

# DERECHO COMPARADO



# El régimen legal de los terrenos eriazos en el Perú: entre la propiedad estatal y la propiedad privada

## *The legal regime of unproductive land in Peru: between state property and private property*

por

FRANCISCO JAVIER ESCAJADILLO CHIMAYCO

*Abogado y Magíster en Derecho Registral y Notarial  
por la Universidad de San Martín de Porres.*

*Abogado del Tribunal Registral de la Superintendencia Nacional  
de los Registros Públicos (Perú)*

*RESUMEN:* Desde hace muchos años el Estado peruano afirma que es propietario de todos los terrenos eriazos ubicados en el territorio nacional. Esto ha sido sostenido en diversas disposiciones normativas emitidas a lo largo de la historia republicana del Perú, en especial en el pasado Siglo, siendo una afirmación que hasta nuestros días se sostiene casi como una verdad absoluta. Como consecuencia de esta afirmación, no es posible que un particular sea propietario de un terreno eriazo, con menor razón si el Estado no ha transferido el dominio a su favor. En las siguientes líneas, demostraremos que esta afirmación normativa, además de incorrecta, es inconstitucional para el Ordenamiento Jurídico peruano.

*ABSTRACT:* For many years the Peruvian State has affirmed that it is the owner of all the unproductive land located in the national territory. This has been sustained in various regulatory provisions issued throughout our republican history, especially in the past century, being a statement that to this day is held almost as an absolute truth. Because of this affirmation, it is not possible for an individual to be the owner of unproductive land, even less so if the State has not

*transferred ownership in their favor. In the following lines, we will show that this normative statement is incorrect.*

*PALABRAS CLAVE:* Terreno eriazo / propiedad privada / propiedad estatal / derecho agrario

*KEYWORDS:* *Unproductive land / private property / state land / agricultural law*

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. CLASIFICACIÓN DE USO DEL SUELO Y TIPOS DE TERRENOS.—III. ESBOZO HISTÓRICO DE LA SITUACIÓN AGRARIA EN EL PERÚ.—IV. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TERRENOS ERIAZOS A PARTIR DEL DERECHO RURAL.—V. EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS TERRENOS ERIAZOS EN EL PERÚ.—VI. LA REGULARIZACIÓN DE REVERSIÓN DE LOS TERRENOS ERIAZOS REGULADA POR LA LEY 27333.—VII. EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LA PROPIEDAD PRIVADA.—VIII. ¿QUÉ HA DICHO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO SOBRE LAS NORMAS DE REVERSIÓN DE TERRENOS ERIAZOS?—IX. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿TODOS LOS TERRENOS ERIAZOS SON PROPIEDAD DEL ESTADO?

## I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, como en otras latitudes, los terrenos se clasifican en urbanos y rústicos, encontrándose dentro de este último grupo a los terrenos rurales y eriazos. La importancia de esta clasificación no es meramente teórica, sino también práctica, porque el régimen legal para cada tipo de terreno es distinto.

En este sentido, también son distintos los objetivos que se trazan las disposiciones que forman parte de cada régimen. En los terrenos urbanos lo que se busca es hacer posible la coexistencia armónica de diversas actividades humanas en un espacio determinado; en los terrenos rurales se busca fomentar el desarrollo de actividades agropecuarias y el cuidado del suelo; sin embargo, en los terrenos eriazos no existe un propósito claro, pues son terrenos —a nuestra consideración— de propósitos neutros, ya que son definidos como terrenos improductivos por falta o exceso de agua.

En el régimen legal de los terrenos eriazos podemos presentar dos dificultades. La primera dificultad está relacionada con la determinación de su condición; y, la segunda, con su titularidad.

Naturalmente, la determinación de la condición eriaza de un terreno constituye un aspecto de especial relevancia ya que permite ubicar el régimen legal

aplicable. Por su parte, la titularidad no es un tema del todo sencillo, pues existen factores legales que influyen significativamente en ello.

En este trabajo trataremos ambas dificultades, siendo especialmente interesante, ya que se ha escrito mucho acerca de los predios urbanos, poco menos sobre los predios rurales, pero de los terrenos eriazos tenemos contados trabajos, cuando en los hechos, importantes extensiones del territorio peruano (especialmente en la Costa peruana<sup>1</sup>) tienen esta condición, evidenciándose una mayor atención sobre estos en los últimos años, dada su importancia para el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.

## II. CLASIFICACIÓN DE USO DEL SUELO Y TIPOS DE TERRENOS

En el Perú, los tipos de terrenos comprenden el suelo urbano, rural y eriazo. La legislación nacional ha definido cada uno de ellos en diversos dispositivos, por ejemplo, en la Norma Técnica G.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones modificada por Resolución Ministerial 029-2021-Vivienda del 27 de enero de 2021, se define al suelo urbano como «[u]na superficie de terreno habilitado para uso urbano y que cuenta con accesibilidad, sistema de abastecimiento de agua, sistema de desagüe, abastecimiento de energía eléctrica y redes de iluminación pública [...]».

Respecto de los predios rurales, en el artículo 2 de la Ley 26505 del 17 de julio de 1995, se precisa que comprenden «[l]as tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos forestales y de fauna [...]». Mientras que, en el caso del suelo eriazo, el artículo 4 del Decreto Legislativo 653 del 30 de julio de 1991, señala que «Se consideran tierras eriazas las no cultivadas por falta o exceso de agua [...]».

Como se aprecia, los tipos de terrenos señalados tienen como variable el uso, sea urbano o rural, encontrándose los terrenos eriazos desarrollados en esta última categoría, pudiendo destinarse un terreno eriazo a ser agrario (siempre que tenga aptitud agropecuaria) o urbano (siempre que sea susceptible de ser habilitado para el desarrollo urbano).

Por su parte, la clasificación de los usos del suelo se vincula con las tierras por su capacidad de uso mayor, cuyo propósito es establecer una estructura orientada a proteger las características agrológicas del suelo, difundiendo su uso agrario (agrícola, pecuario y forestal) racional y óptimo, siendo un instrumento orientador para el desarrollo de actividades específicas en determinadas extensiones de terreno<sup>2</sup>.

Las disposiciones sobre clasificación del suelo por su capacidad de uso mayor se remontan al Decreto Supremo 0062-75-AG del 22 de enero de 1975, cuyo

artículo 6 se refiere a la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor, siendo: (i) Tierras aptas para el cultivo en limpio; (ii) Tierras aptas para cultivo permanente; (iii) Tierras aptas para pastoreo; (iv) Tierras aptas para producción forestal; y, (v) Tierras de protección.

Esta clasificación se mantuvo en el Decreto Supremo 017-2009-AG que aprobó el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor y derogó el Decreto Supremo 0062-75-AG, esto puede verse en su artículo 9 que distingue entre grupos, clases y subclases estando dentro de los grupos la clasificación antes aludida.

Asimismo, esta última clasificación se mantiene en el vigente reglamento aprobado por Decreto Supremo 005-2022-Midagri, el cual se refiere a las categorías de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor en su artículo 16, señalando que estas contemplan Grupos (los 5 tipos antes mencionados), Clases (calidad agrológica) y subclases (factores limitantes, riesgos y condiciones especiales del suelo).

Esta clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (en adelante, CTCUM) se determina en función de las cualidades edáficas (suelo), climáticas, de relieve y cobertura vegetal, tal como se expresa en el artículo 12 del Decreto Supremo 005-2022-Midagri, pudiendo advertirse de ello, así como de otras disposiciones con mayor precisión técnica, que su finalidad es la protección del suelo (recurso natural).

La pregunta que surge a continuación es la relación de la CTCUM con los tipos de terrenos que nuestra legislación regula (urbano, rural o eriazo). De esta manera, al ser un dispositivo normativo propio del sector Agricultura, su ámbito de incidencia excluye por naturaleza a los predios urbanos, por lo que se centra en los predios rústicos (rurales y eriazos).

En esta línea, dentro de los predios rurales tenemos a su vez actividades concretas, como la agricultura, la ganadería y el aprovechamiento de recursos forestales. De esta manera, las tierras aptas para el cultivo en limpio y permanente, serán apropiadas para actividades agrícolas, mientras que las tierras aptas para pastoreo se relacionan con actividades ganaderas, finalmente, las tierras para la producción forestal tendrán que ver con todo lo vinculado al aprovechamiento de recursos forestales; y, ¿las tierras de protección? ¿son eriazos?

Las respuestas a estas interrogantes son proporcionadas directamente por el artículo 16.1 del Decreto Supremo 005-2022-Midagri, el cual señala lo siguiente:

[...]

(e) Tierras de Protección (Símbolo x)

Son aquellas que, por su 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 éstas 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.

Sin perjuicio de lo antes mencionado y para efectos del presente Reglamento, se consideran en este grupo los escenarios glaciáricos (nevados), afloramientos líticos, tierras con cárcavas, playas y otras donde está ausente el suelo.

[...].

Entonces, la CTCUM no toma en cuenta la cobertura agrícola o no del suelo, sino las cualidades intrínsecas del mismo para determinar su aptitud natural para la producción. Por ello, no todo terreno eriazo se encontraría dentro de la clasificación de tierras de protección, pues una tierra apta para cultivo no necesariamente debe contar con cobertura agrícola, siendo en esto que se determinan las denominadas tierras eriazas con aptitud agraria.

De esta manera, los estudios para la CTCUM no son suficientes para determinar si un terreno es eriazo o no. Por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario aprobado por Decreto Supremo 048-91-AG del 30 de octubre de 1991, dedicó todo un título a la determinación de las tierras eriazas, siendo esto labor del Ministerio de Agricultura en coordinación con los Gobiernos Regionales, sustentándose esta determinación de condición eriaza en planos elaborados por el Programa Nacional de Catastro Rural.

Como puede apreciarse, la determinación de un terreno eriazo exige una declaración de la autoridad competente en materia agraria, es decir, no puede presumirse la condición eriaza de un terreno solo porque visiblemente no se encuentre cultivado, pues incluso existen terrenos que en determinadas épocas del año no son cultivables, empero ello no los vuelve eriazos, ni se trata de una condición que se determine por cuestiones estacionarias, por lo que la labor que implica establecer su naturaleza eriaza no es sencilla, más bien, requiere de una evaluación basada en análisis técnicos de la condición del suelo, lo cual —como se dijo— no se limita a los estudios propios para la determinación del CTCUM.

### III. ESBOZO HISTÓRICO DE LA SITUACIÓN AGRARIA EN EL PERÚ

Las actividades agrícolas han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad, incluso, por causa de estas, se materializaron las primeras formas

de control sobre determinadas extensiones de terreno y seguramente uno de los principales motivos del sedentarismo.

En la historia universal puede verse que diversas sociedades antiguas se ocuparon de la agricultura. Por ejemplo, en el derecho romano la razón de la distinción entre *res Mancipi* y *res ne Mancipi* fue que se consideraban *res Mancipi* a las cosas más preciadas, estando dentro de ellas los fundos para la agricultura, incluso se tuvieron figuras jurídicas especiales para esta actividad, como es el caso de la servidumbre rural<sup>3</sup> (que era un tipo especial de servidumbre predial y se conocía en los textos como *servitutes proediorum rusticorum*) (PETIT, 1983, 234).

Esta situación no ha sido ajena a la historia del Perú. Las culturas preincaicas se dedicaron por igual a la producción agraria, esto es, al cultivo de papa, maíz, algodón, quinua, entre otros, y no es para menos, si los alimentos que permiten la subsistencia humana provienen fundamentalmente de la agricultura. Asimismo, se dice que estos pueblos tuvieron un régimen agrario comunista similar a los ayllus incaicos (UGARTE, 2019, 4).

Esto se mantuvo en el Imperio Incaico<sup>4</sup>, periodo en el cual la tierra se repartía entre los habitantes antes de la siembra y se restituía después de la cosecha, para ello, los funcionarios del Imperio medían las tierras cultivables, censaban a los habitantes para el trabajo y procedían con la repartición de tierras.

Por esta razón, algunos autores afirman que el sistema del Imperio Inca fue colectivista (GAZZOLO, 1966, 43), ya que el producto del trabajo se repartía entre el Inca, el culto y el pueblo, distribuyéndose en este último caso de acuerdo con las necesidades de cada familia (RENDÓN, 1963, 60). Se dice que, si se toma en cuenta que el año agrícola era de 240 días útiles, el productor inmediato trabajaba aproximadamente 80 días al año para sí, 80 días para el Inca y 80 días para el culto (DIETERICH, 1978, 21).

Esta situación cambió con la conquista española y el establecimiento del Virreinato del Perú, pues los soldados de Pizarro que iniciaron la conquista no eran agricultores, sino militares que tenían como uno de sus objetivos obtener metales preciosos, así como la explotación de los recursos minerales (RENDÓN, 1963, 54), por ello, se dice que “[e]l problema de la tierra quedó relegado a segundo plano [...]” (GONZÁLEZ, 1931, 37).

De esta manera, los habitantes que se dedicaban a la agricultura fueron destinados a trabajar en las minas, produciéndose la ruina de la agricultura en este periodo (GAZZOLO, 1966, 45), sin contar que este problema se agudizó con la formación de latifundios feudales —al estilo europeo— que concentraba el dominio de grandes extensiones de terrenos en las manos de unos pocos<sup>5</sup>.

Tras varios siglos de vigor del modelo virreinal<sup>6</sup> (desde 1542 hasta 1821) se inicia la lucha por la emancipación, lográndose la independencia del Perú en



1821 (declarada por José de San Martín), aunque esta se dio en forma definitiva en 1824 pues el virrey De la Serna huyó a la Sierra peruana en 1822 luego del fracaso por echar a los realistas promovido por José de San Martín, siendo finalmente vencido por el ejército patriota liderado por Antonio José de Sucre en 1824 en la recordada Batalla de Ayacucho, en la cual se firmó la Capitulación de Ayacucho.

Como recuerda Fernando DE TRAZEGNIES (2018, 61) “[l]os 20 años siguientes a la Independencia se caracterizaron por una profunda inestabilidad”, y esto no es para menos si se considera que muchos habitantes fueron reclutados para las batallas de la independencia, además que gran parte de la guerra fue solventada con préstamos extranjeros (Chile, Gran Colombia, Inglaterra) e incluso con dinero interno obtenido a través de los impuestos, donaciones y préstamos, originando el empobrecimiento de la aristocracia peruana.

No solo eso, con el cruce de los ejércitos se expoliaban las haciendas, llevándose los alimentos almacenados y a los propios esclavos para que formen parte del ejército (ARMAS, 2020, 104), además que las luchas por la independencia implicaron la pérdida de mucha población (DE TRAZEGNIES, 2018, 64). Asimismo, el inicio de esta vida republicana intensificó la formación de latifundios ocasionado por la adquisición de poder político de un nuevo grupo social, siendo los indios desposeídos, y formándose haciendas en las tierras de las viejas comunidades.

Debe señalarse también que la decadencia del agro en esa época proviene del desorden político y las guerras internas frecuentes que provocaron la desorganización de los fundos agrícolas, esto sumado a la supresión de la esclavitud en el segundo periodo presidencial de Ramón Castilla (1855-1862), cuya idea se remonta a Rufino Echenique (1851-1855) quien tuvo un perfil libertario y antiesclavista, hecho que afectó a los terratenientes pues fundaban su laboreo sobre la base del trabajo que realizaban los esclavos (ROMERO, 2006, 273-278).

La situación política y económica de la época, por sí misma, no era muy favorable, desde la pugna por el poder entre Riva Agüero y Simón Bolívar en 1824, transitando por el destierro a Costa Rica de José de la Mar tras perder la guerra con la entonces Gran Colombia en 1829 y la consecuente asunción de la presidencia de Agustín Gamarra, con intentos de Ramón Castilla en su primer gobierno (1845-1851) por pagar la deuda externa e interna originada por la independencia y con los recursos obtenidos por el auge del guano, la rebelión de Ramón Castilla en 1854 contra Rufino Echenique por presuntos actos de corrupción de este último, el golpe de Estado de Mariano Ignacio Prado contra Juan Antonio Pezet en 1865 (Pezet asumió la presidencia tras la muerte de Miguel de San Román en 1863), la guerra con España en 1866 que incrementó la deuda externa, entre otros sucesos.

Esta situación empeora con el inicio de la Guerra del Pacífico en 1879 en el gobierno de Mariano Ignacio Prado, quien gobernó en un momento de crisis en la cual incluso el país se encontraba en bancarrota; sin embargo, tras su viaje a Europa —se dice— en búsqueda de armamento en plena guerra con Chile fue nombrado presidente Nicolás de Piérola, quien luego abandonó la ciudad en 1881 tras la invasión de Lima por las fuerzas chilenas, siendo así designado presidente Francisco García Calderón.

Como es lógico, toda guerra supone importantes pérdidas humanas y económicas, y la Guerra del Pacífico no fue la excepción, por lo que luego del fin de esta guerra en 1883 con el Tratado de Ancón, el Perú quedó en una grave crisis económica producida por la deuda externa con la que se financió la guerra (PEREYRA, 2016, 167), siendo en el gobierno de Andrés Avelino Cáceres que se firmó el conocido (y criticado a la vez) contrato *Grace* con el gobierno británico en 1888, teniendo como propósito pagar la deuda externa y así insertar al Perú en el mercado internacional. El impacto que tuvo esta guerra en el sector agrario fue igualmente negativo, pues se destruyeron diversas haciendas dedicadas a actividades agrícolas y ganaderas (ARMAS, 2020, 131).

Con este panorama poco optimista, se dice que el contrato *Grace* fue el que dio sustento a la prosperidad que tuvo el Perú en los tiempos venideros, en especial en la denominada República Aristocrática (1895 y 1919) (PEREYRA, 2016, 168), esto es, desde el segundo gobierno de Cáceres (1894-1895) hasta el gobierno de José Pardo y Barreda (1915-1919).

En el oncenio de Augusto B. Leguía (1919-1930), el cual significó el fin de la República Aristocrática, se tuvo la idea de que el Estado debía promover el desarrollo económico, pues consideraba que su rol era ser intervencionista y promotor, por ello en el año 1928 se fundó el Banco de Crédito Agrícola, cuyo propósito básico era impulsar la producción agropecuaria, aunque por centrarse en las grandes explotaciones costeñas dejó de lado a los pequeños propietarios y a las comunidades campesinas de la Sierra.

No obstante, las políticas que aplicó Leguía solo llevaron a que se incrementara la deuda externa, toda vez que los gastos del Estado eran mayores, además que esto desencadenó en altos niveles de desempleo y reducción de salarios en el marco de una grave crisis económica que llevó a importantes entidades bancarias a la quiebra (MANRIQUE, 2014, 167 y 168).

A partir de este periodo, tenemos autores como Nelson MANRIQUE (2014, 159 y 160) que para explicar la situación de la agricultura peruana la divide por etapas en los periodos que comprenden entre el año 1930 y 1980. Para este autor, la primera etapa comprende los años 1930-1956, en los cuales se dan los periodos de gobierno de Miguel Sánchez Cerro (1930-1933), de Oscar Benavides

(1933-1939), de Manuel Prado Ugarteche (1939-1945), de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Manuel Odría (1948-1956).

Esta etapa se caracteriza por la expansión de las exportaciones agropecuarias, en cuya década se encontraban en un importante auge y representaban gran parte de la fuerza de trabajo nacional; empero el resultado fue desafortunado, pues se terminó por sobreexplotar la tierra hasta erosionarla y contraer así la frontera agrícola, esto debido al acelerado crecimiento de la población ocasionado por la reducción de la mortalidad y la elevación de los niveles de natalidad, el crecimiento de las ciudades que significó el estancamiento de la fuerza laboral rural y que la tierra existente no alcanzaba para suplir estas necesidades (MANRIQUE, 2014, 160-165).

La segunda etapa señalada por MANRIQUE (2014, 159 y 160) comprende los años 1956 al 1968, los cuales comprenden los periodos de gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), la Junta Militar presidida por Ricardo Pérez Godoy (1962-1963) luego asumida por Nicolás Lindley (1963) y el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968).

Esta etapa se caracteriza por el movimiento campesino y el estallido de las guerrillas, cuyo origen se puede explicar a partir del cambio estructural producido, pues con el incremento de la producción industrial se contrajo la producción agropecuaria y se redujeron las exportaciones agroindustriales (MANRIQUE, 2014, 175), siendo esta una razón más (junto con el crecimiento acelerado de la población nacional) de la decadencia de la agricultura (MANRIQUE, 2014, 176), lo cual ocasionó la falta de tierras y motivó diversos movimientos sociales en distintas partes del país, siendo su principal foco el valle de La Convención, teniendo los campesinos el objetivo de recuperar las tierras ante la opresión sobre los indígenas originada desde la época colonial (MANRIQUE, 2014, 182-184).

Estudios de la época, como el de Jorge RENDÓN (1963, 53-57) ya denunciaban que las relaciones de propiedad agraria eran irracionales porque la producción de la riqueza nacional era mínima, lo que implicaba —inevitablemente— un problema para el crecimiento económico del Perú, quizá motivado por intereses nacionales y extranjeros de que se mantenga dicha situación.

Esta situación se acentuó con la vigencia del pago de renta en trabajo, como en la Edad Media, por parte de los indígenas que habitaban las haciendas, a quienes los terratenientes les entregaban tierras para que las cultiven o simplemente permitían que su ganado apacente en los pastizales de la hacienda, obligándose estos campesinos a prestar servicios personales gratuitos como contraprestación consistentes en el cultivo de tierras, el pastoreo del ganado, trabajos domésticos, entre otros (RENDÓN, 1963, 53-57).

En este interesante trabajo, el mismo autor concluye que la situación agraria peruana exige la redistribución de la tierra y un plan de desarrollo técnico del campo, lo que debe ir de la mano con la industrialización del país (RENDÓN, 1963, 67).

Teniendo en cuenta este contexto, la última etapa señalada por MANRIQUE (2014, 159 y 160) comprende los años 1969 al 1980, y tiene que ver con el denominado proceso revolucionario de las fuerzas armadas originado a partir del golpe de Estado contra Fernando Belaunde perpetrado por Juan Velasco Alvarado por el conocido caso de la página 11 del contrato petrolero celebrado entre la Empresa Petrolera Fiscal (estatal) y la *International Petroleum Company* (compañía estadounidense) respecto del complejo petrolífero de La Brea y Pariñas.

Con este golpe de Estado se inicia el gobierno golpista de las fuerzas armadas en una primera etapa liderada por Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y luego, a través de otro golpe de Estado por Francisco Morales Bermúdez (1975-1980).

Esta etapa tiene que ver básicamente con la reforma agraria, la misma que se trataba de una exigencia originada por la crisis del sector agrícola, y que se avocaba a exigir la homogeneización de la base productiva, con la consecuente incorporación de los sectores campesinos al sistema político (PASARA, 1978, 36).

Entonces, la reforma agraria consistió básicamente en la expropiación de las tierras a los terratenientes, a quienes se les pagó con bonos que podían ser convertidos si se invertían en el desarrollo industrial; sin embargo, se dice que solo una fracción logró redimir los bonos, y por ello que el pago de la tierra actualmente es aún materia de litigios (MANRIQUE, 2014, 196).

No obstante, dentro de lo que significa la reforma agraria, autores como MATOS MAR (1980, 162) se refieren a la existencia de dos periodos claramente diferenciables como son (i) la consolidación de la redistribución de la tierra entre 1969 a 1975; y, (ii) la reforma de la reforma que llevó al agotamiento del proceso producido entre 1976 a 1979, esto último debido a factores propiamente políticos vinculados con la recomposición interna de las fuerzas armadas, dejando al margen del poder a los sectores reformistas y alejándose del populismo autoritario, llegando a abandonar el programa original (MATOS MAR, 1980, 173).

Luego de este periodo, a partir del año 1980 se inicia el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry, luego de Alan García Pérez (1985-1990) y Alberto Fujimori (1990-2000); sin embargo, no ocurrió algún acontecimiento histórico ni disposición normativa especial que tuviera algún impacto significativo en el sector agrario como los reseñados anteriormente.

#### IV. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TERRENOS ERIAZOS A PARTIR DEL DERECHO RURAL

La importancia de la agricultura para las sociedades es fundamental, pues la agricultura provee de alimentos a la población, lo que permite naturalmente (más allá de su supervivencia) su desarrollo, ya que el desarrollo cognitivo y físico

no son posibles sin una correcta alimentación que proporcione los nutrientes necesarios.

La agricultura en el Perú es una actividad de particular interés más allá del tema netamente alimenticio, históricamente lo es porque los orígenes de nuestra sociedad fueron fundamentalmente agrícolas, pudiendo decirse incluso que la primera rama del derecho que emerge es el derecho rural (BOGGIO, 1943, 43), y a la vez en nuestros tiempos porque si ponemos atención al denominado *boom gastronómico*, podemos ver que este ha sido posible en gran parte gracias a la variedad gastronómica de nuestro país que se sostiene en la diversidad de productos que son proporcionados por la agricultura y ganadería.

No es para menos, si según el Boletín Estadístico del mes de diciembre de 2020 publicado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego<sup>7</sup>, el valor de la producción del sector agropecuario peruano correspondiente al año 2019 asciende a S/ 37'417,505 soles, mientras que al año 2020 a S/ 37'895,149 soles, siendo que los productos con mayor valor en el subsector agrícola son principalmente el arroz cáscara, papa, café pergamino, espárrago y arándanos, mientras que en el subsector pecuario, aves, vacunos, huevo y leche.

En la reciente pandemia generada por el virus de la Covid-19, esto adquirió especial importancia a través del establecimiento de los mercados itinerantes, cuyo objetivo era brindar productos de primera necesidad a la población, y a la vez ayudar a los campesinos que los producían, por ello que su slogan fue *De la chacra a la olla*.

Con este importante rol que cumplen las actividades agropecuarias en la realidad nacional, es natural que exista interés político y estatal para establecer regulaciones sobre esta materia, siendo aquí donde nace el derecho rural.

Así, por ejemplo, Rene Boggio propone una clasificación interesante del contenido del derecho rural a partir de tres ejes. El primero se refiere a los factores que hacen posible la explotación de la tierra (población, agua, acceso al lugar, seguridad en el lugar y capital), el segundo a las formas de explotación (directa —propiedad—, indirecta —arrendamiento, aparcería o yanaconaje—, o explotaciones especiales —comunidades de indígenas, explotación bajo concesión) y el tercero relativo a los fines (agricultura, ganadería, forestal y mixtas, conexas o relacionadas) (BOGGIO, 1943, 65).

Sin perjuicio de ello, el derecho rural se trata propiamente de un derecho mixto, pues en este participan normas de carácter privado (derecho civil), normas de derecho constitucional y normas del derecho público (derecho administrativo) (BOGGIO, 1943, 44), señalándose que en función a esta última es que existe un predominio del factor social en el derecho agrario a causa de la intervención frecuente del Estado en este campo (GAZZOLO, 1966, 7).

Vemos, entonces, que el derecho rural tiene como base la unidad de producción denominada tierra o predio rural, no en vano se dice que es uno de los principales factores de la producción agraria junto al trabajo y el capital (GAZZOLO, 1966, 57), y esto tiene como objeto definir el parámetro a partir del cual se configura la aplicación de determinado marco normativo y en oposición a lo que se conocen como predios urbanos, que corresponden a los lugares donde se asienta la población y en los que no se realiza actividad agropecuaria.

Es decir, la distinción entre predio urbano y rural se sustenta básicamente en las actividades que en cada uno se desarrollan, teniendo que cada uno cuenta con una regulación acorde con su naturaleza y objetivos.

No es posible establecer un punto exacto en el que nace esta distinción, empero puede verse que en el derecho romano ya era conocida, pues las servidumbres prediales podían ser urbanas o rurales (PETIT, 1983, 316), por el contrario en el Perú desde el virreinato ya se hacía alusión a lugares en donde se asentaban las ciudades, esto es, zonas urbanas, y lugares donde se desarrollaban las actividades agropecuarias, esto es, zonas rurales, teniendo además zonas en las que se efectuaban actividades extractivas, como la minería.

Legislativamente es difícil establecer el momento histórico exacto en el cual, la legislación peruana comenzó a clasificar los predios en urbanos y rurales, e incluso resulta más difícil determinar el nacimiento de lo que se conocen como terrenos eriazos; sin embargo, según nuestra investigación, la Ley del 9 de octubre de 1893, es la norma más antigua que hace referencia a la condición de eriazos de los terrenos de la Costa.

Ahora bien, para sintetizar un poco lo señalado vemos que esta clasificación de terrenos urbanos, rurales o eriazos tiene como base principal el suelo. Para esto, debemos indicar que el suelo es el bien inmueble por naturaleza siendo fundamental su importancia para las actividades económicas del hombre, además de hallarse vinculado con cuestiones de orden ecológico (conservación), urbanístico (¿Cómo usarlo?) y político (¿Cómo redistribuirlo siendo un bien escaso?). El suelo se define comúnmente como un trozo de la corteza terrestre delimitado poligonalmente (GONZÁLES, 2009, 83).

En otros países, autores como Diez Picazo señalan que es el único bien inmueble por sí mismo y lo distinguen del concepto de tierra a partir de lo siguiente:

En el Código el concepto de la tierra parece poseer una evidente carga económica, que procede del hecho de ser considerada como un bien de capital de carácter productivo y como algo productivo por sí mismo [...] El concepto de suelo posee en el Código un valor instrumental, que se ha ido después acentuando cada vez más. El suelo es una pura posibilidad de asentamiento y un lugar de radicación de la compleja unidad real de que en cada caso se trate [...] (DÍEZ PICAZO, 2008, 223).

Sobre la clasificación del suelo, se suele dividir en suelo rústico (destinado a la explotación agropecuaria); tierra eriaza (por falta o exceso de agua no es cultivable); y, el suelo urbano (el que cuenta con servicios generales propios de la ciudad en que se ubica), entendiéndose que este último es el resultado de un procedimiento de habilitación urbana.

Como podemos advertir, la tierra es un importante activo porque permite generar ingresos y rentas, y a la vez es un medio de producción porque permite obtener bienes que pueden ser consumidos directamente o intercambiados en el mercado (ALVARADO, 1995, 4 y 5).

Vemos que la producción es importante para el derecho rural, no es para menos si es uno de sus objetivos principales y en gran medida lo que sostiene las actividades agropecuarias. Por ello, no resulta extraño que uno de los principios de del derecho rural sea considerado el *principio de buen cultivo*, el cual consiste en lo siguiente:

Este principio descarta, por supuesto, el mantener las tierras ociosas, o simplemente el abandonar el cultivo del fundo, ya que dicho abandono o improductividad daña gravemente las exigencias de la producción nacional [...] Por consiguiente, existe un “derecho-deber”, no de un cultivo genérico del fundo, sino el de un cultivo suficiente [...] (GAZZOLO, 1966, 43).

De esta manera, se busca enfatizar en que uno de los objetivos principales es establecer el derecho-deber que tiene el propietario de una tierra rural para efectuar el cultivo suficiente que garantice que las tierras no permanezcan ociosas o no tengan un nivel de aprovechamiento debajo de lo que se puede considerar óptimo.

Entonces, el eje del derecho rural es el cultivo o las actividades pecuarias, y por ello se ocupa de que las tierras que no sean urbanas se aprovechen debidamente para ello. En tal sentido, es que debido a la condición de nuestros suelos, especialmente en la Costa, se tienen terrenos que no son cultivables, sea por falta o exceso de agua, encontrándose la razón de esta diferenciación sobre el eje de que el terreno sea *cultivable* o no, esto es, que pueda ser destinado para actividades agrícolas.

Por ello, podemos afirmar que el concepto de terreno eriazo tiene su razón de ser en el derecho rural<sup>8</sup>, pues la condición determinante no es que sea un suelo urbanizable o no, sino que sea un suelo cultivable o no, siendo la aptitud para el cultivo la variable que determina si su naturaleza es rural o eriaza, por ello, se definen a los terrenos eriazos como aquellos que son incultivables por falta o exceso de agua.

## V. EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS TERRENOS ERIAZOS EN EL PERÚ

El punto de quiebre en la historia de nuestra civilización lo constituye la conquista española al Perú en el año 1532, la cual se dio bajo una justificación



religiosa<sup>9</sup> con el propósito de erradicar las creencias del antiguo Perú, para impartir la fe de la Iglesia Católica.

En este contexto, todo el territorio, incluso los propios indígenas, pasaron a ser dominio de la Corona, aplicándose la legislación del Reino de Castilla en el Perú con el establecimiento de su virreinato<sup>10</sup> y posteriormente la Recopilación de las Leyes de Indias, la misma que fue promulgada para las colonias españolas<sup>11</sup>, cuya Ley Primera del Título Primero del Libro Tercero, hace referencia a la propiedad que adquirió la Real Corona de Castilla como producto de la donación de la Santa Sede Apostólica y otros legítimos y justos títulos<sup>12</sup>.

Con el transcurso del tiempo, a través de las «composiciones» se realizaron transformaciones de diversas situaciones de hecho (ocupación) en derechos a favor de los particulares que conducían directamente las tierras a cambio del pago de un monto dinerario específico, otorgándose así títulos de propiedad a favor de terratenientes, conocido ello como el sistema de haciendas.

El desorden comenzó en este momento, la asignación de titularidades y la forma en la que el ordenamiento jurídico reconocía la propiedad privada, llevó a un estado en el cual grandes extensiones de terreno fueron apropiadas por particulares, y trabajadas por los campesinos, además, el bajo control que existía en su momento para la inscripción de la propiedad, la carencia de un catastro y la poca actividad estatal en defensa de sus predios, llevó a que a lo largo de nuestro territorio nacional existan grandes terrenos de propiedad privada.

En el ordenamiento jurídico peruano, se entiende a los terrenos eriazos como aquellos que no pueden cultivarse por falta o exceso de agua, teniendo una regulación normativa secular, cuyo curso histórico se encuentra estrechamente relacionado con el Derecho Rural, siendo necesario esbozarlo para comprender sus alcances y debida aplicación actual.

La disposiciones más remotas sobre predios eriazos se encuentran en la Ley del 9 de octubre de 1893, emitida con el propósito de procurar la irrigación de los terrenos eriazos de la Costa, de la cual puede desprenderse que existía un interés del Estado por promover la irrigación de los terrenos eriazos de propiedad privada a través de concesiones o contratos de irrigación, para cuyo caso se exigía la presentación del documento que compruebe el derecho de propiedad del solicitante (Literal E del artículo 4), entendiéndose así que el Estado reconocía y respetaba la propiedad de particulares sobre los terrenos eriazos, empero intervenía para promover su carácter productivo, lo que representa un supuesto de intervención leve.

Posteriormente, con la Ley 7904 promulgada el 26 de julio de 1934, en sus artículos 43 y 45 se reconoció a su vez implícitamente la existencia de propiedad de particulares sobre predios eriazos, imponiéndose para su conservación el cumplimiento de determinados requisitos, para lo cual su incumplimiento se



sancionaba con la pérdida del derecho de propiedad a favor del Estado, esto —por su mayor grado de incidencia— podría identificarse con un supuesto de intervención moderada.

Siendo esto así, bajo la vigencia del artículo 822 del Código Civil de 1936 que establecía la propiedad del Estado de las tierras que no han tenido dueño, así como las que han sido abandonadas por el dueño que tuvieron y sustentándose en la existencia de grandes extensiones de terrenos eriazos en estado de abandono, el Decreto Ley 11061 promulgado el 15 de julio de 1949, tuvo las siguientes disposiciones:

- La posesión del Estado de todos los terrenos eriazos de la República en los que no se haya ejercitado acto posesorio (abandonados).
- La obligación de los propietarios de terrenos eriazos en los que se ejerzan actos posesorios, pero no cultivados de pagar al Estado un impuesto anual; y, de presentar estudios de irrigación para el cultivo de sus predios.

No obstante, toda vez que la mayoría de los propietarios de terrenos eriazos incumplía con las disposiciones antes mencionadas, con la publicación del Decreto Ley 14197 el 05 de septiembre de 1962, se dispuso con carácter imperativo que todos los terrenos eriazos del territorio nacional son de propiedad del Estado, con excepción de los pertenecientes a las Comunidades Indígenas, entendiéndose por terrenos eriazos bajo los alcances de la normativa materia de análisis, aquellos no sujetos a explotación, como los no cultivados por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, siendo este momento en el que el Estado asumió una política de intervención severa.

Evidentemente, no se hizo esperar la doctrina de la época, mostrándose a favor y en contra de la disposición normativa mencionada. Los argumentos a favor se sustentan en la necesidad de que las tierras reporten algún tipo de utilidad y no se mantengan ociosas (PARDO, 1966, 53), siendo este último rasgo el que suele relacionarse con el carácter improductivo de los terrenos eriazos, entendiéndose que el propietario incurriría en abuso del derecho por pretender mantener un terreno improductivo, contraviniendo el principio de buen cultivo que rige el derecho rural y que se orienta a proteger las exigencias de la producción nacional (GAZZOLO, 1966, 43).

Asimismo, se considera que la constitucionalidad de la Ley 14197 se sustenta en los principios esenciales contenidos en el artículo 34 de la Constitución de 1933 (interés social de la propiedad privada) (GAZZOLO, 1966, 65).

Por su parte, el argumento en contra entiende que la disposición en cuestión constituye una verdadera confiscación del derecho de propiedad, puesto que la libertad del propietario le permite dedicar su terreno eriazo a una actividad distinta a la agrícola, y emplearlo para la explotación de otro tipo de industria (ARCE, 1963, 200).

Las leyes mencionadas tuvieron como sustento lo que se denominó como «propiedad productiva» la cual consistió en que el fundamento de la propiedad privada de la tierra reside en su sistema de producción, siguiendo una concepción de propiedad como la defendida por Locke, con el agregado que la producción de la propiedad afecta la distribución de la riqueza (PARDO, 1966, 43).

## VI. LA REGULARIZACIÓN DE REVERSIÓN DE LOS TERRENOS ERIAZOS REGULADA POR LA LEY 27333

El Decreto Supremo 025-78-VC que aprueba el Reglamento de Administración de la Propiedad Fiscal (publicado el 22 de mayo de 1978) contemplaba en su capítulo XXIII el procedimiento para la inscripción a favor del Estado de los terrenos eriazos revertidos en aplicación de leyes especiales, así los artículos 105 y 106 que conformaban dicho capítulo se referían a los terrenos eriazos que hubieran revertido al Estado en virtud de las leyes especiales 11061, 14197, 17716, 18460, 19959 y demás, permitiendo que el Estado emita una resolución sobre determinadas áreas para inscribir su dominio, pudiendo cancelar los asientos que hubiera a nombre de terceros.

Luego, tenemos que la Ley 27333 del 27 de julio del 2000, la cual comúnmente vinculamos a la competencia notarial en asuntos no contenciosos, contempla 3 disposiciones complementarias (específicamente la primera, segunda y tercera) que parecerían no tener relación con el íntegro de dicha ley.

Cuando uno revisa los antecedentes de la Ley 27333<sup>13</sup> descubre que la misma se sustentó en los Proyectos de Ley 5322-99/CR, 5347-99/CR y 5355/99-CR, siendo relevante para nuestro estudio solo el segundo de los mencionados, pues se refiere a la reversión de terrenos comprendidos en la Resolución 267-73-VC-DB de la Fundación Ignacia R. Viuda de Canevaro (Proyecto de Ley 5347/99-CR).

El dictamen de la Comisión de Infraestructura y Transportes de noviembre de 1999, analizando los proyectos presentados, los vincula proponiendo un texto sustitutorio que los unifica y extiende la aplicación del proyecto de ley 5347-99/CR a una generalidad de casos y no solo a los de la Fundación Ignacia R. Viuda de Canevaro, sustentando esta integración en el problema de la doble inmatriculación que se habría agravado con la Ley 27157 del 19 de julio de 1999, relacionada más con la competencia notarial aludida, y la adjudicación de predios por parte del Estado sobre áreas en las que existirían derechos preexistentes sin evidencia del ejercicio de sus prerrogativas.

Por ello, a través de la propuesta mencionada se pretende dar rango legal a las cancelaciones dispuestas por resoluciones administrativas, constituyendo una

excepción al principio de legitimación contemplado por el artículo 2013 del Código Civil peruano de 1984, en virtud del cual, los asientos solo pueden dejarse sin efecto por resolución judicial.

De esta manera, se proponen las tres primeras disposiciones complementarias de la Ley 27333, siendo relevante citar el sustento de la primera disposición expuesto en el referido dictamen, como se detalla a continuación:

[T]errenos eriazos que revirtieron al dominio estatal en virtud de las leyes dictadas durante las décadas del 60 y 70, supuesto en el cual las resoluciones supremas ya dictadas, así como las que en el futuro dicte la Superintendencia de Bienes Nacionales constatando dicha reversión, tendrán mérito inscribible. Cabe señalar que el proyecto autoriza a emitir futuras resoluciones de acuerdo con leyes que a la fecha ya no están vigentes, pero que se deben aplicar ultractivamente, pues en su oportunidad tuvieron plena vigencia, en concordancia con el contexto entonces existente, y que produjeron automáticamente el efecto de retransmitir el dominio a favor del Estado.

Siguiendo esta propuesta, se aprobó la autógrafa de la ley, publicándose finalmente de acuerdo con lo expuesto, teniendo así a la Primera Disposición Complementaria que hace alusión a los predios que revirtieron al dominio del Estado en mérito a las Leyes Especiales 11061, 14197, 17716, 18460, 19467, 19955, 19959 y demás; mientras que la Segunda Disposición Complementaria hace referencia a los predios declarados en abandono e incorporados al dominio del Estado en mérito al Decreto Ley 17716 del 24 de junio de 1969 (Reforma Agraria) y al Decreto Legislativo 653 del 30 de julio de 1991 (Promoción de inversiones en el sector agrario).

Si uno revisa las leyes a las que hace referencia la Primera Disposición Complementaria se puede desprender que imponían obligaciones a los propietarios de predios eriazos como lo son el declarar las extensiones que poseían, así como presentar estudios de irrigación, teniendo ambas consecuencias de pérdida de dominio en el caso de no declarar las extensiones y en caso los estudios de irrigación no sean factibles ni conveniente su irrigación por el propietario (Decreto Ley 11061) en estos casos se hablaba del “abandono inmemorial” (Decreto Supremo 211 del 22/08/1949) como supuesto de adquisición del Estado.

Posteriormente, el Decreto Ley 14197 publicado el 05 de septiembre de 1962 declaró de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional (con sus excepciones) considerándose así aquellos no cultivados o improductivos, ello siguiendo la política de fomento de la producción agrícola de la época, fundamentada en el abandono inmemorial.

En un segundo momento histórico (3/11/1970 en adelante) las tierras eriazas ubicadas en zonas urbanas o de expansión urbana se adjudicarían para fines de vivienda a solicitud de entidades o personas naturales o jurídicas, debiendo

presentar un programa preliminar de habilitación a ejecutarse en 5 años como máximo (Decreto Ley 18460 del 3 de noviembre de 1970), expropiándose los terrenos eriazos ubicados en zonas de expansión urbana en algunos casos cuando fueran tierras de menor valor productivo agropecuario no dedicados íntegramente a ello; y, declarados en abandono sin pago alguno en caso no se cultiven (Decreto Ley 19462 del 11 de julio de 1972).

Finalmente, el Decreto Ley 19955 del 20 de marzo de 1973 (porque el 19959 no tiene nada que ver con el tema en cuestión), motivándose en que los beneficiarios del Decreto Ley 18460 no habrían continuado las obras respectivas, se dispuso la reversión al Estado de los terrenos eriazos o parte de ellos en los que no se hubieran ejecutado dichas obras.

Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria solamente enuncia a la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley 17716) y a la de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario (D.Leg. 653).

La Ley de Reforma Agraria (también mencionada en la Primera Disposición), como bien sabemos, se promulgó en 1969 teniendo como política la búsqueda del equilibrio en el ordenamiento agrario a través de la sustitución del régimen del latifundio y minifundio. Para ello, hacía referencia tanto a la expropiación de predios rústicos (art. 5) como al abandono (art. 9), entendiéndose por los segundos a las tierras que su dueño no cultiva por 3 años consecutivos, o aquellas cultivadas o explotadas durante más de 1 año por campesinos que no tengan vínculo contractual con el propietario (art. 8).

Por su parte, el Decreto Legislativo 653 se refería exclusivamente al abandono en su artículo 22 señalando que se considerarían incorporadas al dominio público las tierras no cultivadas durante dos años consecutivos, siendo —sin excepción— de propiedad del Estado (art. 23).

La distinción entre los términos «reversión» y «abandono» nos parece confusa, si se parte de la legislación. En el lenguaje común la palabra «reversión» tiene como significado «Restitución de algo al estado que tenía<sup>14</sup>»; mientras que «abandono» en su segunda acepción «Renuncia sin beneficiario determinado, con pérdida del dominio o posesión sobre cosas que recobran su condición de bienes *nullius* o adquieren la de mostrencos<sup>15</sup>».

Más allá del significado de cada palabra, su uso histórico-legislativo en el Perú se ha realizado de manera indistinta, siendo en la Primera y Segunda Disposición Complementaria de la Ley 27333 antes citadas, las últimas disposiciones que hacen referencia a dichas leyes especiales, y en las cuales se esboza una especie de distinción entre ambos términos.

En conclusión, en nuestra opinión la distinción entre abandono y reversión hecha por la Primera y Segunda Disposición Complementarias es imprecisa, dado que en la gran mayoría de las denominadas «Leyes Especiales» se hace

referencia más al «abandono» que a la «reversión»; sin embargo, la referencia al abandono se hace en los casos de terrenos no cultivados entendiendo la obligación general de la época de cultivar, mientras que reversión se referiría a los terrenos adjudicados para fines de habilitación para fines de vivienda (Decreto Ley 18460).

Cabe precisar que la Primera Disposición Complementaria fue derogada por la Primera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30230, publicada el 12 de julio de 2014, sustentándose en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que declararon inaplicables las «leyes especiales» y las resoluciones emitidas sobre su base<sup>16</sup>, por lo que desde entonces la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante, SBN) en representación del Estado peruano, ya no cuenta con esta competencia.

## VII. EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LA PROPIEDAD PRIVADA

No podemos iniciar este análisis sin recordar que el artículo 1 de nuestra Constitución Política del Perú de 1993 coloca a la persona humana como el eje central (o fin supremo, en sus términos) de la sociedad y el Estado, de lo que se desprende que el Estado debe desplegar sus esfuerzos para garantizar esta protección. Por ejemplo, Richard PIPES (2002, 145) señala que: «La propiedad privada, en el sentido legal de la palabra, surgió con la aparición del Estado, es decir, al surgir la autoridad pública. Hasta entonces, era una posesión protegida por la fuerza física o por la ley de la costumbre y legitimada por la herencia o por el uso prolongado».

Siguiendo con el texto constitucional tenemos que el numeral 16 del artículo 2 de la Constitución de 1993 consagra el derecho a la propiedad como un derecho fundamental, encontrándose más detallada su regulación en el artículo 70 que establece imperativamente que el derecho de propiedad es inviolable y que el Estado lo garantiza.

Cabe precisar que, en el Perú, la propiedad es inviolable desde la primera Constitución de 1823, estableciéndose como garantía constitucional en el numeral 3 de su artículo 193, consagrándose en las sucesivas constituciones (1826 en adelante) la obligación de pagar una indemnización en caso el Estado pretenda privar a algún individuo de su propiedad.

Vemos entonces que el Estado es el llamado para garantizar la propiedad, aunque no solo la propiedad, sino en general los derechos fundamentales (como categoría general), posibilitando así la vigencia de los derechos como límites del poder estatal (DROMÍ, 2005, 81).

En este punto, podríamos preguntarnos ¿De qué manera el Estado garantiza la propiedad?

En primer lugar, pensemos si la propiedad, tal como la concebimos, sería posible si no existiera territorio, entendiendo por territorio a uno de los componentes (junto a la población y la soberanía) esenciales del Estado, pues el territorio —como componente geográfico— será el ámbito espacial sobre el cual se circunscribe la soberanía estatal (DROMÍ, 2005, 176) o en otros términos, la extensión geográfica delimitada por las fronteras (ISASI, 2014, 36).

Sin lugar a duda, existe una importante relación entre territorio y propiedad, pues un gobierno que no defina sus fronteras y las defienda de posibles invasiones de países vecinos, es incapaz de garantizar los derechos que consagra dentro de su propia jurisdicción, viéndose así que la propiedad privada depende en gran medida del uso de recursos públicos (HOLMES y SUNSTEIN, 2015, 85; y, DROMÍ, 2005, 82).

Determinado el territorio sobre el cual se desenvuelve la soberanía, el siguiente paso es el reconocimiento de la propiedad como un derecho fundamental. De esta manera, se impone una obligación y un límite al actuar estatal con respecto a la propiedad privada, pues siendo la persona humana el fin primordial del Estado, ello involucra todo el entramado de sus derechos fundamentales, como la propiedad.

Hacemos nuestras las palabras de DROMÍ (2005, 159) quien señala sobre este asunto que:

[L]a relación libertad y autoridad se manifiesta en la normativa constitucional, en derechos para los particulares y poder para el Estado. Ni los derechos, ni el poder son absolutos; por el contrario, debe haber una armónica relación entre individuo-Estado, libertad-autoridad, garantía-prerrogativa; en suma, un pendular equilibrio entre mando y obediencia. El poder actúa como límite de los derechos subjetivos de los administrados [...].

De esta manera, puede sustentarse el carácter inviolable que el artículo 70 de la Constitución de 1993 impregna en la propiedad y las causas expresas que justificarían que el Estado pueda privarla, las mismas que representan un límite a su poder que otrora fue concebido de manera ilimitada.

Seguidamente, se tienen que definir los derechos, para ello el Estado debe determinar en qué supuestos se reputa a alguien propietario, para con ello poner a su disposición los mecanismos que permitan la tutela de su derecho, ello porque no basta el establecimiento del derecho sin mecanismos legales para defenderlo efectivamente, pues no puede hablarse de un derecho sin que esto suponga la obligación de respeto a ese mismo derecho (DABÍN, 1955, 119).

Sobre la defensa de la propiedad, CRISTI (2007, 23) señala que:

[L]a propiedad individual queda debidamente protegida sólo cuando la propiedad social re-emerge en el interior de la sociedad civil y el sistema legal contribuye a la formación de un contexto institucional. En último término, un estado fuerte es la mejor protección para la propiedad cuando ella se define en términos individualista posesivos [...].

En cuanto a la protección de la titularidad, CALABRESI y MELAMED (1992, 65) proponen el establecimiento de tres tipos de reglas a conocer: las reglas de propiedad, de responsabilidad o de inalienabilidad. Entendiendo por regla de propiedad aquella por la cual si alguien desea remover la propiedad de otro sujeto deberá comprársela en una transacción voluntaria al valor que las partes determinen libremente. La regla de responsabilidad implica la posibilidad de violar un derecho inicial si es que se dispone a pagar un valor objetivamente determinado, siendo el Estado aquí el que determina el valor y no las partes. Finalmente, la inalienabilidad está referida a un grado más severo de intervención estatal, supuesto en el cual se puede limitar el poder de disposición del titular bajo ciertas o todas las circunstancias posibles.

Como puede verse, hemos descrito el rol del Estado de cara a la defensa de la propiedad; sin embargo, su intervención también se manifiesta a través de las políticas de acceso a la propiedad, abarcando tanto la adquisición regular a través de la implementación de programas de vivienda, como la adquisición vía formalización de posesiones informales.

Los programas de vivienda buscan disminuir el déficit de vivienda en determinadas ciudades, permitiendo que personas de bajos recursos puedan acceder formalmente a la propiedad; por el contrario, la formalización busca regularizar posesiones sin título que se remonten a una determinada fecha (Actualmente, con la dación de la cuestionada Ley 31056 del 20 de octubre de 2020, se modificó el artículo 3 de la Ley 28923 del 7 de diciembre de 2006, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, estableciendo que se formalizarán aquellas posesiones informales que se hubiesen constituido hasta el 31 de diciembre de 2015).

En Lima-Perú, este fenómeno dio origen a la creación de los denominados «Conos», cuyo inicio es contado por ARELLANO Y BURGOS (2010, 30) de la siguiente manera:

[...]

Son los años 40 los reconocidos también como los del inicio del crecimiento explosivo del Cono Norte, etapa que dura hasta aproximadamente 1967 y a la que se le atribuyen diversas causas: el despojo de tierras agrícolas a campesinos en sus lugares de origen, el terremoto de 1940 que provocó la destrucción de casas antiguas en el centro de Lima y la creciente demanda de vivienda en las zonas populares.



A su vez, por el sur, fueron las invasiones de Tablada de Lurín, de las laderas del cerro San Cosme, en 1946, y del cerro El Agustino, en 1947 (barriada de San Pedro, en el este), las que hoy son consideradas como invasiones de corte estratégico, planificadas por los invasores con un objetivo específico para el futuro desarrollo de Lima Sur [...].

Lo claro es que en ambos mecanismos concurre una razón común, en el Perú existe una latente necesidad de vivienda, así como de utilizar la tierra para otras actividades económicas que permitan generar ingresos. La ocupación (y así la posesión) ha precedido a la propiedad, generándose como fenómeno una accesión inversa (GHERSI, 2005, 57-63), pues al contrario de la accesión civil regulada por el artículo 938 del Código Civil, en las ocupaciones informales, el que materialmente adhiere algo al suelo (que no es de su propiedad) termina por convertirse en propietario del suelo.

Asimismo, el Estado también tiene como función definir el contorno de la propiedad, esto es, establecer sus límites, para ello consideramos pertinente hacer alusión a lo señalado por PIPES (2002, 298), siendo lo siguiente:

[E]l concepto de “bien público”, si bien se utiliza demasiado, es un término genuino. La contaminación del medio ambiente obliga al gobierno a supervisar las emisiones procedentes de las industrias y los automóviles. Alguien tiene que velar porque los ciudadanos no sufran discriminación por razones de raza, religión o sexo, y ese alguien sólo puede ser la autoridad pública. La salubridad del aire debe ser garantizada. Los médicos deben tener títulos oficiales, y los ancianos y los pobres deben recibir atención médica. Todos estos servicios requieren de la intervención del Estado. La intervención del Estado limita la libertad, pero también la protege: se ha dicho con justicia que “la democracia se ve reforzada allí donde ciertas libertades económicas se ven restringidas [...].

De esta manera, tenemos que el Estado cumple un doble rol frente a la propiedad, requiriendo ambos de formulación de reglas claras y de una acción efectiva del Estado. En primer lugar, debe definir el derecho, lo que implica establecer sus límites (aquí tiene lugar la función social de la propiedad); y, luego, protegerlo tanto de las intromisiones de terceros como del propio Estado.

## VIII. ¿QUÉ HA DICHO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO SOBRE LAS NORMAS DE REVERSIÓN DE TERRENOS ERIAZOS?

Sin duda alguna prestar atención a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano (máximo intérprete de la Constitución) es imprescindible en los estudios que se realicen sobre derechos fundamentales, como ocurre con la propiedad. En este punto, específicamente sobre el tema tratado, el Tribunal



Constitucional (en adelante, TC) ha emitido diversos pronunciamientos, de los cuales vamos a comentar algunos con la finalidad de conocer el tratamiento que se ha dado tanto sobre la propiedad como respecto de las reversiones de terrenos eriazos.

El Tribunal Constitucional peruano, al referirse al derecho de propiedad, ha dejado establecido que, además de ser un derecho subjetivo constitucional, es una garantía institucional. Sin embargo, creemos que esto no aporta mayor protección a la propiedad, pues es impensable un derecho subjetivo constitucional sin garantía institucional, pues la protección de la institución es una cuestión inherente al derecho, de lo contrario, carecería de sentido hablar de derechos.

Por ello, el Estado se encuentra en la obligación de garantizar su inviolabilidad (sentencia recaída en el expediente 00011-2010-AI). Asimismo, para el TC, el derecho de propiedad tiene un doble carácter (sentencia recaída en el expediente 0030-2004-AI/TC), ya que es un derecho subjetivo y, a la vez, es una institución jurídica objetiva portadora de valores y funciones. No solo eso, sino que la propiedad es también expresión tanto de la libertad personal como de la libertad económica (sentencia recaída en el expediente 03258-2010-AA).

Esto último, ha sido enfatizado por el TC en la sentencia recaída en el expediente 05614-2007-PA/TC, refiriéndose a la estrecha relación que tiene el derecho fundamental de propiedad con la libertad personal, teniendo una doble faz, garantizar la integridad y existencia del derecho, y con ello, asegurar la participación del propietario en el sistema económico-social.

Asimismo, el TC ha realizado una importante nota sobre el derecho de propiedad, señalando que su concepto constitucional no se enclaustra en el dominio y los derechos reales, pues abarca la pluralidad *in totum* de los bienes que integren el patrimonio de un sujeto, fundamento que fue utilizado en la sentencia del VII Pleno Casatorio Civil (Casación 3671-2014-LIMA).

Debe destacarse también que el TC en diversas resoluciones, como la recaída en el expediente 3631-2015-PA/TC, ha sostenido que la propiedad se caracteriza por ser un derecho pleno e irrevocable, siendo pleno pues confiere las más amplias atribuciones permitidas sobre bienes, mientras que su carácter irrevocable viene definido en función al voluntarismo, dado que la extinción o transmisión del derecho solo puede darse por voluntad de su titular, mas no por causas externas.

En este sentido, según lo definido por el artículo 70 de la Constitución de 1993 y conforme al criterio establecido por el TC, la vulneración de la propiedad solo puede admitirse si son establecidas por ley, necesarias, proporcionales y con el fin de lograr un objetivo legítimo para la sociedad. La ausencia de alguno de dichos elementos determinaría la ilegitimidad de la vulneración.

Recientemente, en la conocida sentencia recaída en el expediente 0018-2015-PI/TC sobre el denominado Caso del Tercero de Buena Fe, el TC señaló que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad debe determinarse desde la óptica de los intereses particulares, así como necesariamente de su función social, señalando que la propiedad solo puede ser restringida por las causas y fines señalados en la propia Constitución.

Lo que hemos mencionado, nos lleva a afirmar que no estamos frente a un derecho subjetivo cualquiera, todo lo contrario, estamos en presencia de un derecho fundamental cuyos contornos inciden transversalmente en todo nuestro ordenamiento jurídico. No es para menos, ya que el derecho de propiedad junto a la libertad de empresa, son los pilares de nuestra economía nacional (art. 60 de la Constitución de 1993) radicando en todo ello la importancia de su efectiva protección.

Ahora bien, en lo que respecta a la reversión de terrenos eriazos, en la sentencia recaída en el expediente 01360-2012-PA/TC se trata sobre el recurso de agravio constitucional interpuesto por la Inmobiliaria Almonte S.A. en el proceso seguido contra la SBN para que se declaren inaplicables la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27333, las Leyes 11061, 18460, y los decretos leyes 14197, 19462, 19955, 17716 y demás disposiciones.

En este caso, se pretende revertir a favor del Estado, 3 terrenos inscritos que fueron adquiridos por subasta pública y luego aportados a la Inmobiliaria Almonte S.A., siendo el acto futuro cuestionado la notificación que se hizo en el diario oficial El Peruano del inicio del proceso de regularización de reversión de terrenos eriazos a favor del Estado en aplicación de la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27333.

El TC, sobre la base del programa normativo del derecho de propiedad, esto es, que constituye un derecho pleno e irrevocable, teniendo que por esto último solo puede transmitirse por causa ajena a la voluntad del titular si es que existe una restricción establecida por ley, que sea necesaria, proporcional y con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

En concordancia con ello, el TC señala que la posibilidad legítima para privar de la propiedad a una persona se encuentra definida por el artículo 70 de la Constitución Política de 1993, esto es, por razones de seguridad nacional o necesidad pública declaradas por ley y previo pago de la indemnización justipreciada, lo contrario implicaría un supuesto inconstitucional de privación del derecho de propiedad.

Por esta razón, el TC señala que la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27333 y las leyes especiales en las que se sustenta, eran inaceptables, de acuerdo con lo que puede desprenderse de los siguientes considerandos que se reproducen textualmente:

[...]

14. Efectivamente, en la STC 1342-2012-PA/TC, el Tribunal afirmó que las acciones realizadas en mérito a las leyes N.os 11061, 14197, 17716, 18460, 18492 y 19955 y que la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 27333 ordenaba regularizar, eran inaceptables, pues no basta invocar la naturaleza eriaz de un terreno para revertirlo a favor del Estado sin mediar un proceso de expropiación[...]. En ese contexto, sostener la legalidad de la reversión de terrenos eriaz a favor del Estado sin cumplir con un proceso de expropiación, porque así lo disponen las leyes Nos. 11061, 14197, 17716 y 19955, colisiona con lo dispuesto por nuestra norma constitucional en su artículo 70° y con lo prescrito por su artículo 51, toda vez que los emplazados pretenden que las normas infraconstitucionales primen sobre nuestra Carta fundamental, requerimiento que no puede ser amparado, obviando adicionalmente que desde la promulgación de la Constitución de 1993, todas las normas preexistentes en el ordenamiento jurídico deben interpretarse con arreglo a ella [Fund. Jur. N°. 16].

15. En opinión del Tribunal, la sola iniciación del procedimiento de reversión —ausente una ley que en base a la seguridad nacional o a razones de necesidad pública, expropie un bien cuya titularidad se encuentra registrada a nombre de un particular y, al mismo tiempo, ordene previamente el pago del debido justiprecio—, constituye una ilegítima intromisión en el ámbito definitivamente garantizado del derecho de propiedad. Y puesto que en esa situación se encuentran los predios inscritos en las partidas Nos. 12324436, 12324438 y 12576152, al estimarse la pretensión deberá dejarse sin efecto los respectivos procedimientos. Así debe declararse.

[...].

Otro caso, es el tratado en la sentencia recaída en el expediente 00588-2013-PA/TC, la cual se refiere al recurso de agravio constitucional interpuesto por Carlos Vascones Ugarriza en el proceso seguido contra la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, pues se inscribió el abandono de un terreno denominado Las Salinas en virtud del Decreto Supremo 247-73-AG del 15 de febrero de 1973, cuyo sustento de su inscripción se dio con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 27333.

En esta sentencia, con los mismos fundamentos que la precitada, el TC señaló que el Estado infringió la inviolabilidad del derecho de propiedad consagrada constitucionalmente al regularizar registralmente los efectos de la confiscación de un terreno sin pago alguno de la indemnización justipreciada.

Con similares fundamentos, el TC se ha pronunciado en las sentencias recaídas en los expedientes 7130-2006-AA/TC y 00762-2013-PA/TC, de lo cual queda claro que su postura es uniforme en señalar que la garantía constitucional de la propiedad consiste en considerar que es un derecho pleno e irrevocable,

encontrándose en este carácter irrevocable la razón de que sus restricciones se sustenten en el parámetro establecido por el artículo 70 de la Constitución Política de 1993, esto es, que cuente con una *causa expropriandi* (necesidad pública o seguridad nacional) declarada por ley y previo pago de la indemnización justipreciada, considerando que se considera un acto confiscatorio cualquier acto que restrinja la propiedad privada que no cumpla con estos parámetros.

#### IX. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿TODOS LOS TERRENOS ERIAZOS SON PROPIEDAD DEL ESTADO?

I. De lo desarrollado, hemos podido comprender que el concepto de terreno eriazo nace dentro del contexto del Derecho Rural, al tomar como punto de partida para su construcción conceptual el carácter improductivo de la tierra. Para ello, el decurso de nuestra legislación fue desarrollándose partiendo de una intervención leve (fomento de su irrigación) hasta una más severa (contemplar que todos los terrenos eriazos son del Estado); sin embargo, por el solo mérito de las disposiciones más severas no debería afirmarse —sin mayor razón ni análisis caso por caso— que como efecto automático de la ley, los particulares propietarios de terrenos eriazos hubieran perdido su derecho (máxime si la ley no tiene efectos retroactivos).

II. La protección constitucional de la «inviolabilidad de la propiedad» establecida en el artículo 70 de la Constitución de 1993, es la misma que la consagrada en el artículo 29 de la Constitución de 1933 (vigente al momento de la emisión de las disposiciones legales antes esbozadas), teniendo que, para que opere la excepción a dicha inviolabilidad, en ambos momentos se requería de la concurrencia copulativa de 3 condiciones: (i) *Causa expropriandi* (actualmente se tiene a la necesidad pública y a la seguridad nacional, empero en dicho momento se tuvo a la utilidad pública); (ii) Formalidad de Ley; y, (iii) Pago de una indemnización justipreciada.

III. Por ello, no pierde razón el Tribunal Constitucional cuando señala que cualquier acto estatal que incumpla con alguna de las 3 condiciones descritas anteriormente y afecte la propiedad de un particular, en los hechos sería una medida confiscatoria del derecho de propiedad, algo que es proscrito por la Constitución de 1993 (Sentencia recaída en el Exp. 01342-2012-PA/TC); sin embargo, resultaría cuestionable —al punto de hacerla insostenible— que actualmente se pretenda que la expropiación de un predio eriazo en mérito de las disposiciones normativas que establecen la propiedad del Estado sobre los mismos sea un asunto de necesidad pública.

IV. Asimismo, si enfrentamos un título material genérico (propiedad del Estado sobre predios eriazos) contra un título material específico y delimitador (propiedad de un particular sobre determinada extensión de tierra), tenemos que resultaría arbitrario el argumento que considere la prevalencia del título genérico, máxime si el mismo requiere de actos que verifiquen que se cumple su presupuesto (naturaleza eriazal del terreno) y que la propiedad privada existente sobre el mismo no puede extinguirse sin previo acuerdo con su titular.

V. Por ello, ni el principio del buen cultivo en el Derecho Rural, ni evitar el abuso del derecho por parte de los propietarios de terrenos eriazos, ni el sustento en obligaciones legales establecidas con anterioridad, justificarían que, por el solo mérito de una ley, el Estado (en desmedro de los particulares) se convierta en propietario de todos los terrenos eriazos, extinguiendo como efecto automático el derecho de propiedad privada preexistente.

VI. En atención a lo expuesto, consideramos que la premisa de «Todos los terrenos eriazos son de propiedad del Estado» es incorrecta, además de inconstitucional, y en función de ella no puede justificarse ningún argumento válido en los casos que exista propiedad privada acreditada, por lo que no sería idónea para la defensa de la propiedad estatal o como justificación de la negación de la inmatriculación de un terreno eriazal a favor de un particular, como lo han efectuando las instancias registrales en diversas resoluciones cuya fundamentación se encuentra en el acuerdo aprobado en el CXV Pleno del Tribunal Registral peruano realizado los días 12 y 13 de diciembre de 2013<sup>17</sup>.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, J. (1995) Los derechos de propiedad de la tierra: Una aproximación desde la economía, en *Debate Agrario*, núm. 23, 1-12.
- ARCE, V. (1963) *El derecho de propiedad: Prescripción y abandono*. Lima: Tipografía y Offset Peruana S.A.
- ARELLANO, R. y BURGOS, D. (2010) *Ciudad de los Reyes, de los Chávez, de los Quispe*. Lima: Editorial Planeta Perú S.A.
- ARMAS, F. (2020) Tierras, mercados y poder: El sector agrario en la primera centuria republicana. En Carlos Contreras (Ed.) *Economía de la primera centuria independiente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (pp. 93-159).
- BOGGIO, R. (1943) *Fundamentos del derecho rural*. Lima: Compañía de impresiones y publicidad Azángaro.
- CIEZA DE LEÓN, P. (2005) *Crónica del Perú. El señorío de los Incas*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- CALABRESI, G. y MELAMED, D. (1992) Reglas de propiedad, reglas de responsabilidad e inalienabilidad. Un vistazo a la Catedral. *Themis Revista de Derecho*, núm. 21, (63-86).

- CRISTI, R. (2007) Propiedad y Derechos Subjetivos. *Anuario Filosófico*, núm. 1, (19-45).
- DABÍN, J. (1955) *El derecho subjetivo*, traducción de Francisco Javier Osset. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- DE TRAZEGNIES, F. (2018) *La idea de Derecho en el Perú Republicano del siglo XIX*, 3ª edición. Lima, Grijley.
- DIETERICH, H. (1978) *Sobre el modo de producción entre los Incas (Un análisis histórico-materialista)*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- DÍEZ-PICAZO, L. (2008) *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III*, 5ª edición. Madrid, Civitas.
- DROMÍ, R. (2005) *Derecho administrativo*, Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica.
- GAZZOLO, L. (1966) *Manual de Derecho Rural*. Lima: Facultad de Derecho de la Unmsm.
- GHERSI, E. (2005) Diálogo entre el juez y el profesor. *Themis Revista de Derecho*, núm. 51, (57-63).
- GONZÁLES, G. (2009) *Derechos Reales*, 2ª edición. Lima: Ediciones Legales.
- GONZÁLEZ, J. (1931) *El problema de la tierra en el Perú*. Tesis para optar el grado de bachiller en la facultad de jurisprudencia. Lima: Universidad Mayor de San Marcos.
- GUEVARA, A. (2012) La propiedad agraria en el derecho colonial. En Priori, G. (Ed.) *Estudios sobre la propiedad*. Lima: Fondo Editorial PUCP (pp. 265-282).
- HOLMES, S. y SUNSTEIN, C. (2015) *El costo de los derechos*, traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- ISASI, J. (2014) *Tratado de Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica.
- MANRIQUE, N. (2014) Historia de la agricultura peruana, 1930-1980. En Carlos Conterras (Ed.) *La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar 1930-1980*, Tomo 5. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (pp. 159-216).
- MATOS, J. (1980) *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. Boletín Estadístico del mes de diciembre de 2020.
- PASARA, L. (1978) *Reforma agraria: derecho y conflicto*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- PARDO, B. (1966) *Derecho Registral Inmobiliario en el Perú*, 2ª edición, Tomo I. Lima: Litografía Huascarán.
- PEREYRA, H. (2016) Cáceres y el Contrato Grace: sus motivaciones. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, núm. 1, (165-196)
- PETIT, E. (1983) *Tratado Elemental de Derecho Romano*, traducido por Jose Ferrandez Gonzalez. Buenos Aires: Editorial Albatros.
- PIPES, R. (2002) *Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*, traducción de Josefina de Diego. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- RENDÓN, J. (1963) La realidad agraria en el Perú. *Revista de Derecho Contemporáneo*, núm 1. (53-78).
- ROMERO, E (2006) *Historia económica del Perú*. Lima: Centro Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- ROSAS, C. (2021) *La lucha por la libertad. Rebelión, guerra e independencia (1780-1826)*. Lima: Derrama Magisterial.

- SOLF Y MURO, A. (1915) *Derecho Civil de Agricultura*. Lima, sin editorial.
- SOLF Y MURO, A. (1920) *Programa Razonado de Derecho de Minería y Agricultura*. Lima: Ernesto R. Villarán.
- UGARTE, C. (1918) *Los antecedentes históricos del régimen agrario peruano*. Tesis para el Doctorado en Jurisprudencia. Universidad Mayor de San Marcos.
- UGARTE, C. (2019) *Bosquejo de la historia económica del Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

## XI. JURISPRUDENCIA

- Tribunal Constitucional

- Sentencia recaída en el expediente 0030-2004-AI/TC
- Sentencia recaída en el expediente 7130-2006-AA/TC
- Sentencia recaída en el expediente 05614-2007-PA/TC
- Sentencia recaída en el expediente 00011-2010-AI
- Sentencia recaída en el expediente 03258-2010-AA
- Sentencia recaída en el expediente 01342-2012-PA/TC
- Sentencia recaída en el expediente 00588-2013-PA/TC
- Sentencia recaída en el expediente 00762-2013-PA/TC
- Sentencia recaída en el expediente 0018-2015-PI/TC
- Sentencia recaída en el expediente 3631-2015-PA/TC

- Corte Suprema

- Sentencia del VII Pleno Casatorio Civil (Casación 3671-2014-LIMA)

- Tribunal Registral peruano

- Acuerdo vinculante aprobado en el CXV Pleno

## XII. NORMAS

- Congreso de la República del Perú.
- Expediente del proceso legislativo de la Ley 27333
- Exposición de Motivos de la Ley 30230
- Constitución Política del Perú de 1933
- Constitución Política del Perú de 1993
- Decreto Supremo 00062-75-AG (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Supremo 017-2009-AG (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)

- Decreto Supremo 005-2022-Midagri (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Supremo 048-91-AG (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Supremo 247-73-AG (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Legislativo 651 Decreto Ley 17716 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Ley 11061 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Ley 14197 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Ley 17716 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Ley 18460 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Ley 19462 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Ley 19955 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Supremo 211 del 22 de agosto de 1949 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Decreto Supremo 025-78-VC (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Ley 26505 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Ley 27333 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Ley 31145 (Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav>)
- Norma Técnica G.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones modificada por Resolución Ministerial 029-2021-Vivienda (Disponible en [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2365098/04%20G.040%20DEFINICIONES\\_RM%20N%C2%B0%20029-2021-VIVIENDA.pdf?v=1636055463](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2365098/04%20G.040%20DEFINICIONES_RM%20N%C2%B0%20029-2021-VIVIENDA.pdf?v=1636055463))



## NOTAS

<sup>1</sup> Aunque se dice que en los primeros años de nuestra independencia «[E]n la sierra, un rasgo común de las grandes propiedades era que un alto porcentaje de sus tierras eran eriazas, es decir, no eran aptas para el cultivo, por lo que en muchos casos se dedicaban a la ganadería de baja intensidad» (ROSAS, 2021, 166).

<sup>2</sup> Por ejemplo, la importancia de la clasificación del uso del suelo se evidencia en la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, cuyo artículo 3 menciona que —entre otros— dicha ley no se aplica en áreas forestales o de protección del Estado.

<sup>3</sup> Dentro de las servidumbres rurales se conocía a la servidumbre de pasaje, de acueducto, de estanque, de pastar (*jus pasendi*), entre otras (PETIT, 1983, 318).

<sup>4</sup> « Los cronistas e historiadores antiguos atribuyen a los incas la paternidad del régimen agrario del Imperio y lo describen, según sus simpatías y tendencias, ya como un conjunto perfecto digno de admiración, ya como un régimen de opresión tiránica» (UGARTE, 1918, 31).

<sup>5</sup> Incluso se dice que en el Congreso el diputado Cuadros exclamó «Ya está probado que cuando el Perú produce más no tiene dónde vender. ¿Para qué repartir tierras si no tenemos arados? Acá no hay más riqueza que la minería» (ROMERO, 2006, 252.)

<sup>6</sup> En el virreinato incluso hubieron diversos actos de asignación de tierras, uno de los últimos fue en 1815 por parte del virrey Abascal para premiar a los oficiales y soldados vencedores de las luchas revolucionarias que promovió Mateo Pumacahua (ROMERO, 2006, 263).

<sup>7</sup> Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/midagri/informes-publicaciones/558835-boletin-estadistico-mensual-el-agro-en-cifras-2020> (Visitado el 26/9/2021).

<sup>8</sup> El recordado Alfredo SOLF Y MURO (1915, 10) hace alusión en un texto sobre derecho de agricultura a las tierras eriales (eriazas).

<sup>9</sup> CIEZA DE LEÓN, 2005, 12 y ss.

<sup>10</sup> «Concluida la etapa de la conquista todo el territorio inclusive con los indígenas pasó a ser dominio de la Corona de España, en virtud de esta adquisición por la fuerza, y de acuerdo con los conceptos de derecho romano imperantes, las tierras quedaron en la condición de res nullius, por lo que su repartición entre los conquistadores tenía justificación» (PARDO, 1966, 11).

<sup>11</sup> «Establecido el Virreynato del Perú, quedó éste sujeto a la legislación que regía en Castilla, o sea, a todos los cuerpos de leyes formados en España desde su independización de Roma [...] Al lado de esta legislación general, se levanta la legislación especial para las Colonias, contenida en la Recopilación de las Leyes de Indias” [...]» (SOLF Y MURO, 1920, 6).

<sup>12</sup> «[e]n la concepción de la época, el Dios cristiano era el “dueño de todo, está en todo y lo gobierna todo” [*sic*] y el papa era su nuncio o representante en la tierra por lo que poseía la “universal jurisdicción” para disponer de todo el orbe, incluidos los “Reynos de los Infeles”» (GUEVARA, 2012, 267).

<sup>13</sup> Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc\\_exp\\_dig\\_1995.nsf/E899BBBCD47A14398052583C30005DA3C/DC6170D3D9D762CE05257EB-6005B8141?OpenDocument](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_exp_dig_1995.nsf/E899BBBCD47A14398052583C30005DA3C/DC6170D3D9D762CE05257EB-6005B8141?OpenDocument) (Visitado el 10/9/2020)

<sup>14</sup> <http://dle.rae.es/?id=WOCcQLS> (Visitado el 10/9/2020)

<sup>15</sup> <http://dle.rae.es/?id=023UD0Z> (Visitado el 10/9/2020)

<sup>16</sup> Véase la exposición de motivos en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt\\_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Seq=1&Db=201100107&View](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Seq=1&Db=201100107&View) (Visitado el 10/9/2020).

<sup>17</sup> En este acuerdo se aprobó lo siguiente:

6. INMATRICULACIÓN DE PREDIOS ERIAZOS A FAVOR DE TERCEROS

Procede inmatricular predios eriazos a favor de terceros, siempre que se acredite que el dominio le ha sido transferido por el Estado de acuerdo a los procedimientos establecidos por las normas de la materia.

*Trabajo recibido el 16 de mayo de 2023 y aceptado  
para su publicación el 10 de julio de 2023*