

BALANCE HISTÓRICO - JURÍDICO DE LOS ACTOS DE DISPOSICIÓN DE TIERRAS DE LAS COMUNIDADES CAMPELINAS

Manuel Alejandro Mallqui Luzquiños¹

Cristian Ociel Caballero Arroyo²

Fecha de publicación: 01/11/2015

SUMARIO: Introducción. 1. Breve evolución histórico - jurídica de las comunidades campesinas. 2. La organización interna y actos de disposición de tierras de las comunidades campesinas en la normativa jurídica contemporánea. 3. Conclusiones. Bibliografía.

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Registrador Público de la Zona Registral N° II- Chiclayo.

² Abogado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Trabajador en el área de calificación registral de la Zona Registral N° II- Chiclayo.

Introducción

La finalidad de este artículo pretende dar a conocer el contexto histórico y legislativo del desarrollo de las comunidades campesinas a través de los diversos momentos en que se reconocieron su institucionalidad y poder así enjuiciar las actuales circunstancias, ciñéndonos desde la perspectiva jurídica; es decir, los diversos marcos normativos que regulan su funcionamiento, hasta la problemática de los procesos registrales de los diversos órganos de representación que las conforman.

Sin embargo, consideramos necesario tener un panorama general de la naturaleza de estas personas jurídicas y su desarrollo histórico, que nos permita entender su proceso social y legislativo, las razones del por qué en determinado momento el Estado organizó a las poblaciones rurales en comunidades, otorgándole cierto grado de reconocimiento y por qué en otro momento, se justificó a través del pensamiento liberal, la desprotección de estas instituciones y a la vez la enajenación sin restricción alguna de sus tierras.

No se pretende generar una definición absoluta de estas circunstancias histórico – jurídicas, sino plantear algunas hipótesis de trabajo que nos permitan partir de un esquema básico para explicar el asunto legislativo y la trascendencia de las decisiones de las órganos de las comunidades, su forma de organizarse, de disponer de sus tierras y la consecuente inscripción de sus acuerdos, cuyos efectos muchas veces son contrarios a la naturaleza de la comunidad, en función del ejercicio del derecho de propiedad sobre las tierras que poseen.

En torno a ello, el derecho registral se encuentra altamente vinculado a las diversas decisiones de estos entes colectivos, pues los actos y situaciones jurídicas conllevan a pronunciamientos diversos por parte de las instancias registrales; asimismo, la necesaria regulación que oriente la calificación a través de los precedentes de observancia obligatoria y los plenos que el Tribunal Registral produce; aún más, la misma administración del órgano rector de la institución registral se encuentra facultado para emitir directivas que reglamenten los procesos de calificación en relación a algunos actos inscribibles. Claro está que dicha regulación no puede ser contraria u opuesta a las leyes especiales que gobiernan el ejercicio de la actividad comunal en sus diversas etapas, y la cual también será materia de análisis.

Por tanto, partimos de un marco general, de carácter histórico y jurídico, para luego desarrollar de manera explicativa y casuística las diversas normas vigentes en torno a las comunidades y los problemas y situaciones jurídicas que al parecer son contradictorias dentro del ámbito de la doctrina del derecho civil y el proceso de inscripción de los acuerdos. Existiendo leyes especiales, que regulan el funcionamiento de las comunidades, su organización, la forma de decisión sobre sus acuerdos y las condiciones para los actos de disposición de sus tierras, se le añade hoy en día regulaciones expedidas dentro del ámbito administrativo que al parecer son contrarias a estas.

1. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICO - JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Para poder comprender el estado actual de las comunidades campesinas es necesario partir forzosamente de un análisis histórico jurídico que abarca, principalmente, desde el periodo colonial, pasando por los inicios de la república hasta la promulgación de Constitución de 1979, por cuanto sin estos presupuestos el análisis contemporáneo sería sesgado, desarrollando en otro apartado el análisis de las normas vigentes.

1.1. Las Comunidades Campesinas en la Colonia

Desde las Leyes de Indias, que tenían por objetivo regular la vida social, económica y política de los habitantes de América, cuyo dominio se encontraba bajo la Monarquía hispánica, hasta las constituciones liberales que se dan a partir del siglo XIX, diversas legislaciones han tratado el tema de los denominados “pueblos indígenas” reconociendo sus derechos como de carácter especial, ello en razón a la situación de desamparo o desprotección de las poblaciones originarias del Perú, así como de sus tierras e intereses.

Habría que precisar también que el Papa Alejandro VI, a través de las denominadas “bulas de Alejandro”, reconoce a los Reyes de Castilla parte de las tierras conquistadas, así como también a Portugal. El dominio político que ejercieron a través de este reconocimiento se constituyó como un acto de soberanía del Papa de los territorios conquistados y a la vez significó el título por el cual se legitimó la conquista en América y la consecuente dación de normas que impusieron sistemas de organización y control sobre las nuevas tierras.

Pero aquel proceso de reconocimiento se encontraba aparejado con la desarticulación de la forma de organización del Tahuantinsuyo, basada en el Ayllu, que conllevó a usar la fuerza de trabajo de manera inhumana,

produciendo un colapso demográfico a través de ingentes muertes de poblaciones indígenas. En razón de ello, se dieron las Leyes de Burgos³ en 1512, que consistieron en las primeras ordenanzas para regular el tratamiento de los “indios”, con relación a la propiedad y al proceso de evangelización de sus poblaciones. Estos hechos fueron la razón del debate sobre el problema originado con las nuevas tierras conquistadas, por las condiciones de trabajo forzado y muerte de los indígenas. Fueron pues, por su trascendencia, treinta y cinco leyes que se dictaron para las Indias que regulaban “las condiciones personales de vida y de trabajo, sus derechos, los límites a su utilización como mano de obra, etc.”⁴, así como el derecho a la libertad y propiedad y el proceso de evangelización, entre otras.

Debemos recordar que en el período de la Conquista que se produjo en el Perú en el siglo XVI, España no sólo llevó a cabo un proceso de colonización de territorios, sino que además la imposición de una cultura de organización estatal, basado en las instituciones conformantes de aquella época. Asimismo, con elementos inherentes a la nueva institucionalidad, se impuso el derecho castellano, cuyas fuentes tradicionales se encontraban en las influencias romanas, germánicas y canónicas.⁵

En el nuevo sistema colonial, se impuso un régimen de tributos hacia los “indígenas” a favor de la Corona española, por medio de cuotas de oro, algodón y otras mercancías. A cambio y como “retribución”, se les “cuidaba” la vida y la de sus herederos en el plano espiritual, así como la defensa de sus provincias. Este sistema permitió afianzar el régimen de dominación y explotación de los territorios conquistados, organizando a la población para el beneficio de España, a través de la denominada

³ “Las llamadas Leyes de Burgos, en su denominación original Ordenanzas Reales para el buen regimiento y tratamiento de los Indios, fueron aprobadas en la Ciudad de Burgos el 17 de diciembre de 1512 y sancionadas por el rey Fernando El Católico, a la sazón rey y regente de Castilla”. SÁNCHEZ DOMINGO, Rafael. Las Leyes de Burgos de 1512 y la Doctrina Jurídica de la Conquista (Setiembre 2012), <http://www.jcyl.es>, consultado en mayo del 2015, p. 16.

⁴ SÁNCHEZ DOMINGO, Op. Cit., p. 18

⁵ En el período de colonización de Roma hacia la península ibérica a partir de 218 A.C., existió un proceso de influencia del derecho, y que Basadre establece que se produjo de dos formas: “en la forma del llamado Derecho provincial español o sea el surgido en la propia península y en la forma del Derecho clásico”. Posteriormente las invasiones germánicas en el siglo V, a través de la dominación visigoda, también logran ejercer un grado de influencia sobre el derecho español, sin cambiar radicalmente “lo romano”. Por otro lado, a pesar de la dominación árabe, este no ejerció mucha influencia en razón de las religiones que se profesaban, siendo contrarias unas con otras: cristianos y musulmanes. Hay que señalar también, que el derecho canónico también tuvo un grado de preponderancia en el derecho español, sobre todo en la organización de la iglesia, que al final tuvo un rol importante en el período de la Conquista (Las relaciones entre Estado e Iglesia), así como también en la institución del matrimonio y la familia. BASADRE GROHMANN, Jorge, Historia del Derecho Peruano, Edigraf S.A., Lima, 1985, p. 225.

encomienda, situación que permitió la acumulación de capital basado en la explotación de la fuerza de trabajo indígena. La institución de la encomienda, que consistía en asignar una determinada cantidad de “indígenas” a un súbdito español, llamado encomendero, y que había prestado sus servicios a la Corona, se le hacía responsable para que los evangelizara, percibiendo a la vez los frutos de su trabajo.

Una de las consecuencias de aquella despiadada forma de organización y producción, fue que la nueva economía colonial, basada en la explotación indígena, a través de las encomiendas, las mitas y los obrajes, desarticuló por completo a la sociedad andina y sus estructuras sociales, y por tanto la imposibilidad de retornar al tipo de producción basado en el criterio de reciprocidad.

1.2. Las reducciones de indígenas

El sistema de tributos implantado en la Colonia era despótico al inicio, pues las poblaciones indígenas fueron diezmadas. Si bien en el periodo del incanato, las poblaciones tributaban al Inca, pero no existía limitaciones territoriales; en la Colonia tributaban para el Rey de España a cambio de proteger sus derechos sobre sus tierras. En resumidas cuentas, siempre existió un sistema de tributos, característica principal de todo Estado, pero cuya finalidad de estos hace simbólica la diferencia.

Ante esta devastación de las poblaciones, en 1570 el virrey Francisco de Toledo creó lo que se denominó “pueblos de reducción”⁶. La razón de la creación de estas concentraciones de poblaciones es consecuencia de la muerte del casi 90% de ellas, básicamente de la costa, por tanto las que sobrevivieron y que se hallaban dispersas tuvieron que ser reagrupadas. Realmente lo que se buscó era consolidar aún más el poder colonial e incrementar sus beneficios a través de la explotación indígena, sobre las bases de la organización del nuevo estado que se estaba construyendo. Las áreas donde se asentaron estas poblaciones, permitieron al Estado limitar sus hitos territoriales con el fin de que puedan producir y a la vez seguir cobrando tributos.

Fueron principalmente las poblaciones de la costa y sierra quienes sufrieron este fenómeno de la reducción o agrupación y concentración de indígenas en nuevos territorios, delimitados geográficamente, a diferencia

⁶ Dice Fernando Silva Santisteban que: “Para los indígenas, la dominación española significó no solamente el despojo de sus medios esenciales de producción, sino también la imposibilidad de volverlos a organizar a su manera; la causa fundamental de su desestructuración. Las nuevas formas y sistemas de la economía colonial subordinaron por completo la fuerza de trabajo indígena a los intereses del nuevo grupo, esencialmente urbanos”. SILVA SANTISTEBAN, Fernando, Historia del Perú. Perú Colonial, T. II, Ediciones Búho, Lima, 1984, p. 12.

de aquellos pueblos denominados de “frontera”, que se encontraban en la selva y que por cierto ni el Imperio Incaico ni la Colonia española pudieron dominarlos. Por tanto, al haberse despoblado grandes extensiones de territorio, producto de las epidemias y la explotación colonial, se reservaron territorios para la población indígena con la finalidad de asegurar la producción agrícola, además del pago de tributos. No está demás decir que durante este proceso se originaron una nueva clase de propietarios, como los hacendados y estancieros que se aprovecharon de esta crisis⁷.

La nueva concentración de las poblaciones en las denominadas reducciones, que fue como consecuencia del interés del nuevo Estado de control y de recaudación tributaria, trajo como consecuencia además procesos que afectaron seriamente el modo de vida, pues las relaciones de parentesco y las relaciones de reciprocidad y redistribución también fueron seriamente mermadas. La racionalidad del sistema impuso entonces nuevos patrones de conducta y de relaciones de producción que fueron también integrándose a la religión, hábitos, forma de resolver los conflictos, produciéndose una especie de sincretismo en varios aspectos de la vida cotidiana y con relación a ritos, fiestas, etc.

Sin embargo, el pensamiento occidental en cuanto a la propiedad, respecto a las tierras, se fundaba en relaciones de arrendamiento y ventas. Ya no era la forma tradicional pre colonial la que imperaba, quebrando la fuente mítico – religiosa que tenía una visión de reciprocidad y conservación de la fuente de producción agrícola. En este nuevo proceso, el mercantilismo ganó espacio, y a la vez creó conflictos sobre la tenencia de las tierras entre indígenas y españoles. Ante esta situación, surgió la figura jurídica de la “composición de tierras”, que consistía en legitimar a los posesionarios y resolver el conflicto, pero a través de un pago de dinero a la Corona⁸.

En conclusión, el origen de las actuales Comunidades Campesinas podemos encontrarla en el período de la Colonia a raíz de la crisis demográfica. La concentración de “indígenas” en las denominadas “reducciones de indios” trajo como consecuencia esta nueva estructura organizacional.⁹

⁷ NÚÑEZ PALOMINO, Pedro Germán. Derecho y Comunidades Campesinas en el Perú. 1969 – 1988, Estudios y Debates Regionales Andinos, Cusco, 1996, p. 40.

⁸ Ibídem, p. 41.

⁹ Se afirma también, que la forma cómo se organizó internamente las comunidades campesinas respondían a la tradición histórica de las comunidades de España. Ibídem, p. 40.

1.3. Las Comunidades Campesinas en los inicios de la República

Como señaláramos, el sistema tributario en la Colonia se basaba en la contribución, única y segura, que aportaban los “indígenas” en el país, ya que se fundaba principalmente en la producción de las tierras de cultivo. Era el sustento del Estado y por lo tanto, debía de existir un sistema de protección de sus tierras, garantizando su explotación y el pago de tributos¹⁰.

La idea de Estado – Nación que se erigía, pretendió a través de las nuevas constituciones imponer el enunciado de igualdad ante la ley, sobre la base ideológica de que todos tenían los mismos derechos y obligaciones, vale decir indígenas y criollos. En la primera etapa de la República esta situación fue cambiando, debido a que este momento de la historia se caracterizó por el gran aprovechamiento del guano y las retribuciones económicas que ello implicaba a las arcas del Estado. La forma liberal, que tenía su fundamento ideológico en la libertad, propugnó la eliminación del tributo indígena. Bolívar intentó plasmar este ideal liberal a través del Decreto del 8 de abril de 1824 que establecía el derecho de vender las tierras comunales, disponiendo su fraccionamiento y por tanto la búsqueda de la extinción de la forma comunal de organización de las poblaciones indígenas sobre sus territorios.

La política de Bolívar entonces con respecto a la propiedad comunal, que ya se había configurado como tal, tenía como objetivo que los “indígenas” puedan vender sus tierras a otras personas. Su idea consistió en crear pequeños propietarios, sustentado en un mercado de tierras que tenía como fin la extinción de la propiedad comunal¹¹. Fue en sentido estricto el camino hacia el latifundio, pues muchos hacendados se aprovecharon de esta circunstancia, exigiendo y expoliando la propiedad agraria de los “indígenas”, período que duró aproximadamente cincuenta años¹².

Mientras tanto, con el desarrollo de la economía durante mediados del siglo XIX, basada en la producción del guano, la contribución “indígena”

¹⁰ Otra de las formas de organización y explotación de las tierras se daba a través de las denominadas estancias, que tenían su primer eje en la producción la actividad ganadera sobre la agrícola, además de la explotación extremada de la fuerza de trabajo. *Ibídem*, p. 38.

¹¹ *Ibídem*, p. 42.

¹² Esto justificó que el Código Civil de 1852 no incluyera ningún artículo respecto a las comunidades campesinas puesto que se partía del presupuesto de que el ejercicio del derecho de propiedad se regía bajo la regla irrestricta de la circulación de bienes, cuya influencia deviene del Código napoleónico que definía a la propiedad como el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta sin otra limitación impuesta por las leyes y reglamentos. RAMOS NUÑEZ, Carlos, *Historia del Derecho Civil Peruano*. Siglos XIX y XX, PUCP, Lima, 2001, p. 294.

fue suprimida, ya que con la venta de dicho producto el Estado podía cubrir sus déficits. Sin embargo, nuevamente fue restablecida bajo el principio de que todos siendo hijos soberanos del Estado, tenían los mismos derechos y obligaciones.

Por tanto, las comunidades fueron el sustento económico para el Estado, a través de contribuciones cuantiosas de los productos que salían de sus tierras, generadoras de riquezas. Las leyes coloniales que impusieron estas obligaciones fueron decayendo con el tiempo, pues ya eran en sí anacrónicas, así como también existían otros canales por las que se sufragaban las arcas públicas.

Durante inicios del siglo XX los movimientos indigenistas denunciaban la explotación histórica y de servidumbre que habían sufrido los indios y comuneros, a la vez el grado de diferenciación de nuestra nación, hecho que se reveló profundamente en la Guerra con Chile.

1.4. Las comunidades campesinas en el siglo XX

La Constitución de 1920, dada durante el gobierno del presidente Augusto B. Leguía, declaró la imprescriptibilidad de las tierras de propiedad de las comunidades campesinas (artículo 41); no obstante, el problema legal de su reconocimiento y titulación quedó pendiente y sin solución¹³. Posteriormente, la Constitución de 1933, promulgada durante el gobierno del presidente Sánchez Cerro también consagraba la protección de las tierras comunales así como su inalienabilidad y el carácter inembargable (artículo 209), mecanismos que a la vez relegaron de la economía capitalista a las comunidades, dejándolas estancadas y sin desarrollo tecnológico y productivo. Se abren también nuevos registros de comunidades indígenas¹⁴. Si bien ya estos existían desde la época de Toledo, se buscaba un nuevo reconocimiento.

El Código Civil de 1936 que seguía la misma línea de la Constitución vigente en ese entonces, cuyo pensamiento liberal pretendió abolir la existencia de las comunidades campesinas en caso que estas no se encuentren registradas, exigiendo la obligatoria inscripción de estas en un registro especial (artículo 71). Es obvio entonces, que las comunidades no registradas, sufrirían un largo camino para su reconocimiento. También, se

¹³ NUÑEZ PALOMINO, Op. Cit., p. 44.

¹⁴ Artículo 193 de la Constitución de 1933.

Son atribuciones de los Concejos Departamentales además de las que señalan las leyes, las siguientes: (...)

9.- Inscribir oficialmente a las comunidades de indígenas, conforme a la ley, en el Registro correspondiente, para el efecto de reconocerles personería jurídica

establecía la necesidad de representación a través de mandatarios, quienes debían saber leer y escribir, cualidad que no poseía la mayoría de comuneros (artículo 72). El sistema de mandatarios no se encontraba configurado dentro de las costumbres comunales, sin embargo tuvo que ser incorporado a estas para organizar su estructura interna y facilitar su interrelación frente al mundo exterior.

Entre las disposiciones relativas al derecho de propiedad de las comunidades campesinas, el Código Civil de 1936 establecía que su aplicación resultaba viable en cuanto sea compatible con la indivisibilidad de sus tierras (artículo 74) y en concordancia con la Constitución vigente y por las leyes especiales que debieron dictarse para regular el régimen de propiedad sobre territorios comunales. Por tanto, el régimen legal de ese entonces limitaba algunas atribuciones del derecho de propiedad como es el caso de la prohibición de arrendar y ceder en uso sus tierras a propietarios colindantes (artículo 73).

El primer Estatuto de Comunidades Indígenas, promulgado por Decreto Supremo N° 11, el 2 de junio de 1951, buscó regular la vida comunal en relación al sistema jurídico oficial. Se las definió como personas jurídicas de derecho privado basadas en la asociación de individuos vinculados por la tradición, hábitos y costumbres, o por la posesión de la tierra en común. Asimismo, dado los movimientos indigenistas, así como el desarrollo del pensamiento, que trataba de integrar a la dinámica social a las comunidades y su producción, en 1966 se creó el Instituto Indigenista adscrito al Ministerio de Trabajo que tenía por finalidad “la formulación de las políticas dirigidas a las comunidades campesinas”¹⁵.

La Constitución de 1979 tenía como criterio fundamental para definir la propiedad, el hecho de la conducción directa de la tierra. Esto significaba que el Estado podía hacerse de la misma si no había producción directa. El reconocimiento de la autonomía de las comunidades se basó en el uso de la tierra, el trabajo comunal, la organización interna y el manejo económico¹⁶. El Capítulo VIII de esta Constitución también establecía el carácter inembargable e imprescriptible de sus tierras, dándole la posibilidad de poder enajenarlas bajo determinadas condiciones, como la participación de los dos tercios de los comuneros calificados para esta decisión y fundada en interés de la misma comunidad¹⁷.

¹⁵ NÚÑEZ PALOMINO, Ob. Cit., p. 47

¹⁶ *Ibidem*, p. 61.

¹⁷ Artículos 161 a 163 de la Constitución de 1979.

Con este derrotero histórico, podemos entender que han existido legislaciones que han buscado el reconocimiento de las comunidades campesinas, así como insertarlas en la economía capitalista, pero muchas veces con la intención de desaparecer la propiedad comunal para dar pie a la propiedad de los hacendados o terratenientes. Los reconocimientos constitucionales tampoco han sido gratuitos, dado que en algún momento ya no constituían necesariamente fuente de ingresos para el Estado, como el pago de tributos que se les imponía.

Pero lo cierto es que existen factores comunes que han conformado su diferenciación con otros grupos sociales. Sus tradiciones, idioma, el territorio que ocupan, la forma de producción comunal y el origen ancestral de sus organizaciones le dan un carácter sui generis, razones por lo que se ha tratado de manera especial desde el punto de vista legislativo, sea a través de las diversas constituciones, códigos y legislaciones especiales.

2. LA ORGANIZACIÓN INTERNA Y ACTOS DE DISPOSICIÓN DE TIERRAS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN LA NORMATIVA JURÍDICO CONTEMPORÁNEA

A partir de este apartado nos ocuparemos de la legislación actual vinculada a los fines, funciones, organización, régimen administrativo, etc., de las comunidades campesinas, buscando vincularlas con la actividad registral en materia de inscripción, representación, y otorgamiento de facultades de disposición.

2.1. La estructura orgánica de las comunidades campesinas

La organización y el funcionamiento de las comunidades campesinas no son aspectos que se desenvuelven desordenadamente. Al igual que toda persona jurídica a aquellas les asiste una estructura que viabiliza su desenvolvimiento interno con relación a sus propios fines y su actuación frente a terceros. La persona jurídica es una creación del derecho, en la cual se realiza una operación de reducción de personas individuales, organizadas con un determinado fin para construir un centro unitario de referencia normativa, al cual se la va a imputar derechos y deberes¹⁸. De esta descripción podemos destacar el carácter abstracto de la persona jurídica, por lo que necesita de personas naturales para que puedan adoptar las decisiones que la lleven a alcanzar sus objetivos, que administren y ejecuten todos los actos requeridos para el cumplimiento de dichos fines y

¹⁸ ESPINOZA ESPINOZA, Juan, Derecho de las Personas. Personas jurídicas y Organizaciones de Personas No Inscritas, 7ma edición, Instituto Pacifico, Lima, 2014, p. 32.

que puedan exteriorizar su voluntad de relacionarse con terceros. Sin embargo, estas personas naturales no son ajenas a la misma persona jurídica, sino que pertenecen a ella y, si actúan dentro de sus atribuciones legales y estatutarias, sus actos son imputados a la misma persona jurídica. Estas mismas consideraciones son aplicables por igual a las Comunidades Campesinas.

La función de las personas naturales que integran a la persona jurídica se desenvuelve dentro de compartimientos, determinados por ley y por el estatuto, denominados órganos. La función del órgano es la de simplificación de estructuras a los efectos de la certeza de las relaciones y de la más segura tutela de las situaciones jurídicas de los sujetos involucrados por las actividades de las personas jurídicas¹⁹. Cada órgano tiene sus atribuciones, su campo de acción. Lo que tal órgano, realice dentro de ellas, se considera acto de la persona jurídica, esta obra mediante aquel²⁰.

La estructura de una persona jurídica requiere la existencia de, principalmente, dos tipos de órganos: Uno de carácter deliberativo, y otro de vertiente directiva o administradora. Cada uno de estos órganos goza de facultades predeterminadas por normas legales y estatutarias, siendo estas el límite sobre el cual estos órganos adoptaran las decisiones que se imputaran directamente a la persona jurídica.

Los órganos deliberativos son aquellos que forman la voluntad social del ente, ya que se encuentran conformados por socios, asociados o comuneros de la persona jurídica en sesiones debidamente convocadas y con el quórum correspondiente. En razón de ello, se convierten en el órgano supremo del ente social. En las comunidades campesinas, este lugar es ocupado por la Asamblea General²¹.

Un rasgo sobresaliente de los órganos deliberativos es que no se relacionan con los terceros y su frecuencia de actuación es intermitente, es decir, solo expresan la voluntad de la persona jurídica para los casos en los que son convocados, pronunciándose en asambleas generales sobre asuntos que de acuerdo a ley y al estatuto le competen, tales como modificación estatutaria, elección de directivos, disposición de tierras, entre otros.

Mientras los órganos administradores o directivos, a diferencia de los deliberativos, sí se relacionan con el mundo exterior, ejecutando y llevando a cabo las actividades tendientes al cumplimiento del fin común, así como, también ejecutan los acuerdos aprobados por el órgano deliberativo. Esta

¹⁹ ESPINOZA ESPINOZA, 2014, p. 87.

²⁰ ALBALADEJO, Manuel, Derecho Civil I. Introducción y Parte General, Vol. I, 14ª Ed., José María Bosch, Barcelona, 1996, p. 380.

²¹ Artículo 138 del actual Código Civil.

posición corresponde a la directiva comunal como responsable del gobierno y administración de la comunidad campesina. Esto no impide que la persona jurídica otorgue facultades a terceros para actos especiales que conlleven al cumplimiento de los acuerdos adoptados por los órganos competentes. En el caso de estos colectivos, la disposición y la constitución de gravámenes sobre sus tierras es un proceso de decisión adoptado por la asamblea general para delegar, ya sea en la directiva comunal o en un tercero, estas atribuciones.

2.2. El régimen constitucional de la disposición de tierras de las comunidades campesinas

A partir de la Constitución de 1920, las tierras comunales tuvieron un régimen especial de protección, declarando que estas eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. La Constitución de 1979 también amparaba este mismo tratamiento. Sin embargo, la Constitución de 1993 alteró radicalmente este sistema de protección, reconociendo tan solo el carácter imprescriptible de las tierras comunales, estableciendo como única excepción el abandono de estas, pasando a dominio del Estado en caso de darse este hecho jurídico a fin de adjudicarlas posteriormente en venta²².

Este nuevo marco constitucional, al igual que la Carta Política de 1979, tiene como sustento el régimen de la economía social de mercado, en el que destaca la iniciativa privada libre. En este, la participación del Estado sólo jugará un rol promotor en el desarrollo económico social a través de las áreas de empleo, salud, educación, seguridad y otros. Por tanto, la propiedad no puede estar excluida de este régimen, menos aún la propiedad de las tierras comunales, ya que se reconoció la facultad de disposición de las mismas. Asimismo, la actual Constitución amplió la autonomía de las comunidades campesinas, atribuyéndole facultades de libre disposición y uso de sus tierras, estableciendo:

Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

²² Artículo 88 de la Constitución actual.

La segunda parte de este artículo cambia sustancialmente el régimen de propiedad de la tierra comunal pues establece su libre disposición con la finalidad subyacente de propender a la extinción de la organización comunal en razón de que esta tiene como elemento esencial el territorio y sin este la comunidad pierde un aspecto esencial que históricamente justifica su existencia²³. Esta tendencia no es nueva dentro del marco constitucional que hemos venidos analizando, pues las disposiciones de Bolívar basadas en el liberalismo de la época también buscaban extinguir o desaparecer a las comunidades campesinas.

2.3. El régimen legal de la disposición de tierras de las comunidades campesinas. Las leyes 26505 y 26845

El actual panorama legal de las comunidades campesinas inicia con la dación de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, el 14 de abril de 1987, norma que las reconoce como instituciones democráticas, fundamentales y autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de tierras, así como en lo económico y administrativo (artículo 1). Posteriormente, con fecha 15 de febrero de 1991, se publicó el Decreto Supremo N° 008-91-TR, Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas. Como fácilmente se podrá advertir, estas normas entraron en vigencia antes que nuestra actual Constitución Política y que su vez eran consecuentes con el régimen constitucional impuesto desde el año 1979.

La Constitución de 1993 atribuye a las comunidades campesinas autonomía no solo en su organización y en el trabajo comunal sino también en la libre disposición de sus tierras, lo cual significó un cambio con respecto al régimen anterior. Así, se abandonó el carácter tuitivo del Estado que amparaba la protección de las comunidades y de sus tierras, transitando hacia un régimen flexible que promueve su libre disposición.

En el esquema diseñado por el artículo 7 la ley 24656 solo era posible la enajenación de tierras comunales en forma excepcional con un quórum de aprobación de dos tercios de los comuneros calificados, cuyo acuerdo debía ser tomado en una asamblea general convocada expresa y únicamente con tal finalidad, que luego debía ser aprobada por ley fundada en interés de la comunidad. Al entrar en vigencia la Constitución Política de 1993 se reconoció a las comunidades campesinas autonomía en el uso y libre disposición de sus tierras dentro del marco que la ley establece. Bajo este nuevo contexto, se emitió la ley N° 26505 (Ley de la Inversión privada en

²³ FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo, La Constitución Comentada, T. I, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, p. 1084.

el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas), publicada el 17 de julio de 1995, cuyos artículos 10 y 11 desplazan las exigencias del artículo 7 de la ley 24656, conforme veremos en su oportunidad.

La orientación legal sobre el régimen aplicable a las tierras de las comunidades campesinas ha sido establecida por el artículo 2 de la ley 26505: “(...). El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente ley”. En conclusión, esta norma busca adecuarse al nuevo régimen constitucional que promueve la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas sobre tierras de las comunidades campesinas y nativas.

2.3.1. El régimen legal de la disposición de tierras de las comunidades campesinas de la costa

Previamente, consideramos relevante destacar que el régimen de disposición de las tierras de las comunidades de la Costa recibe un tratamiento diferenciado con respecto a las de la Sierra y Selva. La causa de esta distinción reposa sobre la política de privatización de las tierras comunales a fin de beneficiar un régimen económico basado en el libre mercado que promueve la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en el territorio nacional. Por tanto, las tierras de las comunidades campesinas de la costa resultan más adecuadas para los fines pretendidos por la referida política restándole protección e incentivando su desarticulación.

En concordancia con esta política, el inciso a) del artículo 10 de la ley 26505 señala que para la adquisición en propiedad por parte de poseionarios comuneros sobre la tierra que poseen por más de un año, el acuerdo de asamblea general de la comunidad requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de sus pares. Luego, esta exigencia es flexibilizada en virtud del artículo 6 de la ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, publicada con fecha 26.07.1997, en el que la aprobación de la solicitud de adjudicación de propiedad requiere el voto a favor de “no menos del cincuenta por ciento de los comuneros poseedores por más de un año”, asistentes a la asamblea, agregando que este acuerdo puede realizarse entre comuneros poseedores ubicados en el mismo anexo o sector²⁴.

²⁴ Los artículos 74, 75 y 76 del reglamento de la ley de Comunidades Campesinas precisa que en los anexos reconocidos por la asamblea general de la comunidad, el estatuto fijará el establecimiento de juntas de administración local (órgano directivo) en el ámbito territorial del anexo, dentro del cual también funcionará su respectiva asamblea local con funciones similares que la asamblea a nivel comunal, rigiéndose por un Reglamento Interno estructurado en armonía

El inciso b del artículo 10 de la ley 26505 establece que para la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no poseionarios o de terceros así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales de la Costa se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la asamblea instalada con el quórum correspondiente²⁵.

El artículo 7 de la ley 26845 aportó un supuesto adicional para disponer de las tierras comunales, prescribiendo que la adquisición en propiedad de tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, que ocupan terceros poseedores por un período no menor de dos años sin relación contractual, necesitará del voto favorable de no menos del treinta por ciento de los comuneros calificados²⁶ de la comunidad, asistentes a la asamblea general, sea en primera o segunda convocatoria.

Como se podrá apreciar, estas normas establecen tres regímenes diferenciados para la adquisición de las tierras comunales en función de la calidad del futuro propietario así como la asignación de mayorías distintas una de otra.

2.3.2. El régimen legal de la disposición de tierras de las comunidades campesinas de la sierra y selva

La disposición de tierras de las comunidades campesinas de la Sierra y Selva quedaron sujetas al artículo 11 de la ley 26505, estableciendo que

con la ley y el estatuto. Esto fue materia de pronunciamiento en la Resolución N° 641-2007-SUNARP-TR-L, de fecha 10.09.2007, en el sentido que: *“Los anexos comunales son reconocidos por la asamblea general de la comunidad campesina de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley General de Comunidades Campesinas, concordado con el artículo 74 del Reglamento de esta Ley aprobado mediante D.S. N° 009-91-TR”*; asimismo, en la Resolución N° 559-2014-SUNARP-TR-T, de fecha 18.11.2014, el Tribunal Registral determina que: *“Conforme a los artículos 10.a de la ley 26505 y 6 de la ley 26845, la adjudicación a favor de los comuneros poseedores por más de un año del territorio comunal que conducen podrá ser aprobada por el 50% de sus pares del anexo o sector involucrado que concurran a la asamblea general.”*

²⁵ No debemos perder de vista que esta normativa legal impone un quórum de aprobación mínimo, en tanto que, debido a la autonomía en el uso y libre disposición de sus tierras reconocida constitucionalmente a las Comunidades Campesinas, estas organizaciones comunales podrán acordar el establecimiento de un quórum de mayor aprobación. Véase la Resolución N° 358-2011-SUNARP-TR-L, de fecha 11.03.2011, así como, la Resolución N° 377-2011-SUNARP-TR-L, de fecha 18.03.2011.

²⁶ Se entiende por comunero calificado a aquel que reúne los requisitos señalados en el artículo 23 del reglamento de la ley de Comunidades Campesinas, como son: ser mayor de edad o con capacidad civil, tener residencia estable no menor de cinco años en la comunidad, no pertenecer a otra, estar debidamente registrado en el padrón comunal y cumplir con los demás requisitos que determine el estatuto.

para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre sus tierras, se requerirá el acuerdo de la asamblea general con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad.

En este nivel de desarrollo, es necesario precisar algunos aspectos relativos al quórum y mayoría, que se deducen de las leyes mencionadas, teniendo en cuenta que estas se han pronunciado principalmente por la mayoría para adoptar el acuerdo de disposición de las tierras de las comunidades campesinas y no, sobre el tema del quórum.

El quórum lo podemos entender como el número de participantes en una asamblea, que en este caso serían los comuneros, necesarios para la validez de su instalación. La relación directa entre quórum y acto de instalación de la asamblea permitirá calificarla como válida. La mayoría, por su parte, se define como el número de votos mínimo que son fijados por ley o por el estatuto para que los acuerdos adoptados sean considerados como válidos en una asamblea general.

Las referencias numéricas en lo relativo a quórum y mayoría establecidas por las leyes 26505 y 26845, no impiden que una comunidad campesina pueda encontrar necesario fijar un quórum o mayoría superior al regulado por estas normas a fin de garantizar que la voluntad social se forme con un número significativo de miembros de modo que realmente se refleje la voluntad de las mayorías y, las decisiones no se dejen libradas en la práctica a unos pocos integrantes²⁷.

Asimismo, las normas antes analizadas no replicaron los demás elementos para obtener la aprobación del acuerdo a que se refería el artículo 7 de la ley N° 24656, como es el caso de la asamblea convocada única y exclusivamente para adoptar la decisión de disponer de las tierras comunales o la dación una ley que apruebe tal acuerdo, los que no resultan exigibles en el nuevo régimen legal de disposición y gravamen de tierras de las comunidades campesinas. Estas variantes legales nos llevan a determinar que los artículos 10 y 11 de la Ley N° 26505 han derogado tácitamente el artículo 7 de la ley General de Comunidades Campesinas respecto a los requisitos para transferir las tierras comunales²⁸. Resulta así, que la nueva normativa disciplina completamente una materia regulada por una norma anterior y ambas son incompatibles entre sí²⁹, lo que provoca la derogación de la antigua ley solo en lo que respecta a la materia que nos ocupa (disposición de tierras).

²⁷ Resolución N° 073-2008- SUNARP-TR-T, de fecha 18.04.2008.

²⁸ Resolución N° 1327-2010-SUNARP-TR-L, de fecha 17.09.2010.

²⁹ ESPINOZA ESPINOZA, Juan, Los Principios contenidos en el Título Preliminar del Código Civil Peruano de 1984, Pontifica Universidad Católica del Perú, Lima, 2003, p. 48.

Cuadro explicativo sobre la vigencia de los artículos 10 y 11 de la Ley 26505

Ley 26505	D. Leg. 1015	D. Leg. 1073	Ley 29261
<p>Art. 10. Regulación de los actos de disposición de las tierras de las comunidades campesinas de la costa.</p> <p>Art. 11. Regulación de los actos de disposición de las tierras comunales de la sierra y selva</p>	<p>Establece un régimen unificado y no diferenciador entre tierras comunales de la costa, sierra y selva.</p> <p>Se modifica el artículo 10 y se deroga el artículo 11 de la Ley 20505.</p>	<p>Modifica el inc. b) del artículo 10 con respecto a la disposición de tierras de las comunidades campesinas y nativas de poseionarios no comuneros y terceros.</p>	<p>Restituye la vigencia de los artículos 10 y 11 de la Ley 26505.</p>
<p>Art. 10.</p> <p>- Inc. a) Adquisición de propiedad de poseionarios comuneros:</p> <p>Voto a favor de no menos del 50% de los comuneros poseionarios con más de un año.</p> <p>- Inc. b) Adquisición en propiedad de miembros no comuneros y 3ros., se requiere no menos del 50% de los miembros asistentes a la asamblea.</p>	<p>En la modificación no hace distinciones entre las comunidades de la costa, sierra y selva.</p>	<p>Cambia el régimen del quórum del inc. b), para los casos de miembros de las comunidades no poseionarios y terceros, estableciendo que se requiere el voto de no menos del 50% de los comuneros poseionarios de más de un año.</p>	

Cuadro explicativo para la adquisición de tierras comunales según ley 26505

Tierras comunales de la Costa Artículo 10	Tierras comunales de la Sierra y Selva Artículo 11
<p>a. Adquisición por poseionarios comuneros:</p> <p>Voto a favor de no menos del 50% de comuneros poseionarios con más de 1 año.</p> <p>b. Adquisición por miembros de la comunidad no poseionarios o terceros (además de poder gravar, arrendar u otro</p>	<p>Para disponer, gravar, arrendar o cualquier otro acto de disposición:</p> <p>Acuerdo de la asamblea general con el voto conforme de no menos de 2/3 de todos los miembros de la comunidad.</p>

acto de disposición): Voto a favor de no menos del 50% de los miembros asistentes a la asamblea instalada con el quórum correspondiente.	
---	--

2.4. La disposición de tierras de las comunidades campesinas. El régimen del Código Civil

El régimen de disposición de tierras de las comunidades campesinas no se agota en esta legislación especial, pues en mérito al artículo 2 de la ley 26505, también resulta aplicable el Código Civil. Ahora, corresponde pronunciarnos sobre este punto.

En esta materia, nuestro vigente Código Civil contiene muy escasas disposiciones sobre el régimen de comunidades campesinas (solo seis artículos), remitiéndonos en su lugar a la legislación especial; no obstante, define a las comunidades campesinas como organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral (artículo 134). No cabe duda que el principal patrimonio de las comunidades campesinas es el territorio sobre el cual se asientan, siendo el elemento central que ocupa nuestro particular interés.

Se había mencionado que las personas jurídicas son entes abstractos que requieren de la concurrencia indispensable de personas naturales que se ocupen de su organización y funcionamiento. Es innegable que el acto de disposición del territorio comunal necesita de la realización de la asamblea general de comuneros que se pronuncie en ese sentido, así como los artículos 10 y 11 han establecido los requisitos de quórum y mayoría que deben ser cumplidos para que opere una decisión de esta naturaleza. A continuación, el acuerdo tendrá que ser traducido en la diversidad de actos de transferencia de propiedad a favor de comuneros o terceros, es decir, es evidente que la comunidad campesina demandará de representantes legales o voluntarios que se encarguen de los diversos actos que implica la ejecución de la disposición de tierras, tales como la oferta, negociación, trámites administrativos de independización, suscripción de minutas y escrituras públicas, entre otros. El Código Civil en su artículo 156 exige que el otorgamiento de poderes para disponer de la propiedad del representado (comunidad campesina) así como gravar sus bienes, deba constar en forma indubitable y por escritura pública, bajo sanción de nulidad. La siguiente cuestión a determinar es si esta misma formalidad resulta aplicable para las comunidades campesinas, es decir, si el acuerdo

que aprueba la disposición del territorio agrícola y subsecuente otorgamiento de facultades debe constar bajo esta formalidad.

Esta norma legal busca que mediante cierta formalidad se pueda apreciar la voluntad inequívoca del representado de disponer de su propiedad y gravar sus bienes a través del poder conferido al apoderado, es decir, contar con expresiones que excluyan toda posibilidad de inventar facultades representativas que no se le pueden imputar al representado³⁰. El término indubitable no implica que el encargo deba detallar los bienes que serán materia de disposición o gravamen, caso contrario se encarecería el tráfico jurídico al exigir un índice exhaustivo de los bienes sobre los cuales el apoderado puede disponer o gravar. GONZALES BARRÓN sobre el tema nos comenta que:

“Si la claridad se relaciona a designar nominativamente los bienes sobre los cuales recae el poder (...), ello entraría de manera considerable el tráfico jurídico, no solo porque el negocio de apoderamiento deberá indicar con precisión el tipo de bien a que se refiere, sino que también lo haría inaplicable para los casos en los que el poderdante quiere comprar bienes en forma genérica, o quiere venderlos luego que los adquiriera (...).”³¹

La formalidad del otorgamiento de poderes es por escritura pública, cuya inobservancia acarrea su nulidad. Sin embargo, para las personas jurídicas, como las comunidades campesinas, existe una formalidad distinta de conformidad con el artículo 2024 inciso 5 del Código Civil concordado con el segundo párrafo del artículo 2028 del mismo texto legal, la cual consiste en copia certificada notarialmente del acta que contiene el acuerdo del órgano competente. Estas regulaciones, en cuanto a la formalidad, constituyen normas especiales³² frente al artículo 156 del Código Civil.

El recurso a las copias certificadas es una opción legislativa que facilita la inscripción registral de los acuerdos de las personas jurídicas, representa también una garantía mínima que resulta más eficiente frente a otras formas solemnes y de mayor rigurosidad. El notario es el profesional de derecho llamado a certificar las copias del acta conforme con el artículo 104 de la Ley del Notariado (Decreto Legislativo 1049), no obstante, en los centros poblados donde no existe notario, las copias certificadas podrán ser expedidas por los jueces de paz en virtud del artículo 17 inciso 2 de la Ley

³⁰ GONZALES BARRÓN, Gunther, Introducción al Derecho Registral y Notarial, 2da edición, Jurista Editores, Lima, 2008, p. 524.

³¹ Ibídem, p. 525.

³² En el mismo sentido ESPINOZA ESPINOZA, 2014, pp. 90-96.

de Justicia de Paz (Ley 29824). El fundamento de esta función de los jueces de paz radica en el interés del Estado de brindar servicios notariales y, en consecuencia, seguridad jurídica en aquellos lugares del país que no cuentan con notario. Si por diversos motivos el servicio notarial no puede ser otorgado por los profesionales llamados por ley a prestarlo (notarios), el Estado entiende que los jueces deben suplir ciertas funciones de ellos para mantener un nivel aceptable de seguridad jurídica³³.

Por tanto, el Código Civil con relación al tema que nos ocupa solo contiene normas relativas a las formalidades que envuelven el acuerdo de otorgamiento de facultades para actos de disposición de tierras comunales, que debe ser expresado en acta certificada notarialmente.

2.5. La calificación registral de los actos de disposición de tierras de las comunidades campesinas

En el ámbito registral, la exigencia de verificar que el apoderado cuenta con facultades para obligar a su representado viene impuesta por el artículo 32 inciso g del Reglamento General de los Registros Públicos, que deriva directamente del artículo 2011 del Código Civil. Asimismo, el Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas (Resolución N° 038-2013-SUNARP-SN), que regula los requisitos y formalidades para la inscripción de actos de todas aquellas personas jurídicas que no son sociedades ni empresas individuales de responsabilidad limitada, contienen disposiciones que permiten calificar el contenido de los diversos documentos que acreditan la sesión, convocatoria, quórum y mayoría del órgano colegiado. El artículo 6 de este reglamento refleja la posibilidad de que las actas sean certificadas no solo por notarios sino también, en los casos establecidos por disposiciones legales, por jueces de paz; el artículo 45 precisa que en el asiento de inscripción de nombramiento de directivos y de representantes, se individualizará al designado (nombre completo y documento oficial de identidad) así como sus respectivas facultades de disposición o gravamen y las limitaciones para su ejercicio, siempre que consten en el título y tal como están expresadas en él. En consonancia con esta postura, el Tribunal Registral adoptó el siguiente criterio de observancia obligatoria:

"Salvo disposición distinta del estatuto, la asamblea general de una comunidad campesina, cumpliendo el quórum y la mayoría para la disposición de tierras exigido por las normas legales aplicables, puede otorgar poder para la transferencia de

³³ Resolución N° 625-2012-SUNARP-TR-T, de fecha 05.10.2012.

tierras, ya sea a favor de integrantes de la directiva comunal o a favor de personas que no integran la directiva comunal. Salvo disposición distinta del estatuto, en el poder para disposición de las tierras no se requiere describir cada uno de los predios que serán objeto de enajenación."³⁴

Este era el régimen legal aplicable a las comunidades campesinas para la inscripción de sus actos de disposición de sus tierras, dentro de cuyo ámbito solo era admisible aplicar la Ley General de Comunidades Campesinas, la ley de deslinde y titulación de tierras y el Código Civil, siendo estas normas las que gobernaban la calificación registral de las transferencias de propiedad sobre predios de las comunidades campesinas.

Sin embargo, a partir del 18 de febrero del 2014, este panorama fue seriamente irrumpido por la dación de la directiva que regula la inscripción de actos y derechos de las comunidades campesinas, creando un nuevo requisito no comprendido en el régimen legal analizado. Es así que, aprobada mediante Resolución N° 343-2013-SUNARP/SN, la Directiva N° 10-2013-SUNARP-SN, en adelante la directiva, es el instrumento normativo contemporáneo que regula la calificación registral de los actos y derechos de las comunidades campesinas en los registros de personas jurídicas y de predios. Si bien el registro no es el responsable de la titulación de las tierras de las comunidades campesinas, colabora decididamente en su protección al publicitar los límites de dichos espacios y los actos de administración que los sustentan; sin embargo, las formalidades registrales que se exigen para la inscripción de los principales actos y derechos de las comunidades campesinas en muchas ocasiones no son compatibles con el funcionamiento consuetudinario de las instituciones tradicionales de gobierno de las comunidades. Estos son los fundamentos que justificaron establecer lineamientos especiales (la directiva) que faciliten el acceso de las comunidades campesinas a los servicios de los Registros Públicos.

La directiva en cuestión norma los actos y derechos inscribibles en el registro de personas jurídicas y de predios. Es lógico asumir esta conexidad porque el territorio juega un rol fundamental para las comunidades campesinas porque sin él no existiría uno de los elementos que justifique la existencia de este ente personificado. Entre las principales innovaciones que acoge esta directiva podemos mencionar:

³⁴ LXXV Pleno, aprobado en sesión extraordinaria no presencial, de fecha 14.06.2011, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2011. Criterio adoptado en la Res. N° 012-2000-ORLC/TR, de fecha 24.01.2000, Res. N° 460-2007-SUNARP-TR-L, de fecha 13.07.2007, Res. N° 230-2008-SUNARP-TR-L, de fecha 29.02.2008, Res. 358-2011-SUNARP-TR-L, de fecha 11.03.2011 y Res. 377-2011-SUNARP-TR-L, de fecha 18.03.2011.

Cuadro sintetizado del contenido de la directiva

REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS	REGISTRO DE PREDIOS
Las actas de los acuerdos asamblearios pueden ser formalizadas en copias autenticadas por fedatario de la oficina registral o por notario, y en ausencia de este último, por juez de paz (numeral 5.4)	Incorpora un apartado para la inmatriculación de predios adquiridos en el marco del derecho civil (numeral 6.2.3).
No se requiere precisar en el acta la dirección en la que se desarrolla la sesión, bastando con la indicación del lugar (numeral 5.5) ³⁵ .	La discrepancia entre plano y memoria descriptiva se resuelve a favor de aquel, pudiendo ser respaldado con la información digital que se presente al registro (numeral 6.5).
Solo requiere que la reapertura sea suscrita por el secretario y el presidente de la sesión ³⁶ (numeral 5.7)	Precisa los requisitos para disponer del territorio comunal (numeral 6.8)
En caso de renovación de directivas comunales, admite que las constancias de convocatoria y quórum puedan ser suscritas por el presidente del comité electoral (numeral 5.9.4).	Regula los requisitos para la parcelación del territorial comunal (numeral 6.9)
La asamblea general de reconocimiento procede para regularizar uno o más periodos eleccionarios vencidos ³⁷ (numeral 5.15.1).	En virtud de la naturaleza especial de las tierras comunales y de su autonomía organizativa, la transferencia de cuotas ideales y su equivalente en área material, requiere la previa independización del predio y que del contenido del acto se desprenda que se trata de una compraventa del área material (numeral 6.10.1)
Pro inscripción	

La presente directiva se ocupa de establecer nuevas disposiciones que precisan o aclaran aspectos que de otro modo podrían generar pronunciamientos contradictorios coadyuvando a su vez en la

³⁵ Cfr. el artículo 13 inciso c del Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas.

³⁶ Salvo se trate de un acuerdo de disposición de tierras comunales, en la que la reapertura debe encontrarse suscrita por los mismos firmantes del acta primigenia.

³⁷ Cfr. el artículo 66 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas

predictibilidad de las decisiones emitidas por las instancias registrales. Así por ejemplo, para las actas de reapertura basta que sean suscritas por el presidente y secretario de la sesión y no por todos los suscriptores del acta primigenia que de otro modo para este mismo caso se podrían adoptar distintas decisiones en la calificación; con relación a las constancias de convocatoria y quórum correspondientes a la renovación de directivas no necesariamente requieren ser suscritas por el presidente de la directiva comunal saliente sino que pueden ser firmadas por el presidente del comité electoral por ser el titular del órgano competente en materia electoral.

Ahora, conviene detenernos en la regulación que la directiva dedica a los actos de disposición de tierras de propiedad de las comunidades campesinas, anticipando que las exigencias se han incrementado, creando en su lugar barreras al tráfico jurídico al imponer un requisito no incluido en la legislación especial ni en el Código Civil, conforme se podrá apreciar a continuación. El numeral que se refiere a este tema contiene el siguiente tenor:

*6.8 Actos de disposición y gravamen sobre el territorio comunal
Para efectos de disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales, se requerirá del acuerdo de la asamblea general con el voto favorable según lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley N° 26505.*

En tal sentido, a fin de acreditar que los representantes de la comunidad campesina cuentan con poder para efectuar los actos referidos en el párrafo precedente, resulta exigible la inscripción previa del otorgamiento de poderes en el Registro de Personas Jurídicas.

A efectos de determinar el quórum legalmente establecido se deberá acreditar ante el Registro de Personas Jurídicas, mediante una declaración jurada suscrita por el presidente de la directiva comunal con firma certificada ante notario, fedatario de la zona registral o juez de Paz, en el que se indique si se trata de una comunidad campesina de la costa o de la sierra y selva.

Salvo disposición distinta del estatuto, puede otorgarse poder para la transferencia de tierras, ya sea a favor de integrantes de la directiva comunal o a favor de personas que no integran la directiva comunal.

El otorgamiento de facultades para actos de disposición o gravamen debe adoptarse con precisión de las características físicas del o los predios a disponer o gravar, salvo disposición distinta del estatuto de la Comunidad.

Con relación a este artículo podemos señalar que aunque no existe una norma que obligue a las comunidades campesinas a inscribir sus actos en el

Registro de Personas Jurídicas³⁸, se advierte que esta exigencia viene impuesta por razones de eficiencia y seguridad³⁹, por cuanto, si se pretende la realización de una diversidad de transferencias no resultará dinámico o eficiente para la circulación de bienes que por cada enajenación o gravamen el administrado tenga que cumplir con presentar las respectivas actas y constancias que acrediten que los representantes de la comunidad contaban con facultades para obligarla; asimismo, criterios de seguridad aconsejan esta inscripción ya que una vez que el otorgamiento de poderes haya encontrado acogida en un asiento registral, y al estar provisto este de legitimación y exactitud, se entiende que es un acto que guarda conformidad con las normas jurídicas que regulan su formación, de esta manera, se convierte en verdad oficial de oportuno acceso a los terceros interesados en contratar con la comunidad campesina y vinculante para los registradores públicos del Registro de Predios.

El acuerdo de asamblea general sobre disposición de tierras y subsecuente otorgamiento de facultades debe sujetarse a las reglas establecidas por los artículos 10 y 11 de la ley 26505 para determinar el quórum y mayorías, así como, haberse efectuado en el marco de una convocatoria que se adecue con los preceptos legales y estatutarios. Sin embargo, no coincidimos y hasta estimamos excesiva la presentación de una declaración jurada suscrita por el presidente de la directiva comunal en la que se precise si se trata de una comunidad campesina de la Costa, de la Sierra o de la Selva por cuanto este requisito podrá ser comprobado en el respectivo estatuto de la comunidad campesina que señale el distrito al cual pertenece, acreditando de esta manera, su integración a una de las mencionadas regiones. Por otro lado, este mismo requisito puede ser empleado para desvirtuar el tipo de comunidad campesina con respecto a la región donde se ubica a pesar de que esta información pueda constar en los antecedentes registrales y a la vez transgredir la normativa vigente, ya que deja a discreción del presidente de la directiva comunal decidir cuál es el quórum que debe regir para los actos de disposición en atención al tipo de comunidad campesina, según la región a la que pertenece.

En lo relativo a las personas que pueden representar a la comunidad campesina, el encargo para disponer del territorio comunal puede ser encomendado a integrantes de la directiva comunal, comuneros no directivos o hasta terceros, lo que constituye una discrecionalidad de la

³⁸ A diferencia de lo que ocurre con la Ley General de Sociedades en su artículo 18.

³⁹ Y antes de la entrada en vigencia de esta directiva, la justificación sobre la obligatoriedad de la inscripción de poderes de las personas jurídicas no societarias se sustentó en el artículo 2 inciso d del derogado Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas, aprobado mediante Resolución N° 086-2009-SUNARP/SN, de fecha 30.03.2009.

propia asamblea general que no contraviene las disposiciones contenidas en la normativa especial bajo análisis; asimismo, las reglas del Código Civil (derecho de las personas y acto jurídico) sobre la representación no establecen que el apoderado deba forzosamente ser comunero o más aún, miembro de la directiva comunal. No obstante, esta circunstancia podría ser limitada por el propio estatuto de la comunidad ya que a este le asiste el carácter de norma rectora de la organización y funcionamiento de la persona jurídica, cuyas disposiciones son vinculantes para todos los comuneros.

El último párrafo del numeral 6.8 de la directiva se ocupa de establecer que para la inscripción de los actos de transferencia y gravamen de las tierras de las comunidades campesinas, el otorgamiento de facultades debe precisar las características físicas de los predios a disponer o gravar, salvo mención distinta del estatuto de la comunidad. Conviene detenernos en analizar este apartado así como los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Registral en esta materia.

La norma en cuestión se ocupa de ampliar el contenido del acuerdo de disposición de tierras, no siendo suficiente que la asamblea general de la comunidad campesina manifieste indubitablemente su decisión de transferir o gravar, sino que incorpore la referencia específica de los predios que integran su territorio; en otras palabras, conjuntamente con la aprobación de la disposición o gravamen de tierras, la asamblea general debe indicar minuciosamente cuáles son las áreas de su territorio comprometidas en los futuros actos de enajenación o gravamen. Esto implica imponer a la asamblea general una facultad de previsión que afecta la flexibilidad del régimen de disposición de tierras comunales al amparo de las actuales normas legales que la regulan, es decir, no obstante que el representante puede transferir grandes extensiones superficiales de propiedad de la comunidad, el poder adolece de insuficiencia si es que no se precisa las porciones específicas del terreno comunal que serán enajenadas. La puesta en vigencia de esta directiva derogó el criterio de observancia obligatoria sobre esta misma materia contenido en el LXXV Pleno⁴⁰ en concordancia con el artículo 158 del Reglamento General de Registros Públicos.

Las Salas que conforman el Tribunal Registral han sido coincidentes en sus pronunciamientos sobre esta temática, así:

- La Resolución N° 540-2014-SUNARP-TR-T, de fecha 07.11.2014, emitido por el Tribunal Registral de Trujillo, advirtió que en el registro de personas jurídicas constaba que los representantes de la comunidad campesina tenían facultades para

⁴⁰ Cfr. Nota 32.

disponer del territorio comunal, sin embargo, se verificó que el asiento registral respectivo no precisaba el detalle de las características físicas del predio objeto de transferencia, lo que inobserva el numeral 6.8 de la directiva bajo estudio.

- El Tribunal Registral de Lima a través de la Resolución N° 2016-2014-SUNARP-TR-L, de fecha 23.10.2014, se inclinó por la aplicación inmediata de la directiva en cuestión, teniendo como fundamento el artículo III del título preliminar del Código Civil, aun cuando el instrumento público en virtud del cual se solicita la inscripción sea de fecha anterior a la puesta en vigencia de la directiva, añadiendo que en los asientos de inscripción de la partida registral de la comunidad se indica que el apoderado tiene facultades para firmar contratos de compraventa, esta fórmula resulta insuficiente por cuanto el numeral 6.8 requiere que previamente la asamblea general señale las características físicas de los predios a transferir.
- La Resolución N° 657-2014-SUNARP-TR-A, de fecha 26.12.2014, expedida por el Tribunal Registral de Arequipa, señala que la calificación de las facultades con los que intervienen los representantes de una comunidad campesina en los actos que importen la disposición de predios se efectúa en consonancia con lo dispuesto en la Directiva N° 10-2013-SUNARP-SN, para todos los títulos presentados desde su entrada en vigencia, aun cuando la fecha del instrumento público en el que se fundamenta la inscripción solicitada sea de fecha anterior. Esta aplicación inmediata encuentra su sustento en el artículo 103 de la Constitución Política y artículo III del título preliminar del Código Civil.

Esta breve reseña jurisprudencial marca la posición dominante de la segunda instancia administrativa de los Registros Públicos, de esta forma el otorgamiento de facultades para actos de disposición de tierras comunales requiere no solo la expresión indubitable de su aprobación por parte de la asamblea general, sino también la determinación de las características físicas de los predios a enajenar; en relación a esto, es necesario analizar si este nuevo requisito resulta ser coherente con la ley 26505, que constituye el marco general que guía a las disposiciones de rango inferior, como la directiva en cuestión, hacia la realización concreta de los actos que permitan inscribir los derechos de propiedad a favor de comuneros o terceros que tuvieron su origen en un acuerdo de asamblea general de la comunidad campesina que aprobó su transferencia.

Habíamos anticipado que el artículo 2 de la ley 26505 preceptúa que el régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por esta y el Código Civil, es decir, el marco regulatorio en sede administrativa debe ser coherente con estas disposiciones de superior jerarquía, por lo que no podría añadir o crear mayores exigencias que las previstas por ley. Así, esta misma norma legal regula el quórum y mayoría para la adopción del acuerdo comunal que aprueba la enajenación de las tierras, mas no refiere sobre la exigencia de precisar las características físicas de los predios a transferir, lo que nos lleva a verificar si el texto civil incorpora alguna restricción de esta naturaleza; en otras palabras, significa comprobar si la normativa civil exige precisar las características físicas de los predios a transferir como elemento constitutivo del otorgamiento de poderes para actos de disposición.

El otorgamiento de facultades para disponer de tierras comunales constituye una forma de representación voluntaria⁴¹, esto es, aquella que tiene su origen en un acto unilateral de atribución de facultades de uno hacia otro para que este actúe en interés de aquel; para nuestro caso, este acto consiste en el acuerdo de asamblea general que delega en un directivo o tercero, el ejercicio de las facultades de desprendimiento patrimonial que pretende realizar la comunidad; en tal sentido, dentro de esta esfera de poderes, al apoderado le corresponde efectuar todos los actos que lleven al cumplimiento de los fines para los cuales fue otorgado el poder⁴².

El artículo 156 del Código Civil establece que para disponer de la propiedad del representado así como gravar sus bienes, se requiere que el encargo conste en forma indubitable y por escritura pública (para las comunidades campesinas esta formalidad puede ser sustituida por las copias certificadas del acta de asamblea general), mas no prescribe que deba proporcionarse un listado riguroso de los bienes a transferir o gravar. Sobres esto, el Tribunal Registral señala que:

“El otorgamiento del poder tiene determinados límites dependiendo de la magnitud de los actos objeto del encargo y el consiguiente impacto en la esfera patrimonial del poderdante (...) Específicamente, para los actos de disposición o gravamen

⁴¹ Véase ESPINOZA ESPINOZA, Juan, Acto Jurídico Negocial, 3era edición, Editorial Rodhas SAC, Lima, 2012, pp. 128-130.

⁴² Resolución N° 120-2008-SUNARP-TR-A, de fecha 09.05.2008: *“El poder que concede facultades especiales confiere al representante las facultades de realizar determinados actos jurídicos, los mismos que se encuentran individualizados o predeterminados por medio del cual se confiere el poder. De esta forma el poder especial comprende a los actos denominados instrumentales, entendiéndose por estos a todos aquellos actos, sean preparatorios o consecuentes cuya realización resulta indispensable para la completa y exacta realización del encargo”*.

de los bienes del representado, (...) el Código Civil exige que las facultades otorgadas al apoderado consten de manera clara y transparente de modo tal que no dejen dudas respecto al encargo encomendado. (...) Cabe precisar (...) que, el artículo 156 no exige que de manera literal o específica se señalen los actos para los que se le ha facultado al apoderado o los bienes respecto de los cuales se otorgan las facultades, sino únicamente que no existan dudas respecto del encargo conferido”⁴³.

El fin de esta regulación es que el poderdante exprese de forma indubitable su voluntad de desprenderse de su patrimonio, lo que no implica incorporar una relación detallada de todos sus bienes para facultar al apoderado a disponer de ellos o gravarlos. Así, queda claro que el apoderado está autorizado para disponer de los bienes del representado si éste le facultó para celebrar todo tipo de actos y contratos a título oneroso o gratuito, no siendo necesario que haya expresa referencia del bien o bienes materia de disposición, por lo que no existiendo en el Código Civil ni en la ley 26505 la obligatoriedad de detallar las características físicas de los predios, se puede apreciar que la directiva en cuestión ha extralimitado los alcances del marco regulatorio general, lo que directamente colisiona con el artículo 3 de la referida ley que establece que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en su propio texto⁴⁴.

Si bien las normas legales no podrían acoger la precisión específica de las diversas actuaciones que nos conduzcan a la realización de sus fines, esta función debe ser desempeñada por normas reglamentarias como ocurre con el Reglamento General de los Registros Públicos que diseña el procedimiento registral para lograr la inscripción de actos y derechos⁴⁵. El Tribunal Constitucional desarrolla los alcances de las disposiciones reglamentarias en sede administrativa al señalar que:

“La fuerza normativa de la que está investida la Administración se manifiesta por antonomasia en el ejercicio de su potestad reglamentaria. El reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla, y, de otro, hacer operativo el servicio que la Administración brinda a la comunidad. Los primeros son los llamados reglamentos secundum legem, de ejecución, o

⁴³ Resolución N° 1015-2013-SUNARP-TR-L, de fecha 19.06.2013.

⁴⁴ Concordado con el artículo 3 del D.S. 011-97-AG, Reglamento de la ley 26505.

⁴⁵ Artículo 2009 del Código Civil

reglamentos ejecutivos de las leyes, los cuales están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben. En efecto, es frecuente que la ley se circunscriba a las reglas, principios y conceptos básicos de la materia que se quiere regular, dejando a la Administración la facultad de delimitar concretamente los alcances del marco general establecido en ella. Los segundos son los denominados reglamentos extra legem, independientes, organizativos o normativos, los que se encuentran destinados a reafirmar, mediante la autodisposición, la autonomía e independencia que la ley o la propia Constitución asignan a determinados entes de la Administración, o, incluso, a normar dentro los alcances que el ordenamiento legal les concede, pero sin que ello suponga desarrollar directamente una ley.”⁴⁶

En virtud del artículo 10 de la ley 26366, ley de creación de la SUNARP, que establece su atribución para planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos, es que consideramos que las normas registrales corresponden al tipo de reglamentos organizativos dado que esta entidad no tiene la atribución para crear o añadir nuevos elementos que integren el acto ofrecido para calificación registral, en tal sentido, la directiva no puede exceder o desarrollar los alcances de la ley 26505 ni el Código Civil, debiendo en su lugar, comprobar que el contenido y la forma de los actos y derechos de transferencia y gravamen sobre tierras comunales se ajusten a las referidas disposiciones legales.

Otro tema relevante relacionado con la mencionada directiva es sobre su aplicación a los actos jurídicos celebrados antes de su entrada en vigencia. La aplicación inmediata de una norma jurídica significa que su cumplimiento es obligatorio para todos los sucesos ocurridos a partir de su vigencia y hasta su derogación. En este caso, la presente directiva entró en vigencia el día el 18.02.2014⁴⁷, por lo que se podría considerar que todas las transferencias o gravámenes realizados con anterioridad a ella se rigen bajo el régimen anterior, es decir aquel en el que dominaba el criterio de observancia obligatoria recogido en el LXXV Pleno. No obstante, conforme veremos a continuación, esta impresión se diluye en los pronunciamientos que a la fecha el Tribunal Registral ha venido emitiendo en la aplicación inmediata de esta directiva.

A partir de la puesta en vigencia de la directiva, la precisión de las características físicas de los predios constituye elemento indispensable en el otorgamiento de facultades a los representantes de las comunidades

⁴⁶ Expedientes acumulados N° 0001/0003-2003-AI/TC.

⁴⁷ Artículo quinto de la Resolución N° 343-2013-SUNARP/SN.

campesinas para disponer o gravar sus tierras, por tanto, rige para todos los títulos presentados desde este punto, en concordancia con el artículo III del título preliminar del Código Civil; sin embargo, esta aplicación, a criterio del Tribunal Registral, incluso comprende al instrumento público (que contiene el acto de transferencia o gravamen) en virtud del cual se solicita la inscripción a pesar que sea de fecha anterior⁴⁸.

Es pertinente reflexionar sobre estas ideas que conducen a este colegiado a oponer la presente directiva frente a instrumentos públicos otorgados con anterioridad a su puesta en vigencia. Sobre la aplicación de las normas en el tiempo han aparecido principalmente dos teorías para explicar este fenómeno. En primer lugar, la teoría de los derechos adquiridos plantea que los derechos que nacieron bajo una determinada norma, continuaran rigiéndose por esta aunque dicha norma sea derogada o sustituida, en otras palabras, que la norma siga surtiendo efectos más allá de su vigencia (ultraactividad). Del análisis que venimos efectuando, se interpreta que nuestro ordenamiento jurídico no ha recogido esta teoría, apostando en su lugar, por el carácter innovador de las leyes que propugna la aplicación inmediata de las normas, es decir, que los hechos cumplidos durante la vigencia de la antigua norma se rigen por esta; los hechos cumplidos después de su promulgación, por la nueva⁴⁹.

Si bien es cierto, el Tribunal Registral ha señalado que el sustento legal de la aplicación inmediata de la directiva es el artículo III del título preliminar del Código Civil para todos los títulos presentados a partir del 18 de febrero del 2014, es necesario aclarar que el acceso de los actos y derechos en el registro debe guardar armonía con las normas vigentes al momento de su realización, en el caso concreto su aplicación viene impuesta para todos aquellos poderes y transferencias efectuados durante su vigencia y no con anterioridad⁵⁰, la cual corresponde al periodo en el que estuvo vigente el criterio de observancia obligatoria que no exigía la precisión de las características físicas de los predios, y aunque propiamente no era una norma legal, su contenido era extraído directamente de una interpretación de la ley 26505 y el Código Civil. Por tanto:

⁴⁸ Criterios vertidos en la Resolución N° 089-2015-SUNARP-TR-L, de fecha 15 .01.2015; en igual sentido la Resolución N° 096-2015-SUNARP-TR-L, de fecha 27.02.2015.

⁴⁹ RUBIO CORREA, Marcial, Título Preliminar. Biblioteca para leer el Código Civil, Vol. III, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2001, pp. 57-60.

⁵⁰ Artículo 109 de la Constitución Política.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

“El principio de irretroactividad de la norma (...) significa que la ley regula los hechos y las situaciones jurídicas que ocurren a partir de su vigencia y no los sucedidos con anterioridad. Y ello resulta obvio, pues nadie puede ordenar conductas sobre la base de normas que no existen al momento de su actuación.”⁵¹

Consideramos que la actual posición del Tribunal Registral, en vez de aplicar inmediatamente la norma jurídica, ha apostado por la puesta en práctica de la teoría de la retroactividad, es decir aplica normas actuales a hechos surgidos con anterioridad a su vigencia, lo cual solo se encuentra permitido en materia penal por imperio del artículo 103 de la Constitución Política.

Por último, esta directiva en su numeral 8 recoge el “principio pro inscripción”, el cual establece que al aplicar las normas jurídicas de la legislación nacional a las comunidades campesinas, se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario, asimismo, las disposiciones de los Reglamentos de Inscripciones del Registro de Predios y de Personas Jurídicas se aplicarán supletoriamente respecto a aquellos aspectos no regulados en la directiva siempre que propicien y faciliten las inscripciones de los títulos ingresados al registro.

El principio pro inscripción no se encuentra regulado en el Código Civil ni acompaña a los demás principios reconocidos en el título preliminar del Reglamento General de Registros Públicos, sin embargo, podemos apreciar un rasgo de él en el último párrafo del artículo 31 de este reglamento al referir que dentro del marco de la calificación registral, el registrador público y el tribunal registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados. Este es un principio que opera una vez iniciado el procedimiento registral y no busca flexibilizar, minimizar o restar los requisitos legales para el acceso al registro de los actos y derechos sino que, pretende orientar a las instancias registrales para que valoren el contenido de estos en el sentido más favorable para su inscripción. En este tema, ofrecemos los siguientes pronunciamientos para facilitar su entendimiento:

“El artículo 31 del Reglamento General de los Registros Públicos establece que en el marco de la calificación registral, el Registrador y el Tribunal Registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados al registro. En tal sentido, en tanto el tenor literal de la norma admite dos

⁵¹ Voto en discordia recogido en la Resolución N° 540-2014-SUNARP-TR-T, de fecha 07.11.2014

interpretaciones, ha de optarse por la que facilite la inscripción”⁵².

El Tribunal Registral también incorporó que este principio es aplicable cuando después de sucesivas presentaciones de un título debe interpretarse que el otorgamiento de escrituras públicas aclaratorias por los interesados tenía por finalidad subsanar las observaciones formuladas y no, por el contrario, obstaculizar su inscripción⁵³.

Se puede comprobar que el principio pro inscripción ha permitido superar dificultades tanto a nivel normativo (como la posibilidad de dos interpretaciones para una norma) como aquel proceder de los interesados que al presentar documentos aclaratorios pretendan mantenerse en el estado de observación y no acceder a la inscripción. Es un principio que consideramos ha sido influenciado por los criterios de interpretación del acto jurídico reconocidos en los artículos 168 a 170 del Código Civil (buena fe, interpretación sistemática y finalista).

Ahora bien, podría sustentarse que la especial naturaleza y finalidad de las comunidades campesinas que impone un tratamiento diferenciado frente a otras personas jurídicas justifica la inserción de este principio. A pesar de esto, del análisis realizado al numeral 6.8 de la directiva, con la exigencia de precisar las características físicas de los predios en el acto de apoderamiento, en vez de favorecer la inscripción la perjudica por cuanto las subsanaciones requerirán de una nueva asamblea general de comuneros que describa los predios así como ratifique las transferencias realizadas.

Finalmente, no consideramos acertado incluir en el cuerpo de esta directiva una mención especial sobre el principio pro inscripción en vista que este ya fluye de las disposiciones legales y reglamentarias antes mencionadas por lo que carece de utilidad para promover las inscripciones, provocando en vez de ello, un obstáculo para el acceso al registro de los actos de disposición y gravamen de tierras de propiedad de las comunidades campesinas.

3. CONCLUSIONES

- a) Las comunidades campesinas son instituciones ancestrales, cuyo origen se remonta desde el período de la Colonia, dándose a partir de este momento histórico una serie de regulaciones sobre su organización y funcionamiento, así como la creación de

⁵² Resolución N° 769-2006-SUNARP-TR-L, de fecha 11.12.2006.

⁵³ Resolución N° 1165-2010-SUNARP-TR-L, de fecha 13.08.2010.

mecanismos legales que han oscilado desde la protección de sus tierras hacia tendencias liberales que promovieron y promueven su extinción, traducidos actualmente en la flexibilidad de las decisiones que conllevan a la disposición de su patrimonio.

- b) La posición del Tribunal Registral con relación a la vigencia inmediata de la directiva constituye una errónea interpretación, por cuanto aplica el contenido de sus disposiciones a actos celebrados con anterioridad a su vigencia, lo que significa una aplicación retroactiva más no inmediata.
- c) Antes de la directiva, la calificación registral no comprendía verificar que en el acto de apoderamiento se precisen las características físicas de los predios involucrados en los actos de enajenación, es decir el otorgamiento de poderes se perfeccionaba en la comprobación de la voluntad de la asamblea general en disponer de sus tierras; sin embargo, la directiva ha incorporado este requisito el cual no está previsto por las normas constitucionales y legales que regulan los actos de disposición de las tierras comunales, lo que implica una extralimitación reglamentaria, porque en lugar de propiciar la inscripción constituye un obstáculo para la misma.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO, Manuel, Derecho Civil I. Introducción y Parte General, Vol. I, 14ª Ed., José María Bosch, Barcelona, 1996.
- BASADRE GROHMANN, Jorge, Historia del Derecho Peruano, Edigraf S.A., Lima, 1985.
- ESPINOZA ESPINOZA, Juan, Acto Jurídico Negocial, 3era edición, Editorial Rodhas SAC, Lima, 2012.
- ESPINOZA ESPINOZA, Juan, Derecho de las Personas. Personas jurídicas y Organizaciones de Personas No Inscritas, 7ma edición, Instituto Pacífico, Lima, 2014.
- ESPINOZA ESPINOZA, Juan, Los Principios contenidos en el Título Preliminar del Código Civil Peruano de 1984, PUCP, Lima, 2003.
- FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo, La Constitución Comentada, T. I, Gaceta Jurídica, Lima, 2005.
- GONZALES BARRÓN, Gunther, Introducción al Derecho Registral y Notarial, 2da edición, Jurista Editores, Lima, 2008.

- NÚÑEZ PALOMINO, Pedro Germán. Derecho y Comunidades Campesinas en el Perú. 1969 – 1988, Estudios y Debates Regionales Andinos, Cusco, 1996.
- RAMOS NUÑEZ, Carlos, Historia del Derecho Civil Peruano. Siglos XIX y XX, PUCP, Lima, 2001.
- RUBIO CORREA, Marcial, Título Preliminar. Biblioteca para leer el Código Civil, Vol. III, PUCP, Lima, 2001.
- SÁNCHEZ DOMINGO, Rafael. Las Leyes de Burgos de 1512 y la Doctrina Jurídica de la Conquista (Setiembre 2012), <http://www.jcyl.es>, consultado en mayo del 2015.
- SILVA SANTISTEBAN, Fernando, Historia del Perú. Perú Colonial, T. II, Ediciones Búho, Lima, 1984.