

PROPIEDAD ESTATAL SOBRE TIERRAS ERIAZAS DE PARTICULARES

Por: Valentín Paniagua Jara

Desde mediados del siglo pasado la legislación nacional ha declarado reiteradamente el derecho de propiedad que le corresponde al Estado sobre las tierras eriazas del territorio de la República. A partir del año 1949 en adelante, las leyes Nos. 11061, 14197, 17716, 18460, 19955, han declarado que los terrenos eriazos son de propiedad estatal **cualquiera que fuese el título anterior de adquisición.**

A continuación una muy breve descripción de dichas normas:

- La Ley 11061 del 08 de agosto de 1949, dispuso que el Estado entraba en posesión **de todos los terrenos eriazos** del territorio de la República, en los que no se hubiera ejercido acto posesorio, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil.
- La Ley 14197 del 05 de septiembre de 1962, dispuso: "*Son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional, cualquiera fuese el título anterior de adquisición.*".
- La Ley 17716, Ley de Reforma Agraria, igualmente estableció que todos los terrenos eriazos pasaban a ser de dominio del Estado; y
- La Ley 19955 del 21 de marzo de 1973, dispuso que revertían al dominio del Estado los terrenos eriazos entregados para habilitaciones urbanas de conformidad con la Ley 18460 (del 04 de noviembre de 1960, que otorgaba al Estado la facultad de adjudicar terrenos eriazos para construir viviendas).

El presente artículo buscar analizar si las disposiciones legales en virtud de las cuales el Estado se asigna la propiedad de las tierras eriazas en general, **cualquiera que fuese**

su título anterior de adquisición, se ajustan en efecto a nuestro ordenamiento constitucional.

Concretamente se trata de cuestionar la constitucionalidad de las normas antes mencionadas así como de los actos administrativos expedidos a su amparo, respecto de las tierras eriazas de propiedad privada.

Como se desprende de la breve descripción del contenido de cada una de las leyes a las que se ha hecho mención precedentemente, desde 1949 las tierras eriazas han estado sujetas a diversas disposiciones legales que han regulado, su propiedad, las condiciones de su otorgamiento (ya sea en propiedad o concesión a particulares); así como la reversión de las mismas (muchas veces con carácter genérico e indiscriminado) a favor del Estado. Al respecto debe tenerse presente que **no existe razón para distinguir entre el derecho de propiedad que recae sobre predios rústicos**, según se trate de predios aptos para la explotación agrícola o predios que, por la circunstancia de la ausencia o exceso de agua no puede ser destinados a la actividad agrícola. Las Constituciones que nos han regido, desde la de 1933, pasando por la de 1979 hasta la actualmente vigente de 1993, han consagrado con jerarquía de derecho constitucional, el respeto a la propiedad y han establecido el principio de que el Estado **sólo** puede privar a alguien de su propiedad, **previo pago de indemnización justipreciada**. Así mismo, no existe –a nivel constitucional– diferenciación alguna sobre el derecho de propiedad según la naturaleza eriaza o no, de las tierras sobre el que éste recaiga. De modo que no puede invocarse la existencia de un precepto o principio que limite o restrinja la protección constitucional al derecho de propiedad sobre las tierras, según sean éstas eriazas, o no.

Es tan evidente la colisión entre las normas que declararon –de manera general– la reversión de las tierras eriazas a favor del Estado **cualquiera que fuese su título de adquisición** y la garantía constitucional que ampara el derecho de propiedad, que ya en 1952 Jorge Eugenio Castañeda, comentando el Decreto Ley No. 11061 del 15 de julio de 1949, escribió:

*"Es obvio que esta fórmula importa la **privación de la propiedad particular** y **es anticonstitucional** por cuanto ni siquiera establece la expropiación con los requisitos que nuestra Carta señala".*

“INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL. Los Derechos Reales”, Tomo I,
pg. 49 (1952).

Está claro que no en todos los casos en los que las leyes establecieron la reversión de tierras eriazas a favor del Estado, existe violación de la Constitución. Por ejemplo, en todos aquellos casos en los que el Estado otorgó el título de propiedad sobre las tierras eriazas, mediante el sistema de concesiones, o bien aquellos en los que la transferencia de las tierras por el Estado estuvo sujeta (desde su otorgamiento) al requisito de cumplir con la ejecución de determinadas obras e inversiones, existía **desde el origen mismo del título**, el condicionamiento al goce del derecho y por cierto, la posibilidad de la reversión.

No es ese el caso de las tierras adquiridas en virtud de regímenes legales en los que no se contemplaba dicho condicionamiento o el de aquellas adquiridas de un propietario particular, cuyo título de adquisición no se derivaba de algunas de las modalidades a que se refiere el párrafo anterior.

Ha sido práctica común que las Municipalidades Provinciales (al amparo de la Ley Orgánica de Municipalidades) y los Ministerios (con arreglo a las disposiciones que se citan en el párrafo inicial de este artículo) tramiten y obtengan títulos de dominio sobre tierras eriazas de propiedad privada, sin que medie proceso de expropiación, alegando la naturaleza erianza de las mismas y el derecho que la legislación bajo comentario le reconoce al Estado. Esta situación importa una clara vulneración de la garantía constitucional al derecho de propiedad. La obligación del Estado de expropiar, en caso de privar a un particular de su propiedad, no reconoce excepción alguna. Los textos constitucionales son absolutamente claros y no dejan mayor espacio al análisis o debate. A este respecto, resulta pertinente destacar la Sentencia de fecha 29 de enero de 2003, expedida por el Tribunal Constitucional en el Expediente No. 476-2002-AA/TC, en virtud de la cual se declaró fundada una acción de amparo, interpuesta contra una Resolución Ministerial que, sustentada en la simple calificación de tierras eriazas, dispuso la inscripción de primera de dominio a favor del Estado sobre tierras de propiedad privada, así como su posterior adjudicación a favor de terceros.

El sustento del fallo del Tribunal Constitucional es muy sencillo. Para que el Estado pueda privar a alguien de su propiedad (inclusive en el caso que se trate del derecho de propiedad sobre tierras eriazas), resulta de ineludible cumplimiento el precepto constitucional que garantiza el respeto a la propiedad: (i) la declaración legal de necesidad pública; y (ii) el pago de la indemnización justipreciada que deberá establecerse en el proceso judicial de expropiación que al efecto está obligado a tramitar el Estado. Nuestro ordenamiento constitucional repudia la posibilidad de la privación de la propiedad por simple acto administrativo. En otras palabras, dentro de la hipótesis propuesta, no existe posibilidad de que el Estado pueda exonerarse de tramitar el correspondiente proceso judicial de expropiación.

Aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional no se ocupe específicamente de las normas que desde 1949, han declarado –de manera general e indiscriminada– la propiedad del Estado sobre las tierras eriazas, no queda duda de que el precedente podrá ser válidamente invocado en todos aquellos casos en los que el Estado pretenda hacerse de la propiedad de tierras eriazas de propiedad privada.