

AYUDAMEMORIA SOBRE ADJUDICACIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY N° 4532/2002–CR

En su sesión del 26 de noviembre de 2003, la Comisión Agraria aprobó el dictamen del Proyecto de Ley N° 4532/2002–CR, que propone la reversión de (adjudicación de predios rústicos) a favor del Estado. Puesto en debate en el Pleno del Congreso de la República el 10 de diciembre de 2003, se aprobó una cuestión previa para que el proyecto fuera dictaminado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Dicha Comisión aprobó el dictamen el 10 de marzo de 2004 y, el 25 de marzo de 2004, se presenta un dictamen en minoría. Puestos a debate nuevamente ante el Pleno del Congreso de la República, se aprobó solicitar que la Comisión de Constitución y Reglamento emita un informe sobre la constitucionalidad del proyecto y los dictámenes.

Contenido del Proyecto de Ley

Se propone lo siguiente:

- a) Declarar de utilidad pública la reversión de los predios rústicos adjudicados a título gratuito, cuando hayan sido destinados a fines distintos a los establecidos en el título.
- b) Las Direcciones Regionales del Ministerio de Agricultura son las encargadas de la reversión, una vez comprobada el incumplimiento.
- c) Iniciado el proceso se suspenden las ordenes judiciales de lanzamiento contra terceros ocupantes de los predios y una vez declarada la reversión quedan revocadas o, ejecutadas conforme a la ley de la materia.
- d) Los predios revertidos se destinarán a vivienda por adjudicación onerosa según tasación arancelaria del Consejo Nacional de Tasaciones, si están dentro de la zona de expansión urbana, con derecho preferencial de las agrupaciones familiares que estén en su posesión.
- e) Se autoriza de manera excepcional a reconocer como asentamiento humano y formalizar su propiedad a las agrupaciones familiares en posesión de “fajas marginales”, conforme al artículo 79° de la Ley General de Aguas y su reglamento, siempre que se garantice su seguridad y sean compatibles con el uso de vivienda.

La proposición legislativa expresa los siguientes fundamentos:

- a) Se han otorgado en adjudicación grandes extensiones de terrenos del Estado a título gratuito con fines exclusivamente agrícola – ganaderos, bajo cláusula de reversión. Sin embargo, en varios casos, los beneficiarios le han dado uso distinto, entre estos la lotización y venta con fines urbanos, lucrando indebidamente con tierras del Estado.
- b) Muchos beneficiarios cuyos predios se han incorporados a las zonas de expansión urbana o están en el nivel de vías principales ofrecen lotes de terrenos para fines urbano comerciales, a precios excesivamente elevados, dejando sin ninguna posibilidad de adquirir un lote de terrenos a las familias de medianos y escasos recursos económicos.

- c) El Estado no puede amparar el abuso de derecho y menos permitir el enriquecimiento injustificado de quienes adquirieron a título gratuito los predios de aquel, por lo que el Estado debe hacer efectivo el cumplimiento de las cláusulas de rescisión o resolución.
- d) La medida de poner un precio de tasación permitirá mejorar la grave escasez de terrenos para viviendas, mejorando las condiciones de vida de la población.
- e) Se debe atender a las agrupaciones de familias que desde hace tiempo están en posesión de los terrenos denominados fajas fiscales, quienes, por mandato de la ley, están impedidos de hacer el saneamiento físico – legal.
- f) Son objetivos del proyecto: i) evitar el abuso de derecho y el enriquecimiento indebido con terrenos del Estado; b) evitar la especulación y comercialización con bienes del Estado; y, c) favorecer a la población que está en posesión de hecho sobre terrenos adjudicados.

Contenido del Dictamen de la Comisión Agraria

Se propone aprobar el proyecto con un texto sustitutorio con el siguiente contenido:

- a) Como objeto de la ley se establece la declaración de abandono de los predios que no cumplieran los fines de la adjudicación y su reversión al patrimonio del Estado para su posterior enajenación onerosa.
- b) La competencia del Ministerio de Agricultura para la declaración, así como para la resolución del contrato, siempre que se encuentren incursos en el artículo 5º de la Ley N° 26505.
- c) La exclusión de las tierras de comunidades campesinas y nativas.
- d) Se otorga titularidad a COFOPRI sobre los predios revertidos, así como la función de saneamiento físico legal.
- e) Adecuación de los procesos judiciales a la ley.

Se da cuenta del Informe N° 914-2002-AG-OGAJ, remitido por el Ministerio de Agricultura, el cual opina que el proyecto es inviable por las siguientes consideraciones:

- a) Desde la vigencia de la Ley 26505, es legítimo que el propietario de un predio rústico, sin distinción del origen de la propiedad, pueda destinarlo a fines distintos, pues la ley derogó las normas sobre intangibilidad y cambio de uso.
- b) El Dec. Leg. 653, en su Título IV, ha sustituido la parte del Decreto Ley 22175, sobre adjudicación de predios rústicos en selva y ceja de selva, sin que se consigne norma alguna sobre rescisión de contratos de predios por la Ley de Reforma Agraria.
- c) Es incongruente que se sancione por leu un hecho permitido por la misma, lo que atenta contra el artículo 70º de la Constitución, sobre inviolabilidad de la propiedad.

También se da cuenta del Informe N° 001-2003-CJ-CR, de la Comisión de Justicia, el cual señala las siguientes consideraciones:

- a) El objeto del proyecto es demasiado amplio, por lo que se recomienda delimitarlo a las adjudicaciones al amparo del DL 22175.
- b) Se debe suprimir el artículo 3º del proyecto, pues una causal administrativa no puede suspender el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Poder Judicial.
- c) La valorización arancelaria debe ser dejada a las normas reglamentarias, pues el arancel se emplea para valorizar terrenos rústicos, y en este caso se trata de terrenos para fines de vivienda.
- d) El artículo 6º del proyecto es inconstitucional por cuanto el artículo 62º de la Constitución garantiza la libertad contractual y la imposibilidad de modificar las cláusulas contractuales por normas legales.

Como fundamentos del texto aprobado, la Comisión Agraria expresa en su dictamen los siguientes fundamentos:

- a) El artículo 88º de la Constitución precisa que las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta. El artículo 5º de la Ley 26505 limita la causal de abandono a aquellos casos en los que se han incumplido los términos y condiciones de la adjudicación, por lo que el argumento en contrario del Ministerio de Agricultura resulta equívoco.
- b) El Dec. Leg. 653 ha sido derogado por la Ley 26505, la que además ha derogado toda norma sobre intangibilidad. Sin embargo, tal hecho no puede ser óbice para que se de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 88º constitucional y la ley 26505, aún cuando no haya norma sobre rescisión contractual.
- c) Sólo tendrán derecho de propiedad aquellos adjudicatarios que cumplieron con los fines de la adjudicación, en caso contrario, los que han caído en causal de abandono no serán propietarios.
- d) De conformidad al artículo 1372º, la resolución del contrato se declara judicialmente, en tanto que la resolución se invoca judicial o extrajudicialmente, siendo que los actos de disposición posteriores a la celebración del contrato constituye la causal sobreviniente.

Contenido del Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Se aprueba un texto similar al de la Comisión Agraria, con dos cambios: a) En el artículo 1º se le hace un agregado, indicando que es conforme al art88º constitucional y al artículo 5º de la Ley 26505; y, b) se suprime el artículo referido a la adecuación de los procesos judiciales.

Se da cuenta de la opinión negativa, reiterada, del Ministerio de Agricultura, bajo las siguientes consideraciones:

- a) Al suscribirse los contratos de adjudicación gratuita, las condiciones contractuales fueron una reproducción de las consideradas en la legislación.
- b) Desde la vigencia del Dec. Leg. 653, tales condiciones esenciales quedaron extinguidas, por lo que el derecho de propiedad se volvió firme.

- c) Se evidencia que la intencionalidad real del proyecto es regularizar la situación jurídica de los pobladores asentados en predios rústicos que lo utilizan como vivienda por estar próximos a ciudades en expansión, que es la razón que no sean destinados a uso agrícola.

Contenido del Dictamen en minoría de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Se pronuncia por la **NO APROBACIÓN** del proyecto de ley dictaminado, bajo las siguientes consideraciones:

- a) El proyecto de ley esta relacionado con el respeto al derecho de propiedad previsto en los artículos 2º, inciso 16, y 70º de la Constitución, y de respeto a los contratos, previsto en el artículo 62º constitucional.
- b) El estado puede adjudicar un predio rústico a título oneroso o gratuito y en propiedad o en concesión. En caso de adjudicación en propiedad se produce la transferencia con todos los atributos jurídicos de la propiedad. Tal transferencia puede ser con limitaciones o sin limitaciones, que dan lugar a la resolución del contrato y la reversión de la propiedad, pero debe hacerse de mutuo acuerdo o, en defecto, por la vía judicial. No puede ser objeto de despojo unilateral.
- c) El Dec. Leg. 653, aún vigente señala entre otras cosas lo siguiente: i) Se derogó el DL 17716, y con ello todas las restricciones a la propiedad, como son el no abandono, trabajo directo, prohibición de venta, etc.. El Dec. Leg. No puede aplicarse a los contratos de concesión y de transferencia previos, debiendo respetarse el contenido de dichos contratos.; ii) Se otorgó seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de la tierra, que debía regirse por el Código Civil, para permitir la inversión y desarrollo agrario; iii) Su artículo 7º prescribió la libre transferencia a terceros; y, iv) Su artículo 22º estableció que el abandono de tierras se producía cuando el dueño lo dejaba inculto durante dos años consecutivos, así como aquellas destinadas ilegalmente para habilitación urbana, ello concordante con su artículo 20º que establecía la intangibilidad para habilitación urbana las tierras rústicas calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura.
- d) Según el artículo 5º de la Ley 26505, la reversión de la propiedad esta referido únicamente a las tierras adjudicadas en concesión, más no para aquellas que han sido transferidas en propiedad.
- e) En el hipotético caso que se hayan incumplido disposiciones convencionales en los contratos de concesión el estado debe proceder a la resolución contractual por la vía judicial, de lo contrario se iría contra el derecho a tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 139º, inciso 3, de la Constitución, así como contra su artículo 62º, que protege la libertad contractual.

Contenido del Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento

La Comisión de Constitución y Reglamento es de la opinión de que el texto sustitutorio del proyecto de ley deviene en inconstitucional.

Los fundamentos de su informe son, en su integridad, con algunos cambios de redacción, los expresados en el dictamen en minoría de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, que se pronuncia por la no aprobación del referido proyecto.

Comentarios

De acuerdo con la expresa disposición del segundo párrafo del artículo 88° constitucional, *“las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta”*.

Una primera constatación que podemos hacer es que la referida norma constitucional no establece ninguna distinción sobre la condición de su tenencia. Esto es puede ser tierras en concesión, tierras en propiedad privada. Lo único que queda claro es que se trata de tierras dedicadas al régimen agrario, pues la norma se encuentra en dicho capítulo VI, del Título III, Régimen Económico, de la Constitución.

Un principio general de derecho nos indica que no podemos distinguir donde la ley no distingue y el artículo 5° de la Ley 26505, que ha servido de fundamento tanto para dictaminar a favor como en contra del proyecto de ley presentado, es contradictorio con la norma constitucional pues establece una limitación al abandono a las tierras del Estado y de ellas, solo aquellas entregadas en concesión.

El sentido de la norma constitucional, en concordancia con su primer párrafo, debe entenderse que tiene la finalidad de que la tierra agrícola sea utilizada con para realizar actividades agrarias, para el desarrollo agrario. Por tanto, toda tierra agrícola abandonada, debe revertir al dominio del Estado.

El artículo 88° no parece aplicable a bienes de dominio del Estado, como son los otorgados en concesión, pues en dichos casos nunca ha habido traspaso de dominio, por lo que no pueden pasar al dominio del Estado, pues nunca ha dejado de estar allí, sino que parece más referido a tierras de propiedad privada no utilizada para el desarrollo agrario.

Abonan a esta tesis lo señalado en el artículo constitucional siguiente, sobre imprescriptibilidad de las tierras campesinas y nativas, que establece como excepción precisamente el abandono, con lo cual podemos afirmar que si tierras con mayor protección constitucional pueden revertir, con mayor razón lo puede hacer la propiedad privada común. Pero además, tenemos lo señalado en el artículo 968°, inciso 4, del Código Civil, que establece la extinción de la propiedad privada por abandono durante 20 años, en cuyo caso pasan al dominio del Estado, norma aplicable a toda clase de propiedad.

De todo ello se desprende que una correcta interpretación del segundo párrafo del artículo 88° de la Constitución, nos lleva a entender que tal norma constituye una excepción a lo dispuesto en los artículos 2°, inciso 16, y 70° de la Constitución, cosa admisible por tener el mismo rango constitucional.

Dicho esto, y a pesar de ello, la norma constitución tiene un defecto de técnica legislativa que permite una interpretación distinta. En efecto, la norma en cuestión no define que son tierras abandonadas y manda su definición a la ley, con lo cual tendríamos que concluir que lo constitucionalmente correcto es que sólo se considere abandonadas sólo aquellas que la ley señala, en este caso sólo aquellas de dominio público entregadas en concesión, quedando a salvo las tierras cuya condición jurídica sea distinta.

Si además se tiene que la Constitución de 1993 es de corte neoliberal, esto es defensora a ultranza de la propiedad privada y contraria a la reforma agraria (lo que explicaría la parte final del artículo que obliga a la venta de dichas tierras), entonces esta parecería una interpretación correcta.

Sin perjuicio de ello, debemos advertir algunas deficiencias del proyecto que deben ser tomadas en cuenta al momento de tomar una decisión.

Existe una contradicción insalvable en los fundamentos. Primero se pretende sancionar a aquellos adjudicatarios que modificaron el régimen de la tierra, de agrícola a urbano, que es la razón que justificaría la reversión, pero a la vez se pretende otorgar el predio a quienes lo vienen poseyendo como vivienda, esto es como tierra urbana, esto es premia lo que sanciona. De ello se desprende que no es la defensa del patrimonio público lo que realmente sustenta el proyecto, sino simplemente beneficiar a un grupo de familias para que paguen un precio menor por adquirir el predio, cosa bastante loable pero no necesariamente de la forma más adecuada y que tal como ha quedado el texto sustitutorio final ha dejado de tener sentido, pues no necesariamente serán beneficiarios aquellos que estén actualmente en posesión.

Asimismo, si bien la norma constitucional establece una sanción por el abandono, también debe tenerse presente que la norma constitucional también debe adecuarse a la realidad. No se puede arbitrariamente o maliciosamente dar un cambio de uso a tierras agrícolas, pero eso no significa que la tierra no pueda pasar a un régimen distinto, que es lo que sucede con la expansión urbana. Lima es un ejemplo de conversión de un valle en urbe. Surco, Lurín, Pachacamac, Chilca, Chosica, Chaclacayo, el valle del Chillón (donde se asienta el Cono Norte) fueron valles convertidos en parte de la ciudad. Mucha de esa tierra fue originalmente parte de la reforma agraria. Sin embargo, ello no significa que toda esa propiedad deba revertirse y ser utilizada para fines agrícolas. Sencillamente, las necesidades de vivienda han primado sobre otros intereses.