

Anteproyecto de Ley de Desarrollo
Constitucional: Ley Orgánica sobre
Recursos Naturales del ámbito Agrario,
Régimen Agrario y Comunidades
Campesinas

ARMANDO BUENDÍA

Julio de 1995

-DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN-

El Instituto Peruano de Economía (IPE) es una asociación civil de derecho privado y sin fines de lucro, cuyo objetivo es realizar estudios destinados a promover el desarrollo equilibrado y sostenido de la economía de mercado.

Los Estudios del IPE tiene por finalidad divulgar los trabajos realizados por profesionales de esta institución o encargados por ella a terceros, con el objetivo de aportar al debate de tópicos económicos relevantes y presentar nuevos enfoques en el análisis de los mismos. La difusión de los Estudios sólo intenta facilitar el intercambio de ideas y dar a conocer investigaciones, con carácter preliminar, para su discusión y comentarios.

La publicación de los Estudios no está sujeta a la aprobación previa de los miembros del Directorio del IPE. Tanto el contenido de los estudios como también los análisis y conclusiones que se desprenden de ellos, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión del Instituto ni de los miembros de su Directorio.

**Anteproyecto de Ley de Desarrollo Constitucional:
Ley Orgánica sobre Recursos Naturales del ámbito
Agrario, Régimen Agrario y Comunidades
Campesinas**

ARMANDO BUENDÍA

Julio de 1995

Instituto Peruano de Economía © 2003

Amador Merino Reyna 460, Oficina 201

San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 442-0168, 442-0286

Fax: (511) 421-7393

Email: ipe@ipe.org.pe

Los estudios y documentos de trabajo del IPE pueden obtenerse en versión PDF en forma gratuita en la dirección electrónica: <http://www.ipe.org.pe/publicaciones>. Existe la posibilidad de solicitar una copia impresa a través del fax: (51 1) 421-2793 o del correo electrónico: ipe@ipe.org.pe

IPE Working Papers can be downloaded in PDF format free of charge from: <http://www.ipe.org.pe>. Printed versions can be ordered individually either by fax: (51 1) 421-2793 or by e-mail: ipe@ipe.org.pe

AYUDA MEMORIA

La reactivación económica de nuestro país requiere que en el más corto plazo la actividad agraria inicie un desarrollo sostenido, lo que significa dinamizar la inversión, tanto nacional como extranjera, en el agro. Esto requiere que el país emita señales correctas y claras sobre las reglas que se aplicarán a la actividad agraria.

Para ello, en el Título I se constituye el derecho de propiedad que otorga al titular un derecho de uso o de aprovechamiento de los recursos renovables (aguas y forestales), promoviendo un uso racional y sostenible y permitiendo su transferibilidad. Teniendo en cuenta que el uso del recurso agua es multisectorial, se crea un Consejo Nacional de Aguas autónomo.

En el Título II, el Estado garantiza el derecho de propiedad de tierras a cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera. Se establecen límites de extensión de tierras vinculados a la productividad de proyectos agrícolas, fundamentalmente a los casos de agroindustria que requieren contar con la base agrícola necesaria. Además se define las tierras en abandono exclusivamente a aquellas que incumplan las condiciones y términos por las que les fue entregada en concesión por el Estado. Es relevante mencionar que también el concepto de expropiación de tierras se restringe al concepto de la necesidad pública del artículo 70 de la Constitución, entendiéndose como la realización de obras de infraestructura pública en el ámbito agrario. Toda acción judicial sobre los derechos de tierras se sujetará al Código Procesal Civil.

En este título se define el rol promotor y orientador del Estado en la actividad agraria, garantizando que ésta se desarrolle libremente por los particulares. El Estado garantiza el régimen legal sobre la adquisición de tierras, la no alteración de los límites de extensión de los derechos de propiedad de la tierra, y que las tierras del Estado serán inmediatamente puestas a la venta a través de la COPRI. Además el Estado apoyará el cambio empresarial a empresas agrarias regidas por la Ley General de Sociedades, mediante programas integrales de reactivación otorgados por la COPRI.

A su vez en el título II el Estado garantiza el derecho de propiedad de las Comunidades Campesinas y Nativas siendo las tierras comunales susceptibles de venta, arrendamiento y cualquier acto jurídico. Para ello el Estado levantará un catastro de la tierras explotadas por las comunidades y les otorgará sus títulos de propiedad.

ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL

LEY N°

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO :

El Congreso Constituyente Democrático ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

Ha dado la Ley siguiente:

LEY ORGÁNICA SOBRE RECURSOS NATURALES DEL ÁMBITO AGRARIO,

RÉGIMEN AGRARIO Y COMUNIDADES CAMPESINAS

OBJETIVO

ARTICULO 1°.- La presente desarrolla los principios generales y fundamentales contenidos en la Constitución Política y constituyen el marco normativo al cual se sujetará la acción del Estado y en el cual podrán los particulares desarrollar libremente su actividad en el agro nacional, así como participar en el aprovechamiento de los Recursos Naturales del ámbito agrario.

TITULO I DE LOS RECURSOS NATURALES AGRARIOS

ARTICULO 2°.- Los Recursos Naturales, renovables del ámbito agrario, son patrimonio de la Nación. El derecho de uso para su aprovechamiento por los particulares otorga a su titular un derecho real de propiedad sobre ellos y sujeto al tributo que los grava. Las Leyes Generales de cada uno de estos recursos naturales no podrá contravenir el principio antes enunciado.

ARTICULO 3°.- El titular de derechos de uso de recursos forestales y de fauna se obliga a aprovecharlos en forma racional, sostenible y promoviendo su conservación. La Ley General de estos recursos fijará los términos de explotación del patrimonio forestal y de fauna, así como los criterios para definir las áreas sobre las cuales no se podrá constituir un derecho de uso que otorgue un derecho real de propiedad.

ARTICULO 4°.- La Ley General de Aguas determinará la modalidad de asignación de los derechos de uso de este recurso entre los diversos sectores de la economía nacional y entre los diversos usuarios pertenecientes a cada uno de los sectores involucrados,

en las diversas cuencas del territorio nacional. Asimismo, esta Ley propenderá al racional uso del recurso y a garantizar el derecho real de propiedad que le otorga a su titular un Derecho de Aguas y, a establecer los mecanismos de su transmisibilidad y las características de servir de título de garantía.

ARTICULO 5°.- Crease el Consejo Nacional de Aguas, como organismo descentralizado autónomo, comprendido en el Volumen V de la Ley de Presupuesto del Sector Público, con patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa, económica y funcional.

El Poder Ejecutivo designa al Presidente del Consejo Nacional de Aguas por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.

TITULO II

DEL RÉGIMEN AGRARIO Y COMUNIDADES CAMPESINAS Y COMUNIDADES NATIVAS

CAPITULO I

DE LAS TIERRAS Y EL BIEN COMÚN

ARTICULO 6°.- El concepto constitucional "tierras" en el régimen agrario, comprende a todo predio susceptible de tener uso agrario. Entre otras, están comprendidas las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos forestales y de fauna, las tierras eriazas, así como, las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos; inclusive, las declaradas Unidades de Conservación y en general, cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano. La naturaleza jurídica de las tierras concierne a todo inmueble y se rige por el Código Civil.

ARTICULO 7°.- Las garantías previstas en los artículos 70° y 88° de la Constitución Política del Perú significan que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones al derecho de propiedad de tierras distintas a las establecidas al texto constitucional y la presente Ley.

ARTICULO 8°.- El Estado garantiza que cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera tiene libre acceso a la propiedad de las tierras, cumpliendo con las normas del derecho sustantivo que las regula. Las Comunidades Campesinas, las Comunidades Nativas, las personas naturales, y las empresas, sean éstas individuales, de personas o de capitales, tienen los mismos derechos para adquirir la propiedad de tierras y libremente las pueden transferir, gravar, arrendarlas y, en general realizar cualquier acto jurídico en relación con ellas.

Los extranjeros tienen libre acceso a la propiedad de tierras y si éstas se encontrasen en zonas de frontera se aplicará lo establecido en el Artículo 71° de la Constitución Política.

ARTICULO 9°.- Interpretese que el concepto de abandono del Artículo 88° de la Constitución Política sólo se refiere a las

tierras entregadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones.

ARTICULO 10°.- Expresadas en hectáreas netas bajo riego, los límites de extensión de las tierras dedicadas a la agricultura, considerados por persona natural o jurídica, son los siguientes:

En la Costa: 5,000 Hectáreas

En la Sierra: 1,000 Hectáreas.

En la Selva: 15,000 Hectáreas.

Los mencionados límites no rigen para las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, ni para las empresas asociativas que se constituyeron al amparo de las normas contenidas en el Texto Unico Concordado del Decreto Ley N° 17716, aún cuando cambien su forma de organización empresarial.

Dichos límites no son de aplicación a las tierras eriazas, incluyendo aquellas que vía proyectos de irrigación se habiliten, ni a las pasturas naturales transformadas en pastos manejados, ni aquellas destinadas a la reforestación y explotación forestal.

La modificación de estos límites por Ley posterior no opera retroactivamente.

ARTICULO 11°.- El Estado propiciará que las tierras dedicadas a la agricultura continúen sirviendo a dicho propósito. El cambio de uso urbano de tales tierras estará sujeto a los Planes de Desarrollo de la Municipalidad correspondiente y conlleva en todo caso, la entrega del 3% del área urbanizada o de su valor en favor del Estado, a elección del propietario, destinándose el importe resultante a la ejecución de Programas de irrigación de nuevas tierras, obras de mejoramiento de riego, drenaje y defensas ribereñas en la circunscripción correspondiente, a ejecutarse por la autoridad Municipal o Regional que se determine.

ARTICULO 12°.- Las acciones judiciales que impliquen derechos sobre tierras que están destinadas a uso agrícola, ganadero y forestal, se sujetan al trámite de los procesos contenciosos establecidos en el Código Procesal Civil, según su naturaleza y cuantía.

ARTICULO 13°.- La inversión que se realice en la adquisición de tierras podrá ser materia de Contrato Ley a petición del inversionista.

ARTICULO 14°.- Precisase que el concepto de necesidad pública del Artículo 70° de la Constitución Política, invocado al ámbito agrario, está referido únicamente a la realización de obras de infraestructura pública. En estos casos, la expropiación de tierras se regirá por las disposiciones de la Ley General de Expropiación, y el Código Procesal Civil. El valor de las tierras expropiadas será el de mercado y el pago será previo, en dinero efectivo.

ARTICULO 15°.- Modificase el inciso 3) del Artículo 505 del Código Procesal Civil, por el siguiente texto:

" Artículo 505°.-

3.- Tratándose de bienes inscribibles en un registro público o privado se acompañará, además, copia literal de los asientos respectivos de los últimos diez años, si se trata de inmuebles; o de cinco años si se trata de bienes muebles, o certificación que acredite que los bienes no se encuentran inscritos."

ARTICULO 16°.- Sustitúyanse el Artículo 923° y el inciso 7) del artículo 1599° del Código Civil, por los siguientes:

" Artículo 923°.- La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien."

"Artículo 1599°.-

7.- El propietario del predio colindante, cuando se trate de la venta de una parcela de tierra ".

CAPITULO II

DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

ARTICULO 17° .- En relación a las actividades agrarias, el Estado, se obliga a:

- 1.- Asumir el rol de promotor, orientador, de estímulo y de apoyo en favor de las actividades que desarrollen los productores agrarios, garantizando que la actividad agraria sea libremente desarrollada por los particulares, sin diferenciación de la persona que las ejerce, dentro de las reglas de la libre competencia y libre contratación; exenta de todo tipo de control administrativo innecesario, así como la preservación y conservación del patrimonio genético y de flora y fauna.
- 2.- Garantizar que el régimen legal sobre adquisición y propiedad de tierras, cualquiera fuere su uso y propietario, inclusive las denominadas tierras eriazas; se sujetan a las disposiciones de la Constitución Política y del Código Civil, con las prescripciones que prevé la presente Ley; se consideran eriazas las tierras no cultivadas por falta o exceso de agua.
- 3.- Garantizar, que el presente régimen jurídico de las tierras no se alterará para modificar límites o extensión que afecten al derecho de propiedad de tierras; o para establecer diferencias, respecto al tratamiento con otros inmuebles; o para establecer disposiciones que disminuyan la plenitud de los poderes inherentes al derecho de propiedad.
- 4.- Garantizar que todas las tierras agrícolas que el Estado posee o es propietario por efecto de la aplicación de la

legislación anterior, salvo las adjudicadas para desarrollar actividades de investigación y transferencia de tecnología, serán inmediatamente puestas a la venta. El Estado se abstendrá de intervenir en su asignación o distribución en forma administrativa.

- 5.- Que la generación, transferencia de tecnología y extensión agraria podrá ser desarrollada por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada y cuya propiedad intelectual pertenece a su autor, de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional y supra nacional. El Estado promoverá las acciones sobre esta materia, con el objetivo de tecnificar y modernizar la actividad agraria.

Las garantías y seguridades antes enunciadas se otorgan de conformidad con el Artículo 62°, segundo párrafo, de la Constitución vigente.

ARTICULO 18°.- El Estado apoyará, mediante programas integrales de reactivación, a las empresas agrarias que se adecuen al cambio de modalidad empresarial previsto en la Sexta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 653 y disposiciones modificatorias, complementarias y reglamentarias, transformándose en empresas regidas por la Ley General de Sociedades o adoptando un régimen de propiedad individual.

Con tal finalidad, delegase en el Poder Ejecutivo, para que mediante Decreto Legislativo en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, establezca los programas integrales de reactivación, sus plazos, características, requisitos y condiciones, incluyendo condonaciones y otros aspectos operativos. Corresponderá a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) llevar a cabo, con amplias facultades, los procedimientos que resulten necesarios, tales como subastas, concursos o similares, para determinar y seleccionar a los beneficiarios de los programas integrales de reactivación antes mencionado.

ARTICULO 19°.- Las empresas asociativas campesinas son libres para contratar o asociarse con cualquier empresa del sector privado.

CAPITULO III

DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y COMUNIDADES NATIVAS

ARTICULO 20°.- El Estado otorga preferente atención a las Comunidades Campesinas de la Sierra y a las Comunidades Nativas de la Selva, de manera que desarrollen sus actividades con autonomía, respecto a su identidad cultural y promoción de su desarrollo a través del manejo empresarial de sus actividades productivas.

ARTICULO 21°.- Las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas son instituciones autónomas en su organización, trabajo comunal, administración financiera y económica, con existencia

legal y personería jurídica. Son libres de adoptar por acuerdo mayoritario el modelo de organización que decidan en Asamblea convocada expresamente para este fin, no estando sujetas al cumplimiento de ningún requisito administrativo previo.

ARTICULO 22°.- El Estado garantiza el derecho de propiedad de las tierras de las Comunidades Campesinas y de las Comunidades Nativas. Las tierras comunales son susceptibles de venta, arrendamiento y cualquier acto jurídico, excepto adquirirlas por prescripción.

ARTICULO 23°.- El Estado levantará el catastro correspondiente de las tierras explotadas por las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas y les otorgará los respectivos títulos de propiedad, las que no podrán incluir tierras ocupadas por ciudades, centro poblados o asentamientos humanos, ni las tierras eriazas.

ARTICULO 24°.- Las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, así como las Empresas Campesinas Asociativas y cualquier otro titular de dominio de tierras con aptitud forestal pueden destinarlas a la instalación y/o manejo de plantaciones forestales, establecer cotos de caza y cualquier otra actividad que armonice con la explotación sostenida del bosque y el desarrollo del ecoturismo.

ARTICULO 25°.- El Estado garantiza a las Comunidades Campesinas, las Empresas Campesinas Asociativas y a propietarios individuales de tierras en la región andina, el derecho a participar de la riqueza creada por la utilización racional de la vicuña y el guanaco, por lo que se les entrega en custodia y usufructo los hatos de vicuñas y guanacos que actualmente se encuentren en sus tierras con fines de su manejo y aprovechamiento. El Poder Ejecutivo normará su aprovechamiento, transformación y comercialización.

ARTICULO 26°.- La presente Ley se aprueba por mayoría calificada de acuerdo con lo previsto en el Artículo 106° de la Constitución Política, y su modificación o derogación se efectuará a través de otra norma legal expedida por el Congreso cumpliendo la misma formalidad.

ARTICULO 27°.- Deróganse los artículos 1°, 5° y 6° del Decreto Ley N° 17752, Decreto Ley N° 22175, Artículos 925°, 968° inciso 4.) y 134° al 139° del Código Civil, Tercera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo No. 704, Artículos II, VII, 51° segundo y tercer párrafos, 53°, 54°, 61°, 84°, 86°, 88° y 90° del Código de Medio Ambiente, aprobado por Decreto Legislativo N° 613, Artículo 311° del Código Penal, Artículos 41°, 71°, 72° y 76° del Texto concordado de la Ley General de Cooperativas, Decreto Legislativo N° 2 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 147-81-AG, Artículos 70°, incisos 2) y 7), 149° al 160° de la Ley Orgánica de Municipalidades, N° 23853, Ley N° 24448, primer párrafo del artículo 2°, los artículos 7° al 15° y Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 24656, Leyes Nos. 24657, 26207 y 26371, Artículos 6°, 7° segundo y tercer párrafos, 9°, 10°, 12°, 13°, 14°, 15°, 16°, 18°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, último párrafo, Títulos III, IV y Disposición

Complementaría Novena del Decreto Legislativo N° 653 y los Títulos III y IV de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 0048-91-AG, Decretos Supremos Nos. 37-70-AG, 004-85-VC, 033-85-VC, 007-88-VC, 007-85-VC, 004-86-VC, 002-91 VC y 007-92-VC, Artículo 35° del Reglamento de Inscripciones del Registro de la Propiedad Inmueble, Artículos 105° y 106° del Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal, aprobado por Decreto Supremo N° 025-78-VC, Decreto Supremo N° 009-86-AG, Decreto Supremo N° 011-91-AG, Cuarta Disposición Complementaria, último párrafo, del Reglamento de Organización y Funciones del Proyecto de Titulación de Tierras y Catastro Rural-PETT-, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-92-AG, la Resolución Suprema N° 040-92-AG y toda otra norma legal y procedimientos que se opongan a la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA .- Los procedimientos administrativos de abandono, afectación o reversión de tierras, tramitados al amparo de las limitaciones o restricciones no contempladas en esta Ley, quedan sin efecto.

Los denuncios de tierras en trámite y las concesiones forestales continuarán rigiéndose conforme sus respectivos términos de adjudicación, hasta el vencimiento del plazo.

SEGUNDA.- Encárguese a la COPRI el diseño y conducción del proceso de promoción de la inversión privada y la adjudicación de tierras del Estado, cualquiera sea la naturaleza de éstas, conforme se precisa en el artículo 6° de esta Ley.

Para el efecto, se autoriza al Poder Ejecutivo para que mediante Decreto legislativo en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, proceda a redefinir las funciones sectoriales, reunificar, reorganizar y reestructurar las distintas dependencias del sector público nacional con funciones de asignación, distribución y venta de tierras de propiedad del Estado . Este organismo está facultado para transferir en venta directa al sector privado las tierras de libre disponibilidad, según la presente Ley prevé.

Quedan derogadas las normas legales y disposiciones que establezcan reservas, asignación, distribución y venta de tierras de propiedad del Estado, concedidas en favor de instituciones y entidades conformantes del Gobierno Central, de los Gobiernos Regionales, de los Gobiernos Locales y de los proyectos de inversión hidráulica o de irrigación.

Para la aplicación de lo dispuesto en esta disposición, se realizará el Censo de Tierras agrícolas y eriazas del Estado que estarán disponibles a la inversión del sector privado.

TERCERA.- Autorízase al Ministerio de Agricultura para que otorgue el correspondiente título de propiedad a las personas que

antes de la vigencia de esta Ley, les hubieran sido entregadas parcelas para su aprovechamiento por las Comunidades. Para lo cual será suficiente la presentación del Certificado que les fuera expedido a su favor.

Por el mérito del título expedido por el Ministerio de Agricultura, los registradores inmatricularán las parcelas, sin exigir ningún otro requisito, exonerados del pago de todo derecho por concepto de inscripción y registro.

CUARTA. - La vicuña y el guanaco son especies de fauna silvestre que están sujetas a protección por el Estado. Su crianza, al igual que la transformación y comercialización de sus productos, pueden ser efectuados por cualquier persona natural o jurídica bajo control y supervisión del Estado. La comercialización externa se sujeta a los Convenios Internacionales sobre la materia.