
SITUACION LEGAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LATINOAMERICA

Lic. Steven E. Hendrix¹

Los códigos civiles de los países latinoamericanos son los documentos que controlan las formas de uso y tenencia de la tierra. Tienen como su modelo, los códigos de Italia y Francia, por lo que incluyen los derechos populares de vender, comprar, intercambiar, gravar, hipotecar, etc.

Las reformas agrarias en Latinoamerica cambiaron la estructura legal de la tenencia de la tierra en las áreas rurales. Por eso, para entender la situación de tenencia en estas zonas, hay que revisar los recovecos y sinuosidades de la legislación reformadora.

Este breve resumen trata de consolidar los conceptos básicos de las reformas, incluye generalizaciones de la región. Por lo tanto, admitiendo que hay muchas excepciones, vale la pena resumir las generalizaciones acerca del tema, recordando que cada jurisdicción tiene sus propias normas.

I. El Código Civil

La ley moderna tiene su base en Roma antigua. En general, Roma no impuso limitaciones sobre la propiedad.¹ El código napoleónico usó este modelo romano para otorgar derechos absolutos a los propietarios, en conformidad con la ley. Los latinoamericanos adaptaron este sistema frances.² Sin embargo, hubo países que no adoptaron el concepto "absoluto" sino "relativo".³ Por eso, los latinoamericanos ven la propiedad con una función social.⁴

Así, Latinoamerica tomó la noción de propiedad relativa de Italia y Alemania nacida a partir de la Primera Guerra Mundial.⁵ De hecho, por ejemplo en Venezuela, la definición de "propiedad" del Código Civil establece un derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa, de una manera exclusiva, según las restricciones y obligaciones impuestas por la ley⁶, no usando la palabra "absoluta" contenida en el Código Frances.⁷

¹ Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, Wisconsin, EE.UU.

Además, los códigos civiles incluyen clasificaciones de tierras del gobierno. La tierra pública puede ser "ejido"⁸ o baldía. Los ejidos incluyen la tierra que pertenecía a los municipios en la época colonial,⁹ y la que fuera adquirida posteriormente.¹⁰ Los "ejidos" no se pueden vender ni gravar.¹¹ Las "baldías" son las tierras no ejidales, que carecen de otro dueño¹² y pueden ser vendidas o asignadas por el gobierno.¹³ Por ejemplo, si el gobierno asigna la baldía a un municipio, se convierte en "ejido".¹⁴

Los derechos mineros y las minas tienen normas especiales.¹⁵ Por lo general, se hace distinción entre la tierra (el suelo) y el subsuelo. El suelo y la tierra pertenecen al dueño, mientras el subsuelo es del gobierno. Los derechos de propiedad incluyen solo lo necesario para trabajar la tierra o construir edificios. Hay otras normas que controlan concesiones, el petróleo, carbón, inversión extranjera, sal, etc.

II. La reforma agraria

La reforma agraria cambió muchos de los conceptos de la propiedad privada y pública, con el uso de la política social.¹⁶ Mejor dicho, tuvo que ver con la transformación agraria del latifundio a predios pequeños.¹⁷ En la mayor parte de Latinoamérica, se encuentra esta política en la carta magna misma,¹⁸ y determina que quien trabaja la tierra debe ser su dueño.¹⁹ La ley tuvo como objetivo la protección de campesinos y obreros,²⁰ es decir paternalismo. En tal sentido, se puede hacer sentido de la tendencia de dar derecho a la tierra solo hasta mientras sea ocupada, como en el caso del Perú.²¹

a. Tierras sujetas a las reformas

Normalmente, de las tierras del Estado, la reforma agraria solo afecta a las tierras baldías. También, hay procedimientos para la inclusión de otras tierras del gobierno.²² A la vez, la tierra de personas privadas puede ser sujeto a la reforma.²³ En teoría, la tierra utilizada en conformidad con el objeto social de la ley no es afectable.²⁴

El procedimiento de expropiación de tierras, en la mayor parte de los casos, procede con indemnización al precio del mercado. Sin embargo, no es obligatorio que este pago sea en efectivo. Es posible que sea en bonos del estado.²⁵ Los bonos a veces llevan términos blandos de plazo y de interés, y pueden ser negociables o no.²⁶

b. Los beneficiarios de la reforma, y la transmisión de derechos

Las instituciones de reforma agraria usan principios generales para determinar quien debe recibir una dotación. Tienen primera preferencia los obreros de las propiedades que se afectan.²⁷ Los institutos tienen la opción de dotar tierra a personas naturales, o a colectivos.²⁸

En muchos países, hay un tamaño máximo para una dotación.²⁹ Al contrario, en Venezuela, no existe esta limitación.³⁰ En su lugar, se usa una determinación de viabilidad económica.³¹

No se debe confundir una dotación con un título pleno, incluso en el Ecuador. Una dotación es parecida a un derecho de uso, o derecho usufructuario. El beneficiario (no dueño) tiene el derecho de usar la tierra, siempre y cuando mantiene la posesión. Una vez abandonada la tierra, esta revierte al control del estado. El beneficiario no puede gravar, testar, ni vender la tierra, no siendo el dueño³² salvo con permiso de las autoridades y solo a otro beneficiario calificado.³³ Así era el caso peruano,³⁴ pero el gobierno Fujimori la ha cambiado, eliminando una gran parte de las restricciones.³⁵

Las "dotaciones" son distintas de las formas de propiedad del Código Civil.³⁶ Primero, hay que evitar confusión con el usufructo, que equivale a un derecho a uso y disfrute de la propiedad de otra persona.³⁷ Segundo, hay el enfiteusis, lo cual consiste en una especie de acuerdo, a largo plazo, con la obligación de hacer mejoras y el derecho de usar y disfrutar la tierra como si fuera el dueño.³⁸ Tercero, la "dotación" es una forma distinta al contrato de "arrendamiento".³⁹ Y por último, la anticresis es un contrato en que el deudor permite a su acreedor el usufructo de una finca.

En ciertos casos, se clasifican los títulos provisionales ("supletorios") y definitivos. La verdad es que hay una confusión de que quiere decir la palabra "título". Los títulos supletorios son otorgados por el registro después de un acto judicial que ha confirmado la posesión pacífica de un predio por cierto período de tiempo, normalmente diez años. El título emitido, se llama "título supletorio" o "título provisional". Después de otro período de posesión pacífica, se lo puede convertir en un título definitivo y en ese momento, el poseedor pase a ser su dueño.

"Dueño" no quiere decir que tiene el derecho de vender o gravar. Es cierto que, en casi todos los casos, se necesita un título definitivo para vender o gravar. Pero, hay que tener un título definitivo a una forma de tenencia que se pueda gravar o vender. Por ejemplo, se puede tener solo un derecho de uso, y no un título pleno. Por eso, no terminamos la investigación al

encontrar un título definitivo. Seguimos preguntando, un título a qué?

Las instituciones de reforma agraria no otorgan "títulos plenos", ni dan títulos de ninguna forma. Solo el registro de la propiedad escribe títulos. Las instituciones dan "certificaciones," las cuales son en realidad pedacitos de papel que dicen que el beneficiario tienen derecho a una dotación, la cual no incluye los derechos de vender, testar ni gravar. Estas "certificaciones", a veces llamadas títulos (y no sé porque), son en efecto contratos privados entre un beneficiario y la institución. Es posible que no tengan ningún efecto legal entre terceros, salvo que sean inscritas en el registro. Solo el registro de la propiedad hace públicas sus escrituras, las cuales tienen efecto de ley.

Cuando las instituciones agrarias dotan tierra un ente colectivo, la institución organiza un "centro agrario".⁴⁰ Estos centros agrarios proveen la superestructura para la coordinación de los esfuerzos de sus miembros. Curiosamente, sin embargo, los centros carecen de personalidad jurídica.⁴¹ Pero, no se debe confundir las cooperativas, corporaciones o asociaciones (que sí tienen personalidad jurídica) con los centros agrarios.

En Venezuela, las instituciones dotan tierras a "título gratuito"⁴² o a "título oneroso".⁴³ Se da "títulos gratuitos" cuando la condición económica del beneficiario se justifica.⁴⁴ De costumbre, productores profesionales, graduados de escuelas agrícolas y veterinarios tienen que pagar por su tierra.⁴⁵ En ningún caso puede la institución vender propiedad con fines lucrativos.⁴⁶ Cuando se vende propiedad, es posible que sea a menor precio que el mercado libre.

Las restricciones de los dotaciones se van eliminando en la región. En México, el sector privado ahora tiene acceso a comprar ejidos y otras tierras de la reforma agraria.⁴⁷ Previamente, era imposible enajenar esta tierra.⁴⁸ En Honduras, cambios en la estructura de tenencia han removido los impedimentos al libre comercio de tierra. Se han creado los títulos plenos.⁴⁹ Y, se puede comprar y vender las tierras rurales sin restricciones en Honduras.⁵⁰ Igual pasó en Nicaragua y Venezuela está considerando liberar el mercado de la tierra rural en forma parecida. Se espera que la región vaya en esta misma vía.

c. Derechos de la mujer

Normalmente, se considera que la mujer no es "la jefe" de casa. Las reformas agrarias han dotado sus tierras al jefe, es decir, al hombre, sin tener en cuenta la situación actual de la

familia. En algunas jurisdicciones, es imposible para la mujer recibir una dotación salvo con prueba de que sera la verdadera "jefe" de familia. Eso es difícil de hacer, cuando las mujeres no reciben pago equitativo con los hombres. El hombre es presumido "jefe" de la familia y no tiene que probarlo.

d. Registro de tierras reformadas y el catastro nacional

Toda propiedad deber ser registrada, en teoria, con el registro de la propiedad, incluyendo las tierras de la reforma agraria. Desafortunadamente, mucha tierra no cumple con esto, lo que genera problemas de seguridad de tenencia.

En muchos lugares, no hay catastros. Esto crea inseguridad adicional, incluso para las parcelas registrada, dado que su registro no tiene nexos con una descripción física de la tierra, la que es incluida en un catastro.

e. Los registros

Los registros latinoamericanos no son todos organizados en la misma forma. En ciertos lugares, son "registros civiles" documentando no solo la propiedad sino bodas, difuntos, contratos, etc. En Guatemala, hay un registro de la propiedad, que tiene como función exclusiva el registro de documentos relacionados con la propiedad. Normalmente, los registros latinoamericanos no tienen fines de lucro, pero hay excepciones.⁵¹ Las normas del país dictan las comisiones del registro, que pueden ser por parcela, según el tamaño de la parcela, o según su valor. Guatemala y Jamaica tienen pocos sitios donde se puede registrar tierra--Venezuela tiene muchos. En Guatemala falta un sistema de copias en caso de destrucción--otros países tienen sistemas de seguridad.⁵² Por eso, se ve muchas diferencias entre los registros de la región.

ENDNOTES:

1. José Luis Aguilar Gorrondona, Cosas, Bienes y Derechos Reales (Caracas, 1991) a 171.
2. José Luis Aguilar Gorrondona, Cosas, Bienes y Derechos Reales (Caracas, 1991) a 171.
3. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (Ed. 5o., Caracas, 1990) a 39.
4. Art. 99, Constitución de la República de Venezuela (el 23 de enero, 1961); See also Congreso Nacional, La Ley de Reforma

- Agraria en las Cámaras Legislativas (Caracas, 1960) (Vol. I) at 32-3.
5. Ramón Vicente Casanova, Drecho Agrario (5th Ed., Caracas, 1990) a 41.
 6. Art. 545 del Código Civil Venezolano. N.B. Art.99 de la carta magna venezolana garantiza el derecho de la propiedad. Sin embargo, está sujeta a la función social, permitiendo restricciones propietarias.
 7. José Luis Aguilar Gorrondona, Cosas, Bienes y Drechos Reales (Caracas, 1991) a 170-1.
 8. La historia del "ejido" se describe en Luis González Vale, Ensayo sobre derecho agrario y reforma agraria en Venezuela (Caracas, 1963) a 58-74.
 9. Art. 3, Ley de Tierras Baldías y Ejidos (Caracas, 19 de agosto, 1936).
 10. Art.3 (1) a (4), Ley de Tierras Baldías y Ejidos (Caracas, 19 de agosto, 1936).
 11. Artículo 32 de la Constitución de la República de Venezuela (el 23 de enero, 1961).
 12. Art. 1, Ley de Tierras Baldías y Ejidos (Caracas, el 19 de agosto, 1936).
 13. Artículo 136, Constitución de la República de Venezuela (el 23 de enero, 1961).
 14. Art. 30, Ley de Tierras Baldías y Ejidos (Caracas, el 19 de agosto, 1936).
 15. En Venezuela, Ley de minas del 28 de diciembre de 1944, Decreto. 2039 del 15 de Febrero, 1977, Resolución 528 del 17 de diciembre, 1986 y Resolución 429 del 11 de noviembre, 1982.
 16. Art. 1 de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
 17. Artículos 1, 19 y 20 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960; Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5a. Ed., Caracas, 1990) a 42.
 18. Art. 105 de la Constitución Venezolana; También, Ali José Venturini y Román José Duque Corredor, La usucapión especial

- agraria (Caracas, 1976) a 57. Para la importancia de la tierra en el debate popular, lea obras como "Nos han dado la tierra", por Juan Rulfo y Los de abajo por Mariano Anzuela. Este concepto no está incluido en la carta magna ecuatoriana.
19. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas, 1990) a 48.
 20. Ali José Venturini, Derecho agrario venezolano (Caracas, 1976) a 56-8.
 21. Texto Unico Concordado de la Ley de Reforma Agraria, Decreto 17716 (Peru), Decreto Supremo No. 265-70-AG, Art. 7 (a).
 22. Artículo 10 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
 23. Artículo 22 de la Ley de la Reforma Agraria; Salvador de la Plaza, Wenceslao Mantilla y Ramón Losada Aldana, Reforma agraria venezolana: concepción evaluación y perspectivas (Caracas, 1968) a 40.
 24. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas, 1990) a 227.
 25. Artículo 173 de la Ley de Crédito Público (Venezuela).
 26. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas 1990) a 242-44..
 27. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas 1990) a 247.
 28. Ramón Vicente Casanova, El derecho a la reforma agraria (Mérida, Venezuela, 1989) a 93. Para un discurso de las diferencias entre "donaciones" a colectivas y a individuos, vea a Ramón José Duque Corredor, Derecho Agrario: Instituciones (Caracas, 1985) a 184-5. El sistema venezolano es distinto al modelo mexicano que solo permite dotaciones colectivas. Vea a Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5a Ed., Caracas, 1990) a 249; "Nueva legislación agrícola aprueban en México", Economía Hoy (Dec. 13, 1991) a 10, col.4.
 29. Ramón Vicente Casanova, Drecho Agrario (5th Ed., Caracas, 1990) a 47 toma nota de que Yugoslavia impone un límite de 10 hectáreas. Cuba tiene el límite de cinco "caballerías". También, en el caso peruano, cita con el Ing. Manuel Cristóbal Nuñez, Director de Programa para Catastros y Titulación, Departamento de Agricultor, Oficina de Titulación (Lima, Perú) y el Ing. Carlos Mendoza Mejía, también del Departamento

- Peruano de Agricultura, Oficina de Titulaición (Lima, Perú) (el 28 de junio, 1991).
30. Artículo 76 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela); Ramón Vicente Casanova, Drecho Agrario (5a. Ed., Caracas, 1990) a 256.
 31. Artículo 24 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
 32. Artículo 15 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
 33. Artículo 73 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
 34. Texto Unico Concordado de la Ley de Reforma Agraria, Decreto 17716 (Peru), Decreto Supremo No. 265-70-AG, Artículo 86 (a, b and c) (Perú).
 35. Artículo 7 del Decreto Legislativo No. 653 (el 1 de agosto, 1991) (Perú).
 36. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas 1990) a 254-55.
 37. Para un discurso general del usufructo en la legislación Venezolana, vea a Emilio Calvo Baca, Manual de derecho civil venezolano (Caracas, 1984) a 177-82; Para la perspectiva histórica, vea a Aníbal Dominici, 1 Comentarios al Código Civil Venezolano (Caracas, 1896) (reimpresión de 1962) a 634-90.
 38. Para la perspectiva histórica, vea a Aníbal Dominici, 4 Comentarios al Código Civil Venezolano (Caracas, 1896) (reimpresión de 1962) a 10-16.
 39. El concepto de contrato de arrendamientos se encuentra en Ramón José Duque Corredor, Contratos Agrarios (Caracas, 1986) a 56-60. Para una perspectiva histórica, vea a Aníbal Dominici, 4 Comentarios al Código Civil Venezolano (Caracas, 1896) (reimpresión de 1962) a 17-79.
 40. Artículo 58 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
 41. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas 1990) a 249.
 42. Artículo 63 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela); Ramón

Vicente Casanova, El Derecho a la reforma agraria (Mérida, Venezuela, 1989) a 95.

43. Ramón José Duque Corredor, Derecho Agrario: Instituciones (Caracas, 1985) a 186; Artículos 61 y 62 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
44. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas 1990) a 251.
45. Ramón Vicente Casanova, Derecho Agrario (5th Ed., Caracas 1990) a 251-2.
46. Artículo 165 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), el 19 de marzo, 1960 (Venezuela).
47. "Nueva legislación agrícola aprueban en Mexico," Economía Hoy (El 13 de dic., 1991) a 10, col 4.
48. "Nueva legislación agrícola aprueban en Mexico," Economía Hoy (El 13 de dic., 1991) a 10, col 4.
49. Vea el párrafo 20 de Mario Nufio Gamero, Ministro de Recursos Naturales, Proyecto de Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola: Documentos de Apoyo (Tegucigalpa, el 9 de sept., 1991) a 4.
50. Vea a Mario Nufio Gamero, Ministro de Recursos Naturales, Proyecto de Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola: Documentos de Apoyo (Tegucigalpa, el 9 de sept., 1991) a 4.
51. Por ejemplo, en Guatemala, el registrador de la propiedad no recibe un sueldo. Recibe una comisión. Los empleados del registro son empleados no del estado sino del registrador mismo. Vea a Harvey Alvarado Herrera, Guillermo Sandi Baltodano y Jorge Rafael Recinos Acevedo, La Modernización Registral de Guatemala (Guatemala, sept., de 1991). En los EE.UU., los empleados del registro son empleados del estado, como es el caso venezolano.
52. Harvey Alvarado Herrera, Guillermo Sandi Baltodano y Jorge Rafael Recinos Acevedo, La Modernización Registral de Guatemala (Guatemala, sept. de 1991) a 9.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA, LEON
UNAN-LEON

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

MEMORIA

**"EL DERECHO NICARAGUENSE DE LA PROPIEDAD
DESPUES DE LA REFORMA AGRARIA:**

REVOLUCION, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROPIEDAD"

(18, 19 y 20 de Agosto de 1992)

León, Nicaragua.
Agosto, 1992.