.5%	209	16.5%	2'162,313.0415
San Martín	1	1	100.0%	0	0.0%	1'264,4000
Tacna	46	43	93.5%	3	6.5%	486,528.7300
<b>Total</b>	<b>6,069</b>	<b>5,110</b>	<b>84%</b>	<b>959</b>	<b>15.8%</b>	<b>23'643,958.06</b>

Fuentes: COFOPRI. Directorio de Comunidades Campesinas. 2010.  
Elaboración propia

El cuadro anterior, sobre la base de los registros de Cofopri, muestra que oficialmente ya se habría titulado el 84% del total de comunidades campesinas reconocidas, por lo que faltaría titular el 15.8%.

Cofopri estima que el área titulada a favor de 5,110 comunidades significaría un total de 23'643,958.06 hectáreas. Restaría por sanear 959 comunidades campesinas. De acuerdo a ese mismo cuadro la superficie que ahora ocupan las comunidades se habría incrementado muy significativamente. Las comunidades campesinas tendrían ahora 23'643,958.06 ha **tituladas**, lo que representa casi diez millones de hectáreas más respecto al año 1994 en que el Cenagro daba cuenta de 14'171,967.6 ha (incluyendo allí comunidades tituladas y no tituladas).

En lo relacionado con las tierras bajo control de las comunidades nativas, se aprecia que la mayor proporción de tierras comunales se encuentra en el departamento de Loreto, con 45,3%; seguido del departamento de Ucayali, que concentra el 27,9% y bastante más lejos el departamento de Junín, con el 8,2% del total de tierras en posesión de las comunidades nativas.

### Comunidades nativas inscritas, tituladas, superficie total y pendientes de titular

Nº	DEPARTAMENTO	COMUNIDADES NATIVAS INSCRITAS		COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS		COMUNIDADES PENDIENTES DE TITULAR
		Nº Comunidades	Nº Familias	Nº Comunidades	Superficie total (ha)	
1	Amazonas	176	9,817	170	1,422,951.3077	6
2	Ayacucho	2	21	0	0	2
3	Cajamarca	2	281	2	117,936.8200	0
4	Cusco	62	4,550	58	854,738.7265	4
5	Huánuco	16	402	8	76,033.5826	8
6	Junín	176	6,187	158	697,193.7562	18
7	Loreto	642	17,756	491	4,474,260.6635	151
8	Madre de Dios	26	719	23	376,931.0135	3
9	Pasco	118	3,615	98	439,791.9105	20
10	San Martín	30	961	29	221,730.8188	1
11	Ucayali	247	8,204	223	2,105,643.2410	24
<b>TOTAL NACIONAL</b>		<b>1,497</b>	<b>52,513</b>	<b>1,260</b>	<b>10,787,211.8403</b>	<b>237</b>

Fuente: Cofopri, 2009.

Por su parte, el cuadro nos muestra un total de 1.497 comunidades nativas reconocidas, con un aproximado de casi 11 millones de hectáreas tituladas. No obstante esta cifra corresponde sólo a 1.260 comunidades nativas tituladas, quedando pendiente titular a 237 comunidades.

En el siguiente cuadro se muestra una comparación entre los datos recogidos en el III CENAGRO de 1994 y la información registrada por COFOPRI hasta el año 2010.

Podemos observar en dicho cuadro que las comunidades campesinas han aumentado hasta en 389 su número, mientras en el caso de las comunidades nativas el incremento fue de 305.

	III CENAGRO 1994		COFOPRI AL 2010	
	Número	Superficie (has)	Número	Superficie (has)
Comunidades Campesinas	5 680	14 171 967,6	6069	23 643 958,06
Comunidades Nativas	1 192	5 251 873,1	1497	10 787 211, 84

Fuentes: III CENAGRO 1994. INEI; Directorio de Comunidades Campesinas y nativas. COFOPRI 2010.

Lo más significativo del cuadro anterior, sin embargo, es el dato referente a la superficie que ahora ocupan las comunidades. Las comunidades campesinas pasarían a controlar poco más de 23 millones de ha, es decir, casi diez millones de hectáreas más respecto al año 1994, sin considerar las comunidades no tituladas. Las comunidades nativas, de igual forma, controlan ahora cinco millones y medio de hectáreas más respecto al III CENAGRO.

Las cifras anteriores sin embargo deben revisarse con mayor detenimiento. Aún a pesar que entre 1994 y 2010 la frontera agrícola se ha ampliado significativamente el enorme incremento de las áreas tituladas a favor de las comunidades campesinas y nativas parece no ser real.

Por ello, pensamos que las cifras que presenta Cofopri parecen ser inconsistentes por lo que deben ser ajustadas.

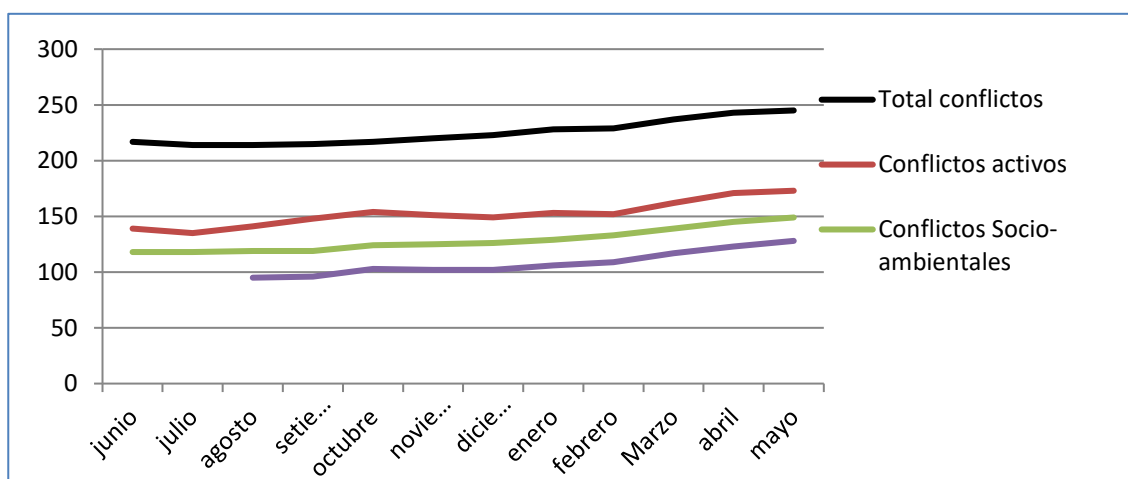
No obstante las consideraciones anteriores, el hecho que las comunidades campesinas y comunidades nativas posean una gran extensión de tierras a nivel nacional, deberían de llevar a considerarlas automáticamente como el actor rural por excelencia. Sin embargo no se las considera así al momento de implementar políticas públicas sino más bien se las excluye de cualquier toma de decisión.

## VI. CONFLICTOS POR EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA

El nivel de conflictividad social continúa en ascenso, muchas eran las expectativas sobre cómo el cambio de gobierno posibilitaría, entre otros aspectos, una transformación en las condiciones de utilización de los recursos naturales, en la línea de un modelo de desarrollo incluyente. Sin embargo, con el transcurso de los meses estas expectativas parecen estar transformando en desazón. El incremento de la conflictividad social apunta a que la confianza inicial en el nuevo gobierno se va desvaneciendo en medio de una ola de protestas por la forma como este reproduce la política de extracción de recursos naturales, heredada de su predecesor.

A continuación se presenta un gráfico que refleja un incremento de poco menos del 15% entre el número total de conflictos sociales al finalizar el período de gobierno anterior (julio 2006-julio 2011), y el número de conflictos a mayo de 2012. Únicamente en términos de conflictos sociales activos, entre julio de 2011 y mayo de 2012, se aprecia un incremento de 22% en el número de casos.

**Conflictos sociales  
Junio 2011-mayo 2012**



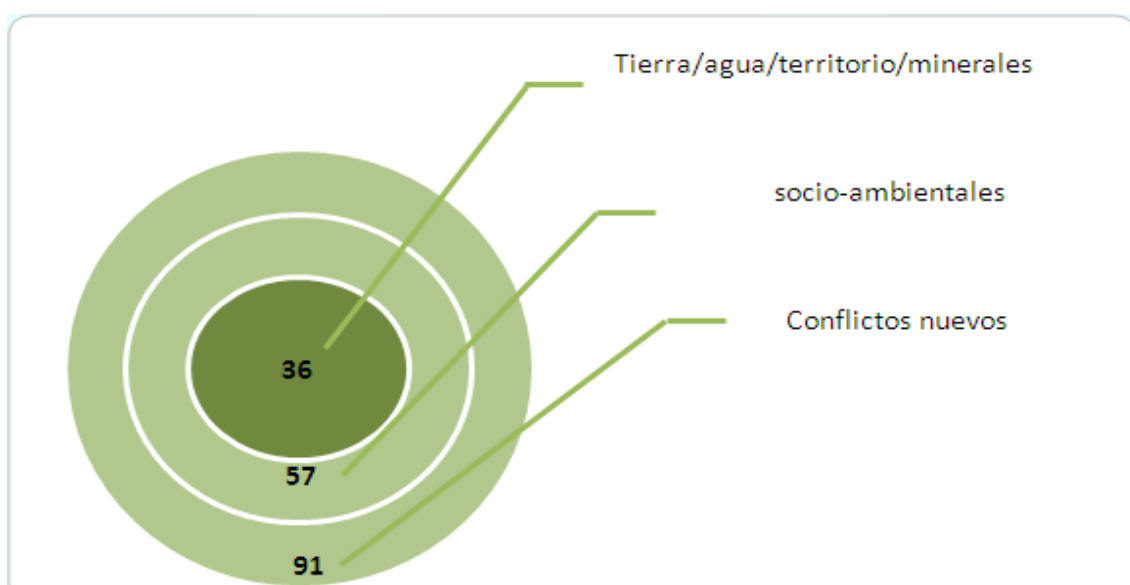
Fuente, Defensoría del Pueblo. Elaboración, Cepes.

Buena parte de todos los conflictos sociales del país están clasificados por la Defensoría del Pueblo como socio - ambientales, aproximadamente un 56% tomando como promedio el período junio 2011 – mayo de 2012. Bajo la denominación de socio – ambiental se agrupa una diversidad de demandas, desde denuncias de contaminación ambiental hasta solicitudes de renovación de acuerdos o compromisos entre inversionistas y comunidades. Pero también figuran agrupadas un conjunto de demandas de la población rural por el acceso, uso o control de la tierra, el agua, los bosques y los minerales.

Tomando como referencia únicamente los casos nuevos reportados por la Defensoría del Pueblo durante el período junio 2011 – mayo de 2012, aproximadamente un 40% de estos tienen relación con el acceso, uso o control de la tierra, el agua, los bosques y los minerales. La decisión de agrupar estos conflictos bajo el título de conflictos socio - ambientales hace que se pierda lo relevante de su discusión, en términos de gobernanza responsable de la tierra y otros recursos.

En todo caso el siguiente gráfico recoge la cantidad de nuevos conflictos por la tierra, y otros recursos indisolublemente vinculados a ella, respecto al número total de conflictos socio-ambientales surgidos desde junio de 2011 a la fecha. Para la identificación de estos casos se ha dejado de lado a aquellos reclamos o denuncias relacionados con indemnizaciones, renegociaciones o incumplimiento de acuerdos, amenazas de contaminación, y se ha puesto énfasis en aquellos casos que de alguna manera cuestionen el acceso, uso o control de la tierra, el agua, los bosques y los minerales.

### Conflictos por la tierra y recursos vinculados Junio 2011 – mayo 2012



Fuente, Defensoría del Pueblo. Elaboración, Cepes.

Estos niveles de conflictividad social son un síntoma de la débil gobernanza de la tierra en el Perú. Buena parte del fracaso de las mesas de diálogo, comisiones de Gobierno, audiencias o cabildos tiene que ver con la calidad actual de la gobernanza, en especial con la posición de unos derechos de tenencia insegura que se traducen, en la práctica, en un aumento de la vulnerabilidad, el hambre y la pobreza de las diferentes poblaciones rurales.

En el ámbito rural las personas pueden verse condenadas a vivir una vida de hambre y pobreza si pierden sus derechos de tenencia sobre sus hogares, la tierra, el agua y los bosques y sus medios de vida, debido a la arbitrariedad en las prácticas de tenencia, o al hecho de que los organismos del Estado no protejan sus derechos.

Aunque el período que ha transcurrido desde el cambio de Gobierno es insuficiente para reclamar transformaciones significativas en un modelo de explotación de recursos naturales que lleva casi dos décadas, bastaba para un conjunto de gestos o iniciativas que promuevan una gobernanza responsable de la tierra y los recursos naturales.

## VII. CONCLUSIONES

Los derechos de propiedad son dinámicos y dependen en esencia de los pactos o negociaciones que se van generando a través del tiempo en cada sociedad.

En el Perú, este dinamismo se ha expresado en varios momentos. Uno de ellos fue el proceso de reforma agraria que trajo consigo una nueva regulación respecto a la tenencia y acceso a la tierra. Hasta antes de la reforma agraria, la propiedad rural se regulaba mediante el modelo tradicional, propio de la concepción del derecho civil que establecía que para ser propietario había que adquirir la propiedad mediante alguna de las formas establecidas por la Ley. A partir de la aplicación de la Ley Reforma Agraria sólo podía ser propietario de la tierra y recibir la protección legal de dicho derecho, quien la trabaja directamente. El discurso político de ese entonces se resumía en la frase “la tierra es de quien la trabaja”.

Tiempo después, paulatinamente se fue dejando de lado los preceptos introducidos por la reforma agraria. La preocupación de los gobernantes de turno era permitir la recuperación de una “élite empresarial” que condujera el destino de la actividad agraria nacional y para ello en un nuevo *dinamismo*, se procuró asegurar sus derechos mediante normas que dieran estabilidad y seguridad jurídica a sus inversiones.

Poco a poco se fueron rompiendo las limitaciones, y entre ellos se fueron reduciendo los límites a la extensión de la tierra impuestos en la reforma agraria. En ese orden de ideas las normas legales de los últimos años han ido facilitando la adquisición de tierras agrícolas, liberalizando las normas sobre el particular en extremo.

En la normatividad vigente peruana la naturaleza del derecho de propiedad sobre la tierra responde a los preceptos del derecho privado, es decir se la trata como si fuera un *bien* más, dentro de lo que se conoce como derechos reales. No se toma en consideración que la tierra tiene una composición diferente a cualquier otro bien productivo. La tierra *per se* es de naturaleza finita, limitada y no “se fabrica más”. En ese sentido, la política del Estado está en sintonía con la tendencia mundial actual, de facilitar la adquisición de tierra agrícola en grandes extensiones para generar las máximas ganancias mediante la concentración de tierras.

En estos últimos años, la orientación de la actividad agrícola “moderna” (amparada en la legislación) ha estado centrada en la producción para la exportación por empresas que han ido concentrando tierras, en una propuesta que excluye a los que menos recursos tienen.

La instalación de empresas extractivas –mineras, petroleras y forestales- en áreas rurales, al amparo de dicha política y legislación ha generado conflictos por los derechos sobre la tierra y por las consecuencias ambientales que afectan la calidad de vida de las poblaciones cercanas

El caso de las comunidades campesinas y nativas es bastante particular. Históricamente han gozado de una serie de protecciones del más alto rango legal, como son las constituciones. Desde 1920 a la fecha han gozado de una serie de prerrogativas en su articulado, aunque poco a poco las han ido perdiendo. No obstante, el problema de la afectación de sus tierras no ha pasado por el reconocimiento de sus derechos en las constituciones, sino más bien en normas legales de menor jerarquía que las implementan.

Se puede afirmar que los marcos legales de acceso a la tierra son respetuosos de los derechos de propiedad sobre la tierra. El problema radica en la implementación de ellos. Hay que considerar que la mayoría de normas legales de menor jerarquía que versan sobre la tierra han sido

dadas sin mayor discusión, es decir han sido implementadas desde el Poder Ejecutivo y no desde el legislativo, mediante decretos leyes, decretos legislativos y decretos supremos. Pocas normas han pasado por el tamiz del Congreso. Ello evidentemente no es garantía de mejoría alguna, pero sí hubiera permitido que las organizaciones campesinas y comunidades tuvieran alguna oportunidad para emitir algunas opiniones antes de ser aprobadas.

La solución al reconocimiento de los derechos de pequeños agricultores y comunidades pasa no tanto por el nivel jurídico, sino más bien por uno político. Así como el Estado peruano promueve y busca la seguridad jurídica de grandes inversiones, lo mismo podría hacer en el caso de los pequeños propietarios o poseedores de la tierra. No obstante, las políticas públicas implementadas por el Estado peruano están diseñadas para favorecer a sociedades mercantiles – nacionales o extranjeras – que asegure dividendos y genere rentas para la economía nacional, basados en una explotación primaria de los recursos naturales.