



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**La naturaleza jurídica de la propiedad sobre la tierra
agraria**

Tesis para optar el Título de
Abogado

Aldo Arturo Cordova Saavedra

**Asesor(es):
Dr. Carlos Hugo Sánchez Raygada**

Piura, junio de 2023

NOMBRE DEL TRABAJO

Tesis Aldo 20.03.2023.docx

RECUENTO DE PALABRAS

21540 Words

RECUENTO DE PÁGINAS

64 Pages

FECHA DE ENTREGA

Apr 25, 2023 2:42 PM GMT-5

RECUENTO DE CARACTERES

112519 Characters

TAMAÑO DEL ARCHIVO

197.0KB

FECHA DEL INFORME

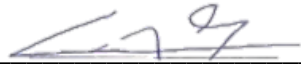
Apr 25, 2023 2:44 PM GMT-5**● 54% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 52% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 34% Base de datos de trabajos entregados
- 25% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

Aprobación

La tesis titulada “La naturaleza jurídica de la propiedad sobre la tierra agraria”, presentada por el bachiller Aldo Arturo Cordova Saavedra, en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de Tesis Dr. Carlos Hugo Sánchez Raygada.



Director de Tesis



Dedicatoria

A mis padres, por su constante apoyo y ser mi ejemplo a seguir; a mis hermanos, por su paciencia y consideración; a mi director de tesis, por su tiempo y disposición para guiarme en esta investigación; a mis cuatro amigos, por siempre motivarme a alcanzar este objetivo y a aquellos que desde el cielo fueron un estímulo para culminar la presente investigación.



Resumen

En el presente trabajo de investigación se busca determinar cuál es la naturaleza jurídica de la propiedad sobre la tierra agraria a partir del análisis del ordenamiento jurídico actual.

De esta forma, la investigación inicia desarrollando el marco histórico alrededor de la regulación sobre las tierras agrarias a efectos de poder entender cómo se ha venido gestando la normativa de las tierras agrarias. Asimismo, se analiza la institución de la propiedad sin pretender profundizar en las diferentes teorías que la doctrina ha planteado hasta el día de hoy en torno a dicha institución, pues entiende que la propiedad, al ser un concepto amplio, abarca una serie de conceptos sobre los que se han debatido arduamente y, para los fines de esta investigación, solo se han tomado aquellos aspectos y conclusiones que la doctrina mayoritaria así ha coincidido y que sirven para poder entender la propiedad sobre la tierra agraria.

De igual manera, este trabajo detalla las normas de derecho administrativo en base al uso agrario que son eje para poder determinar la naturaleza jurídica de la tierra agraria, interpretadas sistemáticamente con la institución de la propiedad, lo que permite al autor tomar su postura respecto a la naturaleza de la propiedad sobre la tierra agraria.

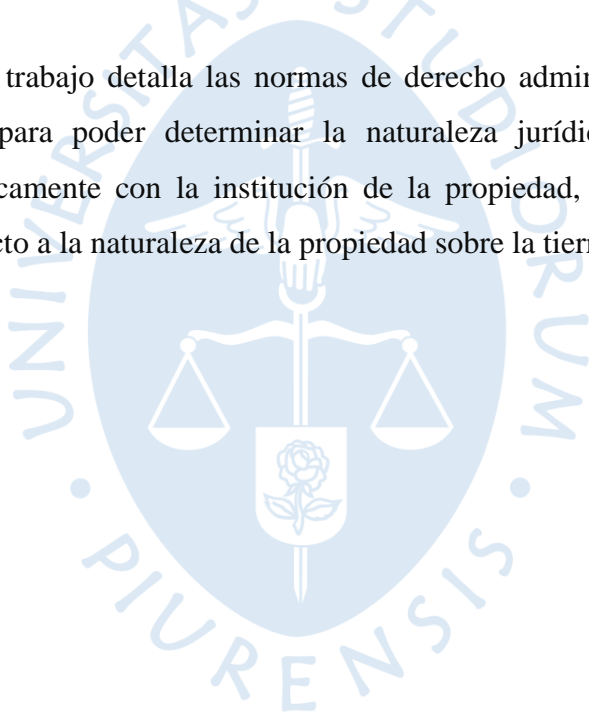


Tabla de contenido

Introducción.....	11
Capítulo 1 Evolución legislativa de la propiedad agraria en el Perú	13
1.1 Experiencia jurídica romana	13
1.2 Experiencia del derecho común y su proyección en América	14
1.3 Desarrollo de la propiedad agraria a partir de la Constitución Política de 1933	19
Capítulo 2 Régimen jurídico	29
2.1 Modos de adquisición de la propiedad sobre la tierra agraria	29
2.2 Extinción de la propiedad sobre la tierra agraria	33
2.3 Modos de adquisición del uso de la tierra agraria	36
2.4 Extinción del uso agrario	40
2.5 Derechos reales que recaen sobre la propiedad de la tierra agraria	41
Capítulo 3 Naturaleza jurídica de la propiedad agraria	49
3.1 Cuestiones previas sobre el derecho de propiedad y sus límites	49
3.2 Características y atributos de la propiedad	51
3.3 Sobre la función social de la propiedad.....	52
3.4 Bienes de dominio público	55
3.5 Naturaleza jurídica de la propiedad sobre la tierra agrícola	61
Conclusiones	65
Lista de referencias	67

Introducción

La situación actual de la tenencia de la tierra agraria en nuestro país es un tema muy complejo y de atención urgente en la medida que se encuentra directamente relacionado con los derechos de las personas que dedican su vida a explotar la tierra para sostener a sus familias. En ese sentido, los problemas relacionados con la propiedad de la tierra agrícola se podrían ver resueltos si no fuera por la falta de políticas claras sobre el ordenamiento territorial, las limitaciones y obstáculos administrativos para acceder a derechos de propiedad provenientes del precio de esas tierras; aunque se debe reconocer que, en la mayoría de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra, las ventas de tierras todavía son difíciles y ello debido a que, en la economía de mercado existente, no se logra definir aún cuál es la naturaleza jurídica de las tierras agrícolas. Es decir, las tierras agrícolas, ¿son de naturaleza pública o privada?; consecuentemente, una vez respondida esa interrogante, se podría determinar qué derechos son los que corresponden sobre la tierra, atendiendo a las particularidades de cada caso que se plantee.

En consecuencia, la problemática de la naturaleza jurídica de la tierra agrícola es la causa de un sinnúmero de innumerables disparidades socioambientales en torno al control, acceso, uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, y especialmente -para esta investigación- los efectos legales que trae consigo en aquellas construcciones urbanas que son ejecutados sin el cambio de uso de la tierra agrícola ni la respectiva habilitación. Consecuentemente, supone una confusión al momento de determinar si el régimen aplicable responde al de la propiedad privada o si, por el contrario, cumple con las características de una concesión demanial y, por ende, su régimen es el público, lo cual, por la trascendencia social de la agricultura, está expuesta a una fuente permanente de conflictos individuales y sociales.

Es así que, a efectos de tratar esta problemática, el Perú viene llevando a cabo una serie de reformas y programas de regularización de la tenencia de la tierra agrícola. No obstante, dichas actividades y propuestas no hacen más que quedarse solamente en buenas intenciones si es que previamente no se define verdaderamente cuál es la naturaleza jurídica de la tierra agrícola.

Dicho esto, es que el presente trabajo de investigación pretende brindar, a partir de una evaluación y análisis comparativo de cómo el ordenamiento normativo ha venido tratando a la propiedad de la tierra agrícola, una propuesta de cuál es la naturaleza jurídica de la tierra agrícola en el Perú.

Capítulo 1

Evolución legislativa de la propiedad agraria en el Perú

1.1 Experiencia jurídica romana

En Roma, según D'Ors¹, el contenido de la propiedad dependió de la modalidad de aprovechamiento de las cosas, de ahí que los romanos se abstuvieron de dar una definición exacta de propiedad, asemejándola con el término “señorío”. Asimismo, los inmuebles que se situaron en las provincias se consideraron todos del dominio eminente del Príncipe y en cuya condición estuvieron sometidos a tributos. Los particulares pudieron tener una propiedad de hecho sobre los fundos de provincias, los cuales estuvieron defendidos por la jurisdicción de los Gobernadores.

La tierra pública o dominio público recibió la denominación de *ager publicus* para el Derecho Romano, es así que, José María Sáinz y Gómez Salcedo² afirma que este término correspondió en un primer momento al de la ciudad de Roma; posteriormente, se extendió a la zona ribereña del Tíber y ya para la época de la guerra social, a toda la península italiana y los territorios que habían sido agregados a la propia Roma como resultado de los triunfos obtenidos a lo largo de la República, siendo la *occupatio* el título de las adquisiciones de los extensos territorios arrebatados a los enemigos.

Para el autor³, el origen del *ager publicus* como el de tantas propiedades o el de toda la propiedad primitiva se encontraba en la conquista, así pues, las tierras del vencido que quedaba esclavo, pasaban a propiedad de Roma en proporción variable, desde el tercio o la mitad hasta la saciedad de todas las fincas de los enemigos derrotados; sin embargo, algunos *ager publicus*, como el de Capua, fue objeto de una reforma agraria por Julio César, quien lo repartió entre veinte mil ciudadanos, cada uno de los cuales había de tener tres hijos, esto a raíz de las necesidades de las guerras, las cuales llevaron también a enajenaciones en masa.

Sáinz y Gómez Salcedo⁴ señalan también que, en la época republicana de Roma, los cónsules llegaron a absorber las facultades que en materia agraria habían mantenido los reyes, esto a consecuencia de la transformación política producida durante el siglo VI a.C. Asimismo, refiere que el Estado no podía explotar directamente las tierras que pertenecían al *ager publicus*, por lo cual se optaba por ofrecerlas a los particulares para que ellos

¹ D'Ors, *El derecho privado romano*, 9ª ed. (Navarra: Ediciones Universidad de Navarra S.A., 1997), 191.

² José María Sáinz y Gómez Salcedo, “El Ager Publicus Romanus. La Jurisdicción Agraria en Roma,” *Multidisciplina*, n° 9 (2011): 18, accedido el 12 de abril de 2023. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/multidisciplina/article/download/34241/31226&cd=13&hl=es419&ct=clnk&gl=pe>

³ Sáinz y Gómez, “El Ager,” 17.

⁴ Sáinz y Gómez, “El Ager,” 18.

directamente las explotaran a cambio de un pago o vectigal que se entregaba al Estado; sin embargo, debido a la abundancia de personas que deseaban recibir la concesión del *ager publicus*, se optó por sacar a locación pública, una especie de remate al mejor oferente, la entrega de estas tierras.

De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que en Roma republicana, sí existió una verdadera jurisdicción agraria, la cual, aunque arcaica, siempre estuvo bajo el dominio del “príncipe”, quien se encargó de la distribución y asignación de las tierras agrícolas hacia los particulares, quienes a su vez se encargaron de su explotación.

1.2 Experiencia del derecho común y su proyección en América

En el imperio incaico, e incluso en sociedades pre incaicas, existió una regulación sobre las tierras sustentado en la existencia del ayllu, institución que vinculaba los grupos a partir de lazos sanguíneos. En estos ayllus existió propiedad territorial de carácter colectivo, cuya parcela agrícola y el producto del trabajo eran de propiedad familiar exclusiva y en cuyo seno sus miembros cumplían obligaciones interdependientes, para el auto sustento⁵. En similar sentido, en la economía incaica existió una propiedad colectiva de la tierra a través del ayllu, aunque repartida en segmentos individuales intransferibles; pertenencia colectiva de las aguas, tierras agrícolas y bosques y la cooperación mancomunada en el trabajo⁶.

Posteriormente, con la conquista española de las tierras incaicas, se dejó el dominio de estas tierras a la Corona de Castilla. A partir de aquel momento, la tierra fue considerada como una regalía, sin que el título jurídico para adquirir la propiedad particular de la tierra, pueda fundarse más allá de una gracia o merced real, configurándose de esta forma, la primera fuente de la propiedad de la tierra⁷.

Ya habiéndose atribuido la Corona española el dominio sobre todas las tierras de América, convino a los intereses de la metrópoli no admitir el dominio originario de los ayllus, aunque reconocieron a los indios una especie de derecho de propiedad absoluta sobre las tierras que poseían desde antes de la dominación inca, fomentando la propiedad común de los indios, pues las repartieron entre éstos de forma gratuita. Desde el punto de vista jurídico, todo lo conquistado por los españoles pasó a formar parte del patrimonio del rey. De esta

⁵ Bernardo Corro Barrientos, "Bolivia: El ayllu, los ayllus y su evolución," Servindi, 6 de julio de 2013, <https://www.servindi.org/actualidad/90332>.

⁶ César Antonio Ugarte, Bosquejo de la historia económica del Perú (Lima: Banco Central de Reserva, 2019), 230. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/libros/bosquejo-de-la-historia-economica-del-peru/bosquejo-historia.pdf>.

⁷ A. García Ponce, “El origen de la gran propiedad de la tierra en el período colonial,” Letras, n° 3 (1937): 457-465, accedido el 10 de marzo del 2022. <http://revista.letras.unmsm.edu.pe/index.php/le/article/view/1038>.

manera, en la América hispánica no existieron tierras que pudiesen considerarse como *res nullius*⁸, esto es, nadie podía adquirir en propiedad privada de modo originario sino por concesión de la Corona.

El derecho indiano tuvo como sustento la idea de que la propiedad agraria descansa sobre la pertenencia de las tierras americanas al Estado, quien es el único propietario de las mismas, lo cual se ve reflejado en la Ley 14, Título XII, Libro IV de la Recopilación, promulgada por el Rey Felipe II en los años 1578, 1589 y 1579, la cual dispone: “Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y corona real los baldíos, suelos y tierras que no estuvieren concedidos por los Señores Reyes predecesores o por Nos, o en nuestro nombre”, de cuyo texto se advierte que el señorío de las indias supone la soberanía del Estado, sin que ello se entienda como una institución propia del derecho privado, pues se llega a respetar la propiedad que antecedió a la llegada de los españoles, sino que, “lo que sostiene la citada disposición son facultades sobre los baldíos que serán justamente el objeto de las mercedes. De esta concepción parte, por ejemplo, el licenciado Juan de Cepeda cuando a fines del siglo XVI recomienda que se repartan las tierras que los indios no han labrado ni pueden cultivar y las que fueron del Inca, del Sol o de los ídolos”⁹.

De forma paralela, el Estado estructura el acceso de los colonizadores a las tierras mediante los repartimientos de tierras baldías, lo que, a saber, de Mariluz Urquijo¹⁰, se deba de la siguiente forma:

Aunque el dispensador de la tierra es siempre en última instancia, el Rey, varían los que realizan su distribución inmediata, los que pueden ser el Virrey, el Gobernador, la Audiencia, el Cabildo o cualquier otra autoridad que ejerce función en nombre del Rey; sin embargo, una vez asentados los organismos del gobierno Indiano, fue el Cabildo quien tuvo el poder decisivo para hacer los repartos, lo que muchas veces originó que sus decisiones versen sobre intereses personales, lo cual motivó la existencia de una confirmación Real mediante la Ley 16, Título XII, Libro IV de la Recopilación, promulgada por el Rey Carlos I en el año 1531, la cual se exige para las tierras dadas o vendidas por las autoridades locales.

⁸ Expresión latina que significa cosa de nadie, que no pertenece a dueño o es imposible su identificación.

⁹ Colección de Publicaciones Históricas de la Biblioteca del Congreso Argentino, Audiencia de Charcas, Correspondencia de presidentes y oidores, publicación dirigida por D. Roberto Levillier, t. III, Madrid, 1922, 157.

¹⁰ José M. Mariluz Urquijo, *El régimen de la tierra en el derecho indiano*, 2ª ed. aumentada (Buenos Aires: Perrot, 1978), 32-4.

En esa misma línea, Mariluz¹¹ nos dice que, desde los orígenes de la colonización, se distinguió la propiedad del suelo de la del subsuelo, comprendiendo la merced de tierras solo a la primera, pues la segunda se encontraba regulada por un régimen diferente. Las mercedes de Buenos Aires suelen especificar que la concesión de la tierra abarca “todos sus pastos, aguadas, montes, cazaderos y pescaderos”; de esta forma, la persona que recibe la merced, así como sus sucesores, debían utilizarla para el fin que se les había asignado, el cual no podía ser cambiado sin permiso de la autoridad, pues las tierras concedidas como mercedes de pan llevar, debían seguir siendo dedicadas a la agricultura, y las destinadas originalmente para estancias, debían continuar dedicadas a la cría de ganados, y de ser necesaria la conversión, el Cabildo operaba oficialmente tal conversión variando el destino de una parte de las zonas.

Sobre la merced, Ots Capdequí¹² considera que no es un título de dominio, sino una expectativa de dominio que sólo se perfecciona si se cumplen las condiciones impuestas, las cuales son: el mantener la vecindad y residir durante un periodo de tiempo de cuatro años en el lugar que se ha repartido, esto para que cuiden de la labranza y crianza, y luego de ello, las puedan vender libremente; tal es así mencionado por Mariluz¹³, en el que, a fines de la época española, se revoca la merced otorgada a Mateo Román en la Banda Oriental por haberse “sabido positivamente que podía ni quería poblar” la tierra que se le acababa de conceder.

Así también, en la Ley X, Título XII, Libro IV de la Recopilación, se encuentra otra limitación a la propiedad al señalar que, las tierras a repartir entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes, no las puedan vender a la Iglesia ni Monasterios, ni a otra persona eclesiástica, bajo pena de que las pierdan, lo que también se ve reflejado en la Ley I, Título XII, Libro IV de la Recopilación, en donde se indican las condiciones para la repartición de tierras, las cuales, como ya se mencionaron anteriormente, consistían en mantener la vecindad y residir durante un periodo de tiempo de cuatro años en el lugar que se ha repartido, esto para que cuiden de la labranza y crianza, y luego de ello, las puedan vender libremente.

En la Ley V, Título XVII, Libro IV de la Recopilación, los recopiladores de 1680, establecen una forma de protección a quienes ostentaban el uso legítimo de las tierras respecto de la comunidad, por ejemplo, se dispone una limitación especial para Santo Domingo, estableciendo que la comunidad habrá de ser “sin perjuicio de tercero”, cláusula que será usada por los intérpretes posteriores de la Ley V para negar la posibilidad de hacer pastar en

¹¹ Mariluz, *El régimen de la tierra*, 50.

¹² José María Ots Capdequí, *España en América: el régimen de las tierras en la época colonial*, 1ª ed. (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1959), 117.

¹³ Mariluz, *El régimen de la tierra*, 54-5.

fundo ajeno, pues ello significaría el perjuicio al tercero, lo cual estaba prohibido por ley¹⁴, entendiéndose así que la comunidad no puede perjudicar a terceros.

En esa misma línea, sobre el derecho de propiedad de las tierras, en la Recopilación de las Leyes de Indias, se encuentra la Ley XI del Título XII, Libro IV, en la que se ordena que, se ha de tomar posesión de la tierra repartida, en un plazo de tres meses, plantando árboles en las lindes y confines si es tiempo de ello, perdiendo el derecho de propiedad en caso de no cumplir esta ley, pasando la tierra a otro poblador.

De igual manera, se encuentra la Ley XXX del Título I, Libro VI, de cuya lectura se puede observar que cuenta con dos partes: la primera está referida a una prohibición de los encomenderos, a que se queden con las tierras de los indios fallecidos sin herederos o sucesores; la segunda parte consiste en una orden para que dichas tierras entre los vecinos previo pago, caso contrario, estas pasarán al Patrimonio Real, es decir, se garantiza la recuperación de las tierras de aquellos indígenas que mueran sin sucesión.

Otra norma sobre propiedad agraria es la Ley IX del Título I, Libro VI, la cual procura proteger al indígena, a quien se le debe respetar su propiedad de las tierras, esto a fin de que las cultiven y traten su aprovechamiento, carácter proteccionista que también se encuentra previsto en la Ley XVIII y XVII del título XII, Libro IV de la Recopilación¹⁵.

Por otra parte, la Ley XV del Título XII, Libro IV, establece el primer intento de legalización de la propiedad, pues se admite la composición de tierras, es decir, busca otorgar títulos sobre aquellas tierras que han sido indebidamente tomadas.

Por último, el Rey Felipe IV promulgó la Ley XIX, a través de la cual se dispuso que no se otorgaría la posesión de las tierras a quien no las hubiera poseído, por lo menos 10 años, dando prioridad a los indígenas, limitándose así la propiedad que previamente se había regulado en la Ley XV, vía composición de tierras.

Como se aprecia, de lo anteriormente normado con las Leyes de Indias, se puede afirmar que, en las colonias españolas, se inicia el ejercicio de un derecho público y un derecho privado, a diferencia de la sociedad incaica en la que el derecho fue primordialmente de carácter social y basado en la costumbre. En América el derecho castellano trasplantó

¹⁴ Mariluz, El régimen de la tierra, 122

¹⁵ El trámite a seguir para la petición de tierras y solares, así como el reparto de aguas, se encuentra regulado en la Ley VIII, del Título XII, Libro IV.

diversas instituciones no solamente del derecho romano, sino también del derecho germánico y del derecho canónico¹⁶.

Tal era la regulación de las tierras por parte de la Corona, que el Rey Felipe III, promulgó la Ley XXVIII, contenida en el Título 2 del Libro V de la Recopilación, la misma que ordena a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, que procuren que se beneficie y cultive la tierra, de tal forma que produzca todos los frutos permitidos, bajo pena a quienes incumplan con tal mandato, exigiéndose también a los agricultores el buen cultivo de la tierra para que aumente su productividad.

Durante la época de la Colonia, las leyes sobre propiedad agraria llegaron tardíamente respecto a la realidad social de aquel tiempo, pues, siendo la tierra base de cualquier actividad agraria, lo primero que se debió prever fue el reparto de la tierra; sin embargo, ello recién se vio veintiún años después del descubrimiento de América, dando lugar a que se ocupasen las tierras sin ninguna regulación oficial, mientras que, las sucesivas leyes de repartimiento fueron facilitando o entorpeciendo el reparto según las circunstancias, hasta llegar a una prohibición casi total. Y respecto a la propiedad de la tierra, nos dice que este derecho se fue legalizando estableciendo unos periodos de ocupación variables, recordando en el camino la necesidad de respetar los derechos de los indígenas a través de distintas leyes gracias a las denuncias de Fray Bartolomé de las Casas¹⁷.

En consecuencia, de lo expuesto anteriormente se puede concluir con meridiana claridad que, en la época de la Colonia, la tierra no fue un bien de propiedad privada, sino que, por el contrario, existía una regulación, que, aunque escasa, establecía un marco normativo para su adquisición, que necesariamente descansaba en el poder la Corona, quien, privilegiando una función económica de la tierra, buscaba siempre repartirla entre quienes asegurasen tal finalidad de producción. Y si bien, llegado su momento, se establecieron ciertos derechos de propiedad para los indígenas, ello obedeció únicamente a las ideas de personajes como Bartolomé de la Casas, quienes lucharon por el reconocimiento de los derechos de los indígenas, sin que ello de ninguna forma suponga la existencia de un derecho enteramente privado de las tierras.

En cuanto a la Época Republicana, el proyecto de Código Civil peruano de 1836, se estructuró en tres libros. El primero dedicado a las personas, el segundo al dominio y

¹⁶ Manuel Belaunde Guinassi, "Programa del Curso de Historia del Derecho Peruano," *Derecho PUCP*, n° 4 (1945): 33, accedido el 6 de marzo del 2022. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/15115>.

¹⁷ Calixto García, "Las leyes agrarias en el contexto de las leyes de indias," *Revista de Estudios Agrosociales*, n° 119 (1982): 147, accedido el 13 de abril del 2022. https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r119_05.pdf.

contratos, y el último referido a sucesiones. Resaltando en este proyecto de Código Civil la crítica realizada por su autor, Manuel Lorenzo de Vidaurre, hacia las liberalidades hechas a las llamadas “manos muertas”¹⁸, es decir, se buscó evitar que los bienes quedasen sin explotación, promoviendo su circulación.

Posteriormente, la llegada del Código Civil de 1852 significó un gran paso para la vida jurídica en el Perú, sustituyendo a la intrincada legislación española, cuyas normas nacieron para un régimen monárquico no compatibles con el nuevo sistema republicano recién instaurado¹⁹. Por su parte, Jorge Basadre Grohmann²⁰ apuntaba en sus clases las diferencias existentes entre el Código Civil de 1852 y el célebre *Code civil* francés, señalando que el texto peruano fue una reacción contra el proyecto de Vidaurre y su manifiesto anticlericalismo.

Así las cosas, de los artículos recogidos en el Código Civil de 1852 se puede advertir la existencia de una idea inicial de protección hacia la propiedad, la misma que únicamente se encontró limitada por la utilidad pública, derecho que incluso estuvo previsto para los esclavos o libertos, siempre y cuando hayan adquirido la cosa por medios lícitos.

1.3 Desarrollo de la propiedad agraria a partir de la Constitución Política de 1933

La protección que la Constitución otorga al derecho de propiedad en el Perú ha ido evolucionando de distintas formas a lo largo del tiempo, sobre todo si de propiedad agraria se trata.

De esta forma, la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado de 1931, presidida por Manuel Vicente Villarán, señaló:

No cabe ya sostener el carácter absoluto del derecho de propiedad sobre la tierra y demás factores de la producción. Ha caducado el antiguo principio de la propiedad concebida como derecho individual ilimitado de uso y abuso de las cosas. Es la propiedad, en cierto aspecto un derecho, en otro una función a cargo del propietario, sobre todo tratándose de la tierra y el capital (...)²¹.

¹⁸ Rosario de la Fuente y Hontañón, *La herencia fideicomisaria desde Roma hasta el Derecho peruano*, 1ª ed. (Lima: Palestra Editores, 2012), 175.

¹⁹ Luis Antonio Eguiguren, “El Centenario del Código Civil de 1852,” *Revista del Foro*, n° 39 (1952): 247–51.

²⁰ Jorge Basadre Ayulo, *Historia del Derecho*, 2ª ed. (Lima: Editorial San Marcos, 1997), 243.

²¹ Carlos Ramos Nuñez, *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, 2018), 167, <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Anteproyecto-Villar%C3%A1n-CEC.pdf/>

Sobre dicha comisión, Figallo Adrianzén²² sostuvo que marcó el inicio de la reforma agraria por cuanto proponía un favorecimiento por parte del Estado hacia el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural al mismo tiempo que otorgaba la emisión de leyes autoritativas sobre expropiación de tierras bajo el dominio privado, sobre todo aquellas que se mantenían sin explotar o incorrectamente cultivadas y con ello subdividir las y enajenarlas en el tiempo y condiciones que establezca la Ley.

Después, estando vigente la Constitución de 1933, se reguló el derecho de propiedad en los siguientes términos: “La propiedad es inviolable, sea material, intelectual, literaria o artística. A nadie se puede privar de la suya sino por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada”²³.

Dicha disposición constitucional, al igual que los artículos 47° y 211° de la Constitución de 1993, fue modificada mediante la Ley N° 15242 de noviembre del año 1964, esto es, poco tiempo después de la entrada en vigencia de la Ley N° 15037, Ley de Reforma Agraria en mayo del mismo año. Tal modificación, a consideración de Figallo, tuvo como fin viabilizar sin tropiezos las disposiciones contenidas en la Ley N°15037, quedando el nuevo texto de la siguiente manera:

La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial o por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada. Cuando se trate de expropiación con fines de Reforma Agraria, irrigación, colonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones, o de expropiación de fuentes de energía o por causa de guerra o calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. La ley señalará los plazos de pago, el tipo de interés, el monto de la emisión y las demás condiciones a que haya lugar; y determinará la suma hasta la cual el pago de la indemnización será hecho necesariamente en dinero y previamente²⁴.

De esta forma, la Constitución de 1933 delegó en la Ley, la facultad de establecer las limitaciones al ejercicio de la propiedad agraria, empleando como justificación el interés social.

Este interés social, “no supuso una sola incorporación de un concepto que deba entenderse con un sentido genérico o ideal, por el contrario, significó un distanciamiento de la

²² Guillermo Figallo Adrianzén, *Derecho Agrario Peruano: Contenido e Historia* (Lima: Gráfica Horizonte, 1994), 216.

²³ Artículo 29 de la Constitución de 1933.

²⁴ Figallo, *Derecho Agrario Peruano*, 29.

idea individualista de propiedad, orientado a favorecer a determinados sectores de la sociedad, quienes se encontraban excluidos hasta entonces de la propiedad agraria”²⁵.

En ese mismo sentido, la modificación del artículo 47° a través de la Ley N° 15242, estableció una limitación a la extensión de la propiedad, señalando lo siguiente:

Artículo 47.- El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de tierra que puede ser dueño una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción.

El Estado dará el apoyo económico y técnico necesario para desarrollar la propiedad rural y los sistemas cooperativo y comunitario de explotación y comercialización.

Así las cosas, puede darse cuenta que las modificaciones legales antes descritas, estaban dirigidas a sostener el proceso de reforma agraria, lo cual inminentemente supondría modificar la estructura que en aquella época se tenía sobre la propiedad de las tierras agrarias, tomando como eje el interés social que justificaría las distintas expropiaciones.

Pasados cinco años de la publicación de la Ley N° 15242 que modificó los artículos de la Constitución del año 1933, se promulgó el Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria, en cuyo artículo 1° se definió lo que vendría a ser la reforma agraria, entendiéndola como un instrumento de transformación de la estructura agrícola del país, al mismo tiempo, se establecieron como finalidades, las siguientes: i) sustituir los regímenes de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra; y ii) lograr que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica.

Sobre el mencionado artículo 1°, Rubio Correa²⁶ refiere que dicho artículo vinculó tres conceptos que tienen una evidente distinción en derecho: propiedad, tenencia y explotación, figuras que la Ley intentó unir a través de mecanismos muy rígidos, como lo es la pérdida de la propiedad por uso antisocial de la tierra, conducción directa y abandono.

Sobre las limitaciones que se introdujeron a la propiedad rural, el Decreto Ley N° 17716, definió la afectación como aquella limitación al derecho de propiedad rural que se impuso con fines de la reforma agraria, en forma expresa e individualizada, respecto de la

²⁵ Guillermo Montúfar y Martha Silva, “El régimen de la propiedad rural en el Perú de fines del siglo XX,” *Ius et Praxis*, n° 47 (2016): 13-28, accedido el 16 de octubre del 2022. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2016.n047.938>.

²⁶ Marcial Rubio Correa, “Modificaciones al Derecho de Propiedad en la Legislación de Reforma Agraria,” *Derecho PUCP*, n° 30 (1972): 169-76, accedido el 25 de agosto del 2022. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.197201.011>

totalidad o parte de un predio para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente certificados.

En cuanto a la extinción del derecho de propiedad rural, el Decreto Ley N° 17716 introdujo disposiciones distintas a las vigentes en el Código Civil, lo cual significó un cambio notable en el derecho de propiedad, por ejemplo, aquellos que mantenían predios que superaban el límite inafectable, tenían que desprenderse de esa porción en el término de un año, también se perdía la propiedad por condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo, o cuando había concentración de tierras de tal manera que se constituía en un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario.

En esa línea, Luis Pásara²⁷ sostiene que la reforma agraria, al imponer limitaciones a la propiedad rural, hay instituciones en las que importa detenerse; una de ellas es el abandono. La Ley creó esta figura de acabamiento de la propiedad por la falta del bien con fines agropecuarios, que es nueva en el ordenamiento jurídico en tanto que por el simple no uso de la propiedad ésta pasa al dominio público.

Rubio²⁸, a su vez también comenta las modificaciones al concepto de propiedad que trajo consigo la reforma agraria de los años setenta frente a las normas recogidas en el Código Civil, señalando que, a diferencia de lo regulado en el Código Civil, “para tener derecho a la conservación de la propiedad, no es suficiente el justo título, sino que resulta necesario trabajar la tierra, no dejarla inculta durante un plazo determinado”, es decir, existía la prohibición de la tierra se quedara sin cultivar por el plazo establecido.

Ese requisito de trabajar la tierra, según Rubio²⁹, se denominó conducción directa, siendo esta una condición *sine qua non* para poder tener y mantener la propiedad agraria, la cual estuvo vigente incluso hasta la Constitución del año 1979.

Las características que debía tener la conducción directa o explotación directa de la tierra, fueron recogidas por el Decreto Ley N° 17716, siendo las siguientes:

1. Si el propietario trabajaba personalmente la tierra con ayuda de su familia, constituyendo este trabajo su actividad básica, cuando el área que poseyese no excediera del triple de la unidad agrícola familiar.

²⁷ Luis H. Pásara, “Propiedad Social: La utopía y el proyecto,” *Derecho PUCP*, n° 31 (1973): 213, accedido el 2 de setiembre del 2022. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.197301.017>

²⁸ Rubio, “Modificaciones al Derecho,” 170.

²⁹ Rubio, “Modificaciones al Derecho,” 170.

2. Si el propietario dirigía personalmente la empresa agrícola de modo habitual, era responsable de la gestión financiera y aquella se encontraba registrada a su nombre para los efectos del cumplimiento de las leyes tributarias y laborales.
3. Si el predio pertenecía a una persona jurídica, se entendía que la dirección personal y la responsabilidad de la gestión financiera debían cumplirse por uno de los socios. Se presumía de pleno derecho que una persona no podía conducir más de un predio.

Después, mediante el Decreto Ley N° 20136, publicado en septiembre de 1973, se emitieron normas con el propósito de consolidar la pequeña y mediana propiedad, estableciéndose para ello requisitos para la conducción directa, por ejemplo, para aquellas superficies que no excedieran de 15 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego en la costa o de 5 hectáreas en la selva y ceja de selva, cuyo titular los trabajase personalmente con ayuda de su familia, sin requerir el uso de mano de obra ajena, con excepción de campaña agrícola, exigiéndose para la configuración de conducción directa: 1) vivir en el predio, en un lugar vecino a este o en un centro poblado cercano; 2) ejercer la posesión del predio y 3) ser el propietario.

El Decreto Ley N° 20136 establecía que, en los casos de sucesiones indivisas³⁰ iniciadas desde tres años antes de la declaración de Zona de Reforma Agraria, el juez de tierras debía proceder a la liquidación del condominio a petición de parte, de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, o de oficio, adjudicándose el predio al condominio que lo hubiera estado trabajando directamente con su causante³¹.

De esta forma, autores como Montúfar y Silva³² sostienen que quedó modificada, para la propiedad predial agraria, la disposición contenida en el artículo 902 del entonces Código Civil de 1936, que disponía que, en el caso de condominios, resultaba improcedente que alguno de los condominios adquiriese el derecho a la propiedad del bien en razón a su uso exclusivo.

Los mismos autores señalan que en los casos en los cuales la Dirección General de Reforma Agraria hubiese efectuado la evaluación de los supuestos comprendidos en el Decreto Ley 20136, con ocasión de haber iniciado el procedimiento de afectación bajo el alcance del Decreto Ley N° 17716, se encontraba facultada para identificar al condominio o condominios que ejercían la conducción directa del predio, sobre la base de la inspección

³⁰ Por sucesión indivisa se entiende a aquella situación de tránsito del patrimonio de una persona fallecida a sus herederos. Inicia con el fallecimiento de la persona y finaliza con la asignación de su patrimonio a sus sucesores.

³¹ Artículo 17 del Decreto Ley N° 20136.

³² Montúfar y Silva, "El régimen de la propiedad rural," 23.

ocular y demás pruebas documentales requeridas. Conforme a la legislación agraria que se viene comentando, eran estos quienes conservaban el derecho de propiedad sobre el predio, extinguiéndose dicho derecho respecto de los demás condominios que no se encontrasen trabajando directamente la tierra.

Como consecuencia de la conducción directa, la noción del abandono como causal de extinción de la propiedad se incorporó en el ordenamiento y algunos autores como Rubio Correa, consideran que el “abandono garantiza el cumplimiento de una finalidad esencial de la Reforma Agraria: que la tierra sea trabajada y que la propiedad de la tierra está indisolublemente unida a su tenencia y explotación. Si esto no se lleva a cabo, la ley sanciona extinguiendo el derecho de propiedad”³³.

Por otra parte, respecto a las características del uso de la propiedad rural a efectos de evitar la pérdida, era necesaria su armonía con el interés social. Rubio³⁴ sostiene que, tradicionalmente, el uso antisocial de la propiedad solo ha dado lugar a la multa o castigo al propietario, más nunca dio paso a la expropiación; situación distinta sucede con la legislación agraria, donde es causal de pérdida de la propiedad rural.

Llegada la Constitución de 1979³⁵, se definió la reforma agraria como aquel instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre en el campo. Se dirige hacia un sistema justo de propiedad, tenencia y trabajo de la tierra, para el desarrollo económico y social de la Nación. Para la cual, el Estado debía hacer lo siguiente:

1. Prohibir el latifundio y, gradualmente, eliminar el minifundio mediante planes de concentración parcelaria.
2. Difundir, consolidar y proteger la pequeña y mediana propiedad rural privada, debiendo la ley fijar sus límites según las peculiaridades de cada zona.
3. Apoyar el desarrollo de empresas cooperativas y otras formas asociativas libremente constituidas para la producción, transformación, comercio y distribución de productos agrarios.
4. Dictar las normas especiales, que, cuidando el equilibrio ecológico, requiriese la Amazonía para el desarrollo de su potencial agrario, pudiendo otorgar tierras de esta región en propiedad o concesión a personas naturales o jurídicas de acuerdo a ley.

³³ Rubio, “Modificaciones al Derecho,” 170-1.

³⁴ Rubio, “Modificaciones al Derecho,” 171.

³⁵ Artículo 179 de la Constitución Política del Perú del año 1979.

Como se aprecia, la Constitución de 1979 reafirmó el régimen legal de la propiedad agraria del Decreto Legislativo 17716. Sobre la cual, Figallo³⁶ destacó la vigencia de este régimen señalando que la función social es un nuevo límite del derecho de propiedad que trasciende las tradicionales limitaciones negativas impuestas por el derecho privado o en resguardo del interés público, añade que ella impone obligaciones positivas de hacer al propietario, no recae sobre la esencia de los bienes, sino sobre su utilización, de modo que el fundamento de la propiedad se torna inseparable de su finalidad.

La vigencia de la estructura agraria hasta aquí descrita, fue progresivamente modificándose alrededor de los años 80's. Durante este tiempo, el Decreto Legislativo 002 de noviembre de 1980, Ley de Promoción y Desarrollo Agrario, dio lugar al fin de los procesos de afectación de predios rústicos con fines de reforma agraria dentro del término perentorio de 90 días, asimismo, "estableció la presunción de que, vencido dicho plazo, eran inafectables, sin necesidad de resolución expresa, salvo que se comprobara que no se encuentren directamente conducidos"³⁷.

Ya en los años 90, específicamente en 1991, se promulgó el Decreto Legislativo 653, el cual tuvo como objetivo brindar las garantías mínimas para el libre desarrollo de las actividades agrarias, tanto de personas naturales como jurídicas, nacionales o extranjeras. De igual manera, la norma en mención buscó brindar seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de las tierras rústicas, disponiendo además que los derechos reales sobre ellas se rigen por el Código Civil y las propias disposiciones de la Ley.

Entre las innovaciones normativas del Decreto Legislativo 653, resalta el incremento de los límites inafectables, así como la modificación del concepto de conducción directa³⁸, lo cual significó un alejamiento de la noción recogida en la Constitución de 1979, vigente en aquel tiempo.

Entre otras modificaciones que trajo consigo el Decreto Legislativo 653 se registra a la expropiación, en donde se dispone que esta debería sujetarse por la Ley General de Expropiaciones y que el valor de las tierras expropiadas tenía que ser pagado a su valor de mercado y en efectivo, con lo cual se eliminó el pago mediante bonos de la deuda agraria.

Es en ese contexto en el que se promulgó la actual Constitución Política en el año 1993, que consagra la protección al derecho de propiedad desde una concepción distinta a la mantenida en las Constituciones precedentes de los años 1933 y 1979. Tal es así que suprime

³⁶ Figallo, *Derecho Agrario Peruano*, 233.

³⁷ Montúfar y Silva, "El régimen de la propiedad rural," 25.

³⁸ Al respecto, el Decreto Legislativo 653 señala que es posible la conducción directa ya sea por un arrendatario o por cualquier otra persona distinta del propietario.

el término de interés social y el contenido que este tiene, cambiándolo por el término del bien común.

Sobre el bien común, para Marcial Rubio, este puede ser interpretado como la suma de intereses individuales, es un concepto básicamente liberal, mientras que el interés social tiene un contenido de solidaridad³⁹, es decir, el bien común tiene consigo una intervención a la propiedad con un menor grado de lesividad y arbitrariedad, por el contrario, el concepto de interés social implica un papel más activo por parte del Estado que da lugar a un grado de afectación más lesiva al derecho de propiedad.

El profesor Martín Mejorada describe los peligros del interés social al derecho de propiedad, señalando para ello que durante la vigencia de la Constitución del 1979 (y también antes de ella) se invocó el interés social en muchas ocasiones para irrumpir contra la propiedad a favor ciertos sectores de la población que no gozaban de ella. La Reforma Agraria de los años 60 y la intervención del sistema financiero y de seguros en los 80 son ejemplos claros del alcance de este concepto⁴⁰.

Esa transición del interés social al bien común fue también materia de debate para los constituyentes de la Constitución de 1993, uno de cuyos ponentes fue el constituyente Rafael Rey, quien señalaba lo siguiente: “invocando el interés social – nunca he negado la función social que tiene toda propiedad – Alan García pretendió estatizar la Banca. Invocando el interés social se han cometido muchísimos abusos e irregularidades en nuestro país. [...] Quiero que se reflexione en ese sentido, ya que sería sumamente grave que expresamente se hable del «interés social», término que muchas veces es invocado erróneamente”. Al finalizar la sesión, se eliminó la figura del interés social para pasar a la limitación de la propiedad por el bien común⁴¹.

Y aun cuando nuestro Código Civil disponga en el artículo 923 que la propiedad se ejerce en armonía con el interés social, lo cierto es que, por jerarquía normativa, debe entenderse en realidad la idea del bien común.

Por otro lado, sobre el abandono, el Decreto Legislativo 653 dispuso que las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

³⁹ Marcial Rubio Correa, *Estudio de la Constitución de 1993*, t. 3 (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999), 365.

⁴⁰ Martín Mejorada Chauca, “La propiedad y el bien común,” *Foro Jurídico*, n° 3 (2004): 130, accedido el 12 de febrero de 2022. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/articulo/view/18345>

⁴¹ Debate Constitucional Pleno 1993, t. 1, publicado en julio de 1998. 893-4. <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-pleno93tomo1.pdf>

De lo expuesto se puede concluir que la propiedad es un concepto dinámico y que responde a la concepción jurídica del contexto histórico en el que se vaya desarrollando, así como a las necesidades que la población mantenga en ese tiempo.



Capítulo 2

Régimen jurídico

2.1 Modos de adquisición de la propiedad sobre la tierra agraria

El título de propiedad es el documento que acredita a su titular como propietario o dueño de un bien, especialmente cuando se trata de bienes inmuebles, tales como un terreno, una casa, un edificio, un local comercial, o como en este caso, la tierra agraria, entre otros.

Entre los modos o formas que dan lugar al derecho de propiedad, De Vidal⁴², los clasifica en: por su amplitud, universales y singulares; por los actos y formas que se emplean para que se configure el efecto adquisitivo, simples y complejos; por el momento en que se realizan, *inter vivos* y *mortis causa*; por su patrimonialidad, oneroso y gratuito; por quién o como se adquiere, originario y derivado.

En ese sentido, los bienes se pueden adquirir a título universal cuando varias personas adquieren en proporción sobre el mismo bien, mientras que se adquiere de forma singular, cuando una persona adquiere la totalidad del bien. Se adquieren de forma simple con una sola transacción, por ejemplo, la compraventa. A su vez, es complejo cuando previamente se requiere de un procedimiento, por ejemplo, la usucapión.

Es *inter vivos* cuando la transacción se da entre personas vivas, mientras que, *será mortis causa*, en el caso de una sucesión. Los modos onerosos y gratuitos, se diferencian en que, en el primero existe de por medio una contraprestación por la transmisión de la propiedad, lo cual no sucede en el modo gratuito.

Finalmente, los modos originarios de adquisición se configuran como un acto único de la persona que lo adquiere, es decir, previamente no existe ningún derecho sobre el bien, como, por ejemplo, la apropiación, que consiste en que las cosas muebles que no pertenecen a nadie, se adquieren por la persona que las aprehenda, salvo las previsiones de las leyes y reglamentos. Así también, otra forma originaria se encuentra en la accesión, que ocurre cuando el propietario de un bien adquiere por accesión lo que se une o adhiere materialmente a él. Por su parte, los modos derivados de adquisición implican la existencia de una persona que transmite su propiedad a otra, es decir, se tiene un transferente y un adquirente; como es el caso de la compra venta, en donde existe de por medio una manifestación de voluntad mutua de entregar y recibir la propiedad de un bien.

⁴² Marina Mariani de Vidal, *Derechos reales*, t. 1 (Buenos Aires: Zavalía, 2009), 311.

Ahora bien, en el Código Civil peruano existen cinco formas de adquirir la propiedad, y estas son: la apropiación, la especificación y mezcla, la accesión, la transmisión y la prescripción.

En la apropiación, como ya se adelantó, existe una aprehensión sobre un bien que previamente no ha pertenecido a alguien o no existe propietario que así lo reclame, como sucede en los casos de apropiación de cosas libres.

La especificación y mezcla, la primera sucede cuando una persona crea un objeto a partir de un bien que no le pertenece, mientras que la segunda se da como producto de bienes pertenecientes a dos personas distintas.

La accesión es una forma de adquirir la propiedad que se da respecto a todo lo que se adhiera a un determinado bien.

Por último, la prescripción adquisitiva se adquiere a través de la posesión continua, pacífica y pública como propietario, durante diez años.

En cuanto a la transmisión de bienes inmuebles, el Código Civil dispone que la sola obligación de enajenar un inmueble determinado hace al acreedor propietario de él, salvo disposición legal diferente o pacto en contrario⁴³, es decir, la obligación contenida en un contrato, transmite la propiedad, siendo necesario únicamente la manifestación de voluntad de ambas partes de transferir la propiedad, con excepción de aquellos casos en los que una ley establece una determinada formalidad para constituir el derecho de propiedad.

Y cuando existan diferentes acreedores sobre un mismo bien, como por ejemplo un terreno agrícola, se ha establecido la preferencia de quien tenga buena fe y cuyo título fue el primero en inscribirse, o en su defecto, cuando el título sea de fecha anterior, prefiriéndose al título contenido en un documento de fecha cierta y con mayor antigüedad⁴⁴. Aquí entra a tallar la importancia que tiene el Registro, cuya finalidad es dar a conocer a los terceros, todas las relaciones jurídicas que se han dado alrededor del bien, dando así seguridad jurídica y económica a quienes pretendan adjudicárselo; y, además, se establece la oponibilidad de derechos reales o de diferente naturaleza sobre inmuebles.

La Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas⁴⁵, define la palabra “tierras” en el régimen agrario, como todo predio susceptible de tener uso agrario, estando comprendidas las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos

⁴³ Artículo 949 del Código Civil.

⁴⁴ Artículo 1135 del Código Civil.

⁴⁵ Publicada el 18 de julio de 1995.

forestales y de fauna, las tierras eriazas, así como, las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos; y en general, cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano, asimismo, señala que el régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la mencionada Ley.

Lo resaltante de esta ley es que hace una interpretación de los artículos 70° y 80° de la Constitución, entendiendo que las garantías ahí previstas, por ningún motivo imponen limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en la Ley, de igual manera, hace mención a la garantía del Estado para el acceso de las personas a la propiedad de las tierras, para lo cual se debe cumplir con las normas del derecho sustantivo que las regule.

A su vez, el Reglamento de la Ley N° 26505, Decreto Supremo N° 011-97-AG⁴⁶, regula el derecho de propiedad de las tierras, estableciendo que éstas se regulan por las normas del Código Civil y la Ley N° 26505, disponiendo que las tierras que pueden ser otorgadas a la inversión privada son todas aquellas susceptibles de tener aprovechamiento agropecuario.

Ahora bien, las tierras que se adjudican en propiedad son aquellas que fueron otorgadas a título gratuito y revirtieron a su favor, así como las que hayan sido declaradas en abandono, tal como lo dispone la Ley de Reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito, Ley N° 28259⁴⁷; también, las tierras rústicas de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva conforme lo establece el Decreto Legislativo N° 653, de igual modo, las tierras eriazas habilitadas, tal como se dispone en la Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, Ley N° 31145⁴⁸.

En cuanto a la forma de otorgar la propiedad de las tierras, esta se puede dar a través de venta⁴⁹, subasta pública en grandes extensiones⁵⁰ o por ocupación de tierras eriazas a cambio de un proyecto de irrigación⁵¹.

Sobre la titulación de tierras, en un principio estuvo a cargo del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), quien tuvo como sus funciones, las actividades relacionadas con el perfeccionamiento de los títulos de propiedad de los predios rurales

⁴⁶ Publicado el 13 de junio de 1997

⁴⁷ Publicada el 26 de junio de 2004.

⁴⁸ Publicada el 27 de marzo de 2021.

⁴⁹ Conforme lo dispone el artículo 34° del Decreto Legislativo 653.

⁵⁰ Tal como se establece en la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 26505.

⁵¹ De conformidad con en el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 994

comprendidos en el proceso del derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716, normas modificatorias, complementarias y conexas, con el fin de proceder a su inscripción registral⁵², sin embargo posteriormente, como señala Baldovino⁵³, a consecuencia de la aplicación poco ordenada y la búsqueda permanente del cumplimiento de metas ocasionados por los préstamos de endeudamiento, aunado a la desatención por la formalización de los territorios comunales, resultó en un mínimo de avance en la consolidación del catastro rural, y por el contrario, en el fomento de los nacientes mercados negros para el tráfico de tierras. Es en este contexto, que el Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, dispuso que el PETT se fusionara por absorción con COFOPRI, lo que originó que desaparezca el PETT, básicamente por no haber cumplido con los objetivos para los cuales había sido creado.

En esta nueva realidad institucional, con el prevalecimiento del COFOPRI, se estableció un nuevo régimen de formalización de la propiedad rural, esto mediante el Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, normas que establecieron los procedimientos de formalización de la propiedad rural vigentes, en la actualidad, señalando además que sus competencias podrán ser transferidas a los gobiernos regionales.

Hoy en día, si un administrado pretendiera formalizar su propiedad rural, son de aplicación las reglas previstas en el Decreto Legislativo N° 653 y su reglamento, que regulan la formalización de los terrenos con extensiones mayores adquiridos a título oneroso; asimismo, el Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, que desarrollan el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales. Dichas disposiciones se aplican conjuntamente con los lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 0556-2015-MINAGRI⁵⁴.

Finalmente, el derecho de propiedad sobre las tierras eriazas también se puede adquirir por medio de un procedimiento que se denomina “denuncio”, el cual es otorgado solamente para la ejecución de estudio de irrigación y/o drenaje⁵⁵, y cuyo derecho de propiedad sobre las tierras caduca si el adjudicatario no ejecuta las obras de irrigación y/o drenaje dentro de los

⁵² Artículo 3° del Reglamento de Organización y Funciones del PETT, Decreto Supremo N° 057-92-AG, publicado en el diario oficial El Peruano el 17.05.1993.

⁵³ Silvana Baldovino, *Una primera mirada: Situación Legal de la Tenencia de Tierras Rurales en el Perú* (Lima: Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú, 2016), 42.

⁵⁴ Sobre la vigencia de esta norma se debe precisar que, si bien esta concluyó el 14 de diciembre del 2012, el procedimiento de formalización que establece continúa vigente por parte de los gobiernos regionales.

⁵⁵ De conformidad con el artículo 27° del Decreto Legislativo 653.

plazos establecidos en el contrato, o las ejecuta sin observar las especificaciones técnicas contenidas en el proyecto de factibilidad⁵⁶.

2.2 Extinción de la propiedad sobre la tierra agraria

El ordenamiento jurídico peruano regula cuáles son las causales que configuran la extinción de la propiedad. Al respecto, Enrique Varsi⁵⁷, considera que los derechos reales, especialmente el derecho de propiedad, al tener entre sus características, la perpetuidad, está dotado de estabilidad y permanencia, pues los derechos reales se han creado para mantenerse en el tiempo, añade que las causales previstas en el Código Civil, no son taxativas, es decir, puede haber otras causales creadas por leyes⁵⁸.

Sobre el particular, cierta parte de la doctrina suelen diferenciar dos tipos de extinción del derecho de propiedad: las absolutas y relativas⁵⁹, los cuales, según Guillermo Borda⁶⁰, entiende que es absoluta cuando la extinción del dominio no se adquiere por ninguna persona, mientras que, la extinción se configura cuando la pérdida del dominio de una persona suponer ser adquirida por otra. Por ejemplo, se está frente a una extinción absoluta cuando un bien se destruye o en la conversión en bien de dominio público; y, una extinción relativa se encuentra en materia de sucesiones.

El Código Civil peruano⁶¹ regula las siguientes formas de extinción de la propiedad:

- Adquisición de un bien por otra persona: La propiedad sobre un bien, es transferida a favor de otra persona, esto, naturalmente provoca la pérdida de la propiedad del transferente (persona que transfiere) y la adquisición por parte de la otra (adquirente). Un ejemplo de esto se da por compraventa, permuta, donación, cesión o dación en pago de tierras agrarias.
- Destrucción o pérdida total o consumo del bien: Este supuesto se da cuando el bien es devastado, perdiendo sus caracteres esenciales, el bien deja de servir para la finalidad con la que fue concebido. Un ejemplo de la destrucción se observa en terremotos o inundaciones de tierras por salidas y desvíos del cauce de un río.
- Expropiación: Gómez de Mercado⁶² sostiene que este supuesto se configura bajo cualquier forma de intervención administrativa que implique la privación singular

⁵⁶ Artículo 28 del Decreto Legislativo 653.

⁵⁷ Enrique Varsi Rospigliosi, *Tratado de Derechos Reales*, t. 2 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Lima, 2017), 128.

⁵⁸ Varsi, *Tratado de Derechos*, 222.

⁵⁹ Daniel Peñailillo Arévalo, *Los bienes. La propiedad y otros derechos reales* (Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 2014), 155.

⁶⁰ Guillermo Borda, *Tratado de derecho civil. Derechos reales*, t. 1 (Buenos Aires: La Ley, 2008), 344.

⁶¹ Artículo 968° del Código Civil.

de la propiedad privada, acordada imperativamente en virtud de una causa de utilidad pública o interés social, y que conlleva la correspondiente indemnización. Un ejemplo claro de esta figura son las expropiaciones que se llevaron a cabo con ocasión de la Reforma Agraria promovida por Velasco Alvarado.

- Abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado: La Ley N° 26505 establece que el abandono de tierras a que se refiere la Constitución⁶³ está referido a las tierras que han sido adjudicadas en concesión por el Estado en caso de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella.

Sobre el abandono, se coincide con lo señalado por Figallo Adrianzén⁶⁴, quien considera que, de esta manera, la Ley ha vaciado de contenido el instituto del abandono de la tierra e incurre en el absurdo de confundirlo con la resolución del contrato de adjudicación de tierras por incumplimiento del concesionario. Entonces, agrega Figallo, esta interpretación forzada de lo que es el abandono busca limitar las posibilidades para que el Estado pueda intervenir en los derechos de propiedad sobre las tierras, pues, el abandono como tal, se encuentra regulado en el Código Civil, resultando innecesario lo dispuesto por la Ley N° 26505.

El profesor Jorge Avendaño⁶⁵ por su parte, nos dice que es de interés de la sociedad y de la economía que los bienes generen riqueza, por lo que se podría entender que el abandono es una suerte de sanción al propietario debido a su falta de trabajo sobre el bien.

En mismo sentido es que el abandono de tierras rústicas se ha recogido en la Ley N° 653 y su reglamento, disponiendo que aquellas tierras que han permanecido incultas durante dos años consecutivos, quedarán incorporadas al dominio público, quedando el procedimiento en manos de la Secretaria de Asuntos Productivos y Extractivos de la Región o quien haga sus veces, de oficio o a petición de parte.

Dejando a salvo los supuestos de extinción de la propiedad que recoge el Código Civil, la renuncia se posiciona como otra forma de extinción del derecho de propiedad, y aun cuando esta no se encuentre regulada expresamente por una norma en particular, lo cierto es que, el Tribunal Registral a través de la Resolución N° 096-2007SUNARP-TR-T del 2 de

⁶² Francisco García Gómez de Mercado, *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados* (Granada: Editorial Camares, 2000), 6.

⁶³ Artículo 88, segundo párrafo.

⁶⁴ Guillermo Figallo Adrianzén, “El nuevo régimen de propiedad de las tierras,” *Temas de derecho agrario*, n° 2 (1998): 79-86.

⁶⁵ Jorge Avendaño Valdez, “El derecho de Propiedad en la Constitución,” *Themis Revista de Derecho*, n° 30 (1994): 117, accedido el 8 de mayo del 2022. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11406>

mayo de 2007, reconoció la posibilidad de la extinción de la propiedad por renuncia del titular, disponiendo lo siguiente:

Cabe la posibilidad que el propietario renuncie o abandone el bien. Aunque dicha causal no está prevista expresamente como modo extintivo de la propiedad en el artículo 868 indicado, nuestro sistema jurídico tampoco lo proscribire. De ahí que Gonzales Barrón (en tesis que comparte este Colegiado) afirme que *“el listado de causas extintivas de la propiedad establecido en dicho artículo no es taxativo, sino uno meramente enunciativo”*. En ese sentido, y como lo ha establecido reiteradamente esta Sala, es factible que el propietario se deshaga de un bien de su propiedad a través de la figura jurídica de la renuncia o abandono.

Este razonamiento fue empleado como fundamento en el centésimo noveno Pleno del Tribunal Registral, que es de observancia obligatoria, indicando lo siguiente: “Es inscribible la cancelación de la inscripción del derecho de propiedad sobre todo el predio y su consiguiente desinmatriculación por renuncia de su titular, siempre que ello no afecte derechos de terceros”⁶⁶.

La accesión - como un modo de adquirir la propiedad originario - que ocurre cuando determinados bienes se adhieren a otro bien, dando lugar a un solo bien, como en el caso de avulsiones, también es una forma de extinción de la propiedad, pues ambos propietarios pierden sus bienes, los cuales han pasado a formar uno solo.

Finalmente, la Ley N° 653 también ha previsto la caducidad como un modo de extinguir el derecho de propiedad sobre las tierras eriazas, lo cual sucederá cuando el comprador no las destina al uso agrario para el que las adquirió, dentro del plazo fijado en el respectivo contrato, debiendo necesariamente establecerse la mencionada condición en el contrato.

Un ejemplo de caducidad de derecho se encuentra en el caso del señor Luis Alfredo Huaraca Gutiérrez⁶⁷, quien adquirió mediante contrato de otorgamiento de terrenos eriazos para usos agrarios, 7648 m² de terrenos eriazos, ubicados en el distrito de Villa el Salvador, estableciéndose en una cláusula del contrato la caducidad del derecho de propiedad por incumplimiento del destino agrario del terreno, lo cual sucedió y dio lugar a que, mediante Resolución Ministerial N° 0722-2000-AG de fecha 18 de septiembre de 2000, se declare la caducidad parcial del terreno en mención y se revierta el dominio al Estado.

⁶⁶ Acta del CIX Pleno del Tribunal Registral. 2013. 60, <https://www.gob.pe/institucion/sunarp/informes-publicaciones/1296819-cix-pleno-del-tribunal-registral>

⁶⁷ Resolución Ministerial N° 0449-2017-Minagri de fecha 8 de noviembre de 2017.

2.3 Modos de adquisición del uso de la tierra agraria

El cambio de uso de la tierra se define como aquel procedimiento mediante el cual se ubica e identifica bajo criterios ambientales un área con cobertura boscosa con capacidad de uso mayor⁶⁸ para cultivos a fin de implementar actividades agrícolas⁶⁹.

El Ministerio de Agricultura y Riego, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAA), es la encargada de la ejecución, supervisión, promoción, y la difusión de la conservación del suelo.

El vigente Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (en adelante RCTCUM), aprobado por Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, cuya aplicación es de alcance nacional, conceptualiza el recurso tierra involucrando componentes de suelo, clima, relieve, presencia o ausencia de cobertura vegetal, así como los resultados de la actividad humana presente y pasada.

Asimismo, el RCTCUM, establece tres categorías de uso: Grupo de CUM, Clase de CUM, y Sub clase de CUM. De las cuales, solamente se desarrolla el Grupo CUM, categoría que representa la más alta abstracción de la CTCUM, que agrupa a las tierras de acuerdo a su máxima vocación de uso; es decir a tierras que presentan características y cualidades similares en cuanto a su aptitud natural para la producción sostenible, siendo estos grupos de CUM que establece el reglamento, los siguientes:

- a) Tierras aptas para cultivo en limpio (Símbolo A). Reúne a las tierras que presentan características climáticas, de relieve y edáficas para la producción de cultivos en limpio, que demandan remociones o araduras periódicas y continuadas del suelo. Estas tierras, debido a sus características ecológicas, también pueden destinarse a otras alternativas de uso, ya sea cultivos permanentes, pastos, producción forestal y protección, en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible.
- b) Tierras aptas para cultivos permanentes (Símbolo C). Reúne a las tierras cuyas características climáticas, relieve y edáficas no son favorables para la producción de cultivos que requieren la remoción periódica y continuada del suelo (cultivos en limpio), pero permiten la producción de cultivos permanentes, ya sean arbustivos o arbóreos (frutales principalmente). Estas tierras, también pueden destinarse a otras alternativas de

⁶⁸ Según el numeral 3.4 del artículo 3 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, la capacidad de uso mayor se define como aquella aptitud natural de una superficie geográfica para generar bienes y servicios en forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos.

⁶⁹ Artículo 5 del Reglamento de Gestión Forestal.

uso, ya sea producción de pastos, producción forestal, protección, en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible.

- c) Tierras aptas para pastos (Símbolo P). Reúne a las tierras cuyas características climáticas, relieve y edáficas no son favorables para cultivos en limpio, ni permanentes, pero sí para la producción de pastos naturales o cultivados, que permitan el pastoreo continuado o temporal, sin deterioro de la capacidad productiva del recurso suelo. Estas tierras, según su condición ecológica (zona de vida), podrán destinarse también para producción forestal o protección cuando así convenga, en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible.
- d) Tierras de aptitud forestal (Símbolo F). Son aquellas que, por su valor intrínseco, características ecológicas y edáficas, tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación. En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, son denominadas Tierras de Capacidad de Uso Mayor Forestal.
- e) Tierras de protección (Símbolo X). Son aquellas que, por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, no son aptas para el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo. Las tierras de protección se destinan a la conservación de las fuentes de agua, nacientes o cabeceras de cuencas, riberas de ríos hasta del tercer orden, y a la protección contra la erosión. En estas es posible la recolección y aprovechamiento de productos forestales no maderables, el manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre, así como usos recreativos y actividades educativas o de investigación científica, en la medida en que no se afecte su existencia ni sus funciones protectoras. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley N° 29763, son denominadas Tierras de Capacidad de Uso Mayor para Protección.

A su vez, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 dispone que, en tierras de dominio público con bosques clasificados con CUM para cultivo en limpio o cultivos permanentes⁷⁰, SERFOR puede autorizar el cambio a uso agropecuario, previa opinión

⁷⁰ El Ministerio de Desarrollo Agrario y riego define las tierras de cultivo limpio como aquellas tierras aptas para agricultura arable e intensiva y apropiada para cultivos diversificados que tienen una o más cosechas al año. Estas tierras son las de mayor calidad agrológica; por su parte, las tierras de cultivos permanentes son aquellas con condiciones ecológicas no adecuadas para la remoción periódica del suelo o para un desarrollo económico con cultivos en limpio, pero que permiten el manejo de cultivos perennes, como los frutales.

vinculante del Ministerio del Ambiente y respetando la zonificación ecológica y económica por el gobierno regional o local⁷¹.

La Ley N° 29763, prohíbe el cambio de uso actual en tierras forestales o de protección, con o sin cobertura forestal a usos agropecuarios, asimismo, prohíbe entrega de títulos de propiedad, documentos de posesión, así como cualquier otro tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios. Tal es así que el Reglamento para la Gestión Forestal de la mencionada ley⁷² ha tipificado como infracción muy grave el cambio de uso de la tierra sin la debida autorización.

Es así que, para la autorización de cambio de uso actual en tierras de dominio público que suponga retirar cobertura forestal, el Reglamento⁷³ exige una autorización previa a la adjudicación, así como contar con una autorización previa para el retiro de la cobertura forestal. Dichas autorizaciones requieren de una opinión previa vinculante del Ministerio del Ambiente, y solo procederá cuando las tierras se encuentren técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes.

En el Reglamento, entre los requisitos que se evalúan para estimar la solicitud de cambio de uso, además de la compatibilidad del proyecto con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, se encuentran los siguientes: resultado de la zonificación ecológica y económica o zonificación forestal aprobada; existencia de hábitats críticos; existencia de especies amenazadas o protegidas por convenios o endémicas; presencia de áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas; estado sucesional del bosque; protección de fajas marginales de los ríos⁷⁴; potencial para provisión de servicios de los ecosistemas y mantenimiento de un mínimo del 30% del área total con cobertura forestal del proyecto.

Por otra parte, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, señalan que los proyectos de inversión, cuya actividad genere impactos negativos, necesariamente deberán contar la certificación ambiental, detallándose en el Anexo II de la norma, la lista de los proyectos sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁷¹ Aquí es importante resaltar que la Ley no incluye a las tierras con capacidad de uso mayor para pastoreo en los procedimientos de autorización de cambio de uso actual de la tierra.

⁷² Literal c) del artículo 207.3 del Decreto Supremo N° 018-2015-Minagri, Reglamento para la Gestión Forestal.

⁷³ Artículo 122 del Decreto Supremo N° 018-2015-Minagri.

⁷⁴ Según la Ley de Recursos Hídricos, las fajas marginales son espacios en las riberas de las fuentes de agua delimitados por la ANA para la protección del recurso hídrico, en donde se prohíben actividades agrícolas, industriales y/o de urbanización (uso poblacional).

Posteriormente, se emitió la resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, mediante la cual se aprueba la primera actualización de la mencionada lista, incluyendo el cambio de uso del suelo con fines de ampliación de la frontera agrícola.

Respecto al procedimiento administrativo para la autorización de cambio de uso actual de la tierra, este lo tiene a cargo Serfor y los Gobiernos Regionales, ello de conformidad con el Decreto Supremo N° 011-2007-AG, que aprueba las transferencias de facultades correspondientes a las funciones específicas del artículo 51 de la Ley N° 27867.

De esta forma, de los Gobiernos Regionales que recibieron las funciones específicas en materia agraria concerniente a otorgar permisos, autorizaciones o concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional, al año 2016, el Gobierno de San Martín es el único que tenía detallado en el TUPA el procedimiento de cambio de uso por capacidad de uso mayor del suelo⁷⁵, el cual, según la Ordenanza Regional N° 026-2017-GRSM/CR, iniciaba con una solicitud con carácter de declaración jurada dirigida al Director Ejecutivo de Administración y Conservación de los recursos naturales, presentando además una copia simple de certificación ambiental aprobada por el MINAGRI (en caso corresponda), así como una carta de compromiso de pago en caso requiera inspección ocular, carta de compromiso de pago por derecho de aprovechamiento de especie y el respectivo pago por derecho de trámite.

Por su parte, el procedimiento ante SERFOR fue ratificado mediante Decreto Supremo N° 130-2018-PCM, e inicia con una solicitud dirigida al Director General de la Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre, así también, es necesario indicar el número de Resolución Administrativa que aprueba el estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, del proyecto productivo con fines agropecuarios emitida por el MINAGRI, presentar el estudio técnico para el cambio de uso actual de la tierra, el cual debe incluir el plano del área objeto de cambio de uso que identifique la zona de cobertura forestal a mantener, propuesta de proyecto productivo y consignar el día de pago y número de la constancia del mismo.

Otra vía para adquirir el uso agrario se encuentra en la Ley 26505, así como en el Reglamento de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 26505, Decreto

⁷⁵ Sylvia Reátegui y Javier Arce, "Cambio de uso actual de la tierra en la Amazonía peruana," *Cooperación Alemana* 16, n° 1 (2016): 6-8, accedido el 15 de junio de 2022. https://issuu.com/educ007/docs/cambio_de_uso_de_suelo

Supremo N° 026-2003-AG y la Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG, dispositivos que regulan el otorgamiento de tierras eriazas⁷⁶ del Estado para la pequeña agricultura.

En la realidad local, en el Gobierno Regional de Piura⁷⁷, los requisitos para solicitar tierras eriazas para fines agrarios son: a) Solicitud simple dirigida al Gerente Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Pro Rural y Estatal; b) Si representas a una persona jurídica, necesitarás una vigencia de poder como representante legal; c) Plano perimétrico en coordenadas UTM, a escala 1/5000 o 1/10000 para terrenos hasta de 10 hectáreas o escala 1/25000; d) Para predios de mayor extensión, plano de ubicación a escalas 1/25000 y memoria descriptiva autorizados por un ingeniero colegiado; e) Certificado de búsqueda catastral; f) Certificado que acredite que el terreno no está sobre zona de expansión urbana; g) Estudio de factibilidad técnico económico a nivel de perfil.

Como se puede colegir, cualquier persona podría solicitar un terreno eriazo a fin de convertirlo en tierra fértil para la producción agraria, adquiriendo de esta manera el uso agrario. Asimismo, se puede concluir que ambos modos de adquisición del uso agrario, ya sea mediante el cambio de uso o el otorgamiento de tierras eriazas del Estado para la pequeña agricultura, suponen previamente la existencia de un acto administrativo constitutivo de derecho que, emitido por la autoridad competente, habilita al administrado a poder tener el derecho al uso agrario.

2.4 Extinción del uso agrario

De lo expuesto anteriormente sobre la adquisición del uso agrario, se puede deducir que la extinción del uso agrario se puede dar a través del cambio de uso, esto es, del uso agrario al uso urbano.

En ese sentido, si bien la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, Ley N° 653, señala que son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana las tierras rústicas que así hayan sido calificadas por el Ministerio de Agricultura, es la propia Ley N° 653, quien prevé la posibilidad de que la calificación de las tierras rústicas, pueda ser modificada mediante Decreto Supremo.

Y es que la Secretaría de Asuntos Productivos y Extractivos Regional, así como la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica, son los órganos encargados de certificar que

⁷⁶ Sobre el concepto de tierras eriazas, la Resolución Ministerial N° 0581-2015-Minagri, las define como aquellas tierras ubicadas dentro del territorio nacional que no son explotadas para fines agrarios por falta o exceso de agua.

⁷⁷ Plataforma digital única del Estado Peruano, “Solicitar tierras del Estado (eriazas) en parcelas para pequeña agricultura en el Gobierno Regional de Piura,” <https://www.gob.pe/13029-solicitar-tierras-del-estado-eriazas-en-parcelas-para-pequena-agricultura-en-el-gobierno-regional-de-piura>

un predio rústico en trámite de habilitación urbana, no se encuentra calificado como agrícola intangible, esto según se detalla en el reglamento de la Ley N° 653.

Con lo cual, una persona que es propietaria de un terreno agrario o que ha adquirido el uso agrario mediante un acto administrativo, puede extinguir el uso agrario del bien, con fines de expansión y habilitación urbana, siempre y cuando, el Ministerio de Agricultura, a través de un Decreto Supremo no haya calificado al bien como agrícola intangible, para lo cual, el Gobierno Regional organizará el expediente administrativo, recabando la opinión favorable del Concejo Provincial y de la Secretaría Regional de Asuntos Productivos y Extractivos, y una vez obtenido el informe favorable, se elevará al Ministerio de Agricultura⁷⁸.

2.5 Derechos reales que recaen sobre la propiedad de la tierra agraria

Antes de describir cuáles son los derechos reales que recaen sobre la propiedad agraria, es menester definir qué es lo que se entiende comúnmente por derecho real. Así, y sin ánimos de profundizar en las distintas teorías sobre el tema, se considera el concepto dado por Héctor Lafaille⁷⁹, quien refiere que el derecho real puede entenderse como “aquel poder jurídico que ejerce directa o indirectamente una persona sobre la cosa para su aprovechamiento total o parcial y que es oponible a cualquier otro”.

Y particularmente, en materia de derecho agrario, Gonzáles Linares⁸⁰ conceptualiza a los derechos reales agrarios, de la siguiente manera:

Los derechos reales agrarios consisten en el poder jurídico directo e inmediato que ejerce el productor agrario sobre los bienes de naturaleza productiva o frugífera con el cultivo de vegetales o la cría de animales aprovechando la fuerza de los recursos naturales renovables en un ambiente agrario sano y ecológicamente equilibrado, destinado al consumo humano.

Entre las características más resaltantes de los derechos reales que destaca Ramírez Cruz⁸¹ se encuentra la oponibilidad frente a los terceros (*erga omnes*), es decir, quien ostenta el derecho puede usar el bien de forma inmediata, sin necesidad de contar con el permiso de otra persona; derecho de persecución (*ius persecuendi*), el cual podrá ser ejercido por el titular del derecho real, tanto en contra del propietario original como ante el nuevo propietario o ante cualquier poseedor que impidan el ejercicio del derecho; es un derecho de carácter absoluto

⁷⁸ Este procedimiento se encuentra descrito en el Decreto Supremo N° 048-91-AG.

⁷⁹ Héctor Lafaille, *Derecho Civil – Tratado de los Derechos Civiles* (Buenos Aires: Ediar, 1943), t. 3, vol. 1, 15.

⁸⁰ Nerio González Linares, *Derecho Agrario Contemporáneo y Derecho Civil* (Lima: Editorial San Marcos, 2011), 234.

⁸¹ Eugenio María Ramírez Cruz, *Tratado de derechos reales*, 3ª ed. (Lima: Rodhas, 2007), 28-30.

en tanto y en cuanto los terceros tienen un deber de abstención; es inherente, pues, tanto el transcurso del tiempo como el cambio de titular, no afecta al bien; y por último, es un derecho taxativo por cuanto serán derechos reales los que así sean reconocidos por la Ley.

El Derecho Civil⁸², distingue entre los derechos reales, a los derechos reales sobre cosa propia, entre los que se encuentran la propiedad, el condominio y la posesión; y los derechos reales sobre cosa ajena, tales como el usufructo, el derecho de uso, de habitación, de superficie y la servidumbre. Igualmente, son derechos reales sobre cosa ajena, la garantía, es decir, la prenda, la hipoteca y la anticresis.

González Linares⁸³ describe cuáles son las características de los derechos reales agrarios que los distingue de los derechos reales típicos civiles, siendo los siguientes: actos estrictamente materiales, están directamente unidos a las fuerzas de los recursos naturales renovables, son absolutos preponderantemente posesivos, agroambientales, manifestación objetiva de las actividades agrarias, son instrumentos de producción agraria y son derechos reales especiales.

Se coincide con las características mencionadas por Nerio González, con excepción de la última, pues los derechos reales no pueden ser entendidos al margen de la norma que los creó y regula, de lo contrario dejarían de ser derechos reales propiamente y pasarían a formar parte de una nueva orden de regulación.

Dicho de otra forma, el hecho de que determinadas normas especiales prevean la regulación de ciertos derechos reales, no es razón suficiente para creer que forman parte de un grupo especial de derechos reales. Tal es así que la Ley N° 26505 señala que el régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la Ley, mientras que el Reglamento de la mencionada Ley, indica que el derecho de propiedad sobre las tierras en el régimen agrario y los demás derechos reales que le son inherentes, se regulan por las normas del Código Civil y la Ley N° 26505, encontrándose libre de cualquier limitación respecto de su extensión o ejercicio, lo que es reafirmado por el Decreto Legislativo 653.

Es decir, nuestro ordenamiento jurídico concibe la existencia de derechos reales sobre las tierras agrarias, los que, a su vez, se componen por los regulados en el Código Civil peruano, los cuales deberán ser aplicados en concordancia con las leyes especiales que rijan cada situación.

Habiendo definido lo que es un derecho real y su aplicación sobre las tierras agrícolas, a continuación, se desarrolla qué derechos reales son los que recaen en la propiedad agraria,

⁸² Lucrecia Maisch Von Humboldt, *Los derechos reales* (Lima: Instituto Pacífico, 2015), 14.

⁸³ González, "Derecho Agrario Contemporáneo," 235-8.

no sin antes señalar, que el 3 de mayo de 2016, a través de la Resolución Ministerial N° 0181-2016-Minagri, se dispuso que el Ministerio de Agricultura y Riego asuma la titularidad de dominio respecto de los terrenos inscritos a nivel nacional en el Registro de la Propiedad inmueble de los Registros Públicos, indistintamente a nombre de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Dirección General de Agricultura, Zonas Agrarias, Direcciones Regionales Agrarias Sub Direcciones Regionales Agrarias, Unidades Agrarias Departamentales, o de las dependencias que hagan sus veces, adquiridos por este Ministerio, en representación del Estado, en aplicación del Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria, y del Decreto Legislativo 653, notificándose con dicha resolución a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

Lo que significa que la regulación de los derechos reales sobre los bienes inmuebles con carácter agrario cuya titularidad se encuentre debidamente inscrita a favor del Ministerio de Agricultura y Riego, estarán a cargo de las leyes emitidas por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, como por ejemplo la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y demás normas vinculadas con la materia.

Como corolario se puede afirmar que los derechos reales aplicables a las tierras agrarias, además de las que se encuentran expresamente en el Código Civil, también son de observancia obligatoria aquellas contenidas en las normas especiales con sus propios términos.

Habiendo realizado la precisión sobre los titulares de los terrenos agrícolas, corresponde mencionar cuáles son los derechos reales aplicables sobre las tierras agrarias. Así, el primer derecho real regulado por el Código Civil es la posesión, entendido por la doctrina como el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad, actuando el poseedor en apariencia de algunas de las características propias del dominio (uso, disfrute o goce, disposición y reivindicación), los cuales incluyen además los poderes de uso, disfrute, defensa, accesión, usucapión, disposición, e indemnización por mejoras y afectación⁸⁴; de esta forma, la posesión, según Savigny, busca reprimir la violencia entre los privados que disputan el mejor derecho a poseer un bien, debiendo para ello brindarse protección a quien ejerza posesión efectiva del bien⁸⁵.

Contrariamente a lo dispuesto en la Ley N° 26505 y su reglamento, la Resolución Ministerial N° 0029-2020-Minagri, estableció los lineamientos para el otorgamiento de

⁸⁴ José Alberto Vieira, *Direito Reais* (Lisboa: Coimbra, 2008), 612-3.

⁸⁵ Frederic Charles Savigny, *Tratado de la posesión según los principios del Derecho romano* (Madrid: Imprenta de la Sociedad Literaria y Tipográfica, 1845), 9.

constancias de posesión con fines de formalización de predios rústicos⁸⁶, el cual, según la referida Resolución Ministerial, no implica reconocimiento de derecho real alguno sobre éste, disposición que contraviene lo reglado en el reglamento de la Ley N° 26505, por lo que, al ser de inferior jerarquía que los reglamentos, se puede concluir válidamente la aplicación de los derechos reales sobre la tierra agraria.

El segundo derecho real que se encuentra en el Código Civil es el usufructo, el cual confiere las facultades de usar y disfrutar temporalmente de un bien ajeno, el que, a su vez, puede constituirse por: ley cuando expresamente así lo determina; contrato o acto unilateral y por testamento. Asimismo, se establece un plazo máximo de 30 años para la persona jurídica que ejerce este derecho, el cual deberá ser ejercido en la forma normal y acostumbrada del bien usufructuado.

El Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, Ley N° 29151, Decreto Supremo N° 008-2021-Vivienda, regula el usufructo definiéndolo como el derecho de usar y disfrutar temporalmente de un predio de dominio privado estatal, y excepcionalmente, puede constituirse sobre predios de dominio público, añadiendo que, cuando el usufructo se constituye a favor de un particular es a título oneroso.

El Decreto Supremo N° 008-2021-Vivienda establece también que la constitución del derecho de usufructo se puede otorgar hasta por un plazo de treinta años, renovables, el cual debe establecerse en la resolución aprobatoria, bajo sanción de nulidad, pudiendo constituirse mediante convocatoria pública o de manera directa.

Para la constitución directa del derecho a usufructo, el reglamento de la Ley N° 29151 dispone entre sus causales, cuando el predio se encuentra en posesión por un plazo mayor a dos (02) años por el solicitante; es decir, una persona en posesión de tierra agraria, puede solicitar ante la entidad propietaria del predio o, cuando el predio es de propiedad del Estado, ante la SBN o el Gobierno Regional, el derecho a usufructuar⁸⁷.

El tercer derecho real es la superficie, por el cual el superficiario goza de la facultad de tener temporalmente una construcción en propiedad separada sobre o bajo la superficie del suelo, el mismo que no puede durar más de 99 años, y que, a su vencimiento, el propietario del suelo adquiere la propiedad de lo construido reembolsando su valor, salvo se pacte algo distinto, además, este derecho real puede constituirse *inter vivos* o *mortis causa*, y es

⁸⁶ Según el artículo 4 del Decreto Supremo N° 035-2004-AG, son predios rústicos los ubicados en la zona rural destinados a la actividad agropecuaria, y que aun cuando estén incluidos en la zona de expansión urbana, todavía no cuentan con habilitación urbana.

⁸⁷ El procedimiento para la constitución del usufructo se encuentra previsto en el artículo 170° del Decreto Supremo N° 008-2021-Vivienda.

transmisible con la excepción de una prohibición expresa, asimismo, el derecho de superficie no se extingue por la destrucción de lo construido.

El derecho de superficie es desarrollado también por el Decreto Supremo N° 008-2021-Vivienda, estableciendo que la constitución del derecho de superficie en predios de dominio privado del Estado y de las entidades puede efectuarse por subasta pública y, excepcionalmente, de manera directa, resultando oneroso en favor de particulares, con un plazo de hasta 99 años, además, encontrándose entre las causales para su constitución, la finalidad de ejecutar un proyecto de desarrollo o inversión orientado al aprovechamiento económico y social del predio, como por ejemplo, para uso agrario.

Así, se puede colegir que, en cuanto al derecho de superficie, éste está previsto para los predios de dominio privado del estado, mas no para predios de dominio público, como resultan ser las tierras agrarias y demás recursos naturales, y aun cuando en la práctica suceda que el derecho de superficie funcione en forma indirecta bajo el nombre de concesiones administrativas, éstas no pueden entenderse sino respecto de bienes de dominio privado del estado, tal como señala Romero Romaña, quien pone como ejemplo de ello al Teatro Segura, el cual fue levantado sobre terreno de la Municipalidad de Lima, en virtud de haber solicitado un concesionario el aprovechamiento del terreno por cierto plazo, a cambio de la obligación de construir un edificio, el mismo que, al vencimiento del plazo, debía ser propiedad municipal⁸⁸.

Dicho contexto encuentra su explicación en el Código Civil del año 1936, en cuyos artículos 958° y 959° se concibió por primera vez una regulación sobre el derecho de superficie, entendido como una suerte de usufructo, estableciéndose que podía constituirse sobre tierras *edificables*, de tal forma que quedaba fuera de su ámbito aquellas tierras rurales y agrarias⁸⁹, como sí se permite, por ejemplo, en el Código Civil Comercial Argentino, cuyo artículo 2114° dedicado al derecho de superficie, la define como: “El derecho de superficie es un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno (...)”.

Resumiendo lo señalado, se desprende que nuestro ordenamiento jurídico no prevé el derecho de superficie como posibilidad para ser aplicado sobre bienes de dominio público,

⁸⁸ Eleodoro Romero Romaña, *Los Derechos Reales* (Lima: Editorial P.T.C.M, 1957), 334.

⁸⁹ Luis Felipe Del Risco Sotil, “El Derecho de Superficie,” *Derecho PUCP*, n° 54 (2017): 213, accedido el 25 de setiembre de 2022. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201702.011>

específicamente, sobre recursos naturales, sino que éste se encuentra únicamente respecto a bienes de dominio privado del Estado.

Como cuarto derecho real se tiene a la servidumbre, en la que la ley o el propietario de un predio, impone gravámenes en beneficio de otro que den derecho al dueño del predio dominante para practicar ciertos actos de uso del predio sirviente o para impedir al dueño de éste el ejercicio de alguno de sus derechos, asimismo, la servidumbre tiene carácter de perpetuidad en el tiempo, salvo disposición legal o pacto contrario, además, la servidumbre son indivisibles, consecuentemente, la servidumbre se debe entera a cada uno de los dueños del predio dominante y por cada uno de los del sirviente.

La servidumbre, se conserva por el uso de una persona extraña en tanto lo haga en consideración al predio dominante, sin que el propietario del predio dominante pueda aumentar el gravamen del predio sirviente por hecho o acto propio y, a su vez, el propietario del predio sirviente no puede impedir el ejercicio o menoscabar el uso de la servidumbre, al mismo tiempo, si por razón de lugar o modo la servidumbre le es incómoda, podrá ser variada si no perjudica su uso.

La extinción de la servidumbre ocurre por destrucción total, voluntaria o involuntaria, de cualquiera de los edificios, dominante o sirviente, sin mengua de las relativas al suelo; sin embargo, reviven por la reedificación, siempre que pueda hacerse uso de ellas. Asimismo, las servidumbres se extinguen en todos los casos por el no uso durante cinco años.

Respecto a la servidumbre legal de paso, esta se establece en beneficio de los predios que no tengan salida a los caminos públicos, la misma que, además de ser onerosa, cesa cuando el propietario del predio dominante adquiere otro que le de salida o cuando se abre un camino que de acceso inmediato a dicho predio. También se regula en el Código Civil la servidumbre de paso gratuito, la cual se da cuando una persona adquiere un predio enclavado en otro del enajenante.

Un ejemplo de servidumbre de paso en tierras agrarias se encuentra en los cauces artificiales de las aguas, o también llamados “canales de agua”, en el que, según el Decreto Supremo N° 001-2010-AG, estos canales disponen de los caminos que fueran indispensables para la operación, mantenimiento y vigilancia, esto a fin de que la persona que ejerce el derecho de servidumbre sobre el predio sirviente, pueda ejercer un derecho de uso de agua.

La servidumbre de paso de agua se extingue, según el reglamento de la Ley N° 29338, por incumplimiento por parte de su titular en ejecución de obras respectivas dentro del plazo otorgado, por falta de uso por más de dos años consecutivos, conclusión de la finalidad para la cual se constituyó la servidumbre, destinar la servidumbre, sin autorización previa, a fin

distinto para el cual fue otorgada, vencimiento del plazo por el cual fue otorgada o por conclusión del acuerdo que establece la servidumbre voluntaria.

La autoridad encargada de aprobar la implementación, modificación y extinción de la servidumbre de uso de agua es la Autoridad Nacional del Agua, conforme así se dispone en la Ley N° 29338.

Por otro lado, respecto a la constitución de garantía hipotecaria sobre un predio agrícola, no existe en el ordenamiento peruano ninguna disposición que lo prohíba, de esta forma, la escritura del predio funcionará como garantía frente al crédito hipotecario, sin embargo, este tipo de préstamos con garantía hipotecaria no son ofrecidos por entidad financieras, en cambio, existen cajas municipales, como la Caja Ica que sí ofrece este tipo de préstamos de libre disponibilidad con garantía hipotecaria, pudiéndose ofrecer como garantía un predio agrícola, el cual es tasado por un perito inscrito en el Registro de Peritos Valuadores de la SBS⁹⁰.

De lo hasta aquí expuesto sobre los derechos reales que son susceptibles de ser aplicados a las tierras agrarias, se puede afirmar que sí es posible entender a la tierra agraria como un objeto de un derecho real, pues incluso existen normas de derecho administrativo que han previsto su aplicación. Salvo el caso particular del derecho real de superficie que, como se ha visto, se encuentra excluida para bienes de dominio público.

⁹⁰ Sobre el particular se debe precisar que, las cláusulas y condiciones que impone la Caja Ica en sus contratos de préstamo hipotecario, han sido aprobadas mediante Resolución SBS N° 3429-2018 / Código: 010105 02112018.V2.

Capítulo 3

Naturaleza jurídica de la propiedad agraria

3.1 Cuestiones previas sobre el derecho de propiedad y sus límites

Habiendo descrito en el capítulo anterior cuál es el régimen de las tierras agraria en el Perú, es momento de determinar cuál es su naturaleza jurídica, no sin antes resolver, como primera cuestión, qué se entiende por propiedad.

En ese sentido, teniendo en cuenta que nuestro sistema jurídico tiene sus raíces en las instituciones del Derecho romano, no obstante, el concepto de derecho de propiedad no tuvo lugar en Roma, lo que se debe en gran medida a que el derecho de propiedad “escapa a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se pueda tener sobre una cosa corporal”⁹¹.

La definición clásica de la propiedad liberal moderna tiene su origen en el Código de Napoleón, el que además es considerado por algunos como el Código de la propiedad privada⁹². Es así que, el artículo 544 de este código definió a la propiedad como “el derecho de gozar y de disponer de las cosas de la manera más absoluta dentro de los límites establecidos por las leyes [mi traducción]”⁹³. Algo parecido se dispone en el Código Civil peruano, en cuyo artículo 850 se señala que “el propietario de un bien tiene derecho a poseerlo, percibir sus frutos, reivindicarlo y disponer de él dentro de los límites de la ley”. De Trazegnies⁹⁴ acota que “la propiedad liberal se caracteriza por su perpetuidad e independencia. En realidad, se trata de un derecho de disposición puro, incondicional, no sujeto a plazo ni a vinculaciones ajenas a su propia naturaleza. [En ese sentido, agrega que,] una propiedad temporal no es propiedad en sentido clásico”.

Como se observa, la noción propiedad ha sido materia de interés tanto de los legisladores como de la doctrina, variando su concepción conforme ha ido evolucionando el modo de organizar cada sociedad; no obstante, y sin ánimo de profundizar en las diferentes corrientes doctrinarias que han tratado de definir el derecho de propiedad, J. Masrevery sobre el derecho de propiedad afirma que:

⁹¹ Eugene Petit, *Tratado Elemental de Derecho Romano* (Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2007), 229.

⁹² Mario Badera Bravo, “La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positivación,” *Anales de estudios económicos y empresariales*, n° 5 (1990): 263-86, accedido el 29 de octubre de 2022. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=786017>

⁹³ Pío Laborda y Galindo, *Código Civil Francés traducido y anotado* (Madrid: Don José María Alfonso, 1850), 94. https://books.google.com.pe/books?id=SMI9FGg4rTEC&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

⁹⁴ Fernando De Trazegnies Granda, “La transformación del derecho de propiedad,” *Derecho PUCP*, n° 33 (1978): 82, accedido el 24 de julio de 2022. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.197801.004>

El derecho del hombre a la propiedad procede del estado de naturaleza, en virtud de un derecho natural superior al derecho positivo y basado en las ideas de razón y de justicia. Por su parte, los teóricos de la escuela histórica combaten el idealismo jurídico de los "naturalistas", y por reacción contra las doctrinas de Kant y los principios liberales del siglo XVIII afirman que el derecho de propiedad fue creado en la comunidad de los hombres por la acción lenta del tiempo, que dicho derecho evoluciona y que no debe quedar congelado por la codificación; mientras que, la escuela positivista ha tratado de construir una teoría general del derecho de propiedad sobre un concepto social y materialista, lo que ha llevado a algunos de sus miembros a fijarse tan sólo en la acción de los elementos económicos, hasta llegar a la concepción marxista del materialismo histórico⁹⁵.

En el Perú, como se observó en el primer capítulo del presente trabajo, a raíz del gobierno militar del ex presidente Velasco Alvarado, la concepción de propiedad en materia agraria cambió drásticamente, reinterpretándose la idea de propiedad agraria que hasta 1969 se concebía en nuestro ordenamiento.

Desde nuestra Constitución Política vigente, la propiedad se encuentra regulada en el numeral 16 del artículo 2, otorgándole la categoría de derecho fundamental de la persona⁹⁶. Por su parte, el artículo 70 del mismo cuerpo normativo, describe al derecho de propiedad como derecho inviolable, garantizado por el Estado y que se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la Ley.

Sobre el contenido constitucional del derecho de propiedad, se puede afirmar que este presenta un doble aspecto, el cual, según Castillo Córdova⁹⁷, el primero está conformado por el haz de facultades de acción reconocidas a su titular, las cuales reclaman que el poder público se abstenga de actuar de modo que no perturbe el efectivo ejercicio de los derechos; el

⁹⁵ J. Masrévery, "Derecho Agrario y Justicia Agraria," *Estudios Legislativos*, n° 5 (1971): 19, accedido el 4 de noviembre de 2022. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/d1739251-5cc9-5237-a9fb-3a31358fa88e/>

⁹⁶ Respecto a la propiedad, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03258-PA/C, ha señalado con meridiana claridad en el fundamento 2 lo siguiente: "El derecho de propiedad es un derecho fundamental que guarda una estrecha relación con la libertad personal, pues a través de él se expresa la libertad económica que tiene toda persona en el Estado social y democrático de derecho. El derecho de propiedad garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporal) para el propietario, así como la participación del propietario en la organización y el desarrollo de un sistema económico-social. De ahí que en el artículo 70.º de la Constitución se reconozca que el "derecho de propiedad es inviolable" y que el "Estado lo garantiza".

⁹⁷ Luis Castillo Córdova, "Hábeas Corpus, Amparo y Hábeas Data," en Palomino Manchego, J., 2ª ed., *El Derecho procesal constitucional peruano: estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*, t. 2 (Lima: Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2015), 942. http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/homenaje_domingo_garcia_tomo2.pdf

segundo aspecto, exige al Estado ejecutar las acciones que correspondan con el fin de ordenar y favorecer su real y plena vigencia.

En cuanto a los límites del derecho de propiedad, Juan Cianciardo⁹⁸ postula que los límites vienen dados por la propia naturaleza del derecho, es decir, los derechos nacen limitados en su contenido, siendo estos límites, consustanciales al derecho mismo. Es por ese motivo que su función no recaerá en pretender sacrificar o reducir el contenido de otros derechos, sino que este consistirá en delimitarles desde su interior.

En ese orden de ideas, se puede concluir que el derecho de propiedad, en sentido estricto, nace a partir de la interacción natural del hombre y forma parte indiscutiblemente importante del derecho civil, sin embargo, la propiedad ha estado sujeta a los constantes cambios sociales, y, particularmente en nuestro país, coexisten diferentes formas de propiedad, tal como lo declara el artículo 60 de la Constitución Política.

3.2 Características y atributos de la propiedad

Dentro de las características de la propiedad, se encuentran las siguientes:

- a) Real: La doctrina⁹⁹ entiende por carácter real a aquel poder que recae de forma directa sobre un determinado bien, es decir, sin que intervengan otros sujetos.
- b) Exclusividad: Según Avendaño Valdéz¹⁰⁰, el derecho de propiedad no deja lugar o espacio para otro titular. Es decir, el propietario de un determinado bien excluye cualquier otro derecho incompatible con él.
- c) Perpetuidad: Esta característica, a saber de Gatti¹⁰¹, supone dos limitaciones, la primera es que tiene vocación de subsistencia en tanto y en cuanto el bien no se extinga; la segunda, y en la misma línea que Avendaño¹⁰², es que, en un estado natural de las cosas, el derecho de propiedad no se extingue por la falta de uso del bien.
- d) Absoluta: “Permite que se pueda ejercer sobre el bien todas las facultades posibles”¹⁰³.

Por otra parte, tradicionalmente se ha venido sosteniendo que los atributos de la propiedad son: el uso, el disfrute y la disposición.

- a) El uso: “El derecho a usar es el servirse del bien, utilizarlo para lo cual existe. Se usa una casa habitándola, se usa un automóvil valiéndose de él como medio de transporte”¹⁰⁴.

⁹⁸ Juan Cianciardo, *El conflictivismo en los derechos fundamentales* (Pamplona: Eunsa, 2000), 227.

⁹⁹ Álvaro Zegarra Mulánovich, *Descubrir el Derecho. Las nociones elementales del Derecho Privado y del Derecho Público explicadas de forma sistemática* (Lima: Palestra Editores, 2009), 103.

¹⁰⁰ Avendaño, “El derecho de Propiedad”, 117.

¹⁰¹ Edmundo Gatti, *Propiedad y dominio* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996), 77-9.

¹⁰² Jorge Avendaño Valdez, *Derecho a la propiedad* en Gutiérrez Camacho, w. et al *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. 3ª ed., vol. 1* (Lima: Gaceta Jurídica, 2015), 111.

¹⁰³ Jorge Avendaño Valdez, *Definición de propiedad* en Gutiérrez, W. et al. *Código Civil Comentado, t. 5, 2ª ed.* (Lima: Gaceta Jurídica, 2007), 137.

El derecho de usar o *ius utendi* es aquel en virtud del cual “el propietario hace uso del bien conforme su naturaleza o destino del mismo. Este atributo presupone desde ya el derecho a poseer o *ius possidendi* pues es la forma como el propietario ejercita los demás atributos y sin el cual no puede beneficiarse del bien”¹⁰⁵.

- b) Disfrute: “Se explota una casa arrendándola, se disfruta de un negocio industrial haciéndolo producir. Es en el disfrute donde la propiedad adquiere contenido económico, importancia social y a veces también política. Por ello es este el atributo que debe más urgentemente armonizar con el interés social”¹⁰⁶.

El derecho de gozar o disfrutar o *ius fruendi*, “es aquel por el cual el dueño obtiene para sí el aprovechamiento del bien. Baudry Lacantinerie señala que disfrutar de la tierra importa recoger las cosechas de la misma”¹⁰⁷.

- c) Disposición: “El derecho a disponer o *ius abutendi*, que es el más caracterizado y típico de los atributos del dominio dado que el uso y el goce son actos de administración, por cuya virtud el dueño tiene la libertad de disposición tanto material como jurídica, consumiéndolos, afectándolos, desmembrándolos o desprendiéndose de ellos a título oneroso o gratuito”¹⁰⁸.

3.3 Sobre la función social de la propiedad

No se puede hablar de la función social de la propiedad sin antes comentar la delimitación que encuentra el derecho de propiedad como un derecho fundamental para el desarrollo de la persona. Es así que dos teorías opuestas intentaron darles sentido a los límites de la propiedad, la primera desde una posición individualista y la segunda con un sentido colectivista.

El individualismo llegó de la mano de Adam Smith¹⁰⁹, quien ordena las bases del individualismo económico, eliminó los excesos fisiocráticos, mercantilistas y desaprobó la intervención del Estado como agente económico activo, pues solamente el Estado se limita a defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes, protege a los miembros de la sociedad de actos violentos de otros miembros del mismo grupo y mantienen ciertas obras y establecimientos públicos.

¹⁰⁴ Jorge Avendaño Valdéz, *Atributos y caracteres del Derecho de Propiedad* (Lima: PUCP, 1984), 99-109.

¹⁰⁵ Max Arias Schreiber Pezet, *Exégesis del Código Civil Peruano de 1984 Derechos Reales*, t. 3 (Lima: Normas Legales, 2011), 190.

¹⁰⁶ Avendaño, “Atributos y caracteres,” 101-02.

¹⁰⁷ Arias, “Definición de propiedad,” 190

¹⁰⁸ Arias, “Definición de propiedad,” 191.

¹⁰⁹ Adam Smith. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, 9^{na} reimpresión (México, Fondo de Cultura Económica. Serie de Economía, 1997), 612.

Por su parte, el colectivismo, entendido como el pensamiento que sobrepone la colectividad sobre el individuo, busca socializar la propiedad de la tierra, y a ello se llega, según Néstor Pizarro, de dos formas:

La primera por la abolición de la propiedad privada e individual directa e inmediata, o por procedimientos que debiliten esta propiedad, obliguen a sus titulares a defenderse de ella, o den margen al Estado a una mayor intervención en la adquisición, ejercicio o transmisión de los derechos sobre ella, que conduzcan en forma indirecta al quebrantamiento de la propiedad individual¹¹⁰.

Ambas teorías encuentran su sustento en la absolutización de sus objetos, esto es, el individuo y de la colectividad, lo cual llevó al fracaso práctico al intentar mantener el modelo, no resultando posible desconocer a la colectividad para proteger al individuo ni viceversa, por lo que, teniendo en cuenta los variados factores sociales y económicos que rigen el rumbo del país, y que la riqueza de un país se debe al esfuerzo e iniciativa del sector privado, se comparte la idea de Néstor Pizarro¹¹¹ quien defiende la idea de volver a las formas individualistas en economía con una moderada y racional intervención del Estado, y según ellas, reglar para el futuro las modalidades de propiedad.

En ese orden de ideas, la función social de la propiedad, “al ser un límite de la propiedad, delimita el interés del titular a través de las exigencias de orden social, sin que ello suponga que tal reconocimiento de la función social de la propiedad suprima el interés personal del propietario en contra y a costa del bienestar social. Por el contrario, la propiedad posee siempre un elemento personal destinado a satisfacer los intereses de su titular cuando este ejerza su derecho, siendo aquel elemento el que se ve delimitado –y no suprimido– por obra de la función social de la propiedad”¹¹².

La Constitución vigente no regula de forma expresa y específica el enfoque social del derecho de propiedad, como sí sucedió en la Constitución precedente del año 1979, cuyo texto recogió de forma más garantista el sentido social de la propiedad.

Sin embargo, dicha situación no impidió que el Tribunal Constitucional desarrolle el concepto de función social de la propiedad, para lo cual interpretó el artículo 70° de la

¹¹⁰ Néstor A. Pizarro, “Propiedad Agraria y Propiedad Civil,” *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, n° 9-10 (1943): 1200, accedido el 7 de febrero de 2022. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/view/10791>

¹¹¹ Pizarro, “Propiedad Agraria”, 1201.

¹¹² Jorge Veintimilla Vega, “La Expropiación Forzosa e Impuesto a la Renta en el Ordenamiento Peruano” (Tesis de licenciatura, Universidad de Piura, 2016), 42. <https://hdl.handle.net/11042/2485>

Constitución, reconociendo en distintos pronunciamientos¹¹³ que el derecho de propiedad no puede ser entendido al margen del bien común, así por ejemplo, en uno de ellos señala que “[e]sta función social explica la doble dimensión del derecho de propiedad y determina que, además del compromiso del Estado de proteger la propiedad privada y las actuaciones legítimas que de ella se deriven, pueda exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación”¹¹⁴.

En años recientes, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado reafirmando el sentido social del derecho de propiedad, disponiendo en el expediente N° 018-2015-PI/TC, sobre un caso de Tercero de Buena fe, lo siguiente:

17. Como se puede apreciar, la Constitución Política de 1993 garantiza que el derecho a la propiedad sea ejercido en armonía con el bien común y dentro de los límites legales. Esto, claro está, hace referencia a la función social del derecho a la propiedad (0008-2003PI/TC, fundamento 26).

18. En atención a los fines del Estado Social y Democrático, la Constitución reconoce la función social de la propiedad, que se sustenta en la doble dimensión de este derecho, como derecho subjetivo y como un instituto y valor objetivo que informa el ordenamiento jurídico. Las actuaciones legítimas que de dicha función social se deriven pueden exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación.

19. Por estas consideraciones, este Tribunal reafirma que el derecho a la propiedad es, esencialmente, un derecho de toda persona y, a la vez, un principio constitucionalmente garantizado (Sentencia 0008-2003-PI/TC, fundamento 26). De esta manera, el derecho de propiedad faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realice la función social que le es propia (Sentencia 0864-2009-AA/TC, fundamento 20).

21. Siendo ello así, el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad no puede determinarse únicamente desde la óptica de los intereses particulares, sino que debe tomarse en cuenta, necesariamente su función social, esto es, su relación con el bienestar general. (Subrayado nuestro)

Ahora bien, la explotación de la tierra agraria con el transcurrir de los años y el avance de las tecnologías en materia de producción, generaron un desequilibrio en el medio ambiente

¹¹³ Sentencia recaída en el expediente N° 0008-2003-AI/TC, considerando 26. Expediente N° 048-2004-PI/TC, considerando 78, 79, 80 y 84. Expediente N° 0003-2006-PI/TC, considerando 59.

¹¹⁴ Expediente N° 048-2004-PI/TC, fundamento 79.

a nivel global, ocasionando erosión de los suelos, contaminación de aguas, pérdida de la biodiversidad, inseguridad alimentaria y más. Es por ello que los organismos internacionales pusieron en su agenda temas como el cambio climático y la preservación del ambiente.

Llegado el momento de tratar sobre la función social de la tierra agraria, Figallo Andrianzén¹¹⁵ nos dice al respecto que este trasciende los tradicionales límites negativos impuestos por las relaciones de vecindad o en resguardo del interés público, que se reducen a "no hacer" o "tolerar", pues implica obligaciones "de hacer" para el propietario por ser la tierra instrumento de cooperación social y de riqueza nacional. El derecho de propiedad deja de ser absoluto y adquiere un sentido relativo. No recae sobre la esencia de las cosas sino sobre su utilización.

De esta forma, la función social de la propiedad agraria puede entenderse como aquellas obligaciones del propietario consistentes en el deber de cultivar y producir su tierra de forma tal que procure el mejor abastecimiento de alimentos para el mercado, respetando en todo momento el cuidado de la naturaleza.

En ese sentido, la propiedad de la tierra “deja de ser el derecho absoluto de usar, disfrutar y abusar y se va transformando paulatinamente en el derecho a usar la tierra para el bien común, siendo una de las características representativas de esta función social, su cultivo adecuado con la finalidad de obtener la productividad óptima de la misma”¹¹⁶.

Este razonamiento se ve reforzado por Gonzáles Linares¹¹⁷, quien considera que el ejercicio de la propiedad agraria, tiene como propósito, generar elementos vitales mediante la producción de seres vivos destinados al consumo humano, no existiendo nadie que pueda prescindir de lo agrícola.

Es así que, mientras se explote racionalmente la tierra, se actuará en armonía con el bien común, y, por el contrario, cuando se mantenga la tierra inerte o en abandono, se estará frente a una afectación del bien común.

3.4 Bienes de dominio público

A diferencia de lo que sucede con el Derecho privado, se encuentra que en el Derecho administrativo existen una serie de disposiciones que regulan los bienes que se encuentran

¹¹⁵ Guillermo Figallo Andrianzén, “El derecho de propiedad sobre la tierra en la nueva constitución,” *Derecho PUCP*, n° 35 (1981): 61. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.198101.005>

¹¹⁶ José Luis Algibez Cortes, “El acceso a la propiedad de la tierra en el derecho agrario privado español: con especial consideración a la propiedad de los arrendamientos rústicos especialmente protegidos y del derecho a la obtención de préstamos para construir una explotación agraria” (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2015), 12, accedido el 14 de marzo de 2022. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/54509/>

¹¹⁷ Gonzáles, “Derecho Agrario”, 274.

bajo el dominio público. Asimismo, respecto a las diferencias existentes entre los bienes atribuidos al Estado y a los particulares, Martínez López-Muñiz refiere que “la muy distinta naturaleza de las personas privadas y de las públicas no puede dejar de tener vivas consecuencias en el carácter, condiciones y contenidos de sus derechos, de sus titularidades, y, por lo tanto, de las actuaciones que pueden sustentarse sobre ellos”¹¹⁸. Es decir, un bien será público o público o privado en función del titular que ostenta el derecho.

Sin perjuicio de ello, es importante destacar algunas diferencias entre los bienes propios de las organizaciones públicas y de las privadas. Así, la primera diferencia radica en la finalidad de ambos, es decir, los bienes públicos buscan satisfacer el bien común, mientras que los bienes privados procuran la satisfacción del titular que ostenta el derecho. La segunda diferencia se encuentra en el titular del bien, es decir, en el caso de los bienes públicos, su titular siempre será una entidad de derecho público, lo que no sucede en el caso de los bienes privados, los cuales se encuentran atribuidos a personas sujetas a derecho privado.

El dominio público *per se* puede entenderse como aquella institución jurídica procedente del Derecho romano y que con el transcurrir del tiempo, ha sido asimilada en determinados regímenes jurídicos, inicialmente, en el Derecho civil, para posteriormente ser materia de estudio del Derecho público. Así pues, la tendencia actual es que dichos bienes sean objeto de estudio del Derecho administrativo y los actos que recaigan respecto de los bienes de dominio público tengan base legal expresa, pues sus características especiales y exorbitantes en el derecho en general, determinan la asunción de competencias y atribuciones de entidades públicas de similar naturaleza¹¹⁹.

En el derecho público, Guillermo Chang sostiene que, entre las clasificaciones que se le pueden otorgar a los bienes públicos, la más importante es la que vincula al régimen jurídico de los bienes. Así, se tiene a los bienes demaniales y a los bienes patrimoniales o privados de la Administración Pública¹²⁰.

Así, Chang señala que los bienes demaniales están compuestos por aquellos derechos reales de las Administraciones Públicas, los cuales se encuentran afectados a unos especiales fines de interés público y sujetos, por lo tanto, a un régimen especial de utilización y

¹¹⁸ José Luis Martínez López-Muñiz, “El régimen necesariamente jurídico público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los poderes públicos,” *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, n° 27 (2011): 3.

¹¹⁹ Roberto Jiménez Murillo, “Los bienes estatales en la jurisprudencia constitucional,” en *Homenaje a Allan Brewe-Carías: comentarios a la jurisprudencia de derecho administrativo del Tribunal Constitucional Peruano*, ed. Orlando Vignolo Cueva y Roberto Jiménez Murillo (Lima: Ius et Veritas 2012), 96-5.

¹²⁰ Guillermo Andrés Chang Chuyes, “La titularidad de los bienes de la Administración Pública y sus modos de adquisición,” en *III Convención de Derecho Público*, coord. García Rivera (Lima: Palestra, 2016), 83.

protección, añadiendo que estos gozan de los caracteres de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad¹²¹.

El mismo autor indica que en la actualidad existen dos teorías sobre la naturaleza jurídica de los bienes demaniales. La primera es la que considera el dominio público como un derecho de propiedad al igual que el de los privados. La segunda teoría considera que la naturaleza jurídica tiene sus raíces en los poderes de policía administrativa y consecuentemente, el Estado únicamente regula el aprovechamiento de los bienes por parte de los privados. De tal forma que la Administración Pública solamente tendría un título de intervención¹²².

Particularmente, en el Perú, la discusión tuvo lugar a finales del siglo XX. Aquí, Jiménez Murillo¹²³ defiende la segunda teoría, señalando como fundamento que la seguridad de la titularidad de un bien de dominio público se basa principalmente en el poder público dispuesto por ley que en la inscripción registral de propiedad. Asimismo, Rojas Montes¹²⁴ y Bernal¹²⁵ se adhieren a la misma teoría. Por su parte, autores como Martínez Vásquez¹²⁶ postula que el ordenamiento peruano mantiene la teoría patrimonialista.

En ese orden de ideas, no es posible decantarnos por una de las dos teorías en su totalidad, pues ambas resultan razonables hasta cierto punto. Es así que, como bien concluye De la Riva¹²⁷, se puede afirmar que el dominio público tiene ambas naturalezas, es decir, de derecho de propiedad y como título de intervención. Por lo tanto, el dominio público está configurado tanto como propiedad pública (sin la cual no hay dominio público) y la afectación a un uso público del bien (*publicatio de la cosa*). En ese sentido, el autor añade que el Estado por el hecho de ser propietario puede, por ejemplo, ejercer acciones posesorias, petitorias y reivindicatorias; mientras que por el hecho de tener potestades, puede usarlas.

En suma, las Administraciones Públicas, al ser personas jurídicas, son sujetos de derecho, es decir, pueden atribuírseles determinados bienes, estando bajo sujeción positiva de

¹²¹ Chang, “La titularidad de los bienes”, 86-7.

¹²² Chang, “La titularidad de los bienes,” 87.

¹²³ Roberto Jiménez Murillo, “Comentarios a la Ley y al Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales,” *Gaceta Jurídica*, (2014): 99.

¹²⁴ Verónica Rojas Montes, “El dominio público: naturaleza y elementos,” *Revista Jurídica del Perú*, n° 94 (2008): 132-4.

¹²⁵ María Elena Bernal, “Breves apuntes sobre la ocupación del dominio público mediante las redes de comunicación,” *Revista de Derecho Administrativo, CDA*, n° 1, (2006): 263.

¹²⁶ Faustino Martínez Vásquez, “¿Qué es el dominio público?,” *Themis*, n° 40 (2000): 263-76.

¹²⁷ Ignacio M. de la Riva, “La naturaleza jurídica del dominio público,” *Heliasta S.R.L.*, Buenos Aires, 2009, 195-9.

la ley, en tanto y en cuanto tienen como fin la satisfacción del bien común y se encuentran atribuidos a una organización pública.

Así, el Reglamento de la Ley General del Sistema de Bienes Estatales (RLGSNBE), incluye dentro de esta clase de bienes, a aquellos destinados al uso público, tales como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los aportes y aquellos que por su naturaleza las leyes especiales les han asignado expresamente tal condición¹²⁸.

Respecto a las herramientas para la protección de los bienes de dominio público, tanto Ortega Álvarez¹²⁹ como Chang¹³⁰ postulan que la Administración Pública cuenta con medidas *ad intra* y *ad extra* para proteger su dominio público, es así que, dentro de las primeras se encuentra el inventario administrativo, así como la potestad de investigación sobre la propiedad de un bien cuando no haya claridad de que forma parte de su patrimonio; en cuanto a las segundas medidas, se encuentra la inscripción de los bienes de titularidad de una Entidad pública en Registros Públicos, el deslinde administrativo, mediante el cual no se necesita ir al Poder Judicial para definir los límites de sus inmuebles, pudiendo recuperar la posesión de un bien, de oficio e iniciar un desahucio, y también, cuenta con un poder de policía demanial.

Ahora bien, sobre la concesión demanial, Ghazzaoui Piña¹³¹ considera que es una derivación de la noción general de concesiones, donde se otorga de manera exclusiva y excluyente a un particular un derecho a la ocupación, utilización y aprovechamiento de un determinado bien de dominio público, mientras que, Chang define a la concesión demanial como un medio por excelencia del uso de los bienes demaniales, ello sin dejar de lado la controversia respecto a si su naturaleza obedece a un contrato administrativo o a un acto unilateral¹³².

Sobre la controversia antes mencionada, la teoría que defiende la naturaleza contractual viene de la mano de Lafuente Benaches¹³³, quien sostiene que la concesión

¹²⁸ Artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151.

¹²⁹ Luis Ortega Álvarez, “Los medios materiales de la Administración Pública: El régimen de sus bienes,” en *Manual de Derecho Administrativo*, coord. Luciano Parejo Alfonso (Barcelona: Ariel Derecho, 1998), 47-50.

¹³⁰ Chang, “La titularidad de los bienes”, 88

¹³¹ Ramsis Ghazzaoui Piña. “La Caducidad como forma de extinción de las concesiones demaniales y las garantías del concesionario: El Caso de las Concesiones Mineras,”. *Derecho & Sociedad*, n° 45, (2015): 333-41, accedido el 18 junio de 2022. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/15251>.

¹³² Chang, “La titularidad de los bienes”, 90

¹³³ María Mercedes Lafuente Benaches, *La concesión de dominio público. Estudio especial de la declaración de su caducidad* (Madrid: ed. Montecorvo, 1988), 79.

responde a un contrato dado que: a) tiene su origen en un negocio jurídico bilateral en la Administración Pública y el administrado y b) por la trascendencia de las voluntades para llegar a un negocio de concesión.

El primer argumento de la autora resulta cuestionable en tanto y en cuanto en el Derecho administrativo, las relaciones contractuales tienen su origen en un acto administrativo (principio de legalidad), mas no en la voluntad de las partes intervinientes, postura que sigue el profesor Baca Oneto¹³⁴.

En cuanto al segundo argumento, este se encuentra directamente vinculado con la fase de ejecución, así, Fernández Acevedo¹³⁵ destaca la ausencia del nexo causal entre la prestación administrativa y la actividad del privado toda vez que la entidad pública no percibe ninguna contraprestación a cambio de permitirle al privado la explotación de los bienes demaniales.

Este razonamiento se ve reforzado por lo señalado por el mismo autor¹³⁶, quien refiere que:

La prestación de la Administración consiste en poner el objeto concesional a disposición del concesionario; éste por su parte se compromete a ejercer su derecho en los términos definidos en el título y, en su caso a abonar los cánones, tasas o impuestos que le sean exigibles. Pero la Administración ¿qué recibe a cambio? En términos de prestaciones causalmente vinculadas, la Administración no recibe absolutamente nada, salvo que se quiera rebajar el canon a la consideración de un simple precio (...). No ha de perderse de vista que la actividad desplegada por el concesionario es una actividad privada ajena a la Administración concedente, sin perjuicio de que pueda estar más o menos reglamentada y que de dicha reglamentación pueda derivarse la intervención de la misma u otra Administración. A pesar del fin público al que se dirige la concesión demanial, aquella actividad privada del concesionario no supone una colaboración del mismo a una tarea concreta de la Administración.

Por lo señalado, se coincide con la postura que entiende a la concesión demanial como un acto unilateral a través del cual se reconoce el derecho a usar determinado bien público.

Sobre el uso de los bienes de dominio público, Fernando López¹³⁷ afirma que los administrados pueden hacer uso de los bienes de dominio públicos, de 3 formas: uso común o

¹³⁴ Víctor Baca Oneto, *La invalidez de los contratos públicos* (Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2006), 113.

¹³⁵ Rafael Fernández Acevedo, *Las concesiones administrativas de dominio público*, 2ª ed. (Navarra: Editorial Civitas, 2012), 131.

¹³⁶ Fernández, "Las concesiones administrativas", 127-8.

general, uso especial y uso privativo. Esta forma de clasificar los bienes de dominio público del autor, se entiende que responde al criterio de exclusividad de quien ejerce el uso, pues define a cada uno de la siguiente forma:

- a) Uso común o general: Este tipo de uso lo ejercen los administrados libremente respetando la naturaleza del bien en uso, de tal forma que el uso no afecta el uso que otros puedan darle al mismo bien.
- b) Uso especial: Para este tipo de uso, concurren ciertas particularidades dada la peligrosidad e intensidad en la forma de uso del bien, sin que ello suponga que otro administrado pueda hacer uso del mismo bien.
- c) Uso privativo: Aquí, el uso del bien por parte del administrado, es total, tanto así que se excluye el uso por parte de los demás sujetos.

Así, teniendo en cuenta el grado de intensidad y exclusión del bien de dominio público, nuestro sistema requiere de títulos que habiliten al administrado a hacer uso privativo de determinados bienes, ya sea mediante concesión o autorización demanial.

Por otra parte, los bienes patrimoniales según Chang¹³⁸, no están calificados como de dominio público, y por tanto, no gozan de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, es decir, el Estado cuenta con una mayor disponibilidad al no estar esos bienes dirigidos a fines públicos. En ese sentido, Santamaría Pastor¹³⁹, comentando la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de España señala que no resulta útil diferenciar a los bienes patrimoniales y demaniales, pues no resulta firme frente a las dificultades que eventualmente puedan presentarse dada la vaguedad y polivalencia semántica.

Para superar esta dificultad, Santamaría¹⁴⁰ propone como solución aplicar el criterio de la calificación legal expresa de los bienes de dominio público, es decir, que los bienes cuyo titular es la Administración Pública, tuvieran, como regla general, el carácter de patrimoniales, con excepción de los bienes que son calificados expresamente por una ley como demaniales. Dicha solución tiene su razón de ser en dos argumentos, el primero, es que resulta evidente que el régimen de los bienes de dominio público constituye una singularidad en el contexto general del derecho patrimonial, sobre todo si la economía de mercado se basa en la libre circulación de bienes, lo que supone que la técnica de la extra comercialidad se

¹³⁷ Fernando López Ramón, *Sistema Jurídico de los bienes públicos*, 1ª ed. (Navarra: Editorial Civitas, 2012), 152-3.

¹³⁸ Chang, “La titularidad de los bienes”, 92.

¹³⁹ Juan Alfonso Santamaría Pastor, “Objeto y Ámbito. La tipología de los bienes públicos y el Sistema de competencias,” en *Comentarios a la ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, coord. Carmen Chinchilla Marín (Madrid: Civitas, 2004), 79.

¹⁴⁰ Santamaría, “Objeto y Ámbito”, 82.

limite únicamente a los bienes cuya preservación sea necesaria; en segundo argumento radica en la existencia de un procedimiento para declarar los bienes como dominio público a través de una reserva de ley.

En nuestro ordenamiento, el Reglamento de la LGSNBE, Ley N° 29151, los define como aquellos bienes estatales que no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales el Estado o alguna entidad estatal ejercen, dentro de los límites que establece la legislación vigente, el derecho de propiedad con todos sus atributos¹⁴¹.

En resumidas cuentas, se puede afirmar que la afectación de un bien es entendida como la calificación demanial hecha por la Administración Pública para que tal bien se identifique con el interés público, *contrario sensu* la descalificación supone desvincular el bien del interés público. Por su parte, la mutación demanial implica el cambio en la finalidad del bien demanial, sin que pierda dicha calificación.

3.5 Naturaleza jurídica de la propiedad sobre la tierra agrícola

Habiendo desarrollado previamente los conceptos sobre propiedad privada y bienes demaniales, corresponde ahora establecer cuál es la naturaleza jurídica de la propiedad sobre la tierra agraria, esto es, determinar si la propiedad sobre la tierra agraria puede ser válidamente considerada como objeto de propiedad privada o si, por el contrario, su naturaleza obedece más a una concesión demanial.

Entre una de las definiciones de la palabra “tierra” que brinda el Diccionario de la Real Academia Española, se encuentra el de un “terreno dedicado a cultivo o propio para ello”. En efecto, la tierra no solo es un conjunto de elementos físicos, pues también se constituye como el sustrato que permite la producción agraria; es por ello que la tierra agrícola recibe un tratamiento jurídico especial.

Por otro lado, y recordando la definición dada por el Reglamento de clasificación de tierras, el término tierra involucra a los componentes clima, suelo, relieve, presencia o ausencia de cobertura vegetal y los resultados de la actividad humana presente y pasada¹⁴².

En ese sentido, la tierra es un recurso natural base para el asentamiento físico para la gran mayoría de actividades que realiza el hombre, y al mismo tiempo, es un elemento para la generación de riqueza de las personas.

En España, donde el Derecho agrario cuenta con una fuerte regulación del Estado, el profesor Sanz Jarque define a la propiedad agraria como “el más amplio, autónomo y

¹⁴¹ Artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29151.

¹⁴² Ver numeral 11 del artículo 3.

soberano poder que se tiene sobre superficies aptas para el cultivo, en función de la producción, de la estabilidad y del desarrollo, al servicio armónico de sus titulares y de la comunidad, presentándose como un poder dinámico, positivo y participante”¹⁴³.

Asimismo, Sanz Jarque¹⁴⁴ refiere que la propiedad agraria es un poder legitimado por la naturaleza que pertenece al hombre y preexiste al Estado, el mismo que no puede desconocer dicho poder, pero si regularlo para el mejor cumplimiento de su finalidad, respetando y protegiendo la propiedad privada como derecho fundamental y obligatorio, pero cuyo incumplimiento implica la renuncia del mismo. Señala que dicho poder es ejercitable sobre superficies aptas para el cultivo, en donde la tierra es el elemento central de dicho derecho y debe ser utilizada con su naturaleza y acorde al bien común. Sostiene que el poder que confiere la propiedad agraria reside en sus funciones ligadas a: la producción, la cual garantiza la subsistencia del propietario y del cuerpo social; la estabilidad, pues la propiedad de la tierra debe contribuir al equilibrio social; y el desarrollo, dado que dicha propiedad debe constituirse en un medio para la generación de la riqueza. Finalmente, refiere que aun siendo un poder connatural a la persona, no puede estar ajena a las necesidades de la sociedad, por lo que el derecho de propiedad debe regularse y ejercerse considerando al individuo y al bien común.

En nuestro país, Gonzáles Linares¹⁴⁵ define al Derecho agrario como aquella institución propia y autónoma que otorga al titular, el derecho material de uso y disfrute del bien inmueble, así como el poder de disponer y reivindicar respecto del mismo, asimismo, agrega que es un derecho regulado por leyes especiales con sus propios principios.

En el Perú, tal como se desarrolló en el primer capítulo de la presente investigación, la tierra ha sido un factor importante de regulación por parte de las tres últimas constituciones, dedicando incluso la Constitución actual un Capítulo sobre régimen agrario, que, aunque corto en disposiciones, establece con claridad la posición del Estado frente a las tierras, garantizando la propiedad sobre las mismas sin que eso suponga la renuncia por parte de este a fijar los límites en el ejercicio¹⁴⁶.

Sobre el derecho de propiedad de la tierra, en opinión del profesor Fernando de Trazegnies, este puede entenderse como:

¹⁴³ Juan José Sanz Jarque, “La propiedad de la tierra como institución jurídica base del derecho agrario, en su nueva concepción funcional,” *Revista de Estudio Agrosociales*, n° 76 (1971): 116.

¹⁴⁴ Sanz, “La propiedad de la tierra,” 111-4.

¹⁴⁵ Gonzáles, “Derecho Agrario Contemporáneo,” 254.

¹⁴⁶ Artículo 88 de la Constitución Política.

Una de las tantas formas históricas de regulación social, es decir, como un sistema de derechos y obligaciones que varía con el tiempo, que adquiere diferentes significaciones concretas, y que no tiene otro sentido que el que los hombres de una determinada época quieren darle. [En tal sentido, en otro apartado añade que] si se quiere saber lo que es verdaderamente la propiedad se tiene que preguntar cuáles son los derechos y obligaciones efectivos que tiene el propietario frente a la cosa en una determinada sociedad¹⁴⁷.

Llegado a este punto, y analizando las características de la llamada propiedad agraria, frente a los caracteres propios de la propiedad en sentido estricto, se observa que la propiedad de la tierra presenta todas las características para ser considerada como una verdadera propiedad, mas no como una concesión demanial o bien de dominio público en estado puro, pues a pesar de ser un recurso natural y que el artículo 88 de la Constitución Política prevé que las tierras abandonadas pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta, lo que podría dar lugar a pensar en la inexistencia del carácter de perpetuidad, lo cierto es que ello no es más que la expresión misma de su limitación dada por la función social de la tierra, específicamente, la agraria¹⁴⁸.

De lo anterior se puede colegir que la propiedad sobre la tierra agraria es un tipo de propiedad especial, distinta a la propiedad común o tradicional sobre la que se gestaron las distintas corrientes y teorías, pues la propiedad de la tierra agraria responde a una idea de producción para el consumo humano siendo esta una fuente primaria y de existencia para el mismo hombre.

Dicho esto, se puede sustentar que la tierra agraria, siendo un recurso natural, es susceptible de ser propiedad privada de una persona, resultando aplicable las normas contenidas en el Código Civil, con todos los derechos y atributos que la propiedad privada supone, estando limitada, como todo derecho de naturaleza privada, únicamente por su función social.

No obstante, ello de ninguna forma puede significar que las normas previstas en el Código Civil resultan suficientes para regular una realidad tan amplia y diversa como lo es la

¹⁴⁷ De Trazegnies Granda, “La transformación”, 76-8.

¹⁴⁸ Sobre el artículo 88 de la Constitución, es importante precisar que el abandono de tierras al que hace referencia, es sobre las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella.

propiedad agraria, pues no se puede desconocer el carácter supletorio de las normas recogidas en el Código¹⁴⁹.

Y así también lo entiende Gonzáles Linares, para quien, “el Derecho agrario frente al Derecho civil o común es una disciplina jurídica especial, cuya particularización fue y es provocada por la incapacidad o insuficiencia de lo civil para normar lo agrario”¹⁵⁰.

En consecuencia, habiéndose determinado que es correcto tratar a la tierra agraria como un bien objeto de propiedad privada, se debe mencionar que el destino agrario de la tierra viene dado previamente por un acto administrativo, el cual define el uso que se le otorgará a determinada extensión de tierra y las condiciones bajo la cual se ejecuta, tal como se verifica de lo dispuesto en la Ley N° 26505, 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, y demás normas conexas como son los Decretos Legislativos 653, Decreto Supremos N° 048-91-AG y 011-97-AG y Ley N° 29151, entre otras desarrolladas en la presente investigación.

A mayor abundamiento, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ley N° 26821, establece qué es lo que se considera recurso natural, siendo este, 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, tales como, entre otros, el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección.

Y aun cuando la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, Ley N° 653 y su reglamento declaren que la propiedad de las tierras eriazas, sin excepción, corresponde al Estado, conforme a la Constitución, ello resulta incorrecto, pues se parte de un supuesto inexistente en la Constitución, pretendiendo imponer una interpretación que desconoce la posibilidad de que una persona sea propietaria de las tierras eriazas.

En suma, se considera que la tierra agraria sí puede ser considerada como un bien objeto de propiedad privada, lo que a su vez implica que detrás de dicha propiedad, existe un acto administrativo que define las características y formas del uso agrario.

¹⁴⁹ En efecto, el artículo IX del Código Civil prevé la supletoriedad de sus normas frente a las reguladas por otras leyes, como lo es el caso en materia de Derecho Agrario.

¹⁵⁰ Gonzáles, “Derecho Agrario Contemporáneo”, 77.

Conclusiones

Primera. En los inicios del Perú Republicano, el tema de la tierra agraria ha sido tratado dispersamente por las Leyes de Indias, no existiendo un cuerpo normativo que permita determinar con claridad cuál es su naturaleza; es decir, si responde a una de carácter privado, recayendo así todas las normas que regulan las relaciones entre los particulares o si, por otro lado, le son aplicables las normas de Derecho Público. Es por ello que, de lo expuesto inicialmente en la presente investigación, como lo son las leyes, se concluye que, la naturaleza de la tierra agraria en la época republicana es pública.

Segunda. La Reforma Agraria promovida por el ex presidente Juan Velasco Alvarado, en el año 1969, supuso la expresión más clara del dominio público sobre las tierras agrarias en el Perú, reconociendo su utilidad y sometimiento al interés público.

Tercera. A partir de la Constitución Política del año 1933, se ha garantizado el derecho a la propiedad, declarándose en muchas de ellas la inviolabilidad y no enajenación, salvo, aquellos casos que atenten contra el interés público. Particularmente, la Constitución vigente, dedica un capítulo a los recursos naturales, declarándolos patrimonio de la Nación, siendo el Estado, soberano en su aprovechamiento, fijando las condiciones para su uso.

Cuarta. El concepto actual de propiedad no se puede entender al margen de su función social, pues el hombre como tal, no puede vivir indiferente a los demás seres humanos, descartándose de esta forma una idea absoluta del derecho de propiedad privada, más aún cuando se trata de la tierra agraria, base de desarrollo y crecimiento del país, por lo que, necesariamente, su explotación y aprovechamiento debe estar regulada por la Administración Pública, quien a su vez está llamada a garantizar su desarrollo en armonía con el bien común.

Quinta. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, establece expresamente que las tierras agrícolas son consideradas como recursos naturales, razón por la cual, se entiende que el régimen al que responde es el público.

Sexta. El destino agrario de la tierra tiene su origen en un acto administrativo, el cual define el uso que se le otorgará a determinada porción de tierra agraria, así como las condiciones bajo la cual se ejecuta, conforme se dispone en la Ley N° 26505, lo que no impide que la tierra agraria sea considerada como propiedad privada.

Sétima. Es posible que, sobre la tierra agraria, recaigan determinados derechos reales, tales como la propiedad, el condominio y la posesión; así como el usufructo, el derecho de uso, de habitación, de superficie y la servidumbre, e incluso ser objeto de una garantía hipotecaria.

Lista de referencias

- Algibez, José Luis. «El acceso a la propiedad de la tierra en el derecho agrario privado español: con especial consideración a la propiedad de los arrendamientos rústicos especialmente protegidos y del derecho a la obtención de préstamos para construir una explotación agraria.» Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- Avendaño Valdez, Jorge. *Atributos y caracteres del Derecho de Propiedad*. Lima: PUCP, 1984.
- Avendaño Valdez, Jorge. «Definición de propiedad en Gutiérrez, W. et al. Código Civil comentado.» *Gaceta Jurídica* (2a ed.) t. 5 (2007).
- Avendaño Valdez, Jorge. «Derecho a la propiedad en Gutiérrez Camacho, W. et al La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo.» *Gaceta Jurídica* (3a ed.) 1 (2015).
- Avendaño Valdez, Jorge. «El derecho de Propiedad en la Constitución.» *Themis Revista de Derecho*, n° 30 (1994): 117.
- Baca Oneto, Víctor. *La invalidez de los contratos públicos*. Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2006.
- Badera Bravo, Mario. «La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positización.» *Anales de estudios económicos y empresariales*, n° 5 (1990): 263-86.
- Baldovino, Silvana. *Una primera mirada: Situación Legal de la Tenencia de Tierras Rurales en el Perú*. Interpretativo, Sociedad peruana de derecho ambiental, Lima, Lima: Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú, 2016, 23.
- Basadre Ayulo, Jorge. *Historia del Derecho*. 2a ed. Lima: Editorial San Marcos, 1997.
- Belaunde Guinassi, Manuel. «Programa del Curso de Historia del Derecho Peruano.» *Derecho PUCP*, n° 4 (1945): 307-39.
- Bernal, María Elena. «Breves apuntes sobre la ocupación del dominio público mediante las redes de comuniación.» *Revista de Derecho Administrativo, CDA*, n° 1 (2006): 263-83.
- Borda, Guillermo. *Tratado de derecho civil. Derechos reales, t. I*. Buenos Aires: La Ley, 2008.
- Castillo Córdova, Luis. «Hábeas Corpus, Amparo y Hábeas Data. en Palomino Manchego J., El Derecho procesal constitucional peruano; estudios en homenaje a Domingo García Belaunde, t. 2.» *Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega*, 2015.

- Chang Chuyes, Guillermo Andrés. «La titularidad de los bienes de la Administración Pública y sus modos de adquisición.» *III Convención de Derecho Público, coord. García Rivera*. Lima: Palestra, 2016.
- Cianciardo, Juan. *El conflictivismo en los derechos fundamentales*. Pamplona: Eunsa, 2000.
- Colección de Publicaciones Históricas de la Biblioteca del Congreso Argentino. «Audiencia de Charcas. Correspondencia de presidentes y oidores, pub. D. Roberto Levillier, t.3.» Madrid, 1922.
- Corro Barrientos, Bernardo. *Bolivia: El ayllu, los ayllus y su evolución.* "Servindi. 6 de julio de 2013. <https://www.servindi.org/actualidad/90332>.
- De la Fuente y Hontañón, Rosario. *La herencia fideicomisaria desde Roma hasta el derecho peruano*. Editado por 1a. Lima: Palestra Editores, 2012.
- De la Riva, Ignacio M. *La naturaleza jurídica del dominio público*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L., 2009.
- De Trazegnies Granda, Fernando. «La transformación del derecho de propiedad.» *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho (Derecho Pucp)*, 1978: 76-78, 80-91.
- «Debate Constitucional Pleno - 1993, t. 1.» 1998.
- Del Risco Sotil, Luis Felipe. «El derecho de superficie.» *Derecho PUCP. Ius Et Veritas*, nº 54 (Julio 2017): 210-74.
- D'Ors. *El derecho privado romano*. 9a. Navarra: Ediciones Universidad de Navarra S.A., 1997.
- Eguiguren, Luis Antonio. «El centenario del código civil de 1852.» *Revista del Foro*. nº 39. 1952. 247-51.
- Fernández Acevedo, Rafael. «Las concesiones administrativas de dominio público.» Navarra: Civitas, 2012.
- Figallo Adrianzén, Guillermo. «El derecho de propiedad sobre la tierra en la nueva constitución.» *Revistas PUCP (Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial)*, nº 35 (1981): 61, 59-63.
- Figallo Adrianzén, Guillermo. «El nuevo régimen de propiedad de las tierras.» *Temas de Derecho Agrario*, nº 2 (1998): 79-86.
- Figallo Adriazen, Guillermo. *Derecho Agrario Peruano. Contenido e Historia*. Lima: Gráfica Horizonte, 1994.
- García Gómez de Mercado, Franciso. *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*. Granada : Comares, 2000.

- García Montúfar, Guillermo, y Martha Silvia Díaz. «El régimen de la propiedad rural en el Perú de fines del siglo XX.» *Revista de la Facultad de Derecho Ius et Praxis*, 2016: 17-18, 13-28.
- García Ponce, A. «El origen de la gran propiedad de la tierra en el período colonial.» *Letras*, n° 3 (1937): 457-465.
- García, Calixto. «Las leyes agrarias en el contexto de las leyes de indias.» *Revista de Estudios Agrosociales*, n° 119 (1982): 117-174.
- Gatti, Edmundo. *Propiedad y dominio*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996.
- Ghazzaoui Piña, Ramsis. *La caducidad como forma de extinción de las concesiones: El caso de las concesiones mineras*. 2015. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/15251>.
- González Linares, Nerio. *Derecho Agrario Contemporáneo y Derecho Civil*. Lima: San Marcos, 2011.
- Jiménez Murillo, Roberto. «Comentarios a la Ley y al Reglamento del Sistema Nacional de Bienes Estatales.» *Gaceta Jurídica*, 2014: 97-112.
- . «Los bienes estatales en la jurisprudencia constitucional.» *Homenaje a Allan Brewer-Carías: Comentarios a la jurisprudencia de derecho administrativo del Tribunal Constitucional Peruano*. Editado por Orlando Vignolo Cueva y Roberto Jiménez Murillo. Lima: Ius et Veritas, 2012.
- Laborda y Galindo, Pio. *Código Civil Francés traducido y anotado*. Madrid: Don José María Alfonso, 1850.
- Lafaille, Héctor. *Derecho Civil - Tratado de los Derechos Civiles, t.3*. Vol. 1. Buenos Aires: Ediar, 1943.
- Lafuente Benaches, María Mercedes. *La concesión de dominio público. Estudio especial de la declaración de su caducidad*. Madrid: Montecorvo, 1988.
- López Ramón, Fernando. *Sistema Jurídico de los bienes públicos*. 1a ed. Navarra: Civitas, 2012.
- Maisch Von Humboldt, Lucrecia. *Los derechos reales*. Lima: Instituto Pacífico, 2015.
- Mariani de Vidal, Marina. *Derechos reales, t.1*. Buenos Aires: Zavalía, 2009.
- Mariluz Urquijo, Jose M. «El régimen de la tierra en el derecho indiano.» Editado por Martínez López-Muñiz y 2a ed. aumentada. *El régimen necesariamente jurídico público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los poderes públicos. Revista General de Derecho Administrativo, Iustel (2011)* (Emilio Perrot), 1978.

- Martínez Vásquez, Faustino. «¿Qué es el dominio público?» *Themis*, n° 40 (2000): 263-276.
- Masrévery, J. «Derecho Agrario y Justicia Agraria.» *Estudios Legislativos FAO*, n° 5 (1971): 19.
- Mejorada Chauca, Martín . «La propiedad y el bien común.» *Foro jurídico*, n° 3 (2004): 128-131.
- Ortega Álvarez, Luis. «Los medios materiales de la Administración Pública: El régimen de sus bienes.» *Manual de Derecho Administrativo*, coord Luciano Parejo Alfonso. Barcelona: Ariel, 1998.
- Ots Capdequí, José María. *España en América: el régimen de tierras en la época colonial*. 1a. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Pásara, Luis H. «Propiedad Social: La utopía y el proyecto.» *Derecho PUCP*, n° 31 (1973): 211-237.
- Peñailillo Arévalo, Daniel. «Los bienes. La propiedad y otros derechos reales.» *Jurídica de Chile*, 2014.
- Petit, Eugene. *Tratado elemental de derecho romano*. Ciudad de México: Porrúa, 2007.
- Pizarro, Néstor. «Propiedad Agraria y Propiedad Civil.» *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, n° 9 - 10 (1943): 1104-1209.
- Ramírez Cruz, Eugenio María. *Tratado de derechos reales*. 3a. Lima: Rodhas, 2007.
- Reátegui, Sylvia, y Javier Arce. *Cambio de uso actual de la tierra en la Amazonía peruana*. Octubre de 2016. https://issuu.com/educ007/docs/cambio_de_uso_de_suelo.
- Rojas Montes, Verónica. «El dominio público: naturaleza y elementos.» *Revista Jurídica del Perú*, n° 94 (2008): 132-145.
- Romero Romaña, Eleodoro. *Los Derechos Reales*. Lima: P.T.C.M., 1957.
- Rubio, Correa Marcial. «Modificaciones al Derecho de Propiedad en la legislación de reforma agraria.» *Derecho PUCP*, n° 30 (1972): 169-176.
- Sainz y Gómez Salcedo, José María. *El Ager Publicus Romanus. La Jurisdicción Agraria en Roma*. 2011. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/multidisciplina/article/download/34241/31226&cd=13&hl=es419&ct=clnk&gl=pe>.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. «Objeto y Ámbito. La tipología de los bienes públicos y el Sistema de Competencias.» *Comentarios a la ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, coord. Carmen Chinchilla Marín. Madrid: Civitas, 2004.
- Sanz Jarque, Juan José. «La propiedad de la tierra como institución jurídica base del derecho agrario, en su nueva concepción funcional.» *Revista de Estudios Agrosociales*, n° 76 (1971): 109-124.

- Savigny, Frederic Charles. *Tratado de la posesión según los principios del Derecho romano*. Madrid: Imprenta de la Sociedad Literaria y Tipográfica, 1845.
- Schreiber Pezet, Max Arias. *Exégesis del Código Civil Peruano de 1984 Derechos Reales, t. 3*. Lima: Normas Legales, 2011.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. 9na reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica. Serie de Economía, 1997.
- Ugarte, César Antonio. *Bosquejo de la historia económica del Perú*. 2019. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/libros/bosquejo-de-la-historia-economica-del-peru/bosquejo-historia.pdf>.
- Varsi Rospigliosi, Enrique. *Tratado de Derechos Reales, t.2*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Lima, 2017.
- Veintimilla Vega, Jorge. *La expropiación forzosa e impuesto a la renta en el ordenamiento peruano*. Tesis de Licenciatura, Universidad de Piura, Piura: Repositorio Institucional Pirhua, 2016, 16 - 17.
- Vieira, Jose Alberto. *Direito Reais*. Vol. II. Lisboa: Coimbra, 2008.
- Zegarra Mulánovich, Álvaro. *Descubrir el Derecho. Las nociones elementales del Derecho Privado y del Derecho Público explicadas en forma sistemática*. Lima: Palestra Editores, 2009.

