

# INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN AREAS RURALES DE AMERICA LATINA \*

Joseph R. Thome \*\*

El número de posesiones rurales que se operan en Latinoamérica sin título seguro de dominio se acerca a los cientos de miles. La mayoría de estas posesiones son de pequeña o mediana categoría (1). El Ministerio de Tierras y Colonización de Chile, por ejemplo, ha estimado que en 1967 aproximadamente ciento cincuenta mil pequeños predios agrícolas se operaban sin el beneficio de un título legal (2). En Colombia los datos censales indican que más de dos millones de hectáreas —8.6% de la totalidad de la tierra agrícola— es ocupado sin título alguno (3). Aproximadamente sesenta y cinco mil parcelas en Costa Rica no poseen título legal (4). En la República Dominicana, aproximadamente un 50% de la tierra no ha sido aún registrada bajo el sistema Torrens de registro, instituido en ese país desde 1920 (5). Finalmente, en Bolivia miles de familias

campesinas se encuentran a la espera del saneamiento de títulos de la tierra que les fuera distribuida bajo el programa de reforma agraria de 1953 (6). Aun México, el país con el proceso de reforma agraria más antiguo de América Latina, cuenta con miles de pequeños propietarios agrícolas que aun no poseen títulos seguros de dominio (7).

Muchos de los minifundios operan a un nivel de subsistencia, con un excedente muy pequeño de su producción agraria que se puede vender en el mercado. A medida que la población aumenta con una tasa anual de alrededor de un 3%, la inmigración campesina hacia las grandes urbes se hace más intensa, teniendo como resultado una transferencia del desempleo rural hacia las ciudades, el crecimiento de las poblaciones marginales y otros males urbanos comunes (8).

La Reforma Agraria, concebida como la distribución de las grandes o mal explotadas pertenencias agrícolas entre los campesinos sin tierras, es probablemente uno de los medios más eficaces para resolver estos problemas. Sin embargo, no pueden olvi-

1. De Debuyst, Federico. "Tipología socioeconómica de los países latinoamericanos; el variable social". *Revista interamericana de ciencias sociales*, Segunda Epoca, Volumen 2, número especial (1963): 162-163.
2. Fuenzalida, Hernán, et al. Estudio sobre el problema de saneamiento de títulos de dominio en áreas de minifundio. Proyecto de investigación, Valparaíso: CIREN, 1968, p. 2.
3. Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). *Colombia: tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*. Washington, D. C.: Organization of American States, 1966, p. 68.
4. Salas, Oscar, Foster Knight, and Carlos Sáenz. *Land Titling in Costa Rica: A Legal and Economic Survey*. University of Costa Rica, San José, 1970, p. 2.
5. Dörner, Peter, et al. "Agrarian Reform in the Dominican Republic: The Views of Four Consultants". Land Tenure Center Paper N° 42, University of Wisconsin, Diciembre 1967, p. 41.

6. Thome, Joseph R. "Problems Which Obstruct the Process of Title Distribution Under the Bolivian Agrarian Reform". Informe inédito, Land Tenure Center, University of Wisconsin 1967, pp. 1-6.
7. Karst, Kenneth and Norris C. Clement. "Legal Institutions and Development: Lessons from the Mexican Ejido". *UCLA Law Review* 16 (1969): 281-303.
8. Thome, Joseph. "The Process of Land Reform in Latin America". *Wisconsin Law Review* N° 1 (1968): 11-13.

\* Traducción al castellano por Félix Lagreze.

\*\* Profesor de Derecho e Investigador, Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin.

darse aquellos campesinos que, teniendo la propiedad de la tierra o que encontrándose en zonas fronterizas, están fuera del alcance de los planes de reforma agraria. Este grupo también necesita de oportunidades e incentivos para cambiar del estado de mera subsistencia a una etapa de comercialización agrícola que le permita aumentar sus ingresos y evitar así inútiles migraciones.

Un incentivo importante que puede otorgársele a los pequeños tenedores agrícolas es la seguridad de sus títulos, cualquiera que sea el sistema de dominio que se establezca: propiedad individual de la tierra, algún tipo de cooperativas o granjas colectivas. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra es muchas veces un obstáculo al aumento de la producción. En muchos países, una de las razones por las cuales un campesino no puede obtener sino créditos usurarios es la falta de título de dominio con que pueda acreditar una garantía real. Los derechos de aprovechamiento de las aguas de regadío se otorgan sobre la base de los títulos de dominio. Más aun, un agricultor puede verse enfrentado ante un juicio reivindicatorio lo que le dificulta las operaciones de transferencia o venta en el mercado. Aun el sector público puede verse afectado por la inseguridad de la titulación, ya que es casi imposible estructurar y aplicar un sistema de tributación bajo las circunstancias descritas.

La inseguridad de la tenencia de la tierra ha creado además problemas sociales. En efecto, disputas y conflictos de dominio y posesión afectan la producción agrícola (9). Estas discordias no sólo se producen entre poseedores de hecho y latifundistas que reclaman la propiedad o tratan de reivindicar la tierra de los ocupantes, sino entre los propios poseedores de hecho, comunidades homogéneas y grupos familiares. Estas disputas pueden envolver el reclamo de tierras pertenecientes a campesinos fallecidos, conflictos de límites entre dos vecinos o desacuerdos en la división de tierras comunes. Estos conflictos no sólo afectan la cohesión de la colectividad rural haciendo difícil las iniciativas cooperativas, sino que además, producen una extraordinaria pérdida de tiempo y de los recursos financieros del afectado, generalmente muy limitados. Esto

9. Clark, Ronald J. "Problems and Conflicts Over Land Ownership in Bolivia", *Inter-American Economic Affairs*, 22, N° 4 (1969): 3-4

particularmente cuando se ve envuelto en un juicio civil. En América Latina los procedimientos legales son de ordinario lentos y costosos y frecuentemente abogados inescrupulosos se aprovechan de los campesinos que se ven envueltos en algún conflicto, cobrando honorarios y derechos a veces durante años.

La inseguridad en la tenencia de la tierra puede ser el resultado de innumerables factores que van desde la existencia de leyes y prácticas legales obsoletas hasta los movimientos migratorios más recientes. En muchos países el problema se remonta a la forma en que la Corona Española y, posteriormente, los gobiernos nacionales distribuyeron las tierras. Estas distribuciones se realizaron otorgando títulos indeterminados y muchas veces superpuestos sobre inmensas extensiones de terrenos. Aun cuando estos "repartimientos" no podían ser legalmente objetados, la costumbre de describir los límites por medio de hitos naturales, propiedades vecinas o posesiones de tribus indígenas, hizo muy difícil que en años posteriores pudiese determinarse con precisión los límites de las tierras comprometidas. Frecuentemente éste problema se agudizó por la dación de leyes territoriales poco realistas y conflictivas y por interpretaciones judiciales que hacían muy difícil probar la validez de los títulos y que fracasaron en distinguir entre el dominio público y privado respecto de las tierras (10).

En Colombia, así como en otros países, la combinación de esta herencia legal con procedimientos modernos pero pobremente aplicados en el otorgamiento de títulos de dominio a las tierras de dominio público, ha fracasado en su intento de proveer respuestas institucionales adecuadas a los movimientos de colonización en áreas fronterizas o a las invasiones de tierras abandonadas por campesinos empobrecidos. Estas acciones espontáneas

representan en cierto sentido una "reforma agraria popular" llevada a cabo por un sector desfavorecido de la sociedad demasiado

10. Hirschman, Albert O. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*. New York: Twentieth Century Fund, 1963, p. 102; Orozco Ochoa, Germán, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de 1887 a 1944*, Volumen III. Medellín: Editorial Gran América, 1945. p. 273.

impaciente para esperar los proyectos del gobierno o demasiado escépticos de sus efectos. Normalmente estas "colonizaciones" han afectado tierras de dominio público, lo que habría evitado el conflicto con los terratenientes. Sin embargo a veces la misma tierra ya había sido reclamada en dominio privado por otros individuos, ya sea a través de títulos de dudosa legalidad o la extensión ilícita de sus propiedades legalmente constituídas. En otros casos los colonos han entrado en tierras abandonadas y sin títulos claros de dominio en la creencia que se trataba de tierras de dominio público. Sin embargo, han resultado ser tierras de dominio privado. Otras veces tierras conocidas como de dominio privado han sido deliberadamente invadidas. Como consecuencia de ello se han producido varios conflictos de dominio viéndose envueltos en ellos tanto los colonos y terratenientes como el Estado. Estos conflictos frecuentemente han degenerado en hechos violentos y creado serios problemas políticos y sociales en Colombia (11).

La mayoría de los países en Latinoamérica poseen desde hace tiempo procedimientos legales bajo los cuales los ocupantes de tierras públicas pueden obtener título de dominio exclusivo respecto de las mismas. Sin embargo como en el caso de Costa Rica, requerimientos legales complicados y costosos, en el hecho han denegado a los pequeños y medianos agricultores la oportunidad de obtener títulos de dominio para sus tierras. La Ley de Informaciones Posesorias de 1941 es un ejemplo de estos procedimientos que han beneficiado fundamentalmente a especuladores y terratenientes, quienes compran a los pequeños agricultores su "derecho de posesión" (12).

Aun las áreas rurales colonizadas desde los primeros días de la colonia se encuentran frecuentemente plagadas de inseguridad en la tenencia, debido a que las leyes que regulan la venta y el registro de la propiedad, así como los procedimientos

sucesorios, sufren de defectos legales sustantivos y son ineficazmente administrados, costosos y lentos. En consecuencia, muchas transferencias de tierras privadas se efectúan de conformidad a acuerdos privados que no son jamás registrados, o las comunidades sucesorias son mantenidas a nombre del causante pese a que han sido divididas de hecho varias veces. El sistema legal formal es abandonado en favor del informal o consuetudinario, teniendo como efecto que "la substanciación de los derechos de propiedad sea prácticamente imposible" (13).

Sorprendentemente algunos países sufren de inseguridad en la tenencia de la tierra como resultado de un proceso de reforma agraria. En Bolivia, la tasa de redistribución de la tierra ha excedido la capacidad del órgano estatal encargado de legalizar los nuevos tipos de tenencia, mediante la distribución de títulos seguros que indiquen límites precisos a los beneficiarios de la Reforma Agraria. Desde fines del año 1953 hasta Agosto de 1966, el Servicio Nacional de Reforma Agraria Boliviano había entregado títulos que cubrían siete millones de hectáreas, a ciento ochenta mil familias campesinas. Pero, al mismo tiempo, ciento sesenta y cinco mil familias que habían recibido tierras, se encontraban aun esperando sus títulos del gobierno (14).

A raíz de estas demoras, campesinos con derecho a recibir títulos del gobierno

se han cansado de esperar y han adquirido "títulos" de los antiguos terratenientes, quienes inescrupulosamente explotaban su ignorancia. Estos títulos carecen de todo valor legal y sólo sirven para futuras complicaciones y una inmediata situación registral indefinida, particularmente en la medida que aquellas transacciones tienen como resultado el abandono del procedimiento de reforma agraria por los campesinos.

Más aun, muchos cambios se han producido en los nueve u once años que se ha demo-

11. Thome, Joseph. "Title Problems in Rural Areas of Colombia: A Colonization Example". *Inter-American Economic Affairs* 19 (1965): 3-84.
12. Galas, Oscar, et al. *Land Titling in Costa Rica*, p. 2.
13. Arévalo, Luis. "The Legal Insecurity of Rural Property in Colombia: A Case Study of the Notarial and Registry Systems", memoria. University of Wisconsin, 1970.
14. Thome, "Problems Which Obstruct the Process of Title Distribution", pp. 2-6.

rado el proceso. Campesinos con derechos sobre la tierra han muerto o abandonado sus pertenencias y otros, sin derecho alguno, han tomado su lugar. A medida que la familia aumenta, las pertenencias se subdividen o las tierras que pertenecían al antiguo dueño son ocupadas o invadidas. Finalmente la determinación de los derechos reales puede carecer en absoluto de relevación dadas las actuales condiciones de la propiedad y frecuentemente será imposible aplicarla (15).

La causa fundamental de esta confusión es que tanto la ley como las prácticas administrativas han establecido un exceso de complicada legalidad en el procedimiento de expropiación y distribución de tierras de la reforma agraria boliviana. Es un procedimiento cuasi-judicial casi más complicado que el procedimiento expropiatorio ordinario por causa de utilidad pública para la construcción de carreteras o escuelas. El único mérito expeditivo es que la etapa más importante, es decir la distribución de la tierra a los campesinos bajo derechos temporales o transitorios, se obtiene con relativa rapidez y con independencia de la situación legal de las propiedades afectadas. De allí en adelante, el número de audiencias requeridas, las apelaciones, las inspecciones oculares y las intervenciones presidenciales, imprimen al proceso características kafkianas. En total deben completarse veintinueve pasos procesales desde la decisión inicial de expropiar, hasta la distribución final de títulos inscritos a los campesinos beneficiarios. Estos incluyen cinco audiencias diferentes, todas en distintas instancias y en las cuales pueden introducirse nuevos elementos probatorios y ser devuelto el expediente a los estratos administrativos inferiores para permanentes clarificaciones. En el año 1966, incluso el Presidente de la República se encontraba envuelto en este proceso. Había debido firmar cada decreto expropiatorio así como cada título distribuido bajo la Reforma Agraria (16).

Una situación similar se ha producido en la mal llamada reforma agraria de la República Dominicana. Desde 1962 hasta 1967, se habían distribuido 24,214 hectáreas entre seis mil setecientas familias a través del Instituto Agrario Dominicano (IAD). Sin

embargo, sólo ciento ocho familias habían recibido algún título; el resto sólo contaba con certificados de asignación provisional que les proporcionaba reducido o ningún derecho substancial. Aparentemente el IAD ha decidido posponer la distribución de títulos por el mayor tiempo posible, presumiendo que muchos de los colonos beneficiarios, se verán en la imposibilidad de cumplir con las disposiciones y pago de los nuevos títulos. Más aun, aproximadamente un 50% de la tierra distribuida por IAD no tenía con anterioridad los títulos requeridos por la ley dominicana. Por consiguiente IAD no puede crear nuevos títulos hasta que las lentas y necesarias acciones se evacúen en los juzgados de tierras (17).

Desafortunadamente sólo existen dieciseis juzgados de tierras para todo el país y se encuentran sobrecargados de trabajo. Las investigaciones catastrales requeridas son lentas y costosas; aparentemente, constituyen uno de los principales "cuellos de botella" en el proceso de titulación. Los abogados tienden a explotar a los campesinos cobrándoles el 20 a 30% del valor de sus tierras por sus servicios profesionales, o aun peor, tarifas por cada aparición en el juzgado, extendiendo los procesos hasta donde les sea posible (18).

Los problemas legales relativos a la tenencia de la tierra o a la inseguridad en los títulos de dominio no son nuevos; se remontan a la génesis del sistema legal en el cual cierta forma de propiedad privada era reconocida. Como respuesta al problema, derechos sustantivos y procesales comenzaron a emerger. Muchos de los actuales derechos y acciones relativos al dominio inmueble y a la tenencia de la tierra pueden remontarse al derecho romano, a los decretos u ordenanzas dictados por el Consejo de las Indias para la colonización de América y al muy influyente Código de Napoleón de 1804.

Latinoamérica cuenta por lo tanto, desde hace mucho, con mecanismos legales por medio de los cuales las partes interesantes pueden proteger su derecho de propiedad. Estos incluyen sistemas notariales y registrales acciones de evicción, reivindicatorias o posesorias contra los transferentes y otras si-

15. *Ibid.*, pp. 10-11.  
16. *Ibid.*, pp. 59-66

17. Dorner, et al, "Agrarian Reform in the Dominican Republic: The Views of Four Consultants", pp. 36-37.  
18. *Ibid.*, p. 42.

milares. Al mismo tiempo, con el objeto de promover la colonización y explotación de tierras vacantes, la mayoría de los sistemas legales latinoamericanos han proveído de derechos básicos a los colonos o poseedores de hecho tanto en tierras públicas como privadas.

En prácticamente todas las legislaciones, por ejemplo, una evicción legal requiere de un procedimiento judicial en el cual el propietario actor debe probar la existencia de un título y compensar al ocupante por las mejoras realizadas en la tierra. Más aun, el propietario o tenedor del título debe iniciar la acción dentro de un determinado plazo bajo la sanción de perder sus derechos por prescripción. Desde la Colonia los ocupantes de tierras públicas pudieron obtener títulos de dominio respecto de dicha tierra con la condición de que hubiesen vivido en ella por cierto número de años y cumplieren con los requisitos estipulados en diferentes leyes (19).

Tradicionalmente, el ejercicio de los efectivos derechos es entregado a la iniciativa particular. El interesado debe efectuar los gastos para registrar los correspondientes documentos, iniciar y proseguir los procedimientos pertinentes y recopilar pruebas (tales como mapas) para ser presentados ante el órgano administrativo o ante el juzgado competente. Mientras que este procedimiento puede ser adecuado para aquellos que cuentan con los medios para ello, para los colonos y campesinos estos derechos y acciones, no tienen en muchos casos, sino significación teórica.

La obtención de un título a través de la prescripción de la posesión irregular requiere usualmente de un juicio civil, siendo muy pocos los ocupantes o poseedores de hecho que tienen los conocimientos suficientes respecto de sus derechos. Muchos de ellos no pueden afrontar los gastos requeridos y la mayoría se encuentra simplemente demasiado lejos del juzgado más cercano.

Incluso los colonos y/o ocupantes de tierras públi-

cas deben incurrir en considerables gastos para obtener sus títulos. Sin entender el procedimiento, son ordinariamente explotados por "tituladores" privados que les cobran altos honorarios por encargarse de las transacciones y en muchos casos se roban el dinero sin proporcionar servicio alguno.

En Costa Rica por ejemplo, la legislación aplicable desde 1941 hasta 1970 para la obtención de un título de dominio respecto de tierras públicas, requería que el peticionario se apersonara ante un juzgado civil ordinario. Debía probar diez años de posesión ya fuera presentando documentos notariales de propiedad o por medio de vecinos que le sirviesen de testigos para probar su tiempo de poseedor. Debía exhibir además prueba documental y reunir otros requisitos procedimentales comunes a las acciones civiles ordinarias. El resultado era un largo y costoso proceso especialmente para los pequeños agricultores de zonas alejadas. El costo promedio fluctuaba entre 20 y 100 Colonos por hectárea (3 a 16 dólares) en proporción al tamaño de la parcela y a su ubicación respecto de la capital. Estos costos representaban frecuentemente el 50% del ingreso neto de un pequeño o mediano agricultor (20).

Muchos pequeños agricultores instalados en zonas fronterizas, no se preocupan en obtener los títulos de las tierras que ocupan si se les abandona a su propia suerte o a sus propios recursos. En algunos casos en zonas fronterizas emergen latifundios aun cuando el objetivo de permitir posesiones irregulares y de otorgar títulos en tierras de dominio público es reforzar la posición de los pequeños tenedores. En los Llanos Orientales de Colombia por ejemplo, el esquema de minifundio-latifundio parece estar desarrollándose en las zonas de colonización. Debido a las casi insuperables dificultades que enfrentan, los colonos deben frecuentemente abandonar sus tierras o venderlas a algún vecino más próspero luego de pocos años de explotación. Abandonan la tierra y los beneficios son usufructuados por aquellos que pueden soportar una inversión a más largo plazo. Muchas de las grandes posesiones en los Llanos se han formado mediante este procedimiento (21).

20. Salas, et al. *Land Titling in Costa Rica*, p. 39.  
21. Thome, "Title Problems in Rural Areas of Colombia," pp. 83-87.

19. Thome, Joseph. "Title Insecurity in Colombia", mimeógrafo. Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1964, p. 3, Felstehausen, Herman. *Agrarian Reform and Development in Colombia*. SR/LR/C-4. Washington, D. C.: Agency for International Development, 1970, pp. 18-19.

Obviamente la mera existencia de recursos legales no es suficiente. Los conflictos y problemas que surgen de la inseguridad de la tenencia de la tierra continuarán a menos que las partes envueltas, tengan un acceso real a los procesos judiciales y administrativos donde esos recursos pueden ser aplicados en forma coercitiva, justa y eficiente. Sin embargo no puede esperarse que la mayoría de los campesinos latinoamericanos ejerzan sus derechos en forma individual, ya que han carecido de toda organización rural con la fuerza necesaria, a la cual puedan apelar por ayuda. Requieren por lo tanto de la colaboración de las entidades públicas para la obtención de la seguridad de sus derechos.

Conocedores de estos problemas, muchos gobiernos latinoamericanos han adoptado, en los últimos años, medidas legislativas y creado servicios que intentan simplificar los procedimientos legales para la titulación de las pequeñas tenencias agrícolas particularmente respecto de tierras fiscales.

En Costa Rica, la Ley de Informaciones Posesorias Administrativas de 1967 ha permitido que los pequeños y medianos agricultores que reclamaban la titulación de sus tierras y cuya extensión no excediese de las 50 hectáreas puedan proceder a través de un procedimiento relativamente informal administrado por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO). A diferencia del estatuto de 1941 el procedimiento administrativo de 1967 no requería de la prueba de la buena fe por parte de los tenedores a través de evidencia documental de dominio o posesión. La posesión necesaria de diez años por parte del solicitante o sus antecesores podía probarse por medio del testimonio escrito de tres testigos autorizado por un notario. Otros requerimientos procesales, sin embargo, permanecieron sin alteración. El solicitante aun tenía la obligación de presentar un plano catastral, un certificado en que acreditara que no había recibido otro título de manos del Estado respecto de tierras fiscales y finalmente un certificado que acreditara el pago de los impuestos territoriales. Más aún, el nuevo procedimiento sólo se aplicaba a aquellos ocupantes cuyos actos o reclamos posesorios se hubiesen iniciado antes de 1961, ya que la Ley de Tierras y Colonización de 1961 había convertido en ilegales todos los reclamos posesorios posteriores a su promulgación respecto a las reservas nacionales. (Esta legislación de 1961 intentó controlar la colonización espontánea en tierras de dominio pú-

blico y conservar las tierras restantes para una colonización programada, controlada y administrada por ITCO) (22).

Este nuevo sistema de titulación no produjo ninguna mejora significativa. Los costos permanecieron altos para los ocupantes, pese a que el ITCO en muchas oportunidades proveyó de asistencia financiera a los pequeños agricultores que carecían de recursos. Pese a ser más rápido que el procedimiento anterior las nuevas medidas no probaron ser lo suficientemente expeditas, como era de esperar. Los títulos constituidos durante este período tuvieron una demora procesal promedio de seis meses. Más aún, la legislación de 1967 benefició a un reducido número de agricultores. Desde 1967 hasta 1969 sólo cien casos de titulación por pequeños y medianos agricultores fueron completados. De éstos sólo treinta y uno recibieron adjudicación final y peor aún, el registro del nuevo título fue dejado a la iniciativa del interesado y muchos de estos treinta y un agricultores no registraron su título en el Registro Nacional de Títulos de Dominio.

Pese a todo, los funcionarios del ITCO tuvieron mayor diligencia en limitar el procedimiento a los tenedores de buena fe y se minimizaron las oportunidades de evadir la ley mediante mejores registros y prácticas administrativas. La duración promedio de seis meses para los procesos de titulación fue ciertamente una mejoría frente a la duración promedio de cuatro años bajo el antiguo sistema (23).

Tanto el estatuto de 1941 como el de 1967 fueron reemplazados por la Ley de Informaciones Posesorias de 1970 bajo cuyo imperio todas las solicitudes de titulación sobre tierras de dominio público pueden tramitarse bajo un procedimiento administrativo único similar al de 1967. La nueva ley sigue, en su mayor parte, el modelo de la anterior, sin embargo algunas provisiones han sido agregadas a fin de facilitar la carga de probar la posesión (24). Es imposible aun juzgar la efectividad del nuevo sistema pero existen indicios de mejoramiento.

En Colombia, la Ley de Reforma Agraria N° 135 de 1961 creó un nuevo organismo de reforma agra-

22. Salas, et al. pp. 31-32, 42-43.

23. Ibid., pp. 38, 44-45.

24. Ibid., pp. 46-50.

ria, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y le asignó, entre sus funciones, la de clarificar el dominio de las tierras y de títulos defectuosos. La Ley N° 135 delegó a INCORA el poder de administrar las tierras de dominio público y de aplicar las normas sobre extinción de dominio de la Ley N° 200 de 1936 nunca antes aplicada. La Ley N° 135 estableció además, nuevos procedimientos para el ejercicio de estos poderes (25).

En tanto que a INCORA puede culpársele de no haber hecho uso de sus poderes para expropiar las tierras de dominio privado en las zonas más populosas del país con el objeto de redistribuirlas entre los campesinos sin tierras, ha actuado con especial vigor en las zonas fronterizas, donde existe la mayor parte del problema de inseguridad en la tenencia de la tierra. INCORA ha efectuado la extinción de los títulos de dominio, obteniendo para el estado más de dos millones de hectáreas, antes reclamadas como de dominio privado. Por julio de 1969 INCORA había emitido aproximadamente 88.000 títulos —muchos de ellos a ocupantes o poseedores de hecho— cubriendo una superficie de dos millones ochocientos mil hectáreas, antes de dominio público (26).

La creciente actividad en la adjudicación de tierras fiscales puede atribuirse a los esfuerzos de INCORA para mejorar los procedimientos de titulación, poniendo al alcance de los campesinos los servicios legales, en lugar de requerirlos que obtengan esos servicios en ciudades remotas. Más de treinta "equipos de titulación" de INCORA, cada uno compuesto de un abogado, un topógrafo y personal administrativo, se han establecido en áreas de colonización, a fin de proveer de servicios gratuitos a todos aquellos colonos que reclamen dominio sobre no más de doscientas hectáreas. Estos "equipos" desarrollan todas las tareas técnicas, tales como la mensura de la tierra y la confección de los documentos requeridos. El pequeño campesino sólo debe presentar una simple petición de adjudicación, pese a que aun debe pagar los costos notariales y de registro de su título. De tiempo en tiempo, INCORA ha contratado

los servicios de abogados particulares para que realicen las operaciones necesarias en aquellas áreas no cubiertas por los "equipos" de titulación (27).

Pese a que INCORA aun no alcanza la solución para todas las necesidades de los pequeños campesinos respecto de las tierras de actual o potencial dominio público y mientras el grado de eficiencia de los "equipos titulares" no es aun óptimo, sus programas constituyen un adelanto especial sobre los procedimientos anteriores a 1961. Aquellos antiguos sistemas se encuentran aun en vigencia para los colonos cuyas peticiones excedan la cabida máxima establecida por INCORA (28).

Sin embargo aun se trata con negligencia o con demasiado esporadicidad aquellos conflictos o disputas sobre tierras, que ocurren en las regiones no alcanzadas por los proyectos de INCORA o que no afectan a tierras públicas pese a que este problema afecta a miles de pequeños agricultores. La mayoría de estas disputas se refiere a terrenos sobre los cuales una de las partes tiene un derecho de dominio potencial pero cuya situación legal es en extremo confusa debido a los factores anteriormente descritos. INCORA está conciente de esta situación y en 1965 estableció un nuevo departamento, la División de la Tenencia de la Tierra, organismo que se supone, resolvería estos conflictos de titulación.

mediante la investigación metódica, en aquellas áreas del país que no se encuentren comprometidas en ningún proyecto específico de reforma agraria, de los aspectos legales de la tenencia y explotación de la tierra, con el objeto de propender a la adecuada aplicación de aquellas leyes que regulan las relaciones entre ocupantes, poseedores, propietarios y tenedores en las zonas respectivas (29).

Esta división sin embargo, no ha sido dotada del personal necesario, ni financiada adecuadamente, pudiendo intervenir en sólo muy pocos conflictos de titulación, generalmente como respuesta a los recla-

25. Felstehausen, *Agrarian Reform and Development*, pp. 17, 24.  
26. *Ibid.*, pp. 17-18; Thome, "Title Problems in Rural Areas of Colombia", p. 88.

27. Thome, "Title Problems in Rural Areas of Colombia", *ibid.*, p. 88.  
28. Felstehausen, *Agrarian Reform and Development*, p. 18.  
29. INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) Resolución N° 02075, 25 Marzo 1965.

mos de pequeños agricultores u organizaciones campesinas.

INCORA ha reconocido por lo tanto la seriedad del problema de la inseguridad en la tenencia de la tierra en Colombia y ha iniciado programas integrales para su solución. Pero el problema es muy complejo, y aun quedan muchos obstáculos para cumplir las metas del INCORA. Algunos de estos obstáculos pueden sobrepasarse con la acción enérgica por parte del propio INCORA, proveyendo de mayor personal y mejor financiamiento a sus propias Divisiones. Por otra parte, el influjo de ocupantes en áreas fronterizas puede ser a la larga atribuido a la escasez de tierras y oportunidades en las áreas más pobladas del país. Estos movimientos migratorios pueden ser mejor controlados por INCORA si éste se dedicase a un programa activo de expropiación y redistribución de tierras en áreas populosas. Sin embargo, como ha sido vastamente documentado por el Profesor Felstehausen y otros, el número de nuevas parcelas dadas en dominio a través de la expropiación permanece aun en el grado de insignificante (30).

Existen otros problemas sobre los cuales INCORA tiene muy poco o ningún control, tales como la falta de mensuras catastrales; inadecuada aplicación de la ley y administración judicial; procedimientos probatorios, notariales y registrales deficientes; y falta de escrúpulos o ética profesional por parte de algunos abogados o quienes los suplantan (31).

Serios esfuerzos para mejorar la lenta y engorrosa distribución de títulos también se ha hecho en Bolivia. A inicios de 1968, sus organismos de Reforma Agraria iniciaron un programa destinado a simplificar los procedimientos de titulación por medio de una más adecuada selección y entrenamiento de su personal técnico, el uso de maquinaria IBM para el procesamiento de los datos, máquinas que pueden reproducir la firma del Presidente de la República y la creación de "equipos de titulación" motorizados, para la solución de problemas legales en el sitio del conflicto. Estas y otras nuevas técnicas

han mejorado marcadamente la tasa de titulación durante los dos últimos años.

En 1968 y 1969 fueron procesados alrededor de 117.000 nuevos títulos cubriendo una superficie aproximada de 1,000.000 de hectáreas y beneficiando a una cifra cercana a las 58.000 familias, por lo que la tasa de titulación es prácticamente el doble de aquella anterior a 1968 (32).

Gran parte de estas mejoras pueden atribuirse a los equipos móviles de titulación, compuestos de un Juez Agrario, un Secretario, topógrafos y un Inspector. Sus vehículos y otros equipos modernos les permiten tener acceso a áreas en las cuales el problema es más serio, y resolver la mayor parte de las disputas en su sitio de origen. Anteriormente los campesinos debían realizar largos y costosos viajes a la ciudad capital de la provincia, o incluso a La Paz, o pagar los gastos de viaje a un juez agrario y a otro personal.

La cantidad de equipos móviles existente es reducida y no permite cubrir físicamente todos aquellos lugares de Bolivia en que los problemas de titulación son comunes. Aun más, los organismos de reforma agraria bolivianos sufren aun de inadecuado financiamiento y falta de personal debidamente entrenado. Pero, al menos el problema de la falta de titulación se ha tornado más manejable. En efecto, se ha estimado que con sólo algunos equipos de titulación más, la fase legal de la reforma agraria en Bolivia podría estar terminada en 1975 (33).

En Chile, el Departamento de Títulos del Ministerio de Tierras y Colonización ha estado durante años encargado del saneamiento de títulos defectuosos o mal constituidos en miles de pequeñas pertenencias agrícolas que sufren de inseguridad en la tenencia de la tierra. Para estos propósitos se ha creado un efectivo mecanismo legal mediante la dación del Decreto con Fuerza de Ley (D.F.L.) N° 6 de 1968 que estableció un procedimiento administrativo simplificado para acelerar el procedimiento de titulación y proveyó al Departamento de Títulos de los poderes

30. Felstehausen, *Agrarian Reform and Development*, p. 31.  
31. Thome, "Title Problems in Rural Areas of Colombia", p. 97.

32. Oficina de Promoción y Divulgación. Consejo Nacional de Reforma Agraria (La Paz), *Reforma Agraria Boliviana*, Volumen I, N° 1, 1970.  
33. *Ibid.*



de oficio necesarios que le permiten actuar por su propia iniciativa. Pese a ello, en 1968 el Departamento sólo pudo sanear títulos para 300 propiedades agrícolas, una minúscula proporción entre las 150.000 pertenencias agrícolas con títulos no saneados (34).

La razón, nuevamente, es la absolutamente inadecuada provisión de fondos de parte del gobierno que no permite al Departamento de Títulos contar con el personal y equipo adecuado. El ítem anual para todo el Ministerio apenas sobrepasa los U.S. \$100.000 y el Departamento de Títulos sólo cuenta con veintinueve abogados, cuatro empleados administrativos y un vehículo para manejar todos los problemas de inseguridad de títulos en la totalidad del país (35).

El problema en Chile, sin embargo, no es tan serio como en los demás países. Pese a que el número de terrenos sin título legal es grande, existe reducido número de conflictos, ya que la posesión de estas tierras ha sido usualmente establecida por varias generaciones y reconocida por vecinos y autoridades. Más aun, Chile se encuentra casi totalmente mensurado a través de modernas técnicas fotogramétricas. La identificación de límites no es, consecuentemente, el mayor problema.

Actualmente la mayor parte de las funciones del Ministerio de Tierras y Colonización podrían ser manejadas por otros organismos ministeriales. El proceso de titulación podría ser función de INDAP (Institución de Desarrollo Agropecuario, una agencia del Ministerio de Agricultura que provee crédito y asistencia técnica a los minifundistas, precisamente el mismo grupo que experimenta la mayor parte de la inseguridad en la tenencia de la tierra.

### Conclusiones

Desgraciadamente existen muy pocos datos económicos sobre la relación existente en Latinoamérica entre la seguridad en la tenencia de la tierra y los niveles de inversión y producción agrícola. Los pocos estudios empíricos sobre el tema sugieren una relación positiva "entre el incremento de los ni-

veles de seguridad en la tenencia de la tierra y el incremento del grado de explotación agrícola medido en términos de inversión e ingreso bruto" (36).

Estudios de terrenos en dos áreas rurales de Costa Rica, una colonizada en 1900 y la otra entre 1940 y 1960 demuestran que "la presencia de elementos de seguridad en la tenencia de la tierra, en especial un título de dominio pleno, influyen especialmente en un mayor desarrollo agrícola" y que "entre los múltiples factores que influyen positivamente en el incremento de la productividad agrícola, existe evidencia de que el título legal de dominio sobre la tierra, es uno de los más importantes" (37).

Esta conclusión es particularmente válida para aquellas áreas recientemente colonizadas, considerando sin embargo, que se encuentran dotadas de una infraestructura mínima particularmente en lo relativo a vías de comunicación y facilidades crediticias.

Aparece como evidente que muchos campesinos en Latinoamérica, ya sea por razones económicas, sociales o psicológicas, o por experiencias pasadas con los grandes latifundistas, sus vecinos o el aparato legal, desean obtener cierto tipo de seguridad respecto de las tierras que poseen. Como ha sido anotado, algunos de los beneficiarios sin título de la reforma agraria boliviana han recurrido a la compra de títulos de sus antecesores latifundistas, pese a que dichos títulos carecen de toda validez legal; mientras que otros han descansado en prácticas consuetudinarias para alcanzar sus derechos a la tierra. La situación es similar en Colombia, donde la ineficiencia e inestabilidad jurídico-institucional de los mecanismos legales ha derivado en procedimientos consuetudinarios o informales para la tradición de la propiedad. Sin embargo las promesas de venta, las ventas de derechos posesorios, las divisiones hereditarias privadas y otros métodos semejantes sólo mantienen su valor mientras las partes mantengan su buena fe. "El dominio irregular puede en estos casos derivar en conflictos legales, económicos y sociales cuando los contratantes originales ya no existen para ser consultados" (38).

34. Fuenzalida, et al, Estudio sobre el problema de saneamiento de títulos de dominio", pp. 9-10.  
35. Ibid.

36. Salas, et al, *Land Tilling in Costa Rica*, p. 22.  
37. Ibid., pp. 22-23.  
38. Arévalo, "The Legal Insecurity of Rural Property in Colombia", p. 14.

Obviamente se requiere de mecanismos e instrumentos legales con la suficiente flexibilidad para sanear los títulos defectuosos, transferir derechos de dominio y determinar los derechos de los ocupantes de tierras públicas, o de los beneficiarios de programas de reforma agraria. Tanto en cuanto sea posible, estos servicios deben ser administrados de oficio por los organismos gubernamentales, particularmente en lo relativo al minifundio. Mantenerlos sobre la base de procedimientos contenciosos, ya sea ante los organismos administrativos o los juzgados, ha constituido tradicionalmente una limitación en su ejercicio, salvo para aquellos que poseen los medios económicos suficientes. Los servicios deben hacerse más asequibles a los campesinos, preferentemente mediante el uso de unidades móviles como en Colombia y en Bolivia. Estas unidades podrían proveer toda la asistencia técnica y legal necesaria, incluyendo la representación ante los juzgados y los Registros de Propiedades.

Se espera que los servicios notariales, registrales y catastrales que regulan jurídicamente las transacciones sobre la propiedad, continúen sus funciones especialmente en aquellos lugares más populosos, pero con reformas sustanciales en sus procedimientos. Muchas de las funciones notariales, por ejemplo, podrían ser suprimidas sin reducir necesariamente la seguridad de las transacciones sobre la propiedad.

Las prácticas catastrales (de mensura) dependen aún en gran medida de las técnicas de "la vara y la cuerda". En algunos casos, las mensuras requeridas podrían hacerse mediante procedimientos fotogramétricos más económicos como ha sido hecho en Chile. Prácticas administrativas más eficientes, personal debidamente entrenado y el uso de nuevos instrumentos tales como computadoras, pueden probablemente alcanzar progresos fundamentales en el sistema registral. Algunos autores sugieren que sería necesario racionalizar los registros de propiedades, ya que el hecho de descansar en manos parti-

culares —tal vez justificable en los grandes centros urbanos— ha dejado a la mayoría de las áreas rurales sin un servicio adecuado.

La seguridad en la tenencia de la tierra no requiere necesariamente de títulos de **dominio individual**. En muchos casos tendrá más sentido el título cooperativo o comunitario, como por ejemplo en los proyectos de consolidación de minifundios o en proyectos de reforma agraria que contemplen modelos de producción sólo conseguibles en grandes parcelas. Por una infinidad de factores socio-económicos, esta es la aproximación que está recibiendo mayor apoyo en países como Chile y Perú. Consecuentemente es necesario determinar nuevos tipos de derechos de tenencia que provean de la necesaria seguridad e incentivos a los agricultores afectados.

Pese a lo anterior, una real seguridad en la tenencia de la tierra, particularmente en las más remotas zonas fronterizas, puede requerir mucho más que la constitución de títulos de dominio legalmente válidos. A menos que se provea a los pequeños propietarios agrícolas de facilidades crediticias adecuadas, acceso a los mercados, y otras formas de asistencia, ellos se verán en la obligación, luego de algunos años, de vender sus pertenencias, o peor aún de abandonarlas normalmente en beneficio económico de los grandes terratenientes que pueden permitirse inversiones a largo plazo.

Finalmente, incluso un programa de titulación masiva, acompañado de facilidades crediticias e infraestructurales puede no ser suficiente para resolver los problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra. Las inmensas colonizaciones espontáneas en áreas fronterizas, por ejemplo, pueden ser un síntoma de la inaccesibilidad tanto a la tierra como a otras fuentes de trabajo en áreas populosas de las cuales derivan dichas migraciones. En estos casos, siempre habrá un tipo de inseguridad hasta el momento en que las causas raíces del problema sean derribadas o saneadas.