

# ESTUDIOS SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA

A faint, light gray silhouette of a globe showing the Americas, positioned behind the text 'Parte I'.

## Parte I

## Marco Legal Institucional

Septiembre 2000

El presente reporte intitulado "Marco legal institucional" constituye la primera parte del "ESTUDIO SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA" en NICARAGUA, realizado por el IRAM (Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos de Desarrollo – Francia) a solicitud de la Oficina de Titulación Rural (OTR) durante el primer semestre del año 2000. El estudio se realiza en el marco del Proyecto de Tecnología Agropecuaria y Ordenamiento de la Propiedad Agraria financiado por el Banco Mundial y el Gobierno de Nicaragua.

El estudio tiene como objetivo contribuir a la identificación de los principales obstáculos que se tendrán que enfrentar para resolver los problemas de la tenencia de la tierra en Nicaragua y aportar elementos para una segunda fase del proyecto financiado por el Banco Mundial.

El informe esta dividido en tres partes y esta presentado en tres respectivos volúmenes.

- ✓ Parte I. Marco Legal Institucional
- ✓ Parte II. Inseguridad de tenencia y resolución de conflictos bajo los distintos regímenes de derechos sobre la tierra.
- ✓ Parte III. Conclusiones generales y Recomendaciones.

Aunque cada volumen pueda leerse de manera independiente, se recomienda por los numerosos puntos de articulación que existen entre las tres partes, considerarlos como un todo, y consultar los tres en forma simultanea.

En el Marco Legal e Institucional (parte I), se procede a una reconstrucción de la génesis histórica de los distintos regímenes de tenencia que se encuentran en Nicaragua, para llegar a una tipología que sirve de base para los estudios de casos sobre los conflictos. La parte II sobre la inseguridad de la tenencia y la resolución de los conflictos se basa en 6 estudios de casos, realizados en regiones escogidas para reflejar la diversidad de las situaciones de tenencia de la tierra en Nicaragua. La parte III presenta las grandes conclusiones y recomendaciones que se pueden sacar de estos dos estudios, proponiendo una visión de mediano plazo de una situación objetivo y un conjunto de medidas inmediatas.

La realización del estudio estuvo a cargo de un equipo pluridisciplinario conformado por las siguientes personas:

MERLET Michel	Ingeniero Agroeconomista, coordinador
POMMIER Denis	Ingeniero Agroeconomista
BAUMEISTER Eduardo	Doctor en Sociología rural
MOLINA Mireya	Abogada, experta en derecho agrario
MONTES Lea	Abogada, experta en derecho agrario
WILLIAMSON Dennis	Economista, experto de la Costa Atlántica
IRAN VASQUEZ Jorge	Ingeniero forestal
RIVAS Abelardo	Ingeniero Agrónomo
FERNANDEZ Edgard	Licenciado en Sociología

El equipo contó con la asesoría de Alain de Janvry y de Elisabeth Sadoulet, profesores de la Universidad de Berkeley, quienes tuvieron una participación de gran importancia en la elaboración, en la validación de la metodología de los estudios sobre los conflictos y en la discusión de los resultados de los estudios de casos que llevó a cabo el equipo. Queremos darles aquí un agradecimiento muy especial por sus aportes y su apoyo que fueron esenciales para el equipo.

Cabe señalar, que a solicitud del Banco Mundial, los profesores De Janvry y Sadoulet escribieron un documento complementario a este estudio, intitulado “*Property rights and land conflicts in Nicaragua : A synthesis*”. Aborda fundamentalmente la cuestión de la tipología de conflictos y la metodología de investigación, y ofrece reflexiones sobre cada una de las recomendaciones de la tercera parte del informe, con la finalidad de poner en perspectiva las mismas, a la luz de la experiencia internacional.

Queremos agradecer a los técnicos y especialistas de las Instituciones del Gobierno de Nicaragua que nos permitieron aprovechar sus conocimientos y su experiencia sobre este difícil tema a través de las entrevistas, y muy particularmente al Ing. Jose-Francisco Chevez y al Dr. Rosenaldo Castro de la OTR, por su colaboración y sus aportes en la discusión de los temas principales. Nuestro agradecimiento también a los miembros de la Sociedad Civil, ONGs, organizaciones gremiales, y a todos los productores y líderes locales cuya paciente colaboración fue determinante para la realización de los estudios de casos.

No quisiéramos terminar esta introducción sin subrayar la calidad y el interés del seguimiento crítico que tuvimos de parte del equipo del Banco Mundial, y en particular de Isabel Lavadenz y Klaus Deininger. La organización a su iniciativa de un seminario de intercambio a partir de los primeros resultados en marzo 2000 permitió al equipo, además de intercambiar con los representantes de las instituciones nacionales, beneficiar de los aportes y de las críticas de un grupo de especialistas de distintos países y de distintas instituciones, los cuales fueron importantes para la continuación del trabajo.

Sin embargo, vale precisar que el estudio no necesariamente refleja las posiciones del Gobierno de Nicaragua, ni las del Banco Mundial. Tanto las interpretaciones y apreciaciones que contiene este trabajo, como los errores y las insuficiencias que pueden encontrarse en él, son responsabilidad única del equipo de trabajo.

## INDICE del tomo I

<b>1</b>	<b>MARCO CONCEPTUAL PARA EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA DE TIERRAS.....</b>	<b>7</b>
1.1	ELEMENTOS CONCEPTUALES GENERALES.....	7
1.2	TERMINOLOGÍA USADA.....	8
1.2.1	Tierra:.....	9
1.2.2	Régimen de tenencia:.....	9
1.2.3	Reforma agraria:.....	9
1.2.4	Sector reformado.....	10
<b>2</b>	<b>EL MARCO LEGAL COMO PRODUCTO DE LA HISTORIA. ¿ COMO NACE EL "PROBLEMA DE LA PROPIEDAD" EN NICARAGUA ? .....</b>	<b>13</b>
2.1	INTRODUCCIÓN.....	13
2.2	ETAPA PRECOLOMBINA: TENENCIA COMUNAL CON PRODUCCIÓN FAMILIAR INDIVIDUAL.....	18
2.3	LA COLONIA : ORIGEN DEL TIPO DE RÉGIMEN DE TENENCIA DOMINANTE .....	18
2.3.1	Contexto agrario socioeconómico de la Nicaragua colonial.....	18
2.3.2	La propiedad privada de la tierra nace de la cesión a terceros por la Corona Española de derechos de dominio adquiridos por la fuerza durante la conquista.....	19
2.3.3	El inicio de una propiedad agraria de otra naturaleza, fuera de la ley colonial .....	20
2.3.4	Creación de los primeros Registros Públicos .....	20
2.3.5	La Costa Atlántica y la dominación inglesa.....	21
2.4	CAMBIOS, AVANCES, DERROTAS, Y ..... CONTINUIDAD : PERIODO 1821 – 1935.....	22
2.4.1	Expansión campesina y reacción de la oligarquía.....	22
2.4.2	La independencia trae cambios en el marco legal.....	22
2.4.3	La ley agraria de 1877.....	23
2.4.4	Nacimiento del primer código civil y Registro Conservatorio .....	24
2.4.5	Las reformas liberales. El nuevo Código Civil. ....	24
2.4.6	Protestas y levantamientos indígenas y campesinos.....	26
2.4.7	Incorporación de la Costa Atlántica y el desconocimiento de su especificidad .....	26
2.5	LA ÉPOCA DE LOS SOMOZA .....	30
2.5.1	El contexto: desarrollo agropecuario agroexportador y reapertura de los frentes de colonización campesina .....	30
2.5.2	Evolución del contexto legal de administración de los derechos de propiedad .....	31
2.5.3	Mecanismos de resolución de conflictos.....	33
2.5.4	Aplicación de las disposiciones del Código Civil en cuanto a legalización de derechos sobre tierras .....	33
2.6	LA ÉPOCA DE LA REFORMA AGRARIA SANDINISTA 1979 – 1990.....	34
2.6.1	El contexto socioeconómico y agrario.....	34
2.6.2	El marco jurídico de la reforma agraria Sandinista.....	34
2.6.3	La evolución de los sistemas de administración de derechos de propiedad.....	36
2.6.4	El estatuto de autonomía en la Costa Atlántica .....	38
2.6.5	La época de la transición .....	38
2.7	EL "PROBLEMA DE LA PROPIEDAD" EN EL PERIODO ACTUAL.....	42
2.7.1	Periodo del gobierno de la UNO.....	42
2.7.2	Periodo actual del gobierno liberal.....	48
2.8	RESUMEN DE LAS FORMAS DE PROPIEDAD LEGAL EN NICARAGUA .....	55
2.8.1	De las formas de propiedad y sus modos de adquisición formal.....	55
2.8.2	Propiedad privada.....	55
2.8.3	Formas de adquirir la propiedad privada.....	55
2.8.4	Propiedad estatal pública y privada.....	56
2.8.5	Tierras Ejidales.....	56
2.8.6	Otra forma de tipificar las formas de tenencia .....	56
2.8.7	Propiedad adquirida por reforma agraria y privatización.....	57
<b>3</b>	<b>DIAGNÓSTICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LEGALIZACIÓN DE PROPIEDADES.....</b>	<b>57</b>
3.1	PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN SUS DISTINTAS VARIANTES.....	58
3.1.1	Del otorgamiento por el Estado de títulos de propiedad en tierras nacionales .....	58
3.1.2	Titulación por la Oficina de Titulación Rural.....	58
3.1.3	Escrituración a través de la notaría del Estado .....	60
3.1.4	De la transmisión de la propiedad.....	61
3.1.5	Títulos supletorios .....	65
3.1.6	Posesión conforme al registro.....	67

3.1.7	<i>De la prescripción en general</i> .....	68
3.1.8	<i>Inseguridad y/o mecanismos aberrantes que nacen de las limitaciones legales y de procedimiento</i> .....	69
3.1.9	<i>Procedimientos de hipoteca, levantamiento de hipoteca, y ejecución de hipoteca</i> .....	71
3.2	PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN CREADO POR INTERVENCIONES DE REFORMA AGRARIA.....	73
3.2.1	<i>Proceso de legalización a través de la OTR</i> .....	73
3.2.2	<i>Oficina de Ordenamiento Territorial (O.O.T.)</i> .....	75
3.2.3	<i>Proceso de legalización de propiedades entregadas a grupos, cooperativas o pre-cooperativas, por la reforma agraria en los años 80</i> .....	75
3.3	DE LA IMPORTANCIA DE CONOCER Y EVALUAR LOS PROCEDIMIENTOS.....	77
<b>4</b>	<b>LOS DISTINTOS RÉGIMENES TEÓRICOS DE TENENCIA Y SUS TIPOS DE TENENCIA MÁS SIGNIFICATIVOS.....</b>	<b>80</b>
4.1	INTRODUCCIÓN.....	80
4.1.1	<i>Tipos de regímenes de tenencia</i> .....	80
4.1.2	<i>Algunas observaciones y aclaraciones preliminares</i> .....	84
4.1.3	<i>Esquema de presentación de los tipos de régimen de tenencia</i> .....	87
4.2	# 1 TIPO DE RÉGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL (COMUNIDADES INDÍGENAS).....	88
4.2.1	<i>Fuente principal de derecho y características</i> .....	88
4.2.2	<i>Expresión legal actual</i> .....	88
4.2.3	<i>Posibles situaciones de conflictos</i> .....	92
4.3	# 2 TIPO DE RÉGIMEN DE PROPIEDAD BASADO EN TÍTULOS REALES .....	94
4.3.1	<i>Fuente principal de derecho y características</i> .....	94
4.3.2	<i>Expresión legal actual</i> .....	94
4.3.3	<i>Posibles situaciones de conflictos</i> .....	98
4.4	# 3 TIPO DE RÉGIMEN BASADO EN LA POSESIÓN.....	99
4.4.1	<i>Fuente principal de derecho y características</i> .....	99
4.4.2	<i>Expresión legal actual</i> .....	99
4.5	# 4 TIPO DE RÉGIMEN ESPECÍFICO CREADO POR LAS INTERVENCIONES DE REFORMA AGRARIA.....	105
4.5.1	<i>Fuente principal de derecho y características</i> .....	105
4.5.2	<i>Expresión legal actual</i> .....	105
4.5.3	<i>Principales tipos de conflictos</i> .....	108
4.5.4	<i>Transición hacia el régimen de propiedad ordinario</i> .....	108
4.6	OTROS RÉGIMENES DE TENENCIA QUE IMPLICAN LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD.....	109
4.7	RÉGIMENES DE PROPIEDAD Y PRINCIPALES TIPOS DE TENENCIA. TIPOLOGÍA SIMPLIFICADA PARA EL TRABAJO DE TERRENO.....	109
4.7.1	<i>A manera de conclusión. Los grandes regímenes vigentes y sus deficiencias</i> .....	109
4.7.2	<i>Tipología simplificada y operacional para el trabajo de terreno sobre conflictos</i> .....	110
<b>5</b>	<b>CUANTIFICACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN BASE A DATOS EXISTENTES .....</b>	<b>115</b>
5.1	PECULIARIDADES DE LA CONFIGURACIÓN RURAL NICARAGÜENSE .....	115
5.1.1	<i>Avance acelerado en las últimas décadas de la frontera agrícola</i> .....	115
5.2	MARCO CUANTITATIVO ASOCIADO A TENENCIA DE LA TIERRA .....	117
5.2.1	<i>Alcance de la reforma agraria y la titulación especial de los años ochenta</i> .....	118
5.2.2	<i>Titulación de la OTR</i> .....	119
5.2.3	<i>Reclamos ante la OCI</i> .....	119
5.2.4	<i>Solvencias ante la OOT</i> .....	120
5.3	TRAYECTORIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LOS AÑOS NOVENTA .....	121
5.3.1	<i>Beneficiarios en el sector reformado</i> .....	121
5.3.2	<i>Tierras asignadas</i> .....	122
5.3.3	<i>Balance a fines de los noventa</i> .....	122
5.4	ANÁLISIS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA OTR .....	123
5.4.1	<i>Estadísticas y archivos de información anterior a 1990</i> .....	123
5.4.2	<i>Situación posterior a 1990</i> .....	123
5.4.3	<i>Otras fuentes de información estadística a partir de los movimientos de trasposos en los Registros Públicos</i> .....	124
5.5	CONCLUSIONES PARCIALES.....	124
5.5.1	<i>Magnitud de los problemas de tenencia y uso de la tierra</i> .....	124
5.5.2	<i>Importancia de la intervención del poder ejecutivo en la distribución de la tierra en los años noventa</i> ....	125
5.5.3	<i>Necesidad de mejorar la información disponible para fines de análisis y planeación</i> .....	125

<b>6</b>	<b>INSTANCIAS VINCULADAS A LOS TEMAS DE TENENCIA Y PROPIEDAD DE LA TIERRA RURAL EN NICARAGUA.</b>	<b>127</b>
6.1	CONTEXTO GENERAL.....	127
6.2	DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO.....	134
6.2.1	<i>Ministerio de Hacienda y Crédito : Intendencia de la Propiedad.....</i>	134
6.2.2	<i>MARENA (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales).....</i>	136
6.2.3	<i>Ministerio de agricultura , ganadería y forestal (MAG-FOR).....</i>	136
6.2.4	<i>Instituto de Desarrollo Rural.....</i>	137
6.2.5	<i>INETER-Catastro.....</i>	137
6.2.6	<i>CORNAP.....</i>	137
6.2.7	<i>BANCO CENTRAL/COMISION LIQUIDADORA DE CARTERAS.....</i>	138
6.2.8	<i>MIFIC Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.....</i>	138
6.2.9	<i>MIGOB.....</i>	139
6.2.10	<i>MIDEF.....</i>	139
6.2.11	<i>MITRAB.....</i>	139
6.2.12	<i>PROCURADORIA GENERAL DE JUSTICIA.....</i>	140
6.2.13	<i>Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones.....</i>	140
6.3	INSTANCIAS DEL PODER JUDICIAL.....	140
6.3.1	<i>Corte Suprema de Justicia - Dirección Alternativa de Conflictos (DAC).....</i>	140
6.3.2	<i>Tribunales Arbitrales de la Propiedad:.....</i>	140
6.3.3	<i>Juzgados.....</i>	140
6.3.4	<i>Registros Públicos.....</i>	141
6.4	PODER LEGISLATIVO - ASAMBLEA NACIONAL.....	141
6.5	INIFOM : INSTITUTO NICARAGÜENSE DE FOMENTO MUNICIPAL.....	142
6.6	MUNICIPALIDADES.....	142
6.6.1	<i>Competencias.....</i>	142
6.6.2	<i>Recaudación del impuesto de bienes inmuebles.....</i>	143
6.7	INSTANCIAS DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS DE LA COSTA ATLÁNTICA.....	143
6.7.1	<i>Gobiernos y Consejos Regionales.....</i>	143
6.7.2	<i>Comunidades indígenas.....</i>	143
6.7.3	<i>Comisión Coordinadora para Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica.....</i>	144
6.8	INSTANCIAS GREMIALES.....	144
6.8.1	<i>UNAG.....</i>	144
6.8.2	<i>FENACOOB.....</i>	145
6.8.3	<i>APT/UNAPA.....</i>	145
6.8.4	<i>Resistencia Nicaragüense.....</i>	145
6.8.5	<i>Coordinadora Agraria Nicaragüense.....</i>	145
6.9	BALANCE SOBRE COMPETENCIAS, CAPACIDADES Y VACÍOS INSTITUCIONALES.....	146
6.9.1	<i>Competencias.....</i>	146
6.9.2	<i>Capacidades.....</i>	146
6.9.3	<i>Vacíos institucionales.....</i>	146
6.10	PRIORIDADES INSTITUCIONALES.....	147
6.10.1	<i>Carácter aditivo de las leyes, decisiones administrativas, de los poderes del Estado, de los municipios, y de las instancias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.....</i>	147
6.10.2	<i>Prioridades políticas y responsabilidades estatales.....</i>	148
6.10.3	<i>Ausencia de una instancia estatal que formule una política integral.....</i>	148
6.11	CONCLUSIONES PARCIALES SOBRE LA CUESTIÓN INSTITUCIONAL.....	148
6.11.1	<i>Superposición de competencias.....</i>	149
6.11.2	<i>Vacíos institucionales.....</i>	149
6.11.3	<i>Falta de coherencia y de integralidad en la perspectiva estatal.....</i>	150
6.11.4	<i>Problemática específica de la OTR.....</i>	150
6.12	PRINCIPALES RECOMENDACIONES.....	151

# 1 Marco conceptual para el abordaje de la problemática de tierras

Nos parece importante empezar con una muy breve introducción conceptual, retomando los elementos que sirvieron de marco para la realización del trabajo. Aprovecharemos también para precisar el uso de algunos términos en este trabajo, para evitar errores de interpretación.

## 1.1 ELEMENTOS CONCEPTUALES GENERALES

La tierra no es un bien cualquiera: tiene dos características específicas:

- los derechos sobre la tierra se refieren a un espacio, a un territorio que no se puede desplazar de un lugar para otro
- la tierra tiene la particularidad de contener en su seno y/o en su superficie recursos que no provienen del trabajo de los hombres que constituyen un "capital natural".

Los derechos que una persona o un grupo de individuos tienen sobre un territorio se refieren a las relaciones de esta persona o de este grupo con las demás personas susceptibles de transitar por este espacio, o de utilizar los recursos que contiene. No se pueden entender estos derechos sin referencia permanente a un análisis social, nacional y local. Tampoco se pueden abordar sin tomar en cuenta que cambian con el tiempo, que evolucionan permanentemente: las relaciones de los seres humanos a la tierra deben referirse a una dimensión temporal, a la historia.

Los conceptos que se emplean, las palabras y los términos que se usan para describir o para regular o reglamentar los derechos y las relaciones en torno a la tierra nacieron en contextos históricos y geográficos determinados. Las leyes que rigen los derechos a la tierra también se han promulgado en épocas y contextos diferentes, anulando en ciertos casos las anteriores, superponiéndose otras veces a ellas, creando a veces mucha confusión. Frecuentemente, solo una parte de estas leyes llega a aplicarse en la práctica. En el caso de Nicaragua, la evolución de la legislación durante los últimos años ofrece una ilustración muy clara de este fenómeno, haciendo aparecer el problema de la propiedad como algo extremadamente complejo y que parece no tener solución.

Los derechos de propiedad sobre la tierra pueden nacer de dos grandes maneras, desde el Estado, o desde los actores sociales a nivel local <sup>1</sup>.

- ✓ El primer modo, desde arriba, es generalmente muy importante en las situaciones post coloniales. El Estado central, dueño de las tierras nacionales que no han sido en la época colonial entregadas a nadie, otorga los títulos, haciendo pasar las tierras del dominio público al dominio privado. En este caso el título parece estar al origen de la propiedad que pasa después de mano en mano a través de las herencias, de las compras y ventas, etc.
- ✓ Los derechos de propiedad sobre la tierra también nacen, poco a poco, como producto de las relaciones entre los actores sociales. Se hacen y deshacen a medidas que las relaciones de fuerza cambian entre los grupos, consolidándose a través de procesos que no necesariamente implican justicia social. Este proceso resulta ser completamente diferente del primero. Son mecanismos de tipo "prescripción" que entonces permiten a un usuario bajo ciertas condiciones adquirir derechos de posesión y después de propiedad.

En Nicaragua, encontramos derechos que pertenecen a ambas familias, con mecanismos para hacerlos compatibles, que pueden requerir o no de procesos judiciales.

Estos derechos sobre la tierra pueden ser derechos de individuos, de grupos familiares o sociales, de entidades jurídicas, de grupos étnicos, de naciones.. Por lo general no todos están en las mismas manos, y pueden superponerse. Los títulos de tierra especifican generalmente los límites de la parcela en el

---

<sup>1</sup> Ver COMBY, Joseph (ADEF, Association pour le développement des études foncières). "La gestation de la propriété" in Foncier rural, ressources renouvelables et développement - Analyse comparative des approches. Ed. Karthala. GRET, Paris 1998.

espacio, pero también especifican la naturaleza de los derechos del "dueño" y las limitaciones impuestas a estos derechos. Los derechos pueden ser de diferentes tipos como por ejemplo <sup>2</sup>:

- ✓ derecho de acceso a la parcela
- ✓ derecho de extraer algunos bienes
- ✓ derecho de explotar (hacer la gestión y sacar los frutos)
- ✓ derecho exclusivo de explotación sobre todos los recursos
- ✓ derecho de alienar (vender a una tercera persona), o incluso de destruir los recursos contenidos en la parcela

Conflictos de diferentes tipos pueden darse entre los tenedores de derechos y/o con personas ajenas que no pueden reivindicar ningún derecho. Vale subrayar que esta concepción amplia de derechos sobre la tierra permite incorporar en la reflexión las relaciones entre "propietarios" e inquilinos, medieros, colonos, los derechos sobre las aguas, sobre el subsuelo, entre otros.

La administración de estos derechos se hace a través de mecanismos múltiples, que implican instituciones de distintos índoles. Las leyes nacionales, las leyes consuetudinarias en el caso de las comunidades indígenas, las disposiciones tomadas a nivel de los municipios, las reglas no escritas de funcionamiento de las sociedades son instrumentos que contribuyen a la gestión de los derechos, pero que pueden ser contradictorios. La resolución de los conflictos se puede dar también a varios niveles pero recurrir al sistema judicial nunca puede ser la única opción. La búsqueda de una mejor gobernabilidad, necesaria para un desarrollo sostenible, ilustra a menudo la necesidad de un marco social y político coherente a nivel local, y puede demandar la emergencia de nuevas instituciones o instancias locales capaces de establecer y aplicar reglas colectivas que superen las contradicciones y las insuficiencias de las reglas anteriores. Se necesitan instancias de mediación y/o de resolución administrativa de conflictos.

Otra consideración importante relacionada con la cuestión de la tierra es la adecuación de la tenencia con las posibilidades de desarrollo y de una reducción duradera de la pobreza. Por lo general, situaciones de distribución relativamente igualitarias constituyen elementos favorables para un uso óptimo del recurso tierra, para limitar los conflictos sociales y para la prevención de crisis mayores <sup>3</sup>. En este sentido, la evolución del sector de la reforma agraria, tomando este en sus distintas facetas y fases de los años 60 a la década del 90, tiene una gran importancia para el futuro. Pero las reformas agrarias no pueden ser permanentes ni las disposiciones extraordinarias que implican. De una integración exitosa de este sector particular en el sector agrario regido por regímenes de tenencia "ordinarios", depende en parte la reducción de los conflictos y de la inseguridad sobre la tenencia, y la posibilidad de un proceso de desarrollo que reduzca la pobreza.

## 1.2 TERMINOLOGÍA USADA

Por ser el uso de la palabras y de los conceptos particularmente delicado en lo que se refiere a la tierra y a la tenencia, y por estar al origen de muchos malentendidos, queremos definir desde el inicio el sentido bajo el cual utilizaremos en este estudio varios términos claves, que pueden a veces haber tenido aceptaciones y usos un poco distintos en Nicaragua o en otros países <sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ver LE ROY, Etienne, KARSENTY, Alain, BERTRAND, Alain. in "La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable de ressources renouvelables. Ed. Karthala., Paris, 1996, 388 p.

<sup>3</sup> Ver al respecto BINSWANGER P, Hans, DEININGER, Klaus, FEDER, Gershon, in "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations". Working paper, The World Bank, July 1993.

<sup>4</sup> La lista presentada a continuación se reduce a las palabras y a los conceptos cuya utilización imprecisa y ambigua provoca más problemas en Nicaragua. Hubiera probablemente sido útil ampliar esta lista, pero no lo pudimos hacer por falta de tiempo.

### 1.2.1 Tierra:

La palabra tierra tiene varios sentidos en español. Se refiere por ejemplo (lista sin carácter exhaustivo) al planeta que habitamos, a la superficie del globo terrestre no cubierta por el mar, a la capa superficial, el suelo. En la mayor parte de los casos, salvo que el contexto explícitamente tenga otro significado, la palabra tierra en nuestro estudio se debe entender como un territorio, una fracción de la superficie terrestre, incorporando por lo tanto subsuelo, suelo, y los recursos naturales que en este se encuentren.

Las leyes de Nicaragua establecen limitaciones al concepto: el subsuelo, por ejemplo se considera siempre como propiedad del Estado, por lo que ser propietario de la tierra no implica que sus derechos se extiendan al subsuelo<sup>5</sup>

### 1.2.2 Régimen de tenencia:

En términos legales, un *régimen* es un conjunto de procedimientos, de reglas, de prácticas relacionadas entre sí que norma el funcionamiento de una determinada cosa. El *régimen de tenencia* es la aplicación de este concepto a las relaciones de los hombres en torno a la tierra.

Partiremos en esta parte del análisis de las situaciones teóricas en base a las cuales se puede comprender lo que se observa en la realidad. Para diferenciar claramente el concepto teórico de la expresión legal que tiene en la realidad, hablaremos de "*tipo de régimen de tenencia*" o de "*régimen teórico de tenencia*" para referirnos al concepto, y de "*régimen de tenencia*" para referirnos a la situación real. Un *régimen teórico de tenencia* es un concepto, una abstracción que permite diferenciar distintas familias de sistemas de reglas de relación sociales en torno a la tierra. Cada *régimen teórico de tenencia* se caracteriza por una lógica específica, una concepción particular de las relaciones de tenencia, que por lo general ha tenido en la historia una génesis particular.

Pero en la realidad, la historia hizo que se privilegiaran algunas relaciones sobre otras, que se legalizaran unos tipos de tenencia y no otros. Encontramos por lo tanto expresiones mezcladas y a veces contradictorias de estos distintos tipos de regímenes de tenencia.

Los propios conceptos de dominio y posesión, de propiedad absoluta, de propiedad comunal, están ligados a determinados tipos de régimen de tenencia, históricamente marcados y se usa a veces de una forma inapropiada para caracterizar situaciones que relevan de otros tipos de régimen. El problema reside en que las leyes nacionales son, salvo raras excepciones, las mismas para todos. Ponen el acento en conceptos políticamente importantes al momento de su aprobación cuya validez extienden a todo el territorio nacional y a sistemas fundamentalmente diferentes. Por ende, el reconocimiento legal de las distintas realidades suele ser muy parcial, lo que puede estar al origen de problemas y conflictos que no lograrían entenderse sin referirse a los diferentes tipos de regímenes.

Por esta razón, si el concepto de *régimen teórico de tenencia* es imprescindible para dar una visión inteligible y explicativa de la compleja situación de la propiedad de la tierra, no puede transcribirse mecánicamente en una tipología de situaciones reales de tenencia.

### 1.2.3 Reforma agraria:

Es probablemente el concepto que da lugar a los mayores malentendidos en las discusiones que se dan en torno a la tenencia de tierra y sus transformaciones recientes en Nicaragua.

Utilizamos en este estudio el concepto de reforma agraria tal como lo define Marc Dufumier en su libro "Las políticas agrarias"<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Esta posición no es aceptada por algunas comunidades indígenas que reivindican derechos sobre el subsuelo anteriores a la creación del Estado.

<sup>6</sup> Dufumier, Marc. *Les politiques agraires*. Presses Universitaires de France. Coll. Que sais-je ? Oct. 1986. Paris. Los extractos que citamos aquí provienen de una traducción (Carine Malfait) hecha por el departamento de desarrollo agrario de la Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua, y publicada como Cuadernos de Desarrollo Agrario por la UCA Y EL CIPRES al inicio de los años 90.

*"En su aceptación corriente, la reforma agraria se define como una operación de redistribución de la tierra en favor de los campesinos más desprovistos. Puede implicar medidas destinadas también a repartir los demás medios de producción agrícola: equipos, edificios de crianza, hato, agua de irrigación, etc. Significa una transferencia de todo o parte de los ingresos de los antiguos propietarios (renta de la tierra, ganancia) hacia el campesinado más pobre."*<sup>7</sup>

Las instituciones encargadas de ejecutar la reforma agraria han tenido en Nicaragua como en muchos otros países latinoamericanos prácticas diferenciadas, dentro de las cuales algunas han sido de reforma agraria y otras no. En particular, se suele confundir las acciones de titulación de tierras nacionales con la titulación de reforma agraria, e incluso aplicar restricciones similares a ambos tipos de títulos<sup>8</sup>. Por lo general se llega de esta manera a confundir el accionar de las instituciones "de Reforma Agraria" con la reforma agraria en el sentido estricto<sup>9</sup>.

Esta definición de reforma agraria excluye también la transformación de las unidades de producción afectadas en empresas estatales. De hecho, la creación de un sector estatal de grandes unidades no tiene del todo la misma naturaleza económica que la redistribución de tierras a productores pobres. El mero cambio de dueño sin cambio de la relación entre tierra y fuerza de trabajo no tiene porque provocar fuertes cambios en los sistemas de producción ni la intensificación en trabajo humano que se espera de la reforma agraria. No se trata por lo tanto reforma agraria sino una mera nacionalización de las explotaciones afectadas.

#### **1.2.4 Sector reformado**

De igual manera, llamaremos en este trabajo sector reformado el conjunto de tierras que fueron objeto de las redistribuciones arriba mencionadas.

Sin embargo, por la rápida y constante evolución del estatuto de las tierras que en Nicaragua fueron objeto de confiscación o expropiación, resulta imposible separar a nivel físico de manera estable en el tiempo las tierras que estuvieron bajo administración estatal de las que fueron cedidas a cooperativas o a productores individuales. Es por ende necesario incluir en el concepto sector reformado las tierras que se transformaron en fincas estatales y pasaron a formar parte del llamado Area Propiedad del Pueblo (APP), sin que esto implique desconocer las diferencias subrayadas con anterioridad.

Notaremos que esta definición del sector reformado no presupone ningún modo específico de adquisición de las propiedades por el Estado: puede ser confiscación (ninguna indemnización), expropiación (indemnización, en aplicación de una o de varias leyes), compra en el mercado o permuta con otra propiedad.

Trataremos en el estudio de siempre señalar toda utilización de los términos anteriores en una aceptación diferente, cuando nos referiremos a expresiones de terceros o a usos comunes en determinadas instituciones.

---

<sup>7</sup> Dufumier, Las políticas agrarias, Ed. UCA, p.30

<sup>8</sup> La titulación de tierras nacionales puede a su vez consistir en programas de colonización organizados por el Gobierno o sus instituciones, que abren a productores agropecuarios el acceso a nuevas tierras, o en un simple reconocimiento de la simple posesión que los productores tenían desde hace cierto tiempo de algunas parcelas de tierra. Estos temas serán ampliamente discutidos en el estudio.

<sup>9</sup> Como resulta mucho más fácil políticamente titular tierras nacionales y legalizar la posesión que efectuar un real redistribución de la propiedad, los gobiernos acostumbran inflar las estadísticas de avance de la reforma agraria mezclando estas categorías, volviendo mucho más difícil el análisis del impacto real de la política de tierra.

## **Parte I :**

# **MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

# SECCION A :

## EL MARCO LEGAL

## 2 El marco legal como producto de la historia. ¿ Como nace el "problema de la propiedad" en Nicaragua ?

### 2.1 Introducción

En el presente estudio analizaremos los diferentes periodos históricos que determinaron la evolución en Nicaragua de los principales regímenes de tenencia de la tierra. Nuestra ambición es de aportar elementos explicativos que permitan entender mejor la situación actual, relacionando la problemática presente con las condiciones históricas que permitieron su establecimiento, y valorando con esta perspectiva posibles iniciativas de solución a lo que se conoce hoy como el "problema de la propiedad", un tema de gran complejidad e importancia en la economía nacional.

Examinaremos brevemente en cada una de las grandes etapas históricas el proceso de evolución de los sistemas de propiedad y de tenencia, poniéndolas en el contexto de las evoluciones de la sociedad en general, y del sector agrario en particular.

Aprehenderemos así hasta que punto las formas de tenencia y de propiedad que prevalecen en la actualidad son el producto de una herencia histórica diversificada: arrastre y permanencia secular para algunas de ellas desde la remota época de la colonia hasta nuestros días, importación más recientemente de la Europa del Siglo XIX para otras.

Este trabajo de reconstrucción histórica puede parecer a primera vista un ejercicio académico relativamente alejado de las preocupaciones inmediatas del Gobierno de Nicaragua, de los actores involucrados en la cuestión de la propiedad, y de las entidades de cooperación que financian el mejoramiento de los sistemas de administración de tierras. Sin embargo, **resulta** ser absolutamente fundamental para comprender la naturaleza **esencial** de los debates de fondo que cruzan la agenda actual de estos diversos actores, y diferenciar lo básico de lo coyuntural. Nos servirá además de base para la elaboración de la tipología de los regímenes de tenencia de la tierra y de propiedad en la que se apoyan las recomendaciones del estudio.

Fuera de las referencias citadas explícitamente en el texto, el trabajo se basa en dos fuentes principales:

- ✓ en la experiencia y trabajos previos de Mireya Molina sobre derecho agrario en Nicaragua
- ✓ en los trabajos de investigación desarrollados por Michel Merlet sobre la historia agraria de Nicaragua<sup>10</sup>.

El cuadro # 1 presenta en una forma sinóptica las ideas principales que se desarrollan en el texto.

---

<sup>10</sup> Michel Merlet. "La question agraire au Nicaragua", 1991. Documento inédito. Ver también: CIERA, "Nicaragua, ...y por eso defendemos la frontera. Historia Agraria de la Segovias Occidentales". 1984. Managua.

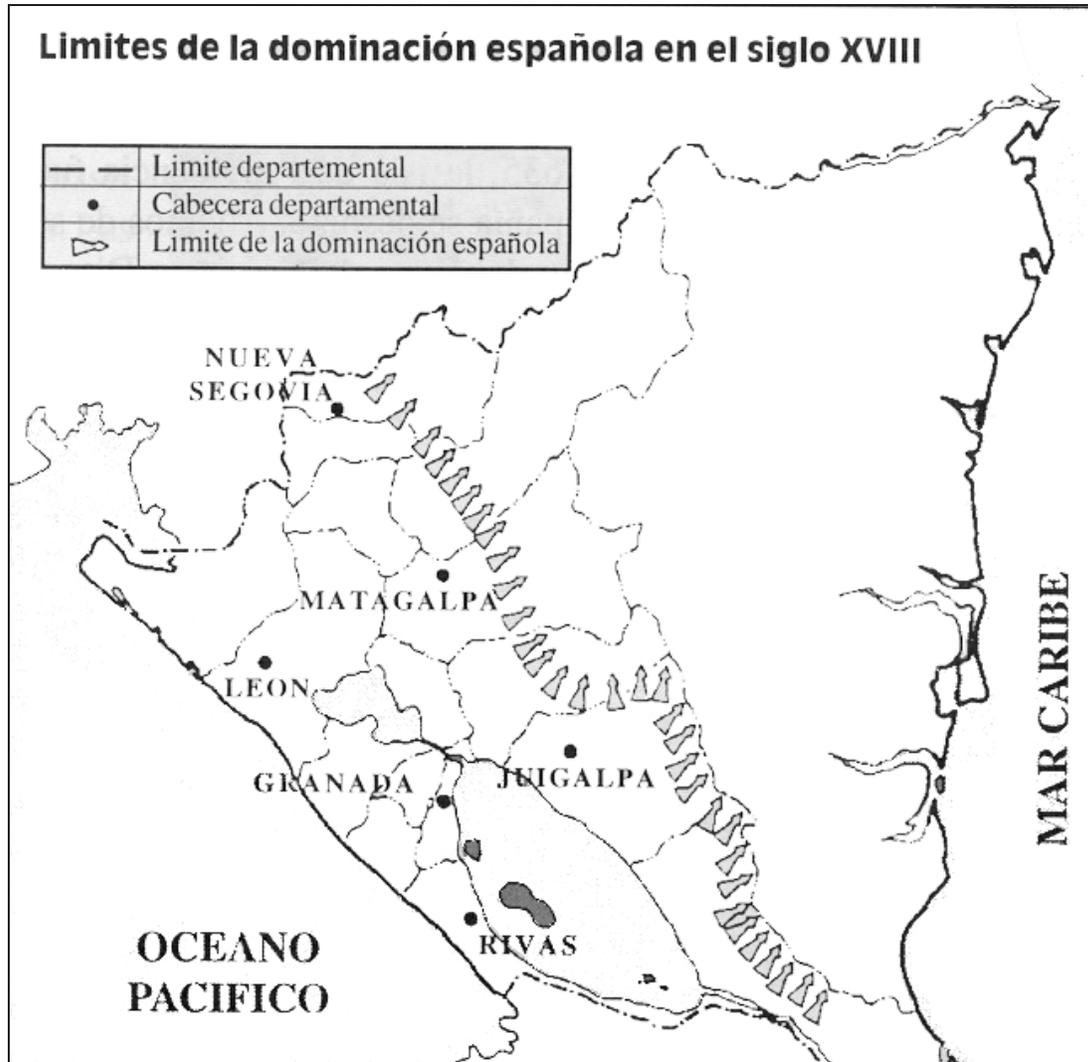
**Cuadro 1.**  
**Esquema histórico - espacial del establecimiento de los principales regímenes de tenencia de la tierra en Nicaragua.**

EPOCA	Impacto territorial	Instrumento utilizado para la constitución legal de la propiedad		Evolución de los sistemas de arbitraje y/o de administración de derechos	
		adquisición desde el Estado	adquisición desde lo local	judiciales	consuetudinarios o extra judiciales
ANTES DE LA CONQUISTA	Pacífico	real, pero incipiente, en los cacicazgos de tipo mesoamericano	¿probablemente, por la relativa debilidad de la diferenciación social?		consuetudinario
	Atlántico	ausente, por la ausencia de clases sociales	únicamente		consuetudinario
PERIODO COLONIAL	Pacífico	Leyes de India, Archivo de Tierras en Sevilla y en Guatemala. Cesión por la Corona española de las tierras conquistadas para el asiento de las haciendas españolas y de las comunidades indígenas las tierras baldías quedan mientras tanto propiedad de la Corona Española primer Registro de Hipotecas en León	casi inexistente a nivel legal pero existencia de hecho y en forma ilegal en todos los espacios de bajo control de la colonia más allá de la frontera militar, el interior queda en manos de indios insumisos	generalización de los sistemas de justicia de la monarquía español	residuales en las comunidades indígenas
	Atlántico	presencia colonial inglesa con características de dominación económica, y de dominación política indirecta, sin reivindicación territorial	instalación de individuos o de compañías inglesas a título privado	la Superintendencia se limita a mantener el orden entre los ciudadanos ingleses	evolución de los sistemas consuetudinarios
SIGLO XIX E INICIOS DEL SIGLO XX	Pacífico e Interior	El Estado independiente hereda las facultades de la Monarquía Leyes para la denuncia y privatización de las tierras baldías para expender las haciendas Leyes para eliminar las comunidades indígenas y en contra de las propiedades de mano muerta Creación del Registro Conservatorio en base a los Registros de Hipotecas y del Registro de la Propiedad Inmueble	Importación de elementos de legislativos de Europa con la puesta en vigencia del primer Código Civil y del Código Civil de 1904. La prescripción se vuelve así un nuevo medio legal de adquisición de la propiedad. Establecimiento de los títulos supletorios como un mecanismo que permite legalizar la posesión y transformarla en propiedad Este mecanismo no funciona para los productores pobres ni para los indígenas, que el Estado trata de obligar a trabajar en las haciendas (Leyes de trabajo forzoso, Leyes contra la vagancia)	Establecimiento de un sistema judicial "moderno", al cual no tienen acceso los pobres	El Estado Central busca como consolidarse, debilitamiento de las formas de administración descentralizadas o autónomas
	Atlántico	Periodos del Reinado Mosquito y del Protectorado Ingles e integración, conflictiva, de 1894 a 1905, de la Costa a la República de Nicaragua: expansión del régimen de administración de tierras "español" a la Costa Atlántica	Perdida de la autonomía de los indígenas en el manejo de sus territorios ancestrales, pese a algunas cláusulas conservatorias en el tratado Harrison-Altamirano	idem	idem

EPOCA	Impacto territorial	Instrumento utilizado para la constitución legal de la propiedad		Evolución de los sistemas de arbitraje y/o de administración de derechos	
		adquisición desde el Estado	adquisición desde lo local	judiciales	consuetudinarios o extra judiciales
PERIODO DE LOS SOMOZA	todo el país	Ley de confiscación por utilidad pública Ley de Reforma Agraria que mezcla redistribución de tierras y colonización de tierras vírgenes	La prescripción se utiliza principalmente en contra de los más pobres a través de los títulos supletorios y de las ventas judiciales	Estado Central fuerte y autoritario.	ídem que en el periodo anterior
	interior central	reapertura de la frontera agrícola organización de un gran programa de colonización dirigida en tierras nacionales titulación del IAN de tierras baldías hechas con la apelación ambigua de "Reforma Agraria"	1945. Se limita la posibilidad de adquirir propiedad por la prescripción en tierras nacionales y por lo tanto se admite que en última instancia, la tierra es del Estado hasta que haya dado un título a un tercero.		
PERIODO DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA	todo el país	El Estado Central, aunque con políticas distintas, continua teniendo un papel hegemónico en el otorgamiento de derechos sobre la tierra, reforzado por la aplicación de una reforma agraria extensa. Se generaliza la emisión de títulos de Reforma Agraria, con diversas limitaciones tanto para las redistribuciones de tierras afectadas como para la "titulación especial" en el interior en las áreas del IAN.	Los títulos supletorios se dejan de usar y se reemplazan por títulos de "Reforma Agraria" Se incluye en la Constitución la noción de función social de la propiedad, pero no se hace ninguna reforma al Código Civil en lo que concierne la adquisición y administración de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales.		Establecimiento de los tribunales agrarios, ligados al MIDINRA  Con la excepción de los dos primeros años, y de la Costa Atlántica, no se busca reforzar mecanismos locales de administración de derechos y arbitraje en conflictos y no se consolidan las organizaciones de productores rurales a nivel local
PERIODO RECIENTE 1990 HASTA AHORA	todo el país	Voluntad del Estado de corregir las injusticias de la administración anterior.  Se privatizan las fincas estatales, incrementándose en un primer momento la democratización de la tenencia de la tierra y se continua con un proceso de titulación a gran escala, en gran medida en las áreas del interior donde se reactivó la frontera agrícola con el fin de la guerra.  El llamado "problema de la propiedad" no se logra solucionar, perpetuándose una situación de inseguridad propicia a una reconcentración de la propiedad agraria	Reactivación de procedimientos de distintas naturalezas, y en particular de los títulos supletorios en una situación propicia a los abusos y la injusticia.  De hecho, estas prácticas no responden a un cambio de fondo en la concepción de la adquisición de derechos sobre la tierra, y son más la expresión de un evidente desorden jurídico y del funcionamiento deficiente de los Registros de la Propiedad (el cual se agravó fuertemente durante la década de los 80s).	Varios intentos de dar más fuerza a mecanismos judiciales y no administrativos para solucionar los conflictos sobre la propiedad. Muchas contradicciones y problemas, incluyendo los tribunales arbitrales.	Abandono de los tribunales agrarios al final de la época sandinista.  Utilización exitosa de procedimientos de conciliación para el proceso de pacificación, sin que estos se aprovechen siempre después para la resolución de conflictos en torno a tierra o a recursos.

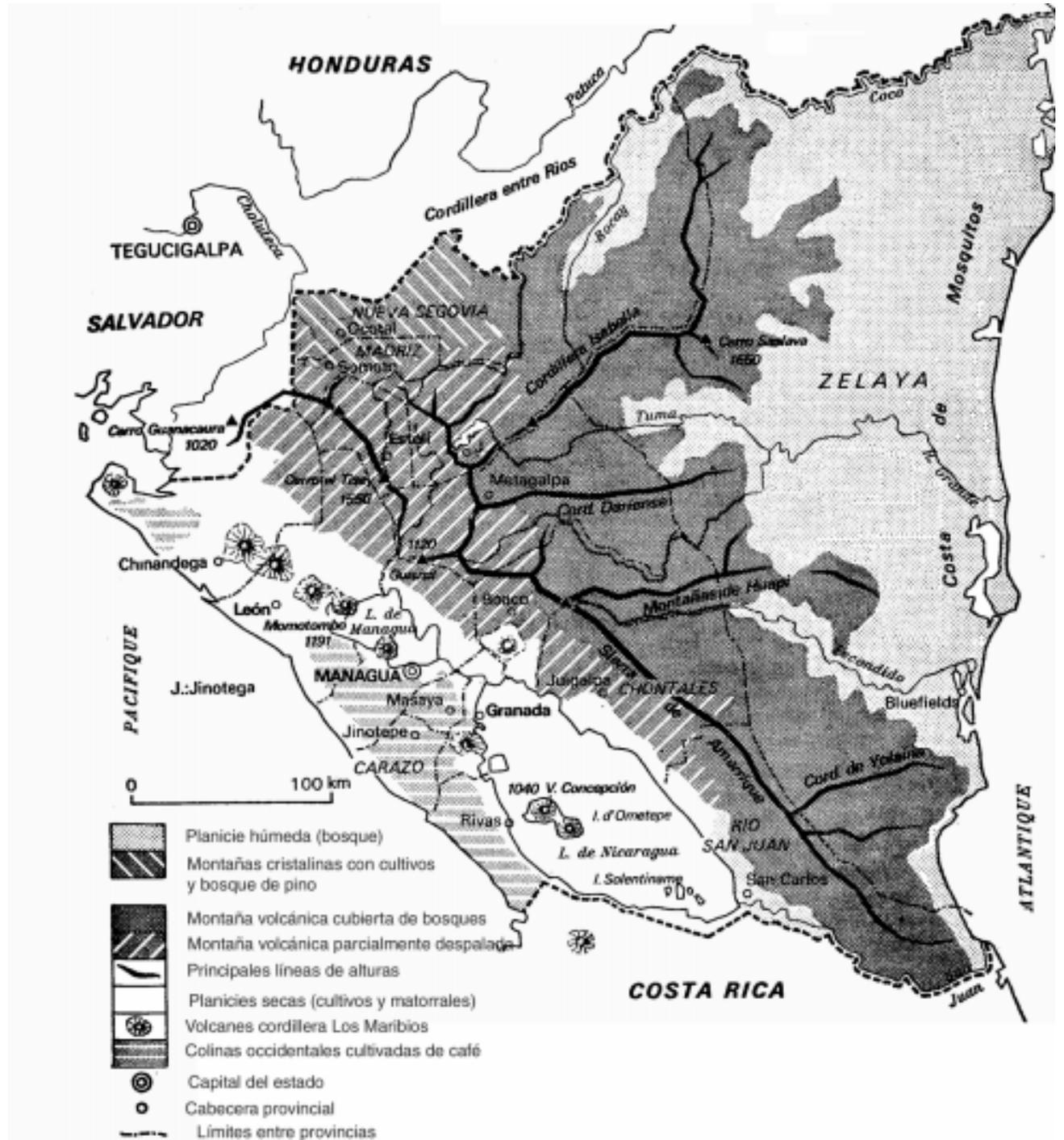
Mapa 1

LA FRONTERA MILITAR DE LA NICARAGUA COLONIAL



Mapa 2

LAS GRANDES REGIONES NATURALES<sup>11</sup> DE NICARAGUA A INICIOS DEL SIGLO XX



<sup>11</sup> En este mapa se puede apreciar perfectamente el área boscosa que fue en gran parte colonizada a partir de inicios del presente siglo empujando cada vez mas al este la "frontera agrícola". Así, el conjunto de los bosques naturales que se extendía alrededor de la cordillera de Amerisque (eje Sur La libertad, Rama, San Carlos), Dariense (Eje central Matagalpa) e Isabela (eje norte Jinotega, Wiwilí, Siuna) fue sometido a presión de las actividades humanas y ha desaparecido en su mayor parte.

## 2.2 Etapa precolombina: tenencia comunal con producción familiar individual

Al momento del descubrimiento del continente por Colon, existían en el territorio que cubre la Nicaragua de hoy sociedades precolombinas que pertenecían a dos grandes familias:

- ✓ en el Este, encontrábamos sociedades poco diferenciadas socialmente, basadas en el cultivo de tubérculos, la yuca y en menor medida el camote. Estaban relacionadas con las culturas Chibchas del norte de América del Sur.
- ✓ en el Oeste del territorio, estaban asentadas sociedades de origen mesoamericano, basadas en el cultivo del maíz, y que se habían sustituido a los otros grupos.

Aunque mucho menos diferenciadas que sus hermanas del Norte (México, Guatemala), las sociedades mesoamericanas ya presentaban un cierto grado de diferenciación social y la eficiencia de su sistema agrario permitía una densidad de población mucho mayor que las del Este.

Sin entrar en detalles en este tema, limitémonos a recordar que estos grupos mesoamericanos, (los Nahuas, los Chorotegas, los Subtiavas, por ejemplo) tenían el *calpul* como patrón de la tenencia de la tierra, "propiedad" común de una comunidad campesina. El padre de familia traspasaba la posesión de la tierra al hijo que se casaba, definiendo la organización social de un patrilineaje local y territorial. Coexistían sistemas de producción individuales y sistemas colectivos en determinadas parcelas. La tierra no se podía alienar; al no ser usada durante mucho tiempo, podía ser redistribuida por las autoridades de la comunidad a otros grupos familiares.

## 2.3 La colonia : origen del tipo de régimen de tenencia dominante

### 2.3.1 Contexto agrario socioeconómico de la Nicaragua colonial

La colonización española interrumpió brutalmente la evolución de las sociedades autóctonas. La Corona española se adueñó de la totalidad de la tierra conquistada. Sin embargo, el territorio controlado por los españoles no pasó de una línea fronteriza que se estabilizó en el centro del país. El territorio oriental de las Segovias, inicialmente bajo control español, se volverá una zona de muy fuertes disputas después de algunas décadas. (ver mapas # 1 y # 2)

La población indígena fue diezmada bajo los efectos combinados de las guerras, de la exportación de esclavos, de las enfermedades y de mecanismos de sobre-explotación. Habrá que esperar 3 siglos para que la población empiece a crecer de nuevo en forma significativa.

Nuevas relaciones sociales se crearon entre vencedores y vencidos. Los regímenes de tenencia de la tierra que aparecen entonces tendrán muchas influencias en el desarrollo futuro del país. Para poder ejercer su dominación, los españoles establecieron al inicio una organización social basada en criterios raciales: españoles de España y criollos por un lado, indios por otro.

- Los pueblos de indios que se establecieron entonces fueron producto de esta política, parecida en muchos aspectos a un verdadero apartheid. Recibieron tierra del Rey de España, en donación o comprándola. Su funcionamiento, supuestamente basado en la tradición cultural de los indígenas, fue en realidad fuertemente trastocado por los colonizadores. Los indios estaban sometidos a una explotación sin piedad, cuyas modalidades variaron en el tiempo.
- Por otro lado, se constituyeron por medio de las entregas o ventas de tierras de la Corona a los conquistadores y a los españoles criollos las grandes haciendas coloniales del Pacífico.
- En medio de ambos grupos, estaban los mestizos, que los españoles se esforzaron en caracterizar por los diferentes grados de color de su piel, pero que en realidad constituían un grupo social excluido de la ley colonial.

La muy baja densidad de población y la poca capacidad de control de las autoridades coloniales hicieron que el sistema resultase de difícil sostenimiento. Cantidades cada vez mayores de "indios" lograban

instalarse en terrenos baldíos, fuera del control español, perdiendo a la vez su característica social y transformándose en "mestizos". Se puede interpretar el retorno al crecimiento de la población por la aparición de esta capa de pequeños productores independientes, instalados en "rancherías", al margen de las leyes (y, según las autoridades de la época, de la moral) que lograban así escapar a la sobre explotación y las múltiples obligaciones a las cuales estaban sometidos tanto en los pueblos de indios como en las haciendas españolas.

### **2.3.2 *La propiedad privada de la tierra nace de la cesión a terceros por la Corona Española de derechos de dominio adquiridos por la fuerza durante la conquista***

La conquista del nuevo mundo se llevó a cabo a raíz de decisiones de la Corona Española y de la Iglesia Católica, autoridad moral aceptada por los países europeos <sup>12</sup>. Pero más allá de eso, fue por la fuerza que se impuso el dominio español sobre las tierras conquistadas.

Las tierras así "adquiridas" por España fueron objeto de una cuantiosa legislación y se estableció un aparato administrativo para este su manejo <sup>13</sup>. Las ordenanzas recogidas por el Derecho Indiano distinguen varias clases de tierras de derecho público: tierras baldías, ejidos de ciudades y pueblos españoles, ejidos de pueblos indígenas, dehesas (pastizales) y propios. Estas formas correspondían a la exportación de conceptos comunes en España, pero que no tenían mucho sentido en el nuevo mundo, donde no se conocía el ganado mayor <sup>14</sup>.

La Corona española cedió inicialmente a través de *mercedes de tierra* parte de la tierra conquistada en propiedad privada bajo dos modalidades en agradecimiento a los conquistadores: quienes iban a pie tenía derecho a recibir una *peonía* cada uno y quienes iban a caballo tenían derecho a una *caballería*. Esta caballería vieja correspondía aproximadamente a 5 *peonías*. En la práctica no se encuentran referencias a *peonías* en los registros coloniales, y las caballerías otorgadas por venta o donación real se prolongaron mucho más allá de sus medidas originales <sup>15</sup>.

No cabe entrar aquí en detalle en las formas de manejo de la tierra que se dieron en la época colonial. Después de una primera etapa esclavista en la primera parte del siglo XVI, los españoles utilizaron el sistema del *repartimiento* de los indios, atados a la tierra entregada a los conquistadores. El indio era entonces parte del paisaje <sup>16</sup>. Sin indios, o sea sin fuerza de trabajo, de nada servía tener tierras. Las Leyes Nuevas establecieron las nuevas reglas del juego, imponiendo a los criollos una cierta protección de los indios, para proteger el potencial de creación de riqueza que significaban tanto para los españoles criollos como para España. Es en este contexto que los pueblos de indios se constituyen y adquieren un carácter legal ante la Ley colonial. Nuevas modalidades de trabajo forzoso a favor de los españoles se establecieron que perdurarán hasta el final de la colonia. Los pueblos de indios eran responsables colectivamente de pagar el tributo.

La Corona reconoció así la posibilidad de que las llamadas "Comunidades Indígenas" pudieran recibir o adquirir tierras <sup>17</sup>. Si la propiedad de la tierra para los españoles implicaba el derecho a la venta, no fue así para las tierras de indios. Según la Legislación Indiana, las "tierras de indios" no podían ser vendidas, ni eran susceptibles de embargo o de prescripción de dominio. Esto no impidió que los indios

<sup>12</sup> ver las decisiones de la Reina Isabel La Católica y las bulas papales de Alejandro VI.

<sup>13</sup> Breve Historia de la Tenencia de la Tierra en Nicaragua. Francisco Pérez Estrada Revista del Pensamiento Centroamericano No. 51, diciembre 1964.

<sup>14</sup> De alguna forma, es el primer caso patente en Nicaragua de constitución del derecho desde el gobierno desconociendo la realidad. El ejemplo es un poco caricaturesco, pero no tan exagerado. Muchos conceptos del derecho moderno se originan en la Edad Media europea: las dificultades de su aplicación y evolución vienen en parte de la considerable evolución del contexto social en el cual se aplican en relación al que estaba vigente cuando se concibieron.

<sup>15</sup> Francisco Pérez Estrada, op. cit. p.17

<sup>16</sup> La expresión es de Severo Martínez Pelaez, en su brillante obra sobre Guatemala, "La Patria del Criollo", Ed Educa, San José, 1976.

<sup>17</sup> Así por ejemplo, la Comunidad Indígena de Santiago de Boaco compró sus tierras a "vela y pregón", en pública subasta, por un quintal de cera, un azumbre de miel y un Aguila de Castilla. En varios casos los organismos comunales se reconstruyeron a partir contratos de compraventa realizado por grupos de indios, en base a elementos legales que tenían validez en España. Francisco Pérez Estrada, op. cit. P. 16

las fueran perdiendo en muchos lugares en Nicaragua a lo largo del tiempo. Dentro de las tierras de comunidades, la producción era esencialmente individual, pero los indios no tuvieron por lo general acceso a la propiedad privada individual, quedándose con derechos de usufructo y gestión transmisibles de generación en generación. Los conflictos internos ligados al uso de la tierra eran resueltos por la autoridad de la comunidad, el cabildo indígena.

Vale recordar que los indios no tenían al principio posibilidad legal de tener individualmente ganado mayor, ni de montar a caballo. Por lo contrario pudieron acceder a estas producciones en forma colectiva, a través de las Cofradías. Las actividades colectivas autorizadas por los españoles a los indios constituían su principal posibilidad de acumulación. Eran por lo tanto esenciales para que la comunidad pueda sobrevivir en caso de crisis, aunque su función principal era de servir al pago del tributo, también colectivo. Las restricciones impuestas a la producción y la propiedad en las reservas indígenas y el nivel de explotación al cual permanecieron sometidos los indios constituyeron grandes frenos al desarrollo de estas.

Por otro lado, los españoles residentes en Nicaragua pudieron tener acceso a la compra de tierras. Las llamadas *composiciones de tierras* se volvieron una fuente importante de ingresos para la Corona a partir de finales del siglo XVI. Se intensificaron en los siglos XVII y XVIII, para constituir la base de la gran hacienda privada en la parte occidental del país. Romero en su fundamental obra sobre el siglo XVIII<sup>18</sup> observa que los españoles ocupaban mucha tierra en forma ilegal, más allá de lo que mencionaba el título. La tendencia en constituir grandes haciendas era mayor en la región de Granada y Chontales. En León, las unidades de tamaño mediano predominaban, mientras que en las Segovias, las unidades eran de tamaño mucho menor. Estas grandes haciendas producían ganado, caña, añil, y cacao. Su principal problema era conseguir mano de obra. Apoyaron por lo tanto muy directamente la continuación del proceso de evangelización y de *conquista* de las tierras que se encontraban al este de la frontera militar con los indios "salvajes" del interior, interviniendo directamente en las "*reducciones de indios*".

### ***2.3.3 El inicio de una propiedad agraria de otra naturaleza, fuera de la ley colonial***

Al margen de la propiedad legalmente adquirida, existía una gran cantidad de tierras baldías, sin ningún título legal. En el contexto de una presencia colonial relativamente débil, como fue el caso en Nicaragua, los españoles no pudieron evitar que se establecieran poco a poco procesos de colonización espontánea de indios fugitivos, y de *ladinos* (o mestizos).

Se constituyó así un tipo de población dispersa particular, llamado en Nicaragua, *valle*, *poblazón*, o *ranchería*, muy frecuente donde el poder colonial era más débil (como en las Segovias, por los constantes ataques de los ingleses y de los indios insumisos). Este tipo de colonización espontánea siempre se asimiló a un estado de barbarie, por la ausencia de iglesia y de representación de la autoridad.

Se dieron también procesos de instalación de *ladinos* en tierras de comunidades indígenas, y aún en partes de las tierras de haciendas, al volverse cada vez menos eficientes las reglas sociales de apartheid racial que regían la sociedad colonial y al modificarse las reglas que impedían el acceso de los indios a los medios de producción.

Estos productores independientes mestizos se desarrollaron fuertemente después de la independencia, como lo veremos más adelante.

### ***2.3.4 Creación de los primeros Registros Públicos***

Los libros en que consta la asignación de tierras de la época colonial se encuentran fundamentalmente en los Archivos de Indias, en Sevilla y en Guatemala. Eran por lo tanto imposible de usar en forma ágil para la publicidad de los derechos.

<sup>18</sup> Germán Romero, "Les structures sociales du Nicaragua au XVIII<sup>ième</sup> siècle". Tesis de doctorado. Universidad de Paris VII, 1977.

Las Cédulas Reales del 9 de Mayo de 1778 y 16 de Abril de 1783 extendieron a América los Oficios de hipotecas españolas<sup>19</sup> y fue en León, cabecera de la Provincia, en donde por primera vez se estableció una Notaría de Hipotecas. Consistía en el Registro que se llevaba en libros foliados y encuadernados y en los que la toma de razón se hacía dentro de los encasillados, registrándose hipotecas, imposiciones y venta de censos y tributos, fundación de mayorazgos y obras pías, liberación de censos, tributos y demás gravámenes. Las otras transmisiones inmobiliarias y las hipotecas legales y generales estaban al margen del Registro.

En la historia nacional del Derecho Registral, la Notaría de Hipoteca u Oficios de Hipotecas aparece como el primer registro establecido en el territorio, ligado, aunque de una forma indirecta, al reconocimiento de la propiedad. Representó para la época de su vigencia un avance en materia de publicidad y prefigura cambios futuros importantes en la concepción misma de la propiedad. Vale subrayar sin embargo sus limitaciones en cuanto a los derechos que se podían inscribir, y al universo al cual se aplicaba, que concernía exclusivamente las tierras que habían sido entregadas legalmente a los españoles por la Corona Española.

### **2.3.5 La Costa Atlántica y la dominación inglesa**

España, a pesar de que reclamaba la soberanía de los territorios situados al este de la provincia de Nicaragua, no logró establecer su dominio en el vertiente Atlántico, quizás más por la naturaleza de las civilizaciones indígenas que ocupaban estos territorios que por dificultades de topografía y clima.

Los ingleses empezaron con una presencia esporádica de comerciantes y piratas. Antes de finalizar el siglo XVII, ya habían llegado a la costa Atlántica Nicaragüense los primeros pobladores negros, expandiéndose entre la mayoría de los asentamientos indígenas el fenómeno del mestizaje con los pobladores negros (*zambos*).

Poco antes de la mitad del siglo XVIII empezaron a comprar tierras en la costa de los Mosquitos. Reconociendo a los jefes miskitos, e consagrando a unos des ellos como Rey en la cabeza de una estructura de poder en gran parte importada que gobernaba fundamentalmente sobre los grupos zambos miskitos, los ingleses, con el apoyo de su gobierno, hicieron arreglos con unos de estos para que le concedieran grandes extensiones territoriales de manera prácticamente gratuita<sup>20</sup>. Las comunidades indígenas menos mezcladas (de diferentes etnias) mantuvieron por lo esencial sus modos tradicionales de administración del territorio. En 1740, el gobierno Inglés nombró un superintendente cuyo propósito era asegurar un cierto orden entre la población inglesa y que no tenía autoridad sobre los indios.

El proceso de dominación inglesa en la Costa Atlántica tuvo por lo tanto características completamente diferentes de la dominación colonial española. En 1786, a través de la Convención de Londres, España consiguió que Inglaterra reconociera su soberanía en la región y el año siguiente, casi todos los ingleses salieron con sus esclavos y pertenencias rumbo a Belice o a islas inglesas del Caribe. Se puso fin de esta manera al enfrentamiento bélico entre Inglaterra y España, en el cual la población miskita había tomado una parte activa al lado de los ingleses.

Por lo tanto, no encontramos en la Costa Atlántica el proceso "fundador" de la propiedad a través de la entrega de tierra por la monarquía de la potencia colonial. Las comunidades indígenas pudieron seguir administrando sus propios territorios sin mayor intervención de los ingleses, salvo en las plantaciones y territorios que los colonos ingleses se habían apropiados. La muy baja densidad de población y la utilización de mano de obra importada bajo la forma de esclavos negros también influyeron en la posibilidad de este sistema social distinto.

<sup>19</sup> Estudios de los aspectos técnico legal del Registro Público de la Propiedad Inmueble Mercantil. Corte Suprema de Justicia, p. 1.

<sup>20</sup> Germán Romero Vargas, Historia de la Costa Atlántica. CICDA-UCA, 1996. p 50.

## 2.4 Cambios, avances, derrotas, y ..... continuidad : periodo 1821 – 1935

### 2.4.1 *Expansión campesina y reacción de la oligarquía*

El periodo que va de la independencia a la derrota del ejército de Sandino se caracteriza por una expansión campesina fuerte, que se origina en las últimas décadas de la colonia y se prolonga en el siglo XIX a pesar de las guerras y de las turbulencias. La frontera agrícola se amplía progresivamente a raíz de una colonización espontánea de estos pequeños productores mestizos que evocamos en párrafos anteriores. En consecuencia, resulta cada vez más difícil para las grandes familias que apoyaron la independencia de poder conseguir mano de obra en sus haciendas. Este lento proceso de desarrollo, sin tener nada de espectacular, constituye sin embargo una ola de fondo que mina las bases más fundamentales del orden social.

Más que por las luchas constantes entre conservadores y liberales, la segunda parte del siglo XIX esta marcada por la voluntad de ambos grupos de retomar el control del agro. Esta contraofensiva se basa en dos pilares: el control de la tierra y el control de la mano de obra. Las oportunidades que ofrece el cultivo del café hacen el proceso económicamente posible.

Los intentos de repartición de las tierras de comunidades indígenas y de las cofradías, las facilidades para la denuncia de los terrenos baldíos constituyen elementos de esta estrategia.

Sin estas medidas, las leyes sobre la vagancia y el reestablecimiento del trabajo forzoso que constituyen la otra cara de la política y eran de muy difícil aplicación nunca por sí sola hubieran podido tener el efecto deseado.

A la vez, la creciente integración al mercado mundial provoca la ruina de la artesanía indígena, en particular de la industria textil.

Donde el establecimiento de una sociedad campesina relativamente próspera había sido lo más fuerte, en la región de las Segovias, las tensiones que provoca este proceso culminan en el levantamiento en armas del ejército de Sandino. Su derrota marcará la victoria de los grupos sociales dominantes y la subida al poder de un nuevo actor, el jefe militar Somoza García, vencedor de Sandino.

### 2.4.2 *La independencia trae cambios en el marco legal*

Después de la independencia, las cinco provincias centroamericanas constituyeron un Estado Federal y aprobaron en 1824 una constitución Federal que fue ratificada por Nicaragua en calidad de miembro en 1826. La Constitución de 1826 expresa en su artículo 36 que "*las propiedades de los habitantes y corporaciones son garantizadas por la Constitución; ninguna autoridad puede tomarlas ni perturbar a persona alguna en el libre uso de sus bienes, sino a favor del público, cuando lo exija una grave urgencia legalmente comprobada y garantizándose previamente la indemnización*"<sup>21</sup>.

La afirmación de una concepción moderna y absoluta de la propiedad constituye uno de los temas recurrentes en las leyes de la época en reemplazo de las concepciones heredadas de la España medieval<sup>22</sup>. Otra tendencia, afirmada por lo menos a nivel teórico, fue la de liberar el acceso a la propiedad y hacerlo posible a todos los grupos sociales. Es así que se pueden interpretar la supresión de la especificidad del "indio", que se vuelve un hombre libre e igual a cualquier otro, y las numerosas leyes que intentan organizar la entrega de tierras a los vecinos de los pueblos.

Así, el decreto del 13 de Julio de 1832 reza en su introducción :

"Deseando promover la felicidad pública, fomentando la industria rural: que se críen propietarios que aumenten la riqueza agrícola del país, que las costumbres se mejoren, que las tierras tomen el valor del que hasta ahora carecen y que el Estado reparta las ventajas que ellos le ofrecen."

para después afirmar en su artículo 16 que:

<sup>21</sup> Francisco Pérez Estrada, op. cit. p. 18

<sup>22</sup> dehesa, propios, por ejemplo.

“Los Alcaldes Constitucionales repartirán las tierras de labranza entre los vecinos de cada pueblo, para que se cultiven, señalando a cada uno “doscientas varas en cuadro”.

Desde este momento <sup>23</sup>, la especificidad del régimen de tenencia de las comunidades indígenas desapareció. La comunidad indígena, concebida como corporación, o sea como una persona jurídica, se volvió un propietario como cualquier otro.

Con el fracaso de la Federación Centroamericana, Nicaragua se transformó un Estado Independiente, y aprobó en 1838 una nueva Constitución Política. Se confirma en adelante la voluntad de privatizar las tierras ejidales y comunales. Es sin embargo a partir de 1877 que estas formas de propiedad comenzaron a sufrir ataques más significativos, a pesar de que de que con anterioridad, las Constituciones de 1848 a 1858 continuaron en el intento de liquidar a las Comunidades Indígenas <sup>24</sup>. El proceso llega a su apogeo con la Constitución de 1893 que llega en su artículo 54 a afirmar que "son prohibidas las vinculaciones y toda institución a favor de manos muertas" <sup>25</sup>.

En realidad, estos cambios tenían como único propósito servir los intereses de los grupos dominantes, tanto conservadores como liberales, que necesitaban ampliar la tierra que controlaban no solo para desarrollar nuevas plantaciones sino para bloquear el desarrollo de la pequeña producción que competían directamente con ellos en cuanto a mano de obra. La privatización de las tierras de las comunidades indígenas tenía como primer propósito la creación de un "ejercito" de obreros agrícolas, permanente o temporales.

### 2.4.3 *La ley agraria de 1877*

Aunque no haya sido la primera de este tipo <sup>26</sup>, la Ley Agraria de 1877, votada durante la administración conservadora parece haber sido una de las más importantes y aplicadas. Si sus primeros artículos se dirigían todavía en contra las tierras de los Comunidades Indígenas, dicha ley daba derecho a cualquier individuo sin excepción alguna, para comprar y denunciar tierras nacionales, poniendo como límites la extensión de 500 manzanas para tierras “de pan llevar” y 2000 manzanas para formar haciendas de ganado.

Esta medida constituyó uno de los elementos claves de la política de tierras de la época <sup>27</sup>. En las disposiciones sobre áreas no fueron respetadas al abarcarse mayor cantidad de tierras, al utilizarse el expediente de recurrir a otros títulos para reunir en una sola persona grandes extensiones territoriales. Quedaron virtualmente arrasadas las tierras de comunidades indígenas en la zona del interior, y muchas tierras nacionales o ejidales sobre las que estaban asentados muchos pequeños parceleros, indígenas o no, fueron objeto de denuncia.

Durante esta época, el gobierno de hecho reactiva el concepto heredado de la época colonial en el que la tierra le pertenece por haberla recibido de la potencia colonizadora. Así, nace el concepto de tierras nacionales, asociado a las tierras baldías, siendo estas las que nunca fueron trasladadas del dominio del Estado a personas privadas o morales.

Se entiende hasta que punto la presencia de fuertes comunidades reivindicando derechos respaldados con títulos cuyos linderos eran poco precisos podía obstaculizar este proceso. Por esto, la Ley de 1877

<sup>23</sup> y aunque no hayan sido necesariamente objeto de inmediato de agresiones específicas, como será el caso más adelante en el siglo.

<sup>24</sup> especialmente la Constitución de 1858, promulgada una vez que habían arribado al poder los grupos de la aristocracia conservadora, que afectó directamente a las Comunidades al enderezarse contra los mayorazgos y títulos hereditarios derivados de privilegios nobiliarios de los cuales caciques indígenas habían sido beneficiarios.

<sup>25</sup> Estas evoluciones se repiten en casi todos los países del área incluyendo México, a veces con matices, y desfases de algunos años. Ver las *Leyes de desamortización de bienes de manos muertas* de final del siglo pasado que, en este último país, influyeron en el desencadenamiento de los levantamientos campesinos que iban a transformarse en revolución agraria.

<sup>26</sup> Luego de la Constitución de 1858 y antes de 1877, se emitieron varias leyes agrarias que en lo fundamental persiguieron consolidar a costa de las Comunidades Indígenas y los campesinos, el régimen de propiedad latifundario; algunas de estas leyes fueron: Ley agraria del 18 de Abril de 1859, Ley de 15 de Febrero de 1862.

<sup>27</sup> Ver al respecto los trabajos de M. Merlet y en particular la ponencia presentada en 1990 al Congreso de Historia sobre Centroamérica, San José. "El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina. 1821 – 1934" 20 páginas.

sigue insistiendo en erradicar la propiedad comunal convirtiéndola en individual. Esta claro que no era un problema de formas de producción inadecuadas puesto que los comuneros poseían y trabajaban parcelas individuales y no había en las comunidades indígenas producción colectiva. Se dispuso por lo tanto distribuir las tierras de comunidades en lotes a los individuos, dejando siempre una parte de dichos terrenos y los ejidos y comunes para venderse en licitación entre los vecinos o miembros de la comunidad, argumentándose incluso a veces en las leyes, sin vergüenza alguna, que este despojo se hacía "a beneficio de la instrucción primaria de los miembros de la Comunidad!"<sup>28</sup>

#### **2.4.4 Nacimiento del primer código civil y Registro Conservatorio**<sup>29</sup>

En 1838, se había creado un segundo Oficio de Hipotecas en Granada, que se añadió al que existía en León en la época colonial.

Bajo la Presidencia del General Tomás Martínez, se sancionó en Enero de 1867 el primer Código Civil, que era una cuasi copia del Código que se había adoptado en Chile diez años antes. Con este, se introducen cambios fundamentales en la concepción de la propiedad, importados de los países europeos cuyos códigos sirvieron de fuente de inspiración. Los cambios más importantes nos parecen ser:

- ✓ el reconocimiento explícito de la posibilidad de que se crean por primera vez derechos de propiedad por medio de la prescripción, y ya no solamente a través de la entrega de un título real
- ✓ la montaje de instrumentos jurídicos que se basan en una concepción dominante de propiedad privada absoluta, aunque existan muchos matices por la necesidad de adaptarse a una realidad muy distinta de este modelo.

En el libro II, Título VI, Capítulo III del Código Civil, se establece el Registro Conservatorio, que será reglamentado durante el gobierno de Pedro Joaquín Chamorro, en 1877. El Registro se fundamenta en dos grandes principios: la publicidad y la especialidad, dando lugar a que ingresen al Registro el dominio de los inmuebles y demás derechos reales constituidos sobre ellos. Se estableció en cada cabecera departamental un funcionario público titular al que se le llamó "*conservador*".

El Código de 1867 consagró y reglamentó la tradición como modo de adquirir el dominio de las cosas y dispone que "se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en el Registro del Conservador". Este siguió la técnica de la foliación personal. El Registro se efectuaba en libros escritos a mano, foliados, numerados y empastados. Eran tres los libros: Registro de Propiedad, Registro de Hipotecas y Gravámenes y Registro de Interdicciones y Prohibiciones de Enajenar. Sin embargo, era todavía muy imperfecto y muy poco accesible, excepto para los más grandes propietarios.

#### **2.4.5 Las reformas liberales. El nuevo Código Civil.**

En 1893, con el triunfo de la revolución liberal encabezado por Zelaya se continua el proceso de reorganización de la propiedad agraria y se avanza en la modernización de las instituciones legales. Un nuevo Código Civil fue sancionado y aprobado por el General José Santos Zelaya, como parte de su revolución en materia social y política y en la parte final de su período, en 1904, el cual se encuentra todavía vigente.

El Código Civil establece la posibilidad para una persona que haya estado en posesión de un inmueble de manera quieta, pública, pacífica, e ininterrumpida, de adquisición de un derecho de dominio pleno sobre esta misma, mediante la prescripción ordinaria, de 10 años o mediante la prescripción extraordinaria de 30 años, no necesitándose para esta última ni justo título ni buena fe. El Código Civil y el Reglamento anexo consagran la institución del Registro Público. Se establecen nuevos mecanismos para este, al adoptarse un sistema basado en el folio real, lo que constituía un avance substancial con

<sup>28</sup> Vale precisar que los sistemas de producción dominantes en el agro nicaragüense eran entonces basados en la roza y quema, en los cuales uno o dos años de cultivo alternan con un periodo largo de rebrote forestal. A menudo, los indígenas quedaron únicamente en poder de sus solares y de las áreas que cultivaban al momento de la división, perdiendo así toda posibilidad de continuar desarrollando sistemas de producción sostenibles. Ver en la "Historia agraria de las Segovias Occidentales" una clara descripción de este proceso en la comunidad indígena de San Lucas, en Somoto, reconstruida en base a encuestas con los más viejos pobladores.

<sup>29</sup> para esta parte ver Iván Escobar Fornos, op. cit.

relación al sistema de folio personal del Registro Conservatorio. Los mecanismos de declaración de títulos supletorios se desarrollan también en este mismo momento <sup>30</sup>.

En el Registro de la Propiedad se inscriben:

- ✓ los títulos de dominio sobre inmuebles;
- ✓ los títulos en que se constituyan, reconozcan, modifiquen los derechos de usufructo, uso, habitación, servidumbre y anticresis;
- ✓ los títulos en que se constituya, modifique o extinga el derecho de hipoteca;
- ✓ los títulos en que conste el arrendamiento de inmuebles;
- ✓ el decreto judicial que declare procedente el derecho legal de retención de inmuebles;
- ✓ la escritura pública en que consta la promesa de vender un inmueble;
- ✓ el contrato de seguro cuando se refiere a bienes raíces.

Si se consolida la posibilidad de adquisición de derechos de propiedad desde abajo, a través de los mecanismos de la prescripción ordinaria y extraordinaria, no se deja por eso de promover la venta por el Estado de tierras nacionales. Las Leyes de demarcación y denuncia de tierras tuvieron particular vigencia durante las primeras décadas del presente siglo, especialmente a partir de 1908 y durante el auge de los precios del café. En este período se acentúa el interés sobre las zonas del Centro Interior del país, aptas para la producción cafetalera. Este proceso, independiente del color político del gobierno en el poder, continuará entre los años 1910 y 1920 con el retorno de los conservadores, impuesto por la fuerza de la intervención norteamericana <sup>31</sup>.

Estos cambios no afectaron en realidad al conjunto de los dueños de derechos y de tierras. A falta de una tradición de títulos de propiedad, de prácticas registrales accesibles, muchos campesinos pequeños y medianos productores asentados en "tierras nacionales" desde hace muchos años no pudieron hacer valer sus derechos de posesión ni beneficiarse de los mecanismos de prescripción. Las masivas denuncias y demarcaciones de tierras nacionales por quienes iban a explotar el cultivo cafetalero en tierras aptas para éste, pasaban por encima de los derechos de posesión de los campesinos asentados cuya única alternativa era emigrar cada vez más adentro.

Paradójicamente, fue probablemente cuando, por primera vez en Nicaragua desde hace 500 años, se establecieron textos jurídicos que reconocían la posibilidad de legalizar los derechos de propiedad de pequeños productores adquiridos, en base a la posesión y al trabajo (y no solamente desde arriba a través de entrega de tierras hechas por el poder central), que se dieron los procesos más masivos de ampliación de las grandes haciendas en base a la nueva modalidad de cesión de tierras del Estado, las denuncias. Estas tierras objeto de denuncias y demarcaciones, efectuadas por medianos o grandes

#### **Títulos Supletorios:** definición y situación actual

El Título supletorio es un documento que se obtiene para suplir la carencia de un título hábil ante la posesión ordinaria o extraordinaria que tiene una persona sobre una propiedad de manera quieta, pública y pacífica. El título supletorio acredita la posesión del inmueble, por lo tanto esta acreditación da derecho a la prescripción ordinaria después de 10 años de inscrito el título y a la extraordinaria 30 años después, aunque doctrinariamente se maneja que la posesión de 30 años vale por título y puede alegarse en juicio aún y cuando el título no se hubiese tramitado ante el Juez correspondiente.

El título supletorio, como instrumento judicial que reconoce la posesión de los bienes inmuebles, está regulado únicamente por el Código Civil y sus procedimientos y leyes conexas como el Reglamento del Registro Público. Hasta el momento no existe ninguna ley especial que haya lo relativo a los títulos supletorios. Aún continúa intacta.

<sup>30</sup> El sistema adoptado se inspiró directamente en la Ley Hipotecaria de España de 1861 y su reforma de 1869 e indirectamente a través del Código Civil de Costa Rica y el Reglamento del Registro Público del 1 de Octubre de 1887, del Código Civil de Guatemala y el Reglamento para el Registro de la Propiedad e Hipotecas, que también le sirvieron de modelo y que a su vez recibieron la influencia de la Ley Hipotecaria Española. El nuevo sistema recogió los principios rectores de inscripción, publicidad, especialidad, legalidad, prioridad, tracto sucesivo y rogación. Ver a Iván Escobar Fornos "Introducción al derecho Inmobiliario Registral Nicaragüense" 1979.

<sup>31</sup> El proceso de acoso a las comunidades tampoco se paró: así, el 19 de abril de 1918 se decretó la extinción de la Comunidad Indígena de San Jorge y posteriormente se expropió a la Comunidad Indígena de Sébaco.

terratenientes, iban a pasar a su dominio, quedando excluidos de hecho las capas de pequeños productores poseedores, fuesen mestizos o indígenas. Se puede hacer la hipótesis que más bien, la modernización del sistema de administración de los derechos de propiedad fue uno de los elementos que permitió "ex-propiar" a la masa de campesinos asentados en estas tierras, al negarles el acceso formal a lo que se reconocía como propiedad. Esta época es de gran importancia para entender la formación de la estructura de tenencia de la tierra que prevaleció en el siglo XX en Nicaragua.

#### **2.4.6 Protestas y levantamientos indígenas y campesinos**

Estas expropiaciones de hecho de las tierras de comunidades, junto a las medidas que reactivaban el trabajo forzoso desataron en el año 1881 la guerra de las comunidades indígenas contra el gobierno oligárquico de Joaquín Zavala.

Cuatro décadas después, el levantamiento que dirigió Sandino no solo tenía el carácter antiimperialista que se ha subrayado comúnmente. Tenía también como fundamento el profundo rechazo de los pequeños productores de las Segovias, a los procesos de usurpación de sus tierras y de sometimiento a los nuevos empresarios agrícolas. No es casualidad si Sandino derogó todas las leyes de medición y de atribución de tierras nacionales y restituyó en varias oportunidades sus tierras a los campesinos pobres y los indígenas. La capa de campesinos dedicados a la agricultura familiar de subsistencia constituyó la base social del ejército de Sandino y el ejército Sandinista se ubicó como la garantía de los campesinos contra los usurpadores y terratenientes de la zona.

El levantamiento de Sandino sacudió muy fuertemente el poder de los grupos dominantes. Por poco, Nicaragua hubiera vivido transformaciones tan profundas como las que conoció México con la gesta de Zapata. Pero, después del asesinato de Sandino en 1934 y del desmembramiento de las estructuras de su movimiento, el Programa de "Pacificación de las Segovias" permitió a los sectores dominantes de la sociedad nicaragüense de entonces recuperar la hegemonía en la zona y restablecer las bases para un desarrollo compatible con sus intereses. A pesar de todos los cambios ocurridos en Nicaragua a lo largo de un poco más de un siglo, era sin lugar a dudas, la continuidad que se imponía en la forma de manejar la cuestión de la propiedad.

Se habría logrado incluso ampliar el ámbito geográfico de estas políticas, al incluirse la Costa Atlántica en la Nicaragua moderna.

#### **2.4.7 Incorporación de la Costa Atlántica y el desconocimiento de su especificidad<sup>32</sup>**

Más de dos décadas después de la independencia centroamericana de España (1821), Inglaterra en el año 1843, alegando su interés y voluntad de proteger a sus antiguos aliados, los indígenas miskitos, reasumió su dominio político de la región al amparo de la figura del Protectorado, designando al tiempo un representante diplomático suyo ante el Rey de los Miskitos. Durante los 17 años posteriores, los grandes intereses de Inglaterra y los Estados Unidos por el dominio de la Mosquitia sostuvieron una confrontación orientada a conseguir el control exclusivo de las rutas de navegación que ofrecía el Lago de Nicaragua, entre uno y otro océano y, sin duda alguna, a asegurar la posibilidad futura de construcción y tráfico de un canal interoceánico, aprovechando esta ruta.

Las pugnas entre Inglaterra, Estados Unidos y el joven Estado de Nicaragua, por el dominio político de la Costa Atlántica, concluyeron formalmente en el año 1860 con el Tratado Zeledón-Wyke, (o tratado de Managua), en el cual Inglaterra acepta y reconoce como parte integrante y bajo la soberanía de la República de Nicaragua, el territorio hasta aquí ocupado o reclamado por los indios mosquitos dentro de la frontera de dicha República. Establece también el tratado que los indios miskitos dentro del distrito que habrá de definirse para ellos "gozarán del derecho de gobernarse a sí mismos y de gobernar a todas las personas residente dentro de dicho distrito, según sus propias costumbres y conforme a los reglamentos que puedan de vez en cuando ser adoptados por ellos, no siendo incompatibles con los derechos soberanos de la República de Nicaragua". El tratado faculta a la Reserva Mosquita a crear su propia Constitución, la que fue decretada en el año 1861, señalando que las leyes de la reserva valen

<sup>32</sup> Esta parte se basa en Germán Romero, Historia de la Costa Atlántica y Roque Roldan, op cit.

siempre y cuando no entrasen en contradicción con la soberanía de Nicaragua. Sin embargo el territorio cubierto por la Reserva no engloba a la totalidad de las áreas ocupadas por los indígenas. El Gobierno de Nicaragua guarda el control directo de las comarcas de Cabo Gracias a Dios en el Norte y de San Juan del Norte, en el Sur.<sup>33</sup>

De 1860 a 1894, se desarrolla en el área de la Reserva una verdadera economía de enclave en manos de empresarios norteamericanos: plantaciones de bananos, explotación de maderas preciosas, y en menor medida extracción de oro. Al igual que los ingleses antes, los norteamericanos consiguieron concesiones de tierra prácticamente gratuitas. Al lado de esta economía orientada hacia el mercado mundial, se mantuvieron en gran medida las prácticas agrícolas de los indígenas que vivían a lo largo de los ríos tierra adentro, no sin que se establezcan sin embargo algunas relaciones con los enclaves.

---

<sup>33</sup> Por otro lado los territorios indígenas ubicados al Norte del Río Coco pasan bajo autoridad hondureña por medio del tratado de Comayagua firmado entre Honduras e Inglaterra. Germán Romero, Op cit.

Mapa 3 EL ATLANTICO A LO LARGO DE LOS SIGLOS XIX y XX

Demarcaciones territoriales históricas de la Costa Atlántica.



- Protectorado Británico (1820-1860)
  - ..... Reserva Mosquita, establecida por el Tratado de Managua (1860)
  - - - - Departamento de Zelaya, establecido después de la Reincorporación (1894)
  - · - · - · Territorio reclamado por MISURASATA (1981)
- FUENTE: German Romero Vargas, *Historia de la Costa Atlántica*, CIDCA-UCA, 1996.

En 1894 siendo Presidente el General José Santos Zelaya, el representante del Gobierno de Nicaragua en la Mosquitia, Rigoberto Cabezas, por los medios a su disposición aseguró la aprobación de un texto de acta que afirmaba la reincorporación política de la Costa Atlántica de Nicaragua y declaraba abolida la Reserva Miskita. En 1900 se emite un decreto que reconoce la ciudadanía nicaragüense para los indígenas del departamento de Zelaya, hace cesión de 3 mil hectáreas de tierras nacionales a la nueva municipalidad y autoriza la adjudicación de lotes de 4 manzanas de superficie para cada núcleo familiar indígena de los que conforman los pueblos y caseríos del territorio miskito.<sup>34</sup>

En el año 1905 se suscribe el tratado Harrison - Altamirano que vino a perfeccionar en derecho la reincorporación de la Mosquitia a la soberanía de Nicaragua. En este instrumento, Gran Bretaña y Nicaragua, convienen declarar abrogado el Tratado de Managua, se reconoce a Nicaragua la absoluta soberanía en lo que había sido la Reserva Mosquita. El gobierno de Nicaragua, *"en consideración a que los indios mosquitos estuvieron algún tiempo bajo la protección de la Gran Bretaña, y atendiendo al interés que los Gobiernos de su Majestad y de Nicaragua han mostrado en favor de ellos"* convenía sin embargo conceder ciertas concesiones a los indios Miskitos: quedaban exentos por 50 años del servicio militar y del pago de impuestos directos y se dictaban una serie de medidas para ratificar sus derechos a la tierra. Por la importancia que estas tienen para el tema que nos ocupa, vale la pena retomar textualmente los incisos correspondientes del mencionado tratado.

(...) "b- El Gobierno permitirá a los indios vivir en sus aldeas, gozando de las concesiones otorgadas por esta Convención, y según su propias costumbres, en tanto no se opongan a las leyes del país y a la moralidad pública.

c- El Gobierno de Nicaragua les concederá una prórroga de dos años para que legalicen sus derechos a los bienes que hayan adquirido, de conformidad con las disposiciones que regían en la Reserva antes del año 1894. El Gobierno no les cobrará nada por las tierras y su medida, ni por el otorgamiento de los títulos. Con tal objeto, los títulos que se hallaban en poder de los indios y criollos antes de 1894, serán renovados de conformidad con las leyes; y en los casos en que no existan tales títulos, el Gobierno dará a cada familia en el lugar de su residencia, ocho manzanas de terreno, si los miembros de la familia no excedieron de ese número.

d- Se señalarán terrenos públicos de crianza para el uso de los habitantes, en la vecindad de cada aldea india

e- En el caso de que algún indio mosquito o criollo pruebe que las tierras que tenía en conformidad con las disposiciones vigentes antes del año de 1894 han sido denunciadas o adjudicadas a otras personas, el Gobierno indemnizará concediéndole terrenos baldíos de valor aproximado y cercanos en cuanto sea posible al lugar donde habite."<sup>35</sup>

Se ve que, más allá de las declaraciones teóricas reconociendo el derecho de los indígenas de vivir en "sus" aldeas, el tratado opera una reintegración completa del territorio de la Costa en el sistema dominante español. Fuera de los títulos que pudieran haber tenido en su poder con anterioridad, todas las otros derechos debían ser otorgados de allí en adelante por el Gobierno. Hemos visto que el sistema de reconocimiento de derechos sobre la tierra en la Costa nunca había sido basado en la emisión de títulos para los indígenas, y por lo tanto, los pocos que podían tener los criollos o los indígenas debían de ser títulos privados completamente marginales en relación a la forma de tenencia dominante.

En ausencia de estos títulos, el "derecho" que el tratado reconoce es un verdadero engaño y releva de la misma lógica que las medidas adoptadas para aniquilar las comunidades indígenas en el Pacífico: entrega por familias de lotes de terreno cuyo tamaño es completamente insuficiente para asegurar un funcionamiento viable en el tiempo de los sistemas de producción en vigor.

En el mes de Agosto de 1905 el Poder Ejecutivo a través de un decreto, reglamentó lo que debería ser la titulación o reconocimiento legal de las tierras a los indígenas y demás habitantes de la antigua Reserva Mosquita, con el fin de que se diera cumplimiento a lo previsto en el Arto. 3°. Del Tratado Harrison –

<sup>34</sup> Ver a Roque Roldán Ortega, op. cit.

<sup>35</sup> Convenio Harrison Altamirano, 1905. in Compilación de documentos históricos sobre la Costa Atlántica. Serie # 7. Oficina de Desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica. ASDI, IPADE. Enero 1995.

Altamirano. Sin embargo, la aplicación de este acuerdo debió ser muy insatisfactoria pues en 1914, el Señor H.O. Chalkley, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, fue comisionado para coordinar los esfuerzos de la Comisión Tituladora del Gobierno de Nicaragua. A principios de 1916, la Comisión había medido algunas tierras comunales, se entregaron unos treinta títulos dentro del territorio de la antigua reserva, pero no se terminó el trabajo <sup>36</sup>.

No hemos sabido de ningún caso de aplicación del inciso e, a pesar de que exista evidencia de muy grandes denuncias de tierras en nombre de personas cercanas al poder ejecutivo en el nuevo departamento de Zelaya, tal y como se acostumbraba en las "tierras nacionales" de la República desde hace varias décadas.

Por otro lado, el gobierno de Zelaya continuó e incluso amplió la entrega de concesiones económicamente muy ventajosas a compañías extranjeras. Entre 1893 y 1906, se dieron 5000 km<sup>2</sup> en arriendo en la Costa para la explotación del banano, siendo las plantaciones ubicadas en las vegas de los ríos Escondido, Grande de Matagalpa, Prinzapolka, Bambana y Coco. Empresas madereras grandes también negociaron concesiones gigantescas, para extraer en forma minera caoba, como la John Emery Co, que llegó a tener hasta 600 trabajadores y su propio ferrocarril. El auge del banano se dio en los años 20. El agotamiento de las reservas de madera preciosa y problemas de hongos en la plantaciones de banano entrenaron después la decadencia de la actividad de los principales enclaves.

## 2.5 La época de los Somoza

### 2.5.1 *El contexto: desarrollo agropecuario agroexportador y reapertura de los frentes de colonización campesina*

El periodo que va de 1935 a 1979 ha sido marcado por la ascensión y permanencia en el poder político bajo diferentes figuras de una familia que no pertenecía a los grupos oligárquicos tradicionales, los Somoza.

En lo que concierne el tema de la tierra, podemos destacar los siguientes rasgos característicos:

- se consolida el carácter agroexportador de la economía nacional creciendo la dependencia en relación al mercado mundial, con el algodón, el café, la ganadería, y en menor medida la caña, el tabaco.
- se da un nuevo desarrollo del capitalismo en la agricultura alcanzado con el desarrollo explosivo del cultivo del algodón, lo que repercute directamente en la aparición de amplias capas de campesinos empobrecidos y el crecimiento acelerado de un sector de obreros agrícolas permanentes y temporales, ambos con poca o sin tierra.
- a cambio, se vuelve a abrir masivamente la frontera agrícola a la colonización campesina, de una manera organizada por el Estado, con los programas de construcción de infraestructura y con el IAN.
- viene apareciendo al lado de los grupos económicos tradicionales de las grandes familias nicaragüenses un nuevo imperio constituido en torno a los Somoza, que va más allá de un simple grupo familiar y que llega a ser considerado como una amenaza por los grupos de poder tradicionales.
- se acentúa la polarización de la estructura agraria, a pesar de la gigantesca válvula de escape que constituyó la frontera agrícola. La reforma agraria de esta época no logra tener ningún impacto en el sentido de un acceso más igualitario a los recursos, al no operar ninguna redistribución significativa de las tierras en fincas.

Vale subrayar que la dinámica de la economía en este periodo no solo yace en el sector externo ni en el desarrollo de las exportaciones agrícolas de grandes empresas modernas. La reconstrucción de una producción familiar y de medianos productores para el abastecimiento del mercado interno y la

<sup>36</sup> Germán Romero, Op cit, p 166-167.

producción de café a raíz de la reapertura a gran escala de la frontera agrícola jugó también un papel determinante. Otra característica de la época fue la decisiva intervención del Estado en los procesos que permitieron el desarrollo. No obstante, a finales de los años 70, el endeudamiento del país había crecido fuertemente y el "modelo" mostraba señas claras de crisis.

### **2.5.2 Evolución del contexto legal de administración de los derechos de propiedad**<sup>37</sup>

La Constitución Política del 21 de Enero de 1948 establece la inviolabilidad de la propiedad privada, limitándola al mismo tiempo a razones de interés público.

Los principales instrumentos legales promulgados en esa época y que distinguieron el período, fueron la Ley de Reforma Agraria de 1972 y la Ley General de Expropiación de 1976.

#### **2.5.2.1 La ley de reforma agraria y el IAN (1963)**

A partir de 1960, en un contexto internacional marcado por el temor creado por la Revolución Cubana y con el apoyo de la Alianza para el Progreso, Nicaragua aprueba una primera Ley de Reforma Agraria. (Decreto No. 797 de 6 de Febrero de 1963). Al igual que en muchos países de América Latina, pone de relieve el concepto de *función social* de la tierra, que equivale a reconocer que la propiedad privada tiene límites y que es un deber del Estado de buscar como optimizar la distribución del recurso tierra conforme al interés nacional.

La ley, una de las más sobresalientes del período en materia de legislación agraria, establece la expropiación de las tierras privadas que no cumplan la función social, así como las nacionales, ejidales y estatales y crea el Instituto Agrario (IAN) para su puesta en práctica. Veamos al respecto el recuadro correspondiente.

En la práctica, únicamente se aplicó como el marco para el desarrollo del proceso de colonización fundamentalmente en el centro interior del país. Esto, además de jugar un papel fundamental en la economía nacional, apoyó indirectamente los empresarios algodoneros al hacer bajar las tensiones en

#### **Ley de Reforma Agraria. (Decreto No. 797 de 6 de Febrero de 1963). Artículo 2**

"Artículo. 2: *Para el cumplimiento del objetivo señalado en el artículo anterior, el Estado pondrá en práctica de acuerdo con las normas de la presente Ley, planes agrarios de colonización, de difusión y conservación de la mediana y pequeña propiedad y de distribución y redistribución de la tierra para explotación técnica y racional de la misma por los siguientes medios:*

- *La incorporación de nuevas tierras a la producción;*
- *La expropiación y división de los latifundios incultivos y de las tierras con bajo rendimiento por su inadecuada explotación;*
- *La industrialización de cooperativas agrícolas;*
- *La agrupación y redistribución de la población rural;*
- *La constitución de patrimonios familiares;*
- *La abolición paulatina del arrendamiento y la aparcería;*
- *La transformación de las comunidades indígenas en cooperativas de producción;*
- *La ayuda técnica y el crédito agrícola supervisado;*
- *La organización de centrales de maquinaria agrícola para alquilarla a los agricultores;*
- *El incremento de las escuelas rurales;*
- *El fomento de la artesanía rural;*
- *El mejoramiento de la vivienda Campesina;*
- *La organización del mercado de los productos agrícolas y*
- *El fomento de la silvicultura y su explotación técnica."*

<sup>37</sup> La anterior integración formal de la Costa Atlántica en el país hace que ya no tocamos como un punto a parte este territorio en esta parte.

torno a la tierra que el desarrollo de este cultivo había provocado en Occidente, organizando la migración de los campesinos sin tierra hacia las colonias de la frontera agrícola. Todos los otros incisos que aparecen en dicho artículo dos, constituyeron solamente adornos a este objetivo central<sup>38</sup>.

La forma predominante de adjudicación de las tierras se hizo mediante contratos de usufructo y promesa de venta (artículo 61), también de arriendo con opción a compra, de usufructo con opción a compra, de tal manera que al finalizar un período de tiempo determinado establecido en el contrato, el beneficiario podía adquirir la propiedad con preferencia sobre cualquier otro posible comprador. Por lo general, el beneficiario tenía que pagar la tierra durante 15 a 20 años.

Una vez otorgado el título definitivo, este tenía siempre limitaciones que aparecen en el artículo 69.

- a) *Prohibición de fraccionar la unidad agrícola otorgada en propiedad, salvo que el Instituto lo autorice por razones de orden técnico o de interés general*
- b) *Prohibición de enajenar el dominio sin autorización del Instituto, el que no podrá negarla cuando el nuevo adquirente propuesto llene los requisitos del Art. 51 y*

Cláusula resolutoria por el incumplimiento contemplado en el inciso b) del Art. 75<sup>39</sup>

Las cifras siguientes dan una idea de la magnitud del proceso de colonización planeado por el IAN: de los 23 principales proyectos de esta institución<sup>40</sup>, 19 se ubicaban en la zona de frontera agrícola, cubriendo 4.950.000 manzanas (contra 12.376 manzanas para los proyectos en áreas que no eran de frontera agrícola). El orden de magnitud de estos proyectos fue considerable, pues el área en fincas al final del periodo somocista era de aproximadamente 8.000.000 de manzanas.

Lamentablemente, no disponemos de una cifra consolidada de lo que fue realmente titulado y entregado, ni de la desagregación por tamaño, entre grandes y pequeñas propiedades, pues, si bien la ley solo contemplaba estas últimas, es muy probable que su aplicación haya sido más "flexible".

#### 2.5.2.2 La ley general de expropiaciones (1976)

El 26 de Febrero de 1976, se promulga la Ley General de Expropiación, mediante Decreto No. 226, definiendo los conceptos de *utilidad pública* e *interés social*. Es una de las leyes mas sobresalientes del periodo del Gobierno de los Somozas en materia de legislación sobre la propiedad. La Ley General de Expropiación incluye entre su articulado la expropiación por causas de reforma agraria.<sup>41</sup>

La Ley General de Expropiación va más allá de la Ley de Reforma Agraria, pues impone limitaciones de mayor envergadura. Reforma Agraria es solamente una causa de expropiación, pero existen otras en el decreto 226 que definen claramente el interés social. La disputa en los tribunales versa únicamente sobre el monto de la indemnización y nunca sobre la razón de la expropiación y menos por devolución. Esta Ley aún vigente, regula expresamente la expropiación y sus procedimientos, las indemnizaciones y sus formas, la transmisión e inscripción de bienes expropiados, mediante juicio expropiatorio.

Esta Ley establece como objeto primordial, la expropiación de bienes o derechos, cualquiera que fuere la persona o entidad a quien pertenezcan. Entendiendo que son de utilidad pública para la expropiación,

<sup>38</sup> Se puede ver que la Ley pretendía también incidir en las comunidades indígenas convirtiéndolas en cooperativas agrícolas, lo que puede ser interpretado como siendo una reminiscencia de las agresiones históricas que se habían cometido en contra de estas y una prueba más de la imposibilidad de los legisladores de entender en que consistía el régimen de propiedad comunal.

<sup>39</sup> Las cuales hacen referencia a las diversas obligaciones de cumplir con la ley en termino de usufructo, venta, promesa de venta.

<sup>40</sup> listados en una recopilación hecha por la Oficina de Titulación Rural en Febrero de 1990.

<sup>41</sup> muy poco tiempo estuvieron vigentes de manera simultánea la Ley de Reforma Agraria de 1963 y la Ley General de Expropiación de 1976 (3 años), ya que en el año 1981, con la Revolución Sandinista se promulgará otra Ley de Reforma Agraria (19 de Julio de 1981), la cual establece al igual que la Ley derogada del IAN, su propio procedimiento expropiatorio para fines de reforma agraria. La Ley General de Expropiación siguió vigente durante el período de gobierno sandinista. Se considera que no hubo contradicciones entre ambas leyes, pues cada una se aplicaba a determinado sector (urbano y rural). No obstante, vale subrayar que al inicio de la Revolución Sandinista y antes de entrar en vigencia la nueva Ley de Reforma Agraria, se declararon de utilidad pública e interés social algunas propiedades por la ya existente Ley General de Expropiación. Después de la Ley No. 87, Ley de Traslados de la Jurisdicción y Procedimientos Agrarios al Poder Judicial (marzo 1990), los procedimientos de expropiación de la Ley de Reforma Agraria se sujetaron nuevamente a la Ley General de Expropiación.

las obras, servicios o programas que tiendan a proporcionar a la Nación en general o a una parte cualquiera de la misma, derechos, usos, mejoras o disfrutas de beneficio común o que sean necesarios para el logro de los fines del Estado o sus instituciones, aún cuando deban ser ejecutados por particulares.

El interés social se define cuando se trate de llevar a cabo obras, servicios o programas en cumplimiento de la función social de la propiedad y de la política de división de los latifundios cultivados, de conservación y difusión de la mediana y pequeña propiedad rural, de colonización, de agrupamiento de población rural, de construcción de viviendas para trabajadores.

### **2.5.3 Mecanismos de resolución de conflictos**

Para la solución de los conflictos agrarios, fuertemente predomina el poder judicial ya creado constituido y formalizado en este período. No obstante, la tendencia a resolverse por instancias locales no deja de ser significativa.

En cuanto a la mediación de conflictos, la Ley de Reforma Agraria, en su Arto. 129, establecía como competentes para conocer de los conflictos suscitados con motivo de la explotación de las unidades agrícolas a los *Consejos Agrarios Locales* en carácter de amigable componedor. Aquí se expresa por primera vez claramente una tendencia que posteriormente se confirmará, la de tratar de arreglar conflictos legales por la vía administrativa.

### **2.5.4 Aplicación de las disposiciones del Código Civil en cuanto a legalización de derechos sobre tierras**

Si bien en este período, la adquisición de la propiedad desde el Gobierno se concentró en los Proyectos de colonización, la adquisición de la propiedad por la prescripción y el uso de los títulos supletorios, conforme a las disposiciones del Código Civil tuvieron un amplio campo de aplicación. También fueron muy practicadas en este período, otras formas de adquisición, así como las mensuras judiciales<sup>42</sup> para apropiarse de grandes extensiones de tierras.

Sin embargo, vale subrayar que por los costos que siempre conlleva un juicio, solamente los que tenían suficiente recursos económicos podían acceder a un juzgado contratando un abogado y hacer valer sus derechos con la solicitud de un título supletorio o con la aplicación de la prescripción adquisitiva.

En materia de modernización de la administración de los derechos de propiedad, la realización del Catastro en los años 60 y 70 constituyó un adelanto importante, permitiendo aumentar significativamente la seguridad de Registro Público, al establecerse una relación sistemática entre ambos. Se limitó sin embargo el establecimiento del catastro a los departamentos del Pacífico de Nicaragua, dejando sin cobertura la mayor parte del territorio nacional. Los proyectos del IAN se desarrollaron casi todos en zonas no catastradas, donde las deficiencias del sistema de Registro eran evidentes, lo que, sin lugar a dudas, hizo que se dieran problemas de superposición en un mismo terreno físico, de varias inscripciones registrales.

Vale subrayar la importancia de la Ley de Limpieza Registral (del 17 de agosto de 1945) que afirma que *"los terrenos baldíos nacionales se consideran inscritos a nombre del Estado y agrega que las inscripciones hechas contra título anteriormente inscrito o contradiciendo el dominio del Estado en los terrenos baldíos no tienen ningún valor y su cancelación podrá pedirse en cualquier tiempo ante el Juez de lo Civil del Distrito respectivo"*<sup>43</sup>. Esta disposición a nuestro parecer no se limita a aclarar el artículo 19 del Reglamento del Registro Público. Entra en contradicción con elementos fundamentales del

<sup>42</sup> La mensura judicial está contemplada en los Artos.1452 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Es un procedimiento mediante el cual el Juez, a solicitud de parte, establece el perímetro de un terreno a través de peritos nombrados por las partes o a través del Juez. El procedimiento de mensura judicial se da en aquellos casos en que existe una diferencia de área entre la que se encuentra registrada en el Registro Público de la Propiedad Inmueble y el área física. En otros casos, éste ha sido un mecanismo de apropiación de tierras utilizado en el pasado por terratenientes actuales.

<sup>43</sup> Iván Escobar Fornos, Introducción al Derecho Inmobiliario Registral Nicaragüense. Ed, Hispamer. Segunda Edición 1999. p 209.

Código Civil, dando elementos para impedir la utilización de los títulos supletorios y de la prescripción para la adquisición de la propiedad.

## 2.6 La época de la reforma agraria Sandinista 1979 – 1990

### 2.6.1 El contexto socioeconómico y agrario

Cuando el Frente Sandinista toma el poder por las armas en 1979, la situación de tenencia de la tierra en Nicaragua estaba caracterizada por un alto grado de concentración de la tierra. Por ello, miles de campesinos vivían en estado de extrema pobreza, o bien porque no poseían tierras y sufrían el desempleo buena parte del año, o porque tenían acceso a muy poca tierra, y tenían que migrar en búsqueda de trabajo temporal o de tierras vírgenes en las zonas inhóspitas del Atlántico.

*“En 1978, la situación de tenencia de la tierra en Nicaragua era extremadamente aguda por su alto grado de concentración. Existían unas 2 mil propiedades mayores de 500 manzanas que significaban la mitad de la tierra en fincas del país y de ellas 575 unidades concentraban el 37.5% del área en fincas. En el otro extremo 52 mil campesinos minifundistas que representaban más de la mitad de los propietarios registrados, poseían sólo 190 mil 108 manzanas, es decir, el 3.4 por ciento del total de las tierras bajo cultivo.”<sup>44</sup>*

El período se caracteriza por la ejecución de una reforma agraria que logrará tener un fuerte impacto en la estructura agraria, reduciendo el latifundista privado de 37 % de la tierra en fincas a 6 %. La reforma agraria cuyo contenido detallaremos más adelante, fue esencialmente impulsada y realizada desde y por el gobierno Sandinista, a través del INRA. Se dejó poco espacio a las organizaciones campesinas fuera de la mera aplicación de las políticas y se puede apreciar que no se siguió promoviendo la movilización popular que había permitido años atrás la victoria del FSLN. La reforma agraria privilegió proyectos "modernizantes", por un lado grandes empresas estatales, conocidas como Empresas del Area Propiedad del Pueblo, y por otro lado cooperativas de producción sin responder a las aspiraciones de la mayoría de los productores pobres de tener acceso a la propiedad individual.

La situación de guerra que prevaleció durante la mayor parte del periodo tuvo fuertes repercusiones en los procesos de transformación agraria, haciendo en particular evolucionar la política del gobierno revolucionario hacia unas formas de distribución de la tierra más conforme con los deseos de los campesinos, en las cuales se aceptaban sistemas de producción individuales. La guerra también detuvo el avance de la frontera agrícola, haciendo que amplias zonas se vaciaran de su población por ser constantemente el teatro de los enfrentamientos bélicos entre el Ejército Popular Sandinista y las fuerzas de la Resistencia.

El manejo macro-económico del periodo generó distorsiones tan fuertes que, antes de cualquier imposición de las instituciones financieras, el Gobierno Sandinista tuvo que hacer el mismo su propio ajuste cuando los volúmenes de ayuda externa se redujeron drásticamente con la evolución de los países del bloque socialista. El giro a 180 grados que se da en 1988, con la supresión de los subsidios al sector agropecuario, puso en peligro por su precipitación la viabilidad económica de muchos actores del sector reformado.

### 2.6.2 El marco jurídico de la reforma agraria Sandinista

La reforma agraria se apoyó en diversas leyes y decretos:

- ✓ Los Decretos 3 y 38, que confiscaron las propiedades de la familia Somoza y de los allegados a su régimen. Los Decretos 3 y 38 afectaron 1.400.000 manzanas que incluyeron al inicio propiedades que no eran confiscables pero que quedaron expropiadas en virtud del Decreto No. 329 del 29 de febrero de 1980. Aparece abiertamente en la legislación, la figura de la confiscación.

<sup>44</sup> Jaime Wheelock Román In “La Verdad sobre La Piñata”.

"Artículo 1: *Se faculta al Procurador General de Justicia para que de inmediato proceda a la intervención, requisición y confiscación, de todos los bienes de la familia Somoza, militares y funcionarios que hubiesen abandonado el país a partir de Diciembre de 1977. Una vez intervenidos, requisados o confiscados estos bienes, el Procurador General de Justicia remitirá todo lo actuado a las autoridades correspondientes.*" Ver decreto No. 3 del 20 de Julio de 1979.

- ✓ Además del anterior, son dictados un conjunto de Decretos de carácter confiscatorio como el Decreto 760 (Ley de Ausentes), el 282 a personas intervenidas que no se presentasen a defenderse ante Procuraduría durante un periodo determinado y el 1074 (confiscación a rebeldes de la contra condenados por sentencia judicial, a una pena mayor a los cinco años.
- ✓ La Ley de Reforma Agraria del 19 de Julio de 1981, reformada por la Ley 14 el 11 de enero de 1986 cuyos ejes fundamentales son los siguientes:
  - a) atacar el latifundio improductivo de conformidad a causales y procedimientos especiales claramente establecidos en su articulado;
  - b) regular las indemnizaciones a propietarios afectados;
  - c) normar las asignaciones de tierras;
  - d) controlar el mercado de la tierra y
  - e) crear una jurisdicción agraria de carácter especial.

### **Ley de Reforma Agraria del 19 de Julio de 1981 (extractos)**

**Artículo 1.** *La presente Ley garantiza la propiedad de la tierra a todos aquellos que la trabajan productiva y eficientemente*

**Artículo 2.** *Se declaran afecta a la Reforma Agraria:*

- a) *Las propiedades ociosas o deficientemente explotadas en manos de personas naturales o jurídicas que sean propietarios de más de 500 manzanas en la Zona A, y más de 1000 manzanas en la Zona B;*
- b) *Las tierras que a la fecha de emisión de la presente Ley estén dadas en arriendo o cedidas bajo cualquier otra modalidad, cuyos propietarios posean más de 500 manzanas en la Zona A, y más de 1000 manzanas en la Zona B;*
- c) *Otras tierras que a la fecha de emisión de la presente Ley no están siendo trabajadas directamente por sus dueños si no por campesinos en mediería, aparcería, colonato y precarismo u otras formas similares de explotación campesina, así como por cooperativas y otras formas asociativas; se exceptúan únicamente aquellos casos en que el propietario de la tierra posea menos de 50 manzanas en los Departamentos de Chinandega, Leon, Managua, Masaya, Carazo, Granada y Rivas, y menos de 100 manzanas en el resto del país;*
- d) *Las propiedades en abandono*

Nota: el artículo 5 precisa que la Zona A comprende Chinandega, Leon, Managua, Masaya, Carazo, Granada y Rivas, Matagalpa y Jinotega y la zona B el resto del país.

La Ley de Reforma Agraria permitió afectar aproximadamente unas 800,000 manzanas.<sup>45</sup>

Validando estos esfuerzos, la Constitución política de 1986 recoge, por primera vez en Nicaragua, el principio de la función social de la propiedad supeditada a los intereses económicos de la nación y establece como principio la eliminación del latifundio improductivo<sup>46</sup>.

No todas las tierras distribuidas para fines de reforma agraria fueron obtenidas por la aplicación de los decretos y leyes anteriores. La negociación con propietarios privados constituyó una vía importante de adquisición de propiedades. Se efectuaron compras de más de 300 propiedades para reasentar campesinos desplazados de guerra en los años 1985/1986 y en general para fines de reforma agraria en fincas que no podían ser expropiadas por no llenar los requisitos establecidos por la ley y otras 500 propiedades en las distintas regiones del país, con el objetivo de dar respuesta a beneficiarios de la reforma agraria en situaciones no tipificadas por la Ley de Reforma Agraria.

<sup>45</sup> No solo las tierras ociosas sin también las tierras trabajadas indirectamente mediante arrendamiento, mediería y aparcería podían ser afectadas, como se aprecia en el recuadro. Estas últimas causales no fueron aplicadas sistemáticamente, y en realidad, se llegó con el tiempo a la conclusión que había sido un error formular la ley de forma tal que podía afectar también a sistemas de trabajo tradicionales de los pequeños productores que tenían su racionalidad y sus buenas razones de existir.

<sup>46</sup> En algunos casos se establecieron relaciones de arrendamiento forzoso para propiedades que ya estaban en arriendo a fines de estimular la producción agrícola y favorecer al arrendatario.

La reforma agraria Sandinista permitió la creación de un amplio sector de fincas estatales, que no respondía a un concepto de redistribución de la tierra. Se dieron pocas evoluciones en los sistemas de producción y en las relaciones laborales, limitándose todo a un cambio de dueño de la unidad productiva. Las Empresas Propiedad del Pueblo, o sea las empresas estatales que manejaba el Gobierno en el sector agrario, tenían un régimen especial y estaban reguladas por la "Ley de Empresas de Reforma Agraria". Los trabajadores, asalariados estaban agrupados en sindicatos (Asociación de los Trabajadores del Campo).

La reforma agraria Sandinista estableció al inicio como condición para la entrega de tierras a los campesinos pobres su organización en cooperativas de producción. Aunque no haya existido una tradición cooperativa en el país, se proyectó ideológicamente la cooperativa como un trampolín para avanzar hacia otras "formas superiores de producción", con la ambición de tener estructuras de producción modernas parecidas a las grandes empresas del APP. El carácter obligatorio de la cooperativización para tener acceso a la tierra trajo como consecuencia una debilidad congénita que se expresó a lo largo de los años por mucha rotación en los socios. Las Cooperativas de Producción se regulaban por la "Ley especial de Cooperativas Agropecuarias".

Este miedo a la "recampesinización"<sup>47</sup>, cumplía con la tradición de comportamiento de los grupos dominantes a lo largo de las épocas históricas anteriores. Las reticencias para la entrega de tierras a campesinos independientes permanecieron vivas durante la mayor parte del periodo y solo la presión de la guerra llevó el gobierno Sandinista a flexibilizar su política al respecto. En el final del periodo, algunas empresas estatales de reforma agraria, se fueron fraccionando y algunas desaparecieron, siendo las tierras traspasadas en parte o en totalidad a beneficiarios de la Reforma Agraria bajo la forma de cooperativas o a productores individuales.

El Instituto de Reforma Agraria también realizó una masiva titulación agraria a precaristas ubicados en proyectos del extinto IAN y en la frontera agrícola (conocida como la titulación especial) y en otros casos entregó títulos a desplazados de las zonas de guerra.

El proceso de cambios en la estructura de tenencia de la tierra obedeció a la idea de devolver a los campesinos expropiados todo aquello que le había sido arrebatado en otras épocas, pero con la prioridad de conformar un sistema de producción moderno, inspirado de los que imperaban en los países socialistas. De tal manera que el concepto político predominó a la vez sobre la búsqueda de una optimización económica del uso de los recursos y sobre la consolidación legal de los cambios generados por la reforma agraria. De hecho, uno de los mayores problemas legales consiste en que la mayoría de las propiedades objeto de confiscación y expropiación no fueron registradas a nombre del Estado<sup>48</sup>. En 1993, se estimaba en un millar, los casos de propiedades a ser indemnizadas que no habían sido traspasadas a nombre del Estado<sup>49</sup>. Un estudio realizado en la misma época, apuntaba que el "78% de las propiedades investigadas permanecen a nombre de los antiguos propietarios"<sup>50</sup>.

Las consecuencias fueron muy graves, tanto para los beneficiarios de la reforma agraria como para el país en su conjunto.

### ***2.6.3 La evolución de los sistemas de administración de derechos de propiedad***

Durante la época Sandinista, el centralismo hace que se tiende a retornar a la tendencia de adquirir el derecho de propiedad desde el accionar de los gobernantes. La titulación se vuelve la forma dominante de adquisición cuando el Estado tiene la posibilidad de estar directamente involucrado en el proceso

- ✓ para tierras de reforma agraria propiamente dichas, obtenidas a raíz de la aplicación de las leyes correspondientes,

<sup>47</sup> que constituye sin embargo el objetivo de lo que a nuestro parecer es una verdadera reforma agraria.

<sup>48</sup> Y posteriormente (después de 1990), el Estado no quiso hacer uso de los instrumentos legales existentes para resolver dicha situación, como es el caso del decreto 370/90 que facultaba al Procurador General de Justicia intervenir en estos casos.

<sup>49</sup> Merlet, Quintero, Matus, Pommier, Consolidación del estado de derecho y promoción del despegue económico en el campo. Informe Final, Nicaragua, Sept 1994.

<sup>50</sup> IPADE, Diagnóstico legal de las empresas del APT beneficiarias del proyecto CEE, Marzo 1993.

- ✓ bien para tierras negociadas que pudieran haber dado lugar a la entrega de escrituras públicas,
- ✓ bien de tierras poseídas por productores en "tierras nacionales".

En esta etapa, los mecanismos de adquisición de propiedad mediante la vía de la prescripción ordinaria y extraordinaria se mantuvieron suspensos. Se giraron instrucciones a los jueces de no tramitar más títulos supletorios.

De una forma general, el centralismo del Estado y la fuerza que tenía el MIDINRA jugó un papel real para que se dejará pendiente la actualización del Catastro. No se propusieron cambios en materia de Derecho Civil, a pesar de haber tenido la posibilidad de hacerlo con una relativa facilidad por la posición hegemónica que tenía el FSLN. Sin embargo los órganos agrarios materializados en el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y posteriormente Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria significaban en realidad verdaderos cambios en relación a lo que establecía el Código Civil: se concedía a estas instituciones facultades jurisdiccionales, contra todo lo establecido en el Código Civil; eran órganos que, amparados en la Ley, violentaban los principios de un derecho de propiedad absoluto e inviolable y entregaban títulos de reforma agraria como un instrumento nuevo, que no existía en el Código Civil, pero sí en la Ley de Reforma Agraria.

Los "títulos de reforma agraria" garantizaban al Estado unos derechos de intervención futuro en la administración de la tierras: las limitaciones que contienen hacen que la mayoría de sus beneficiarios no podían enajenar sus derechos.

*"Arto. 28 .... a los beneficiarios..... el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, extenderá mediante acuerdo y de manera gratuita el correspondiente título de Reforma Agrario, que sólo podrá ser enajenado o gravado<sup>51</sup> por las siguientes causas:*

- A) *por herencia, en forma indivisa;*
- B) *Como aportación a una cooperativa agropecuaria;*
- C) *Como garantía ante las instituciones financieras para la obtención de habilitaciones agropecuarias.*

*En los casos de campesinos comprendidos en proyectos especiales de Reforma Agraria, se facultará al asignatario para realizar actos de disposición del dominio, previa autorización del Ministerio de desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria."*

La excepción a estas restricciones a la propiedad se aplicó en los casos de Proyectos Especiales de Titulación que se referían inicialmente a las tierras tituladas a beneficiarios ubicados en proyectos del extinto IAN y posteriormente a desplazados de guerra que recibieron tierras en otras zonas.

El mecanismo de los títulos de reforma agraria, sustituyó para el campesinado del sector reformado toda forma ordinaria de adquisición, siendo el órgano de administración de esos derechos el INRA o el MIDINRA. Por esa razón, es válido hablar de un régimen de tenencia específico, que no se identifica con el régimen ordinario de propiedad.

En esta etapa el sistema de solución de conflictos agrarios a través del poder judicial es asumido parcialmente por la jurisdicción especial de carácter administrativo, que permitía o facultaba en la Ley de Reforma Agraria de ese período, al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, como parte de su competencia. La creación de los tribunales agrarios como órganos jurisdiccionales adscritos al poder ejecutivo otorgó al MIDINRA facultades para la solución de conflictos agrarios en primera instancia y expropiación de fincas rústicas. En este período la mediación administrativa en el caso de los conflictos agrarios es de mucho peso e importancia, lo cual se expresa en las leyes vigentes de la época

<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> el subrayado es nuestro

<sup>52</sup> Ver Artos. 2, 17, 22 y 36 de la Ley de Reforma Agraria.

#### 2.6.4 *El estatuto de autonomía en la Costa Atlántica*

El Gobierno Sandinista, como un acto histórico de reconocimiento a los derechos de las comunidades indígenas, y después de enfrentarse con serias dificultades militares y políticas con estos sectores de la población al inicio de su periodo, promulgó el 7 de septiembre de 1987 el Estatuto de Autonomía de las Dos Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, (Ley No. 28).

Esta Ley tiene una finalidad que se descompone en tres propósitos básicos:

- ✓ la garantía y plena vigencia de los derechos fundamentales de los indígenas como individuos y como personas (protección, mantenimiento y desarrollo de la cultura, defensa de su tradición histórica y sus formas de gobierno,
- ✓ el reconocimiento de su libertad religiosa y en términos generales, el pleno reconocimiento de las identidades étnicas diferenciadas para construir desde ellas la “unidad nacional”;
- ✓ el reconocimiento de la propiedad de la tierra y el pleno acceso y aprovechamiento de los recursos naturales de dicha tierra según los modelos tradicionales de tenencia y de uso, como factores esenciales básicos para asegurar la vida de las comunidades y derecho de ejercer una activa participación en el diseño de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales.

El Arto. 181 de la Constitución Política señala la forzosa definición de las relaciones “con el poder ejecutivo y legislativo y con los municipios”. Es claro, de acuerdo con esto, que se demanda por lo menos la determinación de seis tipos de relaciones; las que deben o pueden darse entre las instancias del Gobierno Central y los Gobiernos regionales; entre el gobierno regional y los municipios; entre el Gobierno Regional y las comunidades y gobiernos de éstas; entre los gobiernos de las comunidades indígenas y el Gobierno central; entre las comunidades y sus gobiernos y los municipios y sus autoridades; y entre las mismas comunidades y sus autoridades. La Ley de Autonomía muestra numerosos vacíos en la regulación de cada uno de estos tipos de relaciones, en particular en cuanto se refiere a las relaciones de las comunidades indígenas con los órganos de los Gobiernos Central y Regional y las relaciones que puedan mantener entre ellas mismas.

La Ley de Autonomía, además de esbozar algunos principios fundamentales de carácter general, deja sentadas bases para la Autonomía de las Comunidades Indígenas, reivindicada constantemente por estas desde épocas históricas anteriores. Sin embargo, no fue nunca reglamentada y aunque esté acorde con la Constitución de la República, su aplicación presenta a veces contradicciones con otros cuerpos jurídicos. Señalemos por ejemplo la inexistencia de procedimientos reglamentados para el reconocimiento de las tierras de comunidades y la inexistencia de títulos específicos que se apliquen al régimen de propiedad comunal.

#### 2.6.5 *La época de la transición*

Se llama *periodo de transición* el lapso de tiempo que va desde la pérdida de las elecciones por el FSLN (25 de febrero de 1990) hasta la entrega del poder al equipo de Doña Violeta Barrios de Chamorro (25 de abril de 1990).

Este periodo constituye una etapa muy importante, ya que se promulgan un conjunto de nuevas leyes y se genera un proceso de titulación masiva a las cooperativas que tenían documentos provisionales.

Durante unos diez años, el Gobierno Sandinista había impulsado una reforma agraria basada en un proceso de expropiación y confiscación, así como de entrega de tierras a través de títulos de reforma agraria, emitidos de manera administrativa y en virtud de la Ley de Reforma Agraria<sup>53</sup>. Se habían acelerado los procesos de adquisición de tierras, dejando a un lado su formalización. En consecuencia, muchos de los títulos otorgados al campesinado no eran títulos completos, eran solamente documentos

<sup>53</sup> Durante el Gobierno Sandinista se dieron expropiaciones y confiscaciones. Las expropiaciones implicaban indemnización mientras las confiscaciones no implicaban ningún pago. En las expropiaciones los sandinistas pagaban después de haber efectuado la expropiación, en contradicción abierta con la declaración internacional de derechos humanos. Una parte de las indemnizaciones fueron iniciadas durante el Gobierno Sandinista. En ambos casos, expropiación y confiscación, la debilidad estuvo centrada en que los trámites fueron de carácter administrativo y no judicial, y por lo tanto, frágiles.

provisionales, con redacción semejante a la de los títulos definitivos establecidos en la Ley de Reforma Agraria, pero sin antecedentes registrales. Las Leyes promulgadas y las acciones ejecutadas en materia de propiedad agraria en este período tenían como objetivo culminar de manera rápida todo aquello que estaba inconcluso, sellar todo aquello que aún estaba abierto.

Para entender mejor la amplitud del problema, vale precisar que el 70% de los títulos<sup>54</sup> que se habían emitido con anterioridad a esa fecha, eran títulos provisionales, que no se podían inscribir en los Registros Públicos, ya que no contenían los antecedentes registrales y habían sido otorgados con la intención de ser transitorios. A la vez, muchos de los beneficiarios originales, cuyos nombres aparecían en el título provisional ya no eran socios de las cooperativas, por lo que se intentó actualizar dicha información. Todos estos títulos corrían el peligro de no ser reconocidos durante la nueva administración. Solamente el 30% de los beneficiarios tenían títulos de reforma agraria definitivos debidamente extendidos e inscritos en el registro de actas del INRA. Además, los linderos de todos estos títulos eran muy generales y el área establecida muy aproximada pero no exacta. De hecho, con este proceso, el Estado no corrigió ni las deficiencias técnicas de los títulos provisionales (linderos, superficie), ni las deficiencias legales relacionadas con el traspaso de estas propiedades a nombre del Estado.

Examinaremos sucesivamente las tres leyes esenciales para el análisis de la situación de la propiedad rural, las leyes 84, 87, y 88.

#### 2.6.5.1 Ley 84

El 22 de Marzo de 1990 fue promulgada la “Ley de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales” Ley No. 84, publicada en el Diario Barricada del Domingo 1 de Abril de 1990, fecha en que se inició su vigencia.

Una primera Ley de Cooperativas Agropecuarias promulgada en 1981<sup>55</sup> regulaba la empresa autogestionaria, campesina con un abierto intervencionismo del Estado. Definía además los modelos típicos de organización cooperativa, elaborados a partir de la experiencia de las cooperativas de producción, por lo que dejaba algunos vacíos legales con relación a otras formas de asociación o cooperación y concedía la facultad del Registro Cooperativo al INRA.

La Ley No. 84, trató de enmendar los errores de la anterior y de llenar los vacíos que había dejado aquella, ampliándola para cualquier forma asociativa de cooperación agraria; eliminó el intervencionismo del Estado, trasladando el Registro Cooperativo al Ministerio del Trabajo. Un punto importante de esta Ley es el Arto. 50 que establece que

"Las Cooperativas organizadas con anterioridad a la promulgación de la Ley, inscritas provisionalmente en el Registro Nacional de Cooperativas Agropecuarias, se consideran Cooperativas en Formación o Precooperativas y gozarán de los mismos derechos y deberes propios que las constituidas legalmente."

Esta disposición protege a las cooperativas que no tenían aún su personalidad jurídica y las hace actuar con los mismos derechos de las ya constituidas.

En cuanto al aspecto de la propiedad de la tierra de las Cooperativas, el Arto. 51 establece que:

"las tierras y demás medios de producción asignados por el Gobierno revolucionario a las cooperativas, independientemente de que hayan sido constituidas, se considerarán aportadas por los asociados, como parte del patrimonio original de las mismas, por lo que deberá incluirse el valor de los mismos en el capital aportado."

<sup>54</sup> No existe en las instituciones nacionales (OTR, OOT...), ningún dato concreto para cuantificar la magnitud de esta situación en términos de número de manzanas.

<sup>55</sup> Decreto No. 826 del 17 de Septiembre de 1981.

### 2.6.5.2 Ley 87

La Ley No. 87 de Marzo de 1990, Ley de Traslado de la Jurisdicción y Procedimientos Agrarios al Poder Judicial, trasladó al Poder Judicial las facultades jurisdiccionales de órganos administrativos como el MIDINRA y el Tribunal Agrario, estructurando un proceso sumario especializado y expedito a pesar de haberse establecido la casación como tercera instancia.<sup>56</sup>

Esta Ley deroga la mayor parte del articulado de la Ley de Reforma Agraria y expresamente los Artos. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 32, 36 y 37 y remite el procedimiento expropiatorio a la Ley General de Expropiación, dejando sin embargo vigentes las causales de afectación.

Se debe considerar al respecto de esta Ley, que con anterioridad a la misma, la jurisdicción agraria estaba centralizada por los órganos especiales administrativos como el Ministerio de desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria y el Tribunal Agrario. Es a partir de la misma, que estas funciones jurisdiccionales son trasladadas al poder judicial, con lo que se cierra una etapa jurisdiccional que sentó precedentes importantes en la historia jurídica de Nicaragua.

### 2.6.5.3 Ley 88

La Ley No. 88 de marzo de 1990, o Ley de Protección a la Propiedad Agraria, constituyó una segunda reforma a la Ley de Reforma Agraria. Su adopción obedeció principalmente a la preocupación que tenía el Gobierno Sandinista, al perder las elecciones de 1990, de dejar en una situación legal precaria el 70 % de los beneficiarios de la reforma agraria.

Ante la imposibilidad de finalizar en muy poco tiempo los procedimientos normales que hubieran permitido transformar los títulos provisionales en definitivos<sup>57</sup>, el gobierno optó por hacerlo por ley, estimando que los problemas que podían aparecer en el manejo del Registro Público de la Propiedad Inmueble eran un mal menor frente a la indefensión en la cual hubieran quedado en la opción contraria el 70% de los beneficiarios de la Reforma Agraria<sup>58</sup>. Por lo tanto, el INRA procedió durante la transición a emitir nuevos títulos provisionales, actualizándolos en área, socios de las cooperativas y linderos, en la medida de lo que fue posible, la mayor parte de los títulos anteriores. De ahí viene en gran medida la duplicidad de área en los archivos que el actual gobierno conserva del periodo de la década de los 80. Según estimaciones nuestras, solamente unas 120,000 manzanas de la titulación realizada durante el periodo fueron áreas de nueva titulación.<sup>59</sup>

Las asignaciones de tierras que beneficiaron a dirigentes sandinistas y que se conocen como la parte agraria de la “piñata”, podrían estar por lo tanto relacionadas con estas nuevas titulaciones. Desgraciadamente no existe información consistente al respecto por lo que resulta hoy muy difícil saber la verdad acerca de su magnitud.

La Ley 88 convierte en definitivos los títulos provisionales que habían sido otorgados por el Estado a campesinos en el período 79/90, pues antes eran documentos transitorios en tanto el Estado concluía el traspaso de propiedades a su favor para posteriormente titularlas de manera definitiva. Abrió la

<sup>56</sup> “Arto. 1. De conformidad con lo establecido en el Arto. 199 de la Constitución Política, se traslada la Jurisdicción Agraria al Poder Judicial, como función especializada. La Corte Suprema de Justicia regulará lo concerniente, de conformidad a las facultades que le confiere el Arto. 164, incisos 1 y 5 de la Constitución Política y el decreto No. 303 del 25 de enero de 1988, publicado en la Gaceta número 30 del 12 de febrero de 1988” (Ver Ley No. 87 Ley de Traslado de Jurisdicción y Procedimiento Agrario).

<sup>57</sup> A la fecha de promulgación de esta Ley, el Estado se veía imposibilitado de transferir el dominio de las propiedades a los asignatarios de la reforma agraria, ya que la mayor parte de las fincas se encontraban todavía inscritas a favor de los propietarios anteriores, habiendo quedado inconclusos los procesos de legalización de bienes adquiridos por el Estado de una u otra forma.

<sup>58</sup> Con la promulgación de la “Ley de Protección a la Propiedad Agraria”, no se resolvieron por supuesto todas las deficiencias de procedimiento anteriores pero se dejó por lo menos en manos de éstos un instrumento que les permitiera pelear sus derechos con un poco más de fuerza legal.

<sup>59</sup> El resto de área, al haber sido entregado en años anteriores, no debería por lo tanto ser objeto de una duda sistemática en la actualidad. Sería lógico concentrar hoy la revisión hecha por la OOT en los posibles abusos en las áreas nuevas desmembradas del sector de las empresas de reforma agraria.

posibilidad de inscribirlos en los Registros Públicos, ya que permitió la transferencia directa del Estado al Beneficiario.

“Arto. 2. Los títulos de Reforma Agraria provisionales o definitivos que, a la fecha de promulgación de la presente Ley han sido entregados a los asignatarios del proceso de Reforma Agraria, constituyen el instrumento legal que les otorga de manera gratuita la propiedad de la tierra y el derecho de poder ejercer la plena disposición del dominio y posesión. En consecuencia, podrán vender, ceder, traspasar, heredar y efectuar cualquier otro tipo de enajenación”.

"Arto. 3: Los Registradores Públicos de la Propiedad Inmueble, a solicitud de los interesados, deberán proceder a inscribir sin mayor trámite ni costo, los Títulos de Reforma Agraria, sean provisionales o definitivos, con la sola presentación de los mismos; para los primeros deberá abrirse nueva cuenta registral y efectuar en período posterior, las respectivas cancelaciones de los antecedentes, mediante solicitud de los interesados u organismos que los representen, señalando los datos registrales.”

Por otro lado, la Ley No. 88 dejó establecida la libre disposición del dominio sobre las tierras para los beneficiarios de la reforma agraria, facultándolos a enajenar las mismas bajo cualquier forma, derecho que se encontraba restringido por el Arto. 28 de la Ley de Reforma Agraria.

La característica principal de la Ley No. 88 es su transitoriedad, ya que únicamente normó los derechos de los beneficiarios que habían recibido tierras a la fecha de su promulgación.

Por la importancia de la Ley No. 88, es necesario referirse en el presente estudio a la problemática específica generada por esta Ley.

La Ley de Reforma Agraria emitida por el Gobierno Sandinista (Decreto 782 de 19 de Julio de 1981 y sus reformas en Ley No. 14 del 11 de Enero de 1986) establece el Título de Reforma Agraria como el instrumento que el Estado otorga al campesino para legalizarles las tierras asignadas. Sin embargo, los derechos así otorgados según el Arto. 28 de la Ley se limitan a permitir la transferencia únicamente en casos de herencia, a una cooperativa, o para gravarlos ante el Sistema Financiero Nacional, salvo casos de Proyectos Especiales de Titulación determinados a criterio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria en que los beneficiarios tienen la libre disposición de los bienes.

La Ley No. 88 del 2 de Abril de 1990, en su Artículo 2, libera las limitaciones a que se refiere el Arto. 28 de la Ley de Reforma Agraria y establece que los derechos otorgados a los beneficiarios de títulos de reforma agraria emitidos a la fecha de promulgación de dicha Ley, pueden ser enajenados bajo cualquier forma, estableciendo también para los mismos la categoría de título de reforma agraria provisional y definitivo. Ello significa, que el Arto. 28 de la Ley de Reforma Agraria fue reformado a través del Arto. 2 de la Ley No. 88 para efectos de los Títulos de Reforma Agraria otorgados a la fecha de promulgación de dicha Ley. El Arto. 28 de la Ley de Reforma Agraria queda intacto y solamente fue reformado de forma temporal debido a la transitoriedad de la Ley 88 para efectos los títulos entregados a esa fecha.<sup>60</sup>

Se afirma comúnmente que la Ley No. 88 “Ley de Protección a la Propiedad Agraria” trajo el desorden a los Registros Públicos por provocar la pérdida del tracto sucesivo. Sin embargo, hemos podido comprobar, que, históricamente, siempre han habido en cierta medida desórdenes registrales, e incluso pérdidas del tracto sucesivo por ciertos tipos de adquisiciones, aceptadas sin embargo legalmente<sup>61</sup> y por disfunciones en el Registro Público. Las Leyes de demarcación reactivadas con Zelaya, también ocasionaron sus desórdenes registrales. Durante la época de Somoza, los Registros públicos inscribieron propiedades por dos veces a distintas personas sobre contratos otorgados por el IAN a los beneficiarios. Así es que cada Gobierno ha puesto un grano de arena en el desorden registral y el sistema crea un clima adecuado para que aumente la desorganización en los registros públicos<sup>62</sup>. Uno de los problemas ha sido la falta de homogeneidad en los procedimientos de inscripción, en los libros que lleva cada registro, en la numeración asignada a cada inmueble, de tal manera que en este último caso, existen números

<sup>60</sup> Señalemos que actualmente, no son transferibles durante 5 años los derechos de los beneficiarios que han recibido títulos de reforma agraria, de acuerdo a la nueva Ley de la propiedad Ley No. 278 Ley sobre propiedad reformada urbana y agraria.

<sup>61</sup> ver la parte 2 de este estudio relativa a los procedimientos.

<sup>62</sup>

repetidos, y la falta de orden y continuidad para el envío de las copias de los certificados catastrales cuando se inscribe una propiedad, para que el Catastro actualice al propietario.

No es tan cierto, por lo tanto, que la Ley No. 88 haya sido la que vino a desordenar el Registro Público. Los problemas de alguna manera eran anteriores a la ley y se agudizaron por la forma de aplicar el mandato de la ley de abrir para cada título provisional presentado una nueva cuenta registral.

- ✓ En algunos Departamentos del país, estos títulos se inscribieron en la Sección de Derechos Reales, Libro de Propiedades, dándole continuidad al tracto sucesivo, por lo que se no se perdió la historia registral de la propiedad;
- ✓ En otros, los títulos se inscribieron en el "Libro de Anotaciones Preventivas", es decir, en inscripciones provisionales, renovables cada seis meses, lo que lógicamente genera inestabilidad e inseguridad en el beneficiario.
- ✓ En otros casos, los registradores abrieron un "Libro de Inscripciones Agrarias" que se consideraban fuera del marco de la Ley de Registros.

Sin embargo, en la actualidad, la mayor parte de los Registros han trasladado las anotaciones preventivas de los títulos de reforma agraria a Derechos Reales. Las consecuencias de inscribir los títulos en anotaciones preventivas y en Libros de títulos de Reforma Agraria, éstos últimos inexistentes en la Ley del Registro Público, han sido fundamentalmente de causar perjuicio en los beneficiarios, cuando han tenido que enfrentar juicios con los antiguos dueños y aún con el Estado.

La inestabilidad se fundamenta en el hecho de que los propietarios anteriores aprovecharon el vacío o la incertidumbre para sus alegatos jurídicos de reclamación en tanto estuvo vigente el Arto. 11 del Decreto 11-90 que permitía la inscripción de la resolución de la Comisión de Revisión de las confiscaciones. Así algunos propietarios inscribieron dichas resoluciones en el siguiente asiento, porque el título del beneficiario no se encontraba inscrito en ese asiento, como debió ser, sino en el libro de inscripciones agrarias o abriéndole una cuenta nueva en Derechos Reales como si se tratase de una desmembración (tal es el caso del Registro de Managua) <sup>63</sup>.

## **2.7 El "problema de la propiedad" en el periodo actual**

### **2.7.1 Periodo del gobierno de la UNO**

#### 2.7.1.1 El contexto

El 25 de abril de 1990 asume el Gobierno de la Señora Violeta Barrios de Chamorro. Este período de 1990/1996, está caracterizado por un firme proceso de pacificación y reconciliación nacional que se da después que el país ha sufrido los efectos de una guerra prolongada por décadas.

La pacificación permite la reapertura de la frontera agrícola a gran escala. El despale y los movimientos migratorios se intensifican dramáticamente.

En el campo económico, la aplicación de una política de ajuste estructural se intensifica, lográndose resultados evidentes en el control de la inflación.

En torno a la propiedad, las principales evoluciones fueron :

- ✓ Establecimiento de un mecanismo para asegurar una indemnización a los propietarios privados que habían sido afectados por la reforma agraria.
- ✓ Revisión de los títulos de reforma agraria otorgados durante el período de la transición.

---

<sup>63</sup> Pensando en la situación actual de inminente apertura de los tribunales arbitrales, todo ello fortalece, en un juicio planteado, los soportes que brindan todas las posibilidades de una sentencia en contra del beneficiario.

- ✓ Aprobación de la primera Ley No. 209 o Ley de Estabilidad a la Propiedad Urbana y Rural y un conjunto de decretos que vienen a reformar leyes lo que provoca un cuestionamiento a su carácter constitucional.
- ✓ Privatización de las áreas del sector de las empresas de reforma agraria.

Se dan por lo tanto durante el periodo numerosos traspasos de propiedades rústicas (e industriales y urbanas) a través de mecanismos excepcionales, o sea mecanismos que no corresponden con un funcionamiento normal del mercado. Se hicieron también algunas compras de tierras en mínima escala para satisfacer la demanda insatisfecha de sectores de la Resistencia.

### 2.7.1.2 La Privatización en el sector rural

La privatización en este período no estuvo regulada por una Ley que estableciese las bases de un proceso tan complejo y tan debatido. Ello ocasionó desórdenes y políticas poco claras en el desarrollo de la privatización.

El Decreto 7-90 del 2 de Mayo de 1990 crea la Junta General de Corporaciones Nacionales del Sector Público (CORNAP) con el objeto de autorizar la privatización de las corporaciones del Estado, sus empresas y activos, asumiendo las facultades y funciones de los Ministerios que tenían adscritas dichas empresas.

La promulgación del Decreto 11-90<sup>64</sup>, complementario del Decreto 7-90 para efectos de la privatización, constituye la estrecha base legal para el desarrollo del proceso de privatización de bienes del Estado en el sector agropecuario y agroindustrial.

Si estos dos decretos (7-90 y 11-90) constituyeron la piedra angular del proceso de privatización, no determinaron criterios, sujetos, derechos y obligaciones con relación a todo este marco específico, creando solamente la base institucional de la misma: CORNAP y Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones.

Los beneficiarios de este proceso fueron:

- ✓ retirados del Ejército sin ocupación y con el compromiso del gobierno de entregarles tierras en el marco de la política de reducción de dicha institución.
- ✓ obreros y funcionarios de las empresas estatales denominada por su ley creada "de reforma agraria";
- ✓ desmovilizados de la resistencia en el marco de la política de pacificación del país con el cese de la guerra en Nicaragua, a fin de brindarles ocupación en cumplimiento de los acuerdos de paz.
- ✓ propietarios originales a los que les fue devuelta su propiedad con base en resolución favorable de la Procuraduría de Justicia.
- ✓ personas naturales o jurídicas con capacidad para comprar empresas APP (pe. ingenio TIMAL).

En la práctica el procedimiento de traspaso fue el siguiente:

- definición e identificación por el Estado, de las propiedades a entregar a los beneficiarios por cada grupo de empresas (ganaderas, cafetaleras, arroceras, etc.), así como de las propiedades a devolver a sus dueños originales.<sup>65</sup>
- definición de los beneficiarios por cada grupo de los mismos, presentando los correspondientes listados de propiedades y sujetos ante la CORNAP.

---

<sup>64</sup> "Arto. 1 Créase la Comisión Nacional de Revisión, la cual estará integrada por el Procurador General de Justicia y por cuatro personas designadas directamente por el Presidente de la República entre personas de reconocida honestidad, integridad y solvencia moral, quienes tomarán posesión ante el mismo. Esta Comisión queda facultada para proceder a la revisión de todas las confiscaciones y ejecutadas por el Gobierno anterior bajo las leyes y decretos confiscatorios, expropiatorios de reforma agraria y los que de una u otra forma privaron de sus bienes, derechos y acciones a personas naturales o jurídicas, respetando los derechos de los campesinos, de las cooperativas que cumplan su función social y económica y de las personas menos privilegiadas".

<sup>65</sup> Ver los "Acuerdos de la Privatización" entre los sectores beneficiarios y el Gobierno.

- negociación de valores de los bienes con representantes de los beneficiarios, incluyendo muebles, inmuebles, mejoras e infraestructuras; en estos casos la CORNAP contaba con un inventario y ambas partes hacían sus propuestas de valores hasta llegar a un acuerdo.
- firma de contrato de "guarda y administración" que consistió en la etapa previa para la suscripción de un contrato más formal en tanto se creaban las condiciones legales para este fin.
- suscripción de "contrato de arrendamiento con opción a compra". Este contrato tenía como plazo un año (o dos), durante el cual el Estado se comprometía a vender la propiedad al beneficiario siempre que éste ejerciese su opción de compra al finalizar el período y hubiese cumplido con las obligaciones establecidas en dicho contrato, principalmente en lo que se refiere a la prohibición de traspasar sus derechos a otros, sin autorización de CORNAP.
- escrituración definitiva que en una parte muy importante de los casos no fue llevada a término por razones de orden legal y político.

### 2.7.1.3 Programa de Reforma Agraria

Mediante el Decreto No. 4-90 del 12 de mayo de 1990, se crea el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria. A pesar de ser un organismo tan importante en materia de desarrollo agrario, su funcionamiento es reglamentado solamente un año después de su creación.

El Programa de Reforma Agraria estuvo centrado principalmente en la entrega de tierras a la Resistencia y en la titulación de propiedades en proyectos del extinto IAN y algunas propiedades inscritas a favor del Estado con beneficiarios que tenían *constancias de asignación*.

3 "reformas agrarias" muy distintas !		
RA periodo Somoza	RA periodo FSLN	RA periodo UNO
Fundamentalmente proceso de colonización agraria en la frontera agrícola	Afectación masiva del latifundio ocioso y transformación de todas las fincas de los Somozas en empresas estatales y cooperativas de producción  Solo al final, amplia redistribución de la propiedad agraria a nivel individual, hecha en gran medida por los beneficiarios mismos	Prioridad a las indemnizaciones de los afectados por la RA anterior y a la revisión de las confiscaciones y expropiaciones  Compras de fincas y entregas de tierras a ex combatientes en una escala menor

A los ex miembros de la Resistencia no se vendieron las tierras. Estas fueron cedidas vía reforma agraria con la intervención del INRA. Existen convenios y acuerdos políticos para no solamente terminar la entrega de tierra a los desarmados sino también para legalizarles las tierras.<sup>66</sup>

Una tarea fundamental en este período, lo constituyó la investigación registral y en general la recopilación de información que sentarían las bases para el desarrollo del proceso de legalización financiado por el Banco Mundial/BID.

Así, el Decreto 38-91 del 2 de Septiembre de 1991 contiene la "Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria", establece que el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria tiene como objeto principal la dirección y aplicación de las políticas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y estará formado por un Consejo Directivo; asimismo establece que las facultades y atribuciones establecidas para el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA) en la Ley de Reforma Agraria serán asumidas por dicho Instituto.

### 2.7.1.4 Las Indemnizaciones

El Decreto Presidencial No. 51-92 del 30 de septiembre de 1992 crea la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones (OCI) como estructura adscrita al Ministerio de Finanzas, con el objeto de organizar, dirigir y ejecutar el proceso de indemnizaciones en favor de los afectados, confiscados, intervenidos o

<sup>66</sup> Hoy, este proceso todavía no ha concluido. Existe una fuerte presión de los ex combatientes de la Resistencia por la legalización de sus tierras y de tanto en tanto se levantan y ponen tranques en la carretera en señales de abierta protesta.

expropiados por el gobierno Sandinista durante la década del 79-90 previa resolución de la Procuraduría de Justicia.<sup>67</sup>

Este Decreto es reglamentado por el Acuerdo Ministerial No. 07-93 del 10 de marzo de 1993 que establece la organización y funcionamiento de la OCI, la que tendrá como estructura principal un Consejo Técnico y una Junta Directiva para la revisión, aprobación o denegación de los casos o solicitudes de indemnización.

Se establece en dicho reglamento como criterio de valoración el avalúo catastral y de la resolución emitida el interesado si no estuviese de acuerdo podrá interponer Reposición ante la misma Oficina y posteriormente si continúa en desacuerdo podrá interponer Revisión ante la misma Oficina y ésta remitirá el expediente al Ministro con el respectivo acuse de recibo para su fallo.

El reglamento establece que el interesado podrá renunciar a la reposición y revisión, si opta por el procedimiento arbitral en la determinación de los valores.

El procedimiento en la práctica basado en el reglamento es el de introducir una solicitud escrita a la OCI con los títulos de dominio, certificado registral, libertad de gravamen a la fecha de afectación, última declaración fiscal de bienes mobiliarios e inmobiliarios, carta del INRA sobre el inventario, resolución favorable de Procuraduría, en el caso de personas jurídicas, los estados de resultados.

Previo investigación de las deudas que gravan la propiedad y que el Estado asumió, el área legal revisa la documentación y si ésta se encuentra correctamente presentada, el expediente pasa a la Sección de valorización, la que remite a catastro la información para su debida valoración. Catastro se encarga de valorar la tierra, cultivo e infraestructura y la OCI se encarga de valorar maquinaria, equipos y semovientes.

Una vez valorados los bienes y descontados del monto de la indemnización los gravámenes o adeudos que pesaban sobre las propiedades en reclamo de indemnización, los casos pasan a aprobación ante el Consejo Técnico y si éste lo aprueba, la siguiente revisión la efectúa la Junta Directiva. Si ambos órganos aprueban el caso, se emite la resolución correspondiente y se notifica al propietario, el que si encontrándose de acuerdo deberá firmar el correspondiente finiquito.

El sistema de compensación se crea mediante el Decreto No. 66-92 del 15 de octubre de 1992 mediante el cual se establece que la forma de compensación será mediante Bonos de Pago emitidos por el Ministerio de Finanzas definiéndose como títulos valores transferibles por endoso, sujetos a mantenimiento de valor, fraccionables en denominaciones de C\$ 10000 como máximo a un plazo de 20 años y con un tres por ciento anual capitalizable de intereses pagaderos al vencimiento y respaldados con activos del Estado.

La Ley No. 180 de la Asamblea Nacional "Ley Especial de Valorización de Bonos de Pago por Indemnización amplió en su momento, la capacidad de adquisición de los Bonos y establece que las instituciones financieras aceptarán bonos como garantías de préstamos y avales y para cancelar las obligaciones fiscales establecidas en el Decreto No. 36-91 (es decir el impuesto que grava las casas adquiridas por la Ley No. 85 mayor a los 100 metros cuadrados). También podrán cancelarse obligaciones pendientes al 30 de junio de 1993 con instituciones como INE, INAA, TELCOR, INATEC e INSSBI, asimismo en la Dirección General de Aduanas.

Esta misma Ley establece en su Artículo 12 que el *finiquito* firmado al momento de recibir la indemnización por el propietario afectado, servirá de suficiente documento para inscribir el traspaso a favor del Estado y estará exento de impuestos.

---

<sup>67</sup> Las indemnizaciones constituyen uno de los pilares fundamentales para la estabilización del derecho de propiedad de los beneficiarios de reforma agraria. En la medida en que se estimula al sector de propietarios a recibir el pago de sus bienes, en esa medida los reclamos de recuperación de bienes disminuye de manera muy importante. En este período. Las indemnizaciones se tramitan con cierta agilidad. Esto permitió que durante los primeros años del Gobierno presidido por la Sra. Violeta Barrios de Chamorro los reclamos se incrementaban de manera administrativa para la obtención de las indemnizaciones.

### 2.7.1.5 Los decretos presidenciales

Algunos de los decretos que a continuación se relacionarán, fueron considerados inconstitucionales, ya que reformaban Leyes, no obstante el consenso político permitió su aplicación aún a pesar de la Constitución Política y sus principios. Posteriormente, éstos fueron reconocidos y asumidos por la Ley No. 209 Ley de estabilidad a la propiedad urbana y rural a la que nos referiremos más adelante.

#### 2.7.1.5.1 La Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones

La primera gran medida que toma el gobierno presidido por la señora Violeta Barrios de Chamorro consiste en la promulgación de los Decretos 10-90 y 11-90 de Mayo de 1990. Estos decretos están destinados a regular las devoluciones, revisando las afectaciones realizadas por el gobierno Sandinista. Esta primera medida garantiza en primer lugar a los propietarios afectados (unos 15,000 reclamantes) pero crea inseguridad en el sector beneficiado (unos 200,000 beneficiarios).

El Decreto 10-90, tuvo un carácter transitorio y su vigencia quedó agotada, ya que regulaba la fase previa a la devolución a particulares, de propiedades en poder del Estado, estableciendo el arrendamiento a los mismos, de sus propiedades que potencialmente les serían devueltas.

El Decreto 11-90 crea la Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones con el objeto según el Arto. 1 de dicho Decreto de revisar todas las confiscaciones ejecutadas por el gobierno anterior bajo las leyes y decretos confiscatorios, expropiatorios o de reforma agraria y los que de una u otra forma privaron de sus bienes, derechos y acciones a personas naturales o jurídicas..... Se establece que dicha Comisión será presidida por el Procurador General de Justicia, dejando en su Arto. 7 establecido que las resoluciones de la Comisión ordenando la devolución se cumplirán de inmediato con la fuerza pública y para continuar en la vía judicial el reclamo.

El Arto. 11 establece que la resolución de devolución servirá como suficiente título para ejercer el derecho pleno sobre los bienes, derechos, y acciones reclamados y se inscribirá en el Registro Público correspondiente si fuere necesario.

Ante la situación creada por la aplicación indiscriminada del Decreto 11-90, se interpone un recurso de inconstitucionalidad contra dicho Decreto y la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucional una parte importante de su articulado entre ellos el famoso arto. 11. Como respuesta, el Gobierno emite un conjunto de medidas:

El 24 de Mayo de 1991 el Gobierno pone en vigencia el Decreto 23-91 el cual viene a ser complementario al Decreto 11-90 y es emitido inmediatamente después que la Corte Suprema de Justicia declara la inconstitucionalidad de algunos de sus artículos, estableciendo como carentes de valor legal las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de Revisión de las confiscaciones, señalando que surten efecto de recomendaciones para el Ejecutivo y reafirmando la competencia del Poder Judicial en materia jurisdiccional.

El Decreto 47-92 de "Restablecimiento de la Comisión Nacional de Revisión" del 9 de septiembre de 1992<sup>68</sup>, mediante el cual se restablece la Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones creada por el Decreto 11-90, Comisión adscrita a la Procuraduría General de Justicia integrada por el Procurador de la Propiedad, quien presidirá la Comisión y por dos miembros designados entre personas de reconocida honestidad integridad y solvencia moral, por el Presidente de la República ante quien tomarán posesión de sus cargos.

El citado Decreto establece que dicha Comisión emitirá resoluciones y hará sus recomendaciones a la entidad del Estado que corresponda la devolución de los bienes o indemnización según el caso.

<sup>68</sup> El funcionamiento de la Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones creada por decreto 11-90 fue suspendido temporalmente y restablecido el 9 de Septiembre de 1992). Las resoluciones ordenando la devolución de bienes eran incontables y éstas podían inscribirse, cancelando el asiento registral a favor del Estado o de los beneficiarios y reinscribirse la propiedad a nombre del dueño anterior. Esto generó el carácter inconstitucional del este decreto. (El Arto. 11 del decreto 11-90 estableció: "La resolución de devolución servirá como suficiente título para ejercer el derecho pleno sobre los bienes, derechos y acciones reclamados y se inscribirá en el Registro Público correspondiente si fuere necesario).

Los beneficiarios en esta situación deberán obtener su solvencia de ordenamiento territorial o la denegatoria. En este último caso, el expediente es remitido por la OOT a la Procuraduría para que ésta a su vez pida la nulidad del título ante el poder judicial. El artículo 30 establece los criterios básicos con los cuales la Comisión revisará los casos.

#### 2.7.1.5.2 La Oficina de Ordenamiento Territorial

El 19 de Agosto de 1991 se emite el Decreto 35-91 que crea la Oficina de Ordenamiento Territorial<sup>69</sup> y estableciendo en su Artículo 27 en lo relativo a la propiedad agraria que el Presidente de la República creará y organizará una Comisión Especial de la Presidencia con el propósito de revisar la asignación, titulación o posesión de tierras rústicas dentro del concepto de Reforma Agraria efectuadas entre Febrero y Abril de 1990. En esta Ley se establecen criterios de revisión y procedimientos.

La Oficina de Ordenamiento Territorial se encarga de revisar además de las escrituras urbanas emitidas al amparo de las Leyes 85 y 86, los títulos agrarios emitidos durante el periodo de transición en 1990.

Se establece en su Arto. 6 que el documento que emita la Oficina de Ordenamiento Territorial confirmando la legitimidad de las adquisiciones de acuerdo con las citadas Leyes, se llamara Solvencia de Ordenamiento Territorial (SOT), definiendo que habrá dos clases de solvencias de ordenamiento territorial: de revisión y de disposición.

Para efectos de la revisión de títulos agrarios, se han formado subcomisiones departamentales que son interinstitucionales y una comisión nacional integrada que también es interinstitucional.

De las subcomisiones departamentales que también son interinstitucionales, la OOT recoge las denuncias de casos de abusos en la emisión de los títulos agrarios de 1990 por el gobierno Sandinista y procede a investigarlos. Con la documentación soporte la OOT somete los casos a la Comisión Nacional y notifica a los beneficiarios de los títulos.

Para los casos de denegatoria de solvencia cabe el recurso de Reposición ante la misma Oficina y la Apelación ante el Ministerio de Finanzas hoy Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Arto. 33 de dicha Ley. La OOT remite el expediente para la decisión final.

El Decreto 48-92 denominado de "Ampliación de Funciones de la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT)", del 9 de septiembre de 1992, amplía las funciones de la Oficina de Ordenamiento Territorial y reforma el Arto. 37 del Decreto 35-91, en el sentido que la Oficina de Ordenamiento Territorial sustituirá a la Comisión Especial para la revisión de las asignaciones, titulación o posesión de tierras rústicas a que se refiere dicho Decreto, asumiendo las funciones otorgadas a esa Comisión.

Para el caso de asignaciones indebidas, el Decreto establece que la OOT informará a la Procuraduría General de Justicia a fin de que la misma, por la vía judicial demande y obtenga la declaración de nulidad de la enajenación, la recuperación de las tierras y la determinación de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

#### 2.7.1.5.3 La Procuraduría de la Propiedad y la Procuraduría Agraria

Con fecha 9 de septiembre de 1992 es emitido el Decreto 46-92. En este Decreto se crea entre otras, la Procuraduría de la Propiedad y la Procuraduría Agraria con el objeto de concluir el proceso de devolución e indemnización a propietarios afectados, así como de revertir al Estado, todas aquellas propiedades que habiendo sido del Estado durante el gobierno Sandinista, fueron adquiridas indebidamente en el período comprendido entre el 25 de Febrero y el 25 de Abril de 1990.

El Acuerdo Presidencial No. 248-92 del 9 de septiembre de 1992, constituye una especie de Declaración para dar mayor tranquilidad a los propietarios privados, ordenando resolver favorablemente todos los

---

<sup>69</sup> La OOT como hasta hoy se le llama a la Oficina de Ordenamiento Territorial, basa su competencia en la revisión de los títulos de reforma agraria otorgados por el gobierno sandinista durante el período de la transición. Esta Oficina ha funcionado básicamente para el sector urbano. Prácticamente revisó todo el sector urbano. En lo que respecta a los títulos de reforma agraria, durante el gobierno de la UNO solamente los títulos individuales fueron revisados (según estadísticas más de la mitad de ellos son casos solventes y el resto "sujetos a mayores investigaciones". Las Cooperativas no fueron revisadas durante este período. Únicamente aquellas en las que los propietarios anteriores presentaban reclamos. A partir del reclamo, la Cooperativa pasaba a revisión.

reclamos presentados en tiempo ante la Procuraduría de Justicia dentro del espíritu del Decreto 11-90 y sus reformas, quedando únicamente aquellos casos de reclamos por aplicación de los Decretos 3 y 38, sujetos a revisión por dicha Comisión.

#### 2.7.1.5.4 Ley No. 209 “Ley de Estabilidad a la propiedad”

Los aspectos fundamentales de la primera ley de la propiedad puesta en vigencia en diciembre de 1995 casi finalizando este período, son los siguientes:

- ✓ Reconoce los títulos otorgados por el Gobierno Sandinista, pero solo la legitimidad de los que se encuentran registrados en los libros del INRA. Esto significa reconocer únicamente los títulos definitivos que correspondieron al 30% de los beneficiarios.
- ✓ Sin embargo, pretende ser una Ley de punto final, cuando protege a los beneficiarios de los títulos en aquellos juicios en que siendo demandados por el dueño anterior, puedan oponer la excepción perentoria del Título de Reforma Agraria para detener el juicio en su favor.<sup>70</sup>
- ✓ Establece las indemnizaciones a los propietarios anteriores y su derecho de Reclamo ante la Comisión Nacional de Confiscaciones;
- ✓ En esta etapa los conflictos agrarios son ventilados administrativamente en el INRA y a nivel judicial, por el procedimiento sumario que establece la Ley No. 209.
- ✓ Retoma lo establecido en los Decretos 35-91 y 36-91 y exige la solvencia de revisión como documento que acredita la legitimidad de los beneficiarios de la reforma agraria.

Existe una tendencia del campesinado a tratar de recurrir a la vía administrativa para solucionar sus conflictos y esto ocurrió en el período del Gobierno de la UNO. El INRA se constituyó en el órgano que mediaba y ventilaba conflictos entre beneficiarios de la reforma agraria y en ocasiones entre particulares. El procedimiento era el rutinario, atender a ambas partes, hacer inspección y emitir las recomendaciones pertinentes. A falta de arreglo el caso pasaba a los tribunales.

## 2.7.2 *Periodo actual del gobierno liberal*

### 2.7.2.1 Contexto

El Gobierno Liberal toma posesión en el marco del renacimiento de las esperanzas de los sectores confiscados en relación con la recuperación de propiedades.

Se encuentra que una parte muy significativa de las tierras privatizadas aún no han sido escrituradas, otras en poder de la Resistencia no han sido tituladas, una parte significativa de los beneficiarios de la privatización (retirados del ejército extrabajadores de las empresas y desmovilizados de la resistencia) se encuentran pendientes de escrituración, una demanda de campesinos precaristas solicitando se les legalice sus tierras y propietarios privados que fueron afectados por los procesos de reforma agraria demandando la recuperación de sus bienes y en otros, la indemnización aún no concluida por el Gobierno de la UNO.

El instrumento legal que regula el derecho de propiedad del sector reformado que encuentra el Gobierno Liberal es La Ley de la Propiedad No. 209, que si bien genera estabilidad a los beneficiarios de la reforma agraria, no permite la recuperación de tierras a los propietarios confiscados. Estos últimos hacen una fuerte presión por encontrar una solución a sus demandas.

<sup>70</sup> Hubo intentos de someter a aprobación una Ley de Punto Final y hasta se elaboró un Anteproyecto de Ley de Fomento y desarrollo Agrario, que para el sector agrario era una Ley de Punto Final. Sin embargo, a la postre quedó la Ley 209, que institucionalizó la revisión de los títulos a través de la OOT, ratificando su decreto creador el decreto No. 35-91, sujetó los juicios con la excepción perentoria de la solvencia o el título de reforma agraria y reconoció la necesidad de las indemnizaciones a los propietarios privados. A pesar de reconocer la legitimidad de los beneficiarios ligada con su registro en los Libros del INRA, éste requisito no se constituyó en la excepción perentoria, ya que era más válido el título o la solvencia, que la propia constancia de registro del INRA.

Algunos beneficiarios han recibido tierras y constancias de asignación pero el gobierno otorga lentamente los títulos de propiedad. Principalmente se dieron titulaciones en áreas de los proyectos del extinto IAN, lo que ha generado superposición en las estadísticas.

Ante la lenta forma de respuesta del Gobierno, se ha dado paso abierto a los títulos supletorios y a la adquisición por mecanismos establecidos en el Código Civil, sin dejar de reconocer también una dualidad de las formas de constitución de la propiedad en Nicaragua en este período. Este auge de los Títulos Supletorios, se produce, entre otras causas, como consecuencia de la ausencia de titulación a los campesinos demandantes de tierras. Ha sido a la vez un mecanismo relativamente simple y barato de buscar la obtención del dominio privado sobre tierras en forma ilegal.

Es en este contexto que nace la Ley No. 278, o Ley de Estabilidad a la propiedad reformada urbana y agraria, muy similar a la Ley No. 209 en su contenido, pero que en términos formales permitiría al Gobierno, una vez creados los Tribunales de Arbitraje, poder darle la oportunidad a los confiscados, de poder recuperar sus bienes. La Ley 278, publicada en la Gaceta del 16 de Diciembre de 1997, regula a la vez a la vez las propiedades urbanas como rurales que fueron objeto de reforma. Esto obligó el INRA, que era hasta entonces la institución a cargo de la reforma agraria a una reorganización interna para atender los servicios que la ley 278 mandaba.

En junio de 1998, se publica la ley 290; Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290)<sup>71</sup>, que, en relación al tema de la propiedad, da al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de la Intendencia de la Propiedad, la responsabilidad de atender y resolver los reclamos de los confiscados, así como también de revisar y tramitar la solicitud de titulación de bienes inmuebles del Estado y sus instituciones. Institucionalmente el Gobierno Liberal reagrupa las instituciones relacionadas con la propiedad<sup>72</sup>, siempre dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la Intendencia de la Propiedad. En ella se integra la Oficina de Titulación Rural (OTR), lo que antes era el INRA, la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (OCI), la Procuraduría de la Propiedad, la Notaría del Estado para fines de traspaso de propiedades a favor del Estado, de parte de los expropiados, la Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones.<sup>73</sup>

Por la importancia que tiene el OTR y puesto que regresaremos sobre la parte institucional solamente muchos más adelante en este informe, vale detenernos un poco sobre las condiciones en las cuales nació esta institución. La OTR, nace bajo el amparo del decreto creador de la Intendencia de la Propiedad<sup>74</sup>. Tiene rango de Dirección General (artículo N°2) y le corresponde revisar y tramitar las solicitudes de titulación de bienes inmuebles rústicos del Estado y sus Instituciones; para ello tienen a su cargo (artículo N°4) diferentes funciones: «*Coordinar y dirigir el procedimiento, clasificación, control y manejo de información documental y técnica para la elaboración de escrituras de desmembración y otorgamiento de Títulos de Dominio de tierras rústicas. Así mismo la de Planificar, organizar, dirigir y medir resultado de topografía, legislación, escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble*». Por otro lado, la OTR tiene que coordinar con la Dirección de Geodesia y Cartografía del INETER, la planificación, organización y ejecución de descripción perimetral y levantamiento topográfico en el proceso de titulación Rural. Es importante mencionar que en el decreto creador se omitió la titulación de tierras de las comunidades Indígenas, la que sin embargo fue incluida en el reglamentación de la Ley 290<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> La Ley 290 fue publicada el 3/06/1998 en la Gaceta Oficial número 102.

<sup>72</sup> Por medio del Decreto No. 56-98, del 28 agosto 1998 y posteriormente del Decreto No.78-98, del 16 noviembre 1998

<sup>73</sup> Estas instituciones tienen que relacionarse con otras, otros ministerios y sus dependencias o entes autónomos. INETER, CORNAP, COBANICSA, Procuraduría General de Justicia, MAGFOR/INAFOR, MARENA, Ministerio del Trabajo específicamente Dirección General de Cooperativas.

<sup>74</sup> Decreto presidencial 56-98, del 28 de agosto de 1998, publicada en la gaceta N°167, del 4/09/98

<sup>75</sup> El decreto N°71-98, (Gaceta N°205 del 30/10/98) reglamenta la ley 290, o Ley de Organización, competencia y procedimiento del Poder Ejecutivo. En la que él artículo 106, establece con algunas modificaciones las mismas facultades que el decreto creador de la Intendencia de la Propiedad designan a la Oficina de Titulación Rural (O.T.R), confirmándole tres funciones específicas como son: «*Coordinar y dirigir el procesamiento, clasificación, control y manejo de información documental y técnica para la elaboración de*

### 2.7.2.2 Análisis de la Ley No. 278 “Ley sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria”

#### 2.7.2.2.1 Las llaves de la ley

La Ley 278 se presenta como una ley que debe terminar con el "problema de la propiedad". Para eso reconoce hasta cierto punto las entregas de tierra hechas en el pasado y los derechos de los afectados y crea tribunales arbitrales para la resolución de los casos de conflictos no resueltos.

El Arto. 9 de la Ley, podría constituir la llave para la estabilidad del Derecho de Propiedad de los beneficiarios del proceso de reforma agraria, ya que tanto en ese artículo como en los anteriores, se establece que los legítimos beneficiarios aunque sean vencidos en el juicio, el Juez de la causa subrogará la acción reivindicatoria por la de indemnización contra el Estado y la Procuraduría General de Justicia asume un papel de defensa frente a los mismos. Todo ello siempre que hayan obtenido solvencia de disposición y de revisión si sus títulos fueron otorgados durante la transición y la constancia que el Título se encuentra registrado administrativamente en la OTR, requisito último que también se exige a los que recibieron su título con anterioridad a la transición <sup>76</sup>.

En resumen tenemos dos llaves que legitiman al beneficiario: la constancia de registro administrativo del título en los Libros de Registro que lleva el INRA hoy OTR y la Solvencia de Revisión.

#### 2.7.2.2.2 La Solvencia de la OOT

El Arto. 101 de la Ley establece que los Títulos de Reforma Agraria de la transición están sujetos al proceso de revisión ante la OOT del Ministerio de Finanzas y que los beneficiarios deberán presentarse ante esa instancia en el término de 60 días, publicada la Ley. Esta disposición ha sido sumamente controversial y muy probablemente inconstitucional, ya que de alguna manera el Ministerio de Hacienda y Crédito Público imparte jurisdicción, desde el momento en que decide “quién es o no un legítimo beneficiario” y esa decisión es la que determinará, cuál de las partes ganará o perderá el juicio de acuerdo a sus pretensiones e intereses.

Ante esto, surgen inquietudes profundas como las siguientes: Quién garantiza, que el Ministerio de Finanzas hoy Ministerio de Hacienda y Crédito Público va a ser justo en la aplicación de los criterios para determinar quiénes son o no los legítimos beneficiarios ? Los criterios que aplica para el otorgamiento de la solvencia son también los establecidos en el Decreto 35-91 como la dedicación personal del beneficiario a la explotación de la tierra. En algunos casos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la OOT, interpreta estos criterios en la obligación del beneficiario de no contratar mano de obra y realizar personalmente con sus manos las labores agrícolas incluyendo el de vivir en la propiedad. En otros casos, exige la presentación de facturas y/o de comprobantes de financiamiento para probar la naturaleza agropecuaria de las actividades del beneficiario. Estas interpretaciones no solo son excesivamente primitivas sino demuestran un real desconocimiento de las condiciones imperantes en el agro nicaragüenses y de las formas presentes de producción a pequeña escala.

Otro criterio incorporado ratificado por la Ley y que está contenido en el Decreto 35-91 establece como requisito para la legitimidad del beneficiario la relación tierra/hombre. Esto de la relación tierra/hombre, es una categoría o rango que siempre fue difícil de establecer, puesto que ello varía como lo dice el Reglamento de la Ley 14, Ley de Reforma Agraria, de acuerdo a la ubicación, calidad de la tierra y condiciones de infraestructura. En base a la observación de diversos casos concretos, la misión se pregunta si el Ministerio de Finanzas hoy Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tienen la preparación técnica para manejar y aplicar este criterio para cada caso en particular, del cual también dependerá la denegatoria o el otorgamiento de la solvencia.

---

*escrituras de desmembración y otorgamiento de Títulos de Dominios de tierras rústicas, nacionales, estatales, y de las Comunidades Indígenas».*

<sup>76</sup> Ver Arto. 3 de la Ley No. 278

### 2.7.2.2.3 Las Constancias de Registro de la OTR

Por otro lado, el Arto. 3 de la Ley establece como requisito para ser legítimo beneficiario la Constancia de que el Título se encuentra administrativamente registrado en el INRA.

*“Los títulos de Reforma Agraria emitidos conforme el Decreto 782, Ley de Reforma Agraria y su Reforma Ley No. 14 por autoridad competente a favor de beneficiarios de Reforma Agraria que viven de la tierra, sean éstos personas naturales o cooperativas de acuerdo a la Ley 84 y debidamente inscritos en los Libros que para ese efecto lleva el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria, son documentos públicos que acreditan la legitimidad de la adquisición de la propiedad”. Ley 278, Arto 3*

Esta disposición significa en realidad que solamente el 30% de los beneficiarios que obtuvieron títulos definitivos y que aparecen registrados en los Libros de INRA son los reconocidos por la Ley como legítimos beneficiarios.

No obstante, en la práctica, esa constancia no la están otorgando y exigen como requisitos indispensables<sup>77</sup> que se demuestre quién era el dueño anterior del inmueble a través de un certificado registral, una constancia de datos catastrales y una fotocopia del título, acompañado de una solicitud.<sup>78</sup>

Por otro lado, los solicitantes de la constancia de registro deben canalizar su solicitud a través de la delegación departamental de la OTR, quienes solamente sirven como canales administrativos que retrasan los trámites que pudieran ser expeditos para este tipo de solicitud, no permitiéndose al beneficiario, realizar la solicitud directamente al nivel central, a pesar de que la emisión de dichas constancias se encuentra centralizada.

#### 2.7.2.2.3.1 QUIÉNES DEMANDARÁN A LOS BENEFICIARIOS?

El Arto. 46 de la Ley establece que “Las personas naturales o jurídicas que obtuvieron Títulos de Reforma Agraria en la Transición y que obtengan resolución denegatoria por la OOT y el MIFIN, serán demandados por el Estado o el interesado con acción de nulidad de título, reivindicación y cancelación del asiento registral en juicio sumario conforme lo establecido en el Arto. 43 de esta Ley.”

Este artículo bloqueará la aplicación del Arto. 9 y se complementa con lo establecido en los Artos. 101 y 106, este último referido a restablecer las facultades del Ministro de Finanzas para resolver las apelaciones interpuestas por denegación de solvencias que se encuentren pendientes de fallo y las que sean presentadas con posterioridad. No se establece un plazo determinado en favor del beneficiario afectado por resoluciones del citado órgano.

Si bien es cierto el Arto. 9 constituye la llave para la estabilidad, este artículo no funciona por sí sólo en sus consecuencias positivas, ya que de previo tiene que haber un pronunciamiento del Ministerio de Finanzas según el Arto. 101, es decir otorgar la solvencia a los legítimos beneficiarios. La calificación de legítimos, conlleva la aplicación de criterios en los que entran los de aspecto subjetivo de un órgano o ente del Poder Ejecutivo.

El Arto 43 establece la creación de los tribunales de arbitraje para conocer las contiendas en materia de propiedad. El procedimiento es sumario y admite apelación ante la Sala de la Propiedad de los Tribunales de Apelaciones. No obstante, la Ley aprobada hace dos años, no está puesta en práctica en la mayoría de su articulado. Y la costumbre administrativa del campesinado recurrir ante la instancia administrativa para resolver los conflictos agrarios, sigue siendo una pauta que no termina ante la falta de respuesta en las estructuras del poder judicial.

<sup>77</sup> Esto se demuestra con la hoja de requisitos que entrega el INRA al solicitante, en la que consta la documentación que debe presentarse para obtener una constancia de registro del título de reforma agraria.

<sup>78</sup> Existen casos en los cuales no se otorga la constancia, pero tampoco se deniega y transcurren meses y casi años para poder obtener una respuesta (Ver caso de la Cooperativa “Genaro Pizarro”).

#### 2.7.2.2.3.2 RATIFICACIÓN DE LAS CONSTANCIAS DE ASIGNACIÓN

En cuanto al Arto. 4 de la Ley, el párrafo 2do. establece que los que tengan Títulos de Reforma Agraria provisionales o cartas de asignación o de posesión, sobre propiedades en el Registro Público no inscritas a favor del Estado, tienen un plazo de 90 días para presentarse a la Delegación Departamental del INRA, para que éste, previa certificación de que tales beneficiarios están en posesión de dichas tierras y que les fueron otorgadas de acuerdo con la Ley, les ratifique dichos títulos o asignaciones que le servirán de título provisional. En la práctica esto no se está aplicando tal como ese encuentra dispuesto en este artículo<sup>79</sup>

Gracias a la Ley No. 88 del 2 de abril de 1990, los títulos de reforma agraria provisionales que habían sido otorgados por el Gobierno a la fecha de promulgación de dicha Ley, se convirtieron en definitivos. Si ésto no hubiese sido así, los beneficiarios de la reforma agraria estarían contemplados en lo dispuesto en el párrafo 2do. Del Arto. 4.

#### 2.7.2.2.4 Validez o Invalidez de los títulos de reforma agraria otorgados en el casco urbano de la ciudad de Managua y resto de Departamentos del país

En el Arto. 45 se establece que además de no tener validez los títulos de reforma agraria otorgados dentro del límite urbano de la ciudad de Managua, en su párrafo tercero establece que tampoco tendrán validez los títulos de reforma agraria otorgados dentro del límite urbano del país.

Aquí se extiende además del límite urbano de la ciudad de Managua al límite urbano de las ciudades departamentales.

Este artículo afecta tierras que a la fecha en que los títulos fueron otorgados, no estaban comprendidas dentro del casco urbano. Fue el crecimiento de las ciudades, que posteriormente ubicó estas tierras dentro de ese ámbito territorial. Por otro lado, no se toma en cuenta con la aplicación del Arto. 45, que cuando los títulos se otorgaron sobre esas tierras, se otorgaron a beneficiarios que las cultivaban y realizaban labores agrícolas desarrollando actividad agraria, por lo tanto, era competencia del MIDINRA el otorgar títulos ahí donde se realizaba ese tipo de actividad, bajo un concepto moderno de definir la competencia agraria con base en la actividad y no en la ubicación del bien.

El sector más afectado al momento de un juicio, sobre todo en el caso de Managua, serían los terceros adquirentes (que no obstante están protegidos por la Ley los derechos de terceros adquirentes) como son en este caso, las empresas constructoras que compraron a las cooperativas para establecer urbanizaciones, pues con el crecimiento de las ciudades, estas cooperativas se vieron obligadas a vender sus tierras.

#### 2.7.2.2.5 La Privatización en la Ley 278

Se otorga al Procurador General de Justicia en el Arto. 19 de la Ley, la facultad de extender las escrituras de compraventa a los beneficiarios del proceso de privatización que tengan contratos de arriendo con opción a compra impulsado por el Gobierno a través de la CORNAP. No obstante deja a un lado, a aquellos beneficiarios que no pudieron obtener el citado contrato y solamente tienen un contrato de administración y guarda. A estos últimos la CORNAP les niega la escrituración.

Se establece gravar estos inmuebles con hipoteca a favor del Estado para garantizar los saldos pendientes de pago, reservándose a favor del propietario el derecho de gravar el inmueble hipotecado preferentemente en garantía de préstamo o financiamiento otorgado por instituciones financieras para capital de trabajo, habilitación o renovación.

En la práctica, la escrituración a los beneficiarios de la privatización ha marchado lentamente, y se han establecido una serie de obstáculos que han detenido este proceso de legalización. Este sector de beneficiarios de la privatización se ha visto desestimulado ante la falta de legalización y su imposibilidad de conseguir financiamiento. Esto los ha llevado a vender sus propiedades, principalmente los beneficiarios de la resistencia y los del Ejército. En el caso de los trabajadores beneficiados con la privatización, el sector de profesionales administrativos de las empresas marginó a

<sup>79</sup> Aseveración de la misma institución (OTR) expresada al equipo que formula el presente estudio.

los trabajadores de base, comprando sus acciones y adquiriéndolas mayoritariamente, de tal forma, que el sentido de participación se perdió en la realidad.

#### 2.7.2.2.6 Conclusiones sobre la aplicación de la Ley 278

La actual Ley de la Propiedad Ley No. 278, por un lado no se está aplicando en toda su dimensión y por otro, no cumple con su propósito, generando por sus características nuevas formas de inseguridad. Los beneficiarios de la reforma agraria no cuentan con las solvencias de revisión que debe extenderles la OOT y tampoco cuentan con la constancia de que su título se encuentra registrado administrativamente, por lo que la apertura de los Tribunales de Arbitraje encuentra a este sector en indefensión. Por otro lado, existen una serie de resoluciones administrativas que declaran la nulidad de títulos de reforma agraria, lo cual es probablemente inconstitucional y no es de ninguna manera competencia de la OTR, sino del Poder Judicial, lo deja suponer que existe violación de la Carta Magna.

Por lo tanto, en resumen, es importante puntualizar lo siguiente en relación a la Ley No. 278:

Conserva la jurisdicción especial del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas hoy Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Intendencia de la propiedad <sup>80</sup>, para decidir sobre el “tuyo y el mío” de igual manera con la emisión de las constancias de registro del INRA hoy OTR, que también deciden finalmente lo que sucederá en el juicio ante los tribunales de arbitraje.

- 1° Los beneficiarios que están en posesión de tierras que no les han sido tituladas, al solicitar sus títulos, tienen que realizar todos aquellos trámites de legalización de la propiedad a favor del Estado, para que luego se les titule. El procedimiento de oficio que estableció la Ley No. 278 se perdió en la práctica y en la escasez de recursos económicos para impulsar este proceso. <sup>81</sup>
- 2° Los propietarios anteriores e interesados, pueden demandar directamente a los beneficiarios, e inclusive el mismo Estado puede demandarlos, salvo que le haya otorgado la solvencia de revisión. En este caso, el Estado está inhibido por la Ley a demandar a los beneficiarios y esto le correspondería al dueño anterior.
- 3° Desde el momento en que la Comisión Nacional de Revisión de Confiscación ha aceptado su reclamo, el dueño anterior tiene derecho a una indemnización cuyo monto y trámite depende de un proceso administrativo en la OCI o a la restitución de sus bienes. Por lo tanto entra al juicio con la seguridad de ganar una u otra cosa, es decir “lo gana o lo gana”. No sucede así para los beneficiarios para quienes es “todo o nada”; si ganan, serán confirmados como legítimos propietarios; si pierden, perderán todo derecho.
- 4° La mediación o conciliación al iniciar los juicios, tiene en fin como propósito darle siempre una oportunidad al dueño anterior de recuperar la propiedad, transando con el beneficiario. Si el antiguo propietario esta conteniendo contra un beneficiario que tiene en su poder las constancias y solvencias exigidas por la ley, estará en posición de perder el juicio. La única oportunidad que tendrá de recuperar su propiedad será en el trámite de mediación.
- 5° El Arto. 4 de la Ley No. 278 no se cumple, tal como lo establece la Ley, ya que los campesinos, licenciados del Ejército, del MINGO y desmovilizados de la ex - resistencia Nicaragüense .... Más bien los beneficiarios deben de solicitar la actualización de la constancia de posesión de la tierra para pasar al trámite de titulación definitiva.

<sup>80</sup> La similitud entre la Ley No. 209 y 278 es tan cercana como distante. En ambas se reconoce la legitimidad de los beneficiarios que se encuentran inscritos en los libros de Registros del INRA hoy OTR, no obstante la primera, le dá un carácter de punto final al problema, ya que lo fundamental para enfrentar un juicio es el título de reforma agraria o la solvencia, las que se podían oponer como excepción perentoria en el juicio, terminando ágilmente de una vez por todas con el juicio que decide “el tuyo y el mío”, proyectando una futura estabilidad cerrada por la vía judicial.

<sup>81</sup> Esto contrasta con otra forma de legalización que realiza la OTR a través de la Notaría II del Estado. Esta legalización se efectúa mediante escrituración y no mediante títulos de reforma agraria y se otorga a pequeños productores poseedores de tierras entre 1/30 manzanas que tienen más de 6 años de poseerla, siempre que pertenezcan a la Asociación de Cafetaleros de Nueva Segovia, Matagalpa y Jinotega. Bajo esta figura el proceso es más ágil y menos costoso que el proceso que se lleva a cabo para la titulación del llamado sector no reformado. Los criterios para definir un proceso de escrituración del llamado sector no reformado, parecieran ser resultado de algún acuerdo entre asociaciones gremiales y el Gobierno.

6° En cuanto al otorgamiento de la solvencia, se exigen muchísimos requisitos que vuelven engorroso el trámite, a la par, que también se encuentra centralizadas las funciones de esta Oficina en la ciudad de Managua. La OOT carece de recursos económicos suficientes para hacer las inspecciones de las cooperativas y prioriza aquellos casos en que los dueños anteriores, introducen reclamo contra alguna cooperativa determinada. A partir del reclamo se procede a la revisión. En el resto de los casos, el proceso de revisión a las cooperativas no avanza.

7° De lo anterior, obviamente podemos concluir que la apertura de los tribunales de arbitraje, con los 5000 casos que se encuentran listos ante la Procuraduría General de Justicia para ser remitidos para que se declare la nulidad de títulos otorgados por el gobierno Sandinista (urbano y rural) más los 1000 casos que ya se encuentran en los juzgados en estado de suspensión, encuentran a la mayoría de los beneficiarios sin los requisitos fundamentales que les deben revestir de legitimidad según la Ley No. 278.

8° Aunado a ello, el proceso de indemnizaciones marcha lentamente, los requisitos solicitados a los confiscados y expropiados son muy difíciles de cubrir y durante el desarrollo del procedimiento este puede detenerse en sus distintas etapas y volver el proceso tan engorroso que el propietario puede decidirse por reclamar la propiedad, antes que entrar en una ola de gastos y de llenado de trámites burocráticos.

En este período más que en ningún otro de la historia de Nicaragua, queda demostrada plenamente la fragilidad de los derechos de propiedad concedidos por los gobernantes a través de mecanismos administrativos. Esto genera inestabilidad y la misma historia nos debe llevar a las conclusiones y recomendaciones que deben seguirse para lograr finalmente la estabilidad en el derecho de propiedad y por ende la estabilidad nacional.

Las perspectivas inmediatas son preocupantes. El funcionamiento de los tribunales de arbitraje dirá la última palabra en el escenario de la propiedad: caos o estabilidad.

Mientras tanto, la sociedad nicaragüense enfrenta grandes obstáculos para lograr una reflexión madura acerca del tema. No existe un debate serio y profundo en la sociedad acerca de las causas y soluciones de esta situación. Algunas preguntas fundamentales ni siquiera están formuladas, mucho menos contestadas :

- ▲ Cual ha sido el costo para el país, de la inestabilidad sobre la propiedad agraria?
- ▲ Cual seria el costo de la indemnización total de las familias expropiadas o confiscadas?
- ▲ Cual seria el costo económico y social para Nicaragua de regresar a una estructura agraria muy polarizada, sin sacar provecho del potencial que ofrece para el desarrollo nacional la predominancia actual de la agricultura familiar de pequeña escala ?
- ▲ Que políticas de desarrollo y de gestión del territorio son necesarias para asegurar el desarrollo nacional?

## 2.8 RESUMEN DE LAS FORMAS DE PROPIEDAD LEGAL EN NICARAGUA

Con el objetivo de ayudar al lector a ordenar los resultados de la reconstrucción histórico legal que acabamos de hacer y antes de abordar el tema de los procedimientos y de entrar más a fondo en una reflexión sobre los distintos regímenes de tenencia, estimamos que era necesario presentar un resumen de las distintos tipos formales de propiedad que existen en Nicaragua en la actualidad, haciendo referencia a su base legal.

### 2.8.1 *De las formas de propiedad y sus modos de adquisición formal*

Podremos empezar clasificando los tipos de propiedad formales existentes en Nicaragua de acuerdo al Código Civil y legislación especial:

### 2.8.2 *Propiedad privada*

El Arto. 613 del Código Civil establece que son particulares las cosas cuya propiedad pertenece a personas naturales o jurídicas y de que nadie puede beneficiarse, sino aquellas personas u otras por las mismas firmas autorizadas.

El Código Civil define en su Arto. 615 que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más obligaciones que las establecidas por la Ley. Toda persona es libre de disponer de sus propiedades sin restricción alguna por venta, donación, testamento o cualquier otro título legal.

La propiedad integral debería tener dos componentes: *dominio* y *posesión*. Del Derecho de Propiedad nacen según el Código Civil las acciones reales y personales. *Real* es la que se tiene sobre una cosa sin respecto a determinada persona y *personal* la que se tiene sobre ciertas personas que por un hecho propio por la sola voluntad de la Ley han contraído las obligaciones correlativas.

No obstante, la posesión puede ser una vía para adquirir el dominio a través de la prescripción ordinaria y extraordinaria. Más adelante veremos la forma de adquirir la propiedad.

### 2.8.3 *Formas de adquirir la propiedad privada*

- La propiedad privada se puede adquirir según el Código Civil en el Arto. 888 C. por la prescripción ordinaria de diez años. Si no hay justo título, por ejemplo, un título supletorio, lo que consuma la adquisición es la prescripción extraordinaria. Esta, como observaremos más adelante, no necesita de título, ni de la inscripción, por lo que la inscripción en nada contribuye para que se realice.
- El Arto. 1730 C. permite adquirir la posesión de un inmueble inscrito con tal que se inscriba dicha posesión. Si se admite la posesión contra título inscrito, que es el vehículo que conduce a la prescripción, implícitamente se está reconociendo la posibilidad de que opere la prescripción adquisitiva contra título inscrito. No obstante, la prescripción extraordinaria no requiere de título inscrito, con tal que tenga el lapso de treinta años, aunque no se tenga título y cualquiera que sea la condición del poseedor.
- La posesión como medio para adquirir la propiedad privada es una forma reconocida por el Código Civil, de tal manera que los derechos posesorios se adquieren después de un año de haber poseído públicamente un inmueble. Existen Regiones como Matagalpa y Jinotega en las que los derechos posesorios son tan importantes que el Registro Público de la Propiedad Inmueble de esos Departamentos ha abierto un libro de posesión y mejoras, en donde se inscriben ese tipo de derecho, con todas las formalidades que se exigen para su inscripción: en escritura pública y siguiendo el tracto sucesivo registral. Esta es una práctica particular del Registro en esos lugares.
- La propiedad que se viene adquiriendo por los medios normales de transmisión, a través de escrituras públicas; estos medios son los siguientes:
- ✓ **Compraventa:** relación comercial de adquisición de un inmueble, estableciendo un precio para ello;

- ✓ Permuta: cambio de una propiedad por otra
- ✓ Donación: es la transmisión del dominio sin recibir precio de compra.
- ✓ Otros: La propiedad adquirida mediante sentencia judicial por adjudicación mediante subasta y venta forzosa. Esta última forma de adquisición es relativamente extendida en la Costa Atlántica.
- A la propiedad privada se puede acceder mediante un contrato de arrendamiento, (muy extendido en la zona del Pacífico para el cultivo de tierras algodoneras) y mediante el usufructo, cuando alguien es dueño del uso de un bien hasta su muerte. Todo ello es regulado por el Código Civil
- Mediante el usufructo que es el derecho de disfrutar las cosas que a otro pertenecen pero con la obligación de no alterar su forma ni sustancia (Artos. 1473 y siguientes).

El uso y la habitación están regulados por el Arto. 1547 del Código Civil. El uso da derecho para percibir de los frutos de una cosa ajena los que basten a las necesidades del usuario y su familia, aunque ésta aumente; la habitación da a quien tiene derecho la facultad de ocupar todas las piezas necesarias para sí y para las personas de su familia pero no puede coger los frutos del edificio. Los derechos de uso y habitación no se pueden enajenar, traspasar, gravar, arrendar por ninguna clase de títulos. Todas estas formas de acceder a la propiedad privada, son consideradas en el Código Civil como modificaciones al derecho de propiedad.

#### **2.8.4 Propiedad estatal pública y privada**

El Arto.613 del Código Civil establece que el Estado y las Municipalidades, considerados como personas morales, son capaces de propiedad particular, y tienen los mismos derechos y obligaciones que las personas civiles y naturales.

La propiedad estatal es aquella que por cualquier medio pasó al Estado. Esta puede ser pública: como los parques, los hospitales, etc. y puede ser privada cuando se trata de la propiedad que está bajo el control de institutos con personalidad jurídica adscritos al Estado.

También existe la propiedad estatal que fue adquirida para determinados fines, como por ejemplo, reforma agraria, construcción de obras públicas, etc , lo cual se expresa en la realización de obras de interés social.

El Arto. 614 del Código Civil establece que son bienes del Estado todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. De tal manera que el Arto. 614 del Código Civil equipara las tierras nacionales a las estatales y las une como un todo. Sin embargo, para que el Estado pueda disponer de estas tierras debe inscribirlas a nombre de cualquiera de sus instituciones.

#### **2.8.5 Tierras Ejidales**

Son las tierras que se encuentran inscritas a favor de los municipios en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble. (Ver Arto. 613 párrafo segundo del Código Civil que dice “El Estado y las Municipalidades considerados como personas morales son capaces de propiedad particular y tienen los mismos derechos y obligaciones que las personas civiles o naturales”).

Sobre estas tierras los municipios suscriben contratos de arriendo con particulares, a los cuales les cobran una renta para fortalecimiento económico y ayuda de las obras municipales. Se encuentran principalmente en el sector del Pacífico.

#### **2.8.6 Otra forma de tipificar las formas de tenencia**

Vistos desde otro ángulo, las formas de tenencia de la tierra desde el punto de vista formal pueden considerarse como tipificados formalmente de la siguiente manera:

- Derechos de Propiedad propiamente dichos, en los cuales concurren los elementos de dominio y posesión de un bien, de ser el dueño de la nuda propiedad y el usufructo, entendiéndose éstas en sentido integral. Estos pueden ser adquiridos por la prescripción ordinaria, o extraordinaria y por las formas ya relacionadas en el presente estudio

- Derechos de Posesión: son aquellos en que no existe un título de dominio, pero cuyo derecho puede llegar a prescribir para adquirir el derecho de propiedad. Estas formas de derecho están sumamente extendidas en el campo y constituyen una parte significativa de entre las formas de tenencia de la tierra del campesinado.
- Derechos Comunales: Son los derechos que pertenecen a las propiedades indígenas, que inicialmente fueron adquiridos mediante títulos otorgados por la realeza. Posteriormente el gobierno Sandinista tituló estas tierras a algunas comunidades y hoy existe un anteproyecto de demarcación de tierras a las Comunidades Indígenas. (Ver Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica).
- Derechos de Concesión y Explotación: las concesiones que adquieren del Estado, entidades particulares para la concesión de determinado recurso y que generalmente se otorgan a extranjeros.
- Derechos de Arrendamiento: los que adquiere el arrendatario mediante un contrato de arriendo que le hace el propietario por un determinado período. Actualmente está normado en el Código Civil. En este elemento se puede incluir el arrendamiento que hacen los Municipios a los particulares, así como el arrendamiento que hacen los particulares de sus inmuebles.
- Derechos de uso y habitación ya conceptualizados en el presente trabajo.
- Derecho de usufructo también ya conceptualizados en el presente estudio

### **2.8.7 Propiedad adquirida por reforma agraria y privatización**

Es la que adquirieron los beneficiarios de la Reforma Agraria y que están regidos por leyes especiales. Estos adquieren mediante título de reforma agraria, que es una forma anómala diferenciada de las formas tradicionales de formalización para la obtención del dominio. Es un instrumento de carácter administrativo no notarial firmado por un funcionario público.

Actualmente los títulos son firmados por la intendencia de la propiedad, ello podría crear problemas sobre la legalidad de los mismos, en cuanto a que si responde a la interrogante de que la Intendencia es sucesora del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria.

Estos títulos no se rigen bajo las disposiciones del Código Civil, sino bajo la Ley de Reforma Agraria del 19 de Julio de 1981 y sus reformas en Ley No. 14 del 11 de Enero de 1986, la Ley No. 88 del 2 de abril de 1990 y finalmente la ley No. 278 Ley sobre propiedad reformada urbana y Rural.

No obstante, existe una forma de adquisición de la propiedad vía reforma agraria, pero con escrituras públicas debidamente extendidas, producto de un acuerdo entre la Intendencia de la Propiedad, UPANIC y otros sectores. La propiedad que adquieren los beneficiarios de la privatización, la adquieren mediante escritura pública que debe ser otorgada por el Procurador General de Justicia.

## **3 Diagnóstico de los procedimientos de legalización de propiedades.**

Vimos en la parte anterior que existen diferentes formas de tenencia, que se originan en diferentes épocas y que dan lugar a conjuntos de prácticas y textos jurídicos distintos y a veces contradictorios.

El código civil, reduciendo el universo de todas las situaciones posibles, se limita a diferenciar dos grandes conceptos que son la POSESIÓN y el DOMINIO y tiende a considerar la propiedad como algo absoluto, aunque detalla múltiples formas de relativizar este carácter absoluto (con las diversas servidumbres, por ejemplo <sup>82</sup>).

El Registro de la Propiedad de los Bienes Inmuebles es la institución clave para garantizar la seguridad de los derechos de propiedad.

---

<sup>82</sup> Ver los artículos 1685 y 1686 del Código Civil, relativos a las servidumbres voluntarias, que dicen: "Todo propietario de una finca puede establecer en ella las servidumbres que tenga por conveniente, y en el modo y forma que bien le pareciere, siempre que no contravenga a las leyes ni al orden público". "La constitución de servidumbre se reputa como enajenación en parte de la propiedad del predio sirviente, y por lo mismo debe constar en escritura pública inscrita".

Los bienes inmuebles pueden estar o no inscritos en el registro de derechos reales. Si el inmueble nunca ha estado inscrito puede ingresar al Registro a través de distintos medios establecidos por la ley<sup>83</sup>:

- ✓ una minuta (escritura hecha por el poder ejecutivo) que ordena la inscripción de tierras nacionales a favor del Estado
- ✓ un título supletorio propiamente dicho
- ✓ la venta forzada (ver más adelante)<sup>84</sup>

Veremos a continuación cuales son los principales procedimientos vigentes que se utilizan en Nicaragua para la administración de derechos de propiedad y de posesión.

En un primer momento, nos interesaremos a los procedimientos relacionados con los regímenes de propiedad ordinarios y en un segundo momento a las situaciones específicas de las tierras afectadas por la reforma agraria.

### **3.1 Procedimientos relacionados con el régimen de propiedad en sus distintas variantes**

#### ***3.1.1 Del otorgamiento por el Estado de títulos de propiedad en tierras nacionales***

Hemos subrayado en la parte histórica la importancia que tuvo, desde la conquista española, la cesión de parte del Estado de derechos de propiedad a personas privadas o morales. En la actualidad este proceso continua a través de diversas modalidades. Durante la época moderna, los gobiernos sucesivos controlados por los Somoza dieron de nuevo mucha importancia a esta vía, a través de los procesos apoyados por el Instituto Agrario Nicaragüense, el IAN. Las modalidades de hecho difieren en función de tratarse de tierras que ya habían sido inscritas a nombre del IAN, o de tierras nacionales en el sentido estricto de la palabra.

Las tierras que tienen procedencia del IAN, no tienen ningún obstáculo para legalizarlas porque tienen "vida propia" registralmente y solo lo que se realiza es la verificación en el Registro de la Propiedad.

En el caso de las tierras nacionales, el proceso es más tardado ya que no tienen vida registral y se tienen que solicitar: una negativa de bienes al registrador, medir la Propiedad, realizar gestiones para pasar la Propiedad a nombre del Estado, a través de una minuta, é inscribirla en el Registro de la Propiedad para posteriormente proceder a titularla.

#### ***3.1.2 Titulación por la Oficina de Titulación Rural***

La Oficina de Titulación Rural nace de la transformación del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria. Este Instituto, en ausencia de otro organismo encargado de la administración de tierras, combinó al igual que su predecesor el IAN, la titulación de tierras de colonización y de tierras provenientes de la reforma agraria propiamente dicha. Hemos visto que la época de los gobiernos sandinistas, se confundió también titulación de los beneficiarios de las redistribuciones de tierra y lo que se llamó "titulación especial", que equivalía a la legalización de tierras previamente distribuidas por el IAN bajo contratos de alquiler con opción a compra que no se habían finalizado, o de tierras ocupadas por productores de la frontera agrícola.

Tanto la titulación de colonos, de precaristas, de productores sin escrituras públicas en las zonas del interior, que ya estaban en posesión desde hace años de dichas propiedades, como la de tierras baldías cedidas a beneficiarios diversos, (desplazados, desmovilizados de guerra, etc.) ocupa un lugar de gran importancia en el accionar actual de la OTR.

<sup>83</sup> Ver artículo 3941 del Código Civil.

<sup>84</sup> La prenda pretoria o anticresis judicial también permite abrir un folio en el Registro. Sin embargo, el acreedor anticrético es un mero tenedor, y la inscripción debería quedar puramente provisional. Véase I.Escobar Fornos, Introducción al Derecho Inmobiliario Registral Nicaragüense, 2da edición, Hispamer, Managua, 1999. pagina 259 y 260.

La gran mayoría de los beneficiarios del programa financiado por el Banco Mundial pertenece a esta categoría. Sin embargo, no existen procedimientos normados y escritos para esta titulación, aplicándose en regla general los mismos que para la titulación de tierras de reforma agraria.

En particular, no se acostumbra por lo general hacer una encuesta detallada de campo para averiguar cuales son los derechos que los ocupantes tienen, formal o informalmente, como adquirieron la posesión, y durante cuanto tiempo han estado en posesión de la tierra. Implícitamente, el procedimiento parte de un desconocimiento formal por el Estado de los derechos anteriores, que considera que la tierra, al no ser inscrita a nombre de ningún tercero en el Registro de la Propiedad, es tierra nacional y que por lo tanto puede titularla. Sin embargo, al haber pocos conflictos entre los ocupantes, el procedimiento equivale al final a un reconocimiento ex-post de estos derechos, siendo los poseedores los beneficiarios.

El mecanismo es, por lo tanto, paradójico. Lógicamente, se deberían de usar preferiblemente en estos casos procedimientos legales que reconozcan los derechos adquiridos a lo largo del tiempo, o sea mecanismo de tipo prescripción (con derechos de posesión y/o títulos supletorios). Pero estos presentan en la actualidad muchos problemas y resulta al parecer más fácil para el Estado actuar por la vía administrativa a través del poder ejecutivo promoviendo programas de titulación.

La titulación se acompaña en la actualidad de un levantamiento topográfico, el cual permite validar los linderos con los vecinos. Presentemente, la OTR procede a inscribir en el Registro de la Propiedad los títulos que establece. En ciertos casos, en vista del costo del proceso, este llega hasta la delimitación de la finca matriz, la que se entrega en forma indivisa a los poseedores, quedando a cargo de estos últimos la tarea de desmembrar la propiedad.

En base a entrevistas con funcionarios de la OTR, analizamos los pasos que se siguen para la titulación según la modalidad principal que utiliza esta institución, y que denomina "titulación de reforma agraria"<sup>85</sup>. Los sintetizamos en el Cuadro siguiente.

**Cuadro 1 Esquema general de los pasos para titular las propiedades (titulación llamada "de reforma agraria")**

Delegaciones Locales	OTR. Central	Intendencia de la Propiedad
Paso 1: Recepción de Solicitud de demandante de títulos.	Paso 5: Revisión de la viabilidad y factibilidad legal (dirección de Planificación y Titulación).	Paso 13: Intendencia de la Propiedad revisa y firma los títulos.
Paso 2: Dictamen de Técnico de la solicitud. Lo realiza el técnico de la OTR.	Paso 6: Proceso de planificación detallada entre el nivel central y las delegaciones para definir el proceso a seguir con cada tipo de propiedad a titular.	
Paso 3: Dictamen técnico legal del abogado que implica una investigación registral y catastral.	Paso 7: Programación de medición y legalización de las propiedades a titular.	
Paso 4: Propuesta del plan de titulación de la delegación y traslado a OTR. Central	Paso 9: Proceso de Saneamiento de las propiedades objeto de titulación.(posesión de tierra nacional y tierras afectadas por la reforma agraria que no están a favor del estado)	
Paso 8:	Paso 10:	

<sup>85</sup> Utilizamos comillas porque, como lo hemos señalado desde el inicio, la utilización de la palabra "reforma agraria" por los funcionarios públicos en Nicaragua es objeto de mucha confusión al referirse a procesos fundamentalmente distintos, como son la entrega a campesinos sin tierras o con pocas tierras de extenciones que provienen de afectaciones de propietarios grandes o ociosos (lo que llamamos en este informe "verdadera" reforma agraria), y la simple titulación de tierras que ya estaban en poder de campesinos o de productores que no tenían títulos legales.

<p>Las delegaciones ejecutan el plan de la medición (los técnicos de las delegaciones preparan la pre-mediación topográfica. (carrileo y rondas para el levantamiento topográfico).</p> <p>Paso 14: Inscripción de títulos en el Registro de la Propiedad.</p> <p>Paso 15: Acto de entrega de los Títulos en las Delegado por parte de un funcionario de la OTR Central.</p>	<p>Caracterización de los beneficiarios y estado socio-económico. (Colono, desmovilizado de la Resistencia y EPS, Cooperativas)</p> <p>Paso 11: Revisión de los documentos por parte de la oficina de titulación</p> <p>Paso 12: elaboración del acuerdo para designar la Propiedad y elaboran Título (acuerdo de título)</p>	
--	---	--

Fuente: elaborado mediante entrevistas con funcionarios de Titulación de la OTR, debido que no pudieron presentar los procedimientos escritos.

Se señaló como problema la lentitud del proceso, producto de una excesiva centralización de los procesos a nivel central versus las capacidades técnicas y materiales instaladas. La falta de definiciones claras sobre el proceso a seguir en las distintas situaciones ha causado discrecionalidad en el actuar de los funcionarios, y muchas veces provoca retraso en la solución de los problemas de las propiedades privadas que pasaron a formar parte de la propiedad del Estado.

### 3.1.3 Escrituración a través de la notaría del Estado <sup>86</sup>

Un mecanismo alternativo experimental ha sido puesto en práctica desde hace varios años, con apoyo externo, haciendo intervenir la notaría del Estado. Pretende dar respuesta a sectores de la población rural que no querían recibir títulos de reforma agraria para tierras que habían sido suyas desde hace mucho tiempo, y que habían sido desmontadas o compradas por sus abuelos, sus padres o por ellos mismos <sup>87</sup>.

La oficina de la notaría II del Estado depende de la Procuraduría General de Justicia. Sus profesionales son notarios del estado que nombra el poder ejecutivo. En el desempeño de sus cargos utilizan sus protocolos exclusivamente para el otorgamiento de escrituras referentes a actos y contratos en que sea parte o tenga interés el Estado (Decreto 36 artículo 7 del 31 de agosto de 1979). La Notaría II del Estado, ubicada en la OTR, realiza un plan de escrituración de propiedades de pequeños productores, en el marco del proyecto INRA-UPANIC, bajo la figura del llamado "sector no reformado". Los beneficiarios son poseedores de pequeñas propiedades de 1 a 30 mz, con más de 6 años de poseerla, y pertenecen a la Asociación de Cafetaleros de Nueva Segovia, Matagalpa y Jinotega. Describimos los pasos sucesivos de este proceso de legalización en el Cuadro siguiente.

<sup>86</sup> Entrevista con la Dra. Gioconda Gutiérrez Mayorga, Notaría II del Estado OTR.

<sup>87</sup> Esta posición debe haber sido reforzada por el rechazo de estos sectores a lo que había sido la "reforma agraria" sandinista en el interior. Sin embargo, vale subrayar que no se trata de una posición ideológica sino fundamentalmente lógica. Históricamente, los títulos de reforma agraria han tenido limitaciones que no tienen las escrituras públicas y un menor reconocimiento ligado a los numerosos problemas que se han dado con las tierras confiscadas o expropiadas. Encontramos en la región de Siuna campesinos quienes, al volverse "beneficiarios" de una inminente campaña de titulación, subrayaban que no entendían como el Estado les podía regalar unas tierras que habían comprado hace muchos años a los pioneros que habían abierto la montaña.

**Cuadro 2 Los distintos pasos para la escrituración de tierras a través de la Notaría del Estado.**

Beneficiarios (Aso. Cafetaleros)	Notaria del Estado OTR	Procuraduría General
Paso 1: Diagnostico de la situación del Beneficiario, forma de adquirir, Situación registral y catastral.	Paso 3: Legalización de la Propiedad en caso que no tenga antecedente registrales.	Paso 4: Solicitud de acuerdo presidencial para la Donación y desmembración de Propiedad.
Paso 2: Levantamiento topográfico global y parcelado.	Paso 5: Elaboran escritura de Donación y desmembración.	Paso 6: Revisión y firma de las escrituras.
Paso 7: Firma del beneficiario del en le protocolo del abogado.	Paso 8: Emisión de las escrituras.	
Paso 9: Proceso de inscripción en el Registro.		
Paso 10: Entrega de Escritura.		

Fuente: Notaria II del Estado.

El proceso para legalizar las propiedades bajo esta figura, parece ser relativamente más ágil y menos costoso (en tiempo y recursos) que el proceso que se lleva a cabo para la titulación ordinaria que hace la OTR (en el mal llamado "sector reformado")<sup>88</sup>. Este se debe en gran medida a la participación directa de los beneficiarios y de la contraparte de la OTR, la Asociación de Cafetaleros. Se ha observado que esta escrituración ha podido llegar a lugares lejanos, gracias a la participación local, aunque todavía en pequeña escala porque solo beneficia a los afiliados de la Asociación. Resulta extraño que se limite el beneficio de este procedimiento a los afiliados de una sola organización gremial.

### 3.1.4 De la transmisión de la propiedad

A continuación se presentan los diferentes modos de adquirir la propiedad que no se originan de la Reforma Agraria ni de la titulación del Estado. Las leyes de Nicaragua establecen diferentes disposiciones legales para adquirir propiedad privada.

Existen dos situaciones en la que se realiza esta transacción<sup>89</sup>:

- ✓ compraventa de una propiedad basada en títulos y/o escritura publica;
- ✓ cesión de derechos posesorios con o sin venta de mejoras, se da cuando el poseedor no tiene titulo o escritura de la propiedad:

Compraventa basada en título o escritura:<sup>90</sup>

- ✓ Solo puede ser vendida por la persona titular de la propiedad o su apoderado.
- ✓ Para este acto, la persona que decide vender su propiedad a otra persona pacta un precio, correspondiente a la parcela en venta, mencionando por lo general el área.
- ✓ Ante un notario publico se procede a realizar el otorgamiento de la Escritura de Compra venta.

<sup>88</sup> Hemos sin embargo escuchado opiniones contrastadas al respecto en la OTR. Existen aparentemente algunas trabas que podrían probablemente solucionarse si el proceso dejara de ser experimental.

<sup>89</sup> ver artículo 2530 del Código Civil Nicaragüense

<sup>90</sup> En los casos de compraventa el Registro cumple un fin publicitario y no constitutivo de derecho, de tal manera que es propietario la persona que adquiere el bien desde que firma la escritura de compraventa.

- ✓ Se hacen los tramites de formalización de la propiedad a favor del comprador ante las instituciones del Estado (pago de impuestos, inscripción de planos ante Catastro, inscripción de la propiedad en el Registro Público).

#### 3.1.4.1 Cesión de derechos posesorios con venta de mejoras:

Se da cuando el poseedor no tiene a su favor un título o escritura publica y lo único que tiene es el hecho de estar en posesión de dicha propiedad y las mejoras que ha construido. En este caso el notario que formaliza el acto otorga bajo su oficio una escritura de cesión de derechos posesorios y en el caso de la existencia de mejoras, estas se podrán vender formalmente a pesar de que el comprador no adquiere el dominio sobre la propiedad.

En las zonas rurales del país es frecuente, de que este acto se realice sin la intervención de un notario publico, en estos caso solo intervienen las partes realizando un acuerdo ante la presencia de testigos miembros de la comunidad, y escogidos por lo general por su reconocida honradez. En la práctica en las zonas rurales se realizan ventas privadas de posesión y mejoras en presencia de los alcalditos, lideres, delegados de la palabras y los testigos dan fe del acto de la venta. Si los dueños de la mejoras poseen algún documento, lo entregan al comprador.

#### 3.1.4.2 Comentarios acerca de los procedimientos de compraventa

##### 3.1.4.2.1 Accesibilidad

La compraventa es uno de los mecanismos de transferencia de propiedades más común en zonas rurales. El proceso primario de negociación y la realización de la transacción no requieren de grandes tramitaciones burocráticas (negociación entre vendedor y comprador). Sin embargo, el proceso de formalización (escritura) del traspaso de la propiedad al comprador requiere en primer instancia de la presencia de un notario publico y posteriormente de la tramitación de pago de impuestos, catastro y registro de la propiedad, este proceso suele ser poco accesible en zonas del interior norte del país, por la inexistencia de las instituciones del Estado encargadas de registrar y formalizar la transferencia de la propiedad, de tal manera que muchas veces, los traspasos se efectúan de manera informal y sin la presencia del juez o notario.

##### 3.1.4.2.2 Celeridad

Levantamiento de plano 15-30 días; Elaboración de escritura \_ día; pago de impuestos \_ día; Catastro 15-30 días (plano y certificado catastral), registro entre 60-180 días (inscripción de la propiedad a nombre del comprador). Los tiempos en la tramitación se incrementan considerablemente para el usuario si este vive lejos de las instituciones o personas (juristas, topógrafos) que proporcionan los servicios. Por ejemplo, en el caso de comunidades de Wiwilí, ubicadas a unos 90-100 km. de la cabecera del departamento, Jinotega, donde están el Registro y el juzgado de distrito, la práctica enseña que una tramitación de compraventa, existiendo documentos previamente legalizados, puede durar de 3 a 6 meses.

##### 3.1.4.2.3 Costo

Levantamiento de plano (para una finca de 5 a 10 mz) C\$ 60-100 por mz; Elaboración de escritura C\$ 200 mínimo y más, dependiendo del valor de la propiedad (generalmente el 1% del valor); Pago de impuestos, se paga el 1% del valor catastral registrado; Catastro C\$ 110 (revisión y certificado catastral), Registro, 0,5 % del valor catastral más 20 C\$ de inscripción en el libro diario (puede dar unos C\$120 por lote).

Para tramitar más rápidamente los servicios, tanto en el Registro como en el Catastro, como con los abogados independientes, se sabe que se acostumbra pagar gastos extra oficiales llamados de "agilización", lo que pueden aumentar dos o tres veces más los montos anteriores.

##### 3.1.4.2.4 Seguridad

Es un mecanismo muy seguro, si se siguen todos los procedimientos requeridos por la ley.

### 3.1.4.3 Donación<sup>91</sup>

Es cuándo una o más personas traspasan sin mediar precio alguno a otra(s) persona(s) un bien determinado; de tal manera que no hay dinero de por medio, prevaleciendo la voluntad de ceder gratuitamente el bien y que la otra persona acepte el traspaso en esa condición.

Sin embargo, una donación puede llevar ciertas condiciones, por ejemplo que la tierra sea cultivada, que no sea despalada o que no se pueda vender durante un periodo de tiempo determinado. Si las condiciones no se cumplen el donante (el que regala) puede revocar la donación y pedir la devolución de lo donado, dentro de un plazo de 4 años.

En este caso se hace una Escritura de Donación. Normalmente comparecen ante un Notario tanto el donante (el que regala) como el donatario (el que recibe la donación) haciendo efectivo el acto de donación y de aceptación de la misma. Puede suceder que únicamente comparezca ante Notario el que cede gratuitamente el bien. Siempre se otorga una Escritura de Donación, pero no tiene validez hasta que el Donatario comparezca ante cualquier Notario otorgando la Escritura de Aceptación de la mencionada donación.

#### 3.1.4.3.1 Accesibilidad

La donación es un mecanismo de transferencia de propiedad que normalmente esta mediado por la presencia de un notario público y de la tramitación correspondiente para su formalización. Al igual que las tramitaciones de compraventa, en las donaciones se requiere el pago de impuestos, costes en el Catastro y el Registro de la Propiedad. Este proceso es poco accesible en zonas del interior del país, por la lejanía de las instituciones del estado encargadas de registrar y formalizar la propiedad.

#### 3.1.4.3.2 Celeridad, Costo y Seguridad

ídem que en el caso de la compraventa

### 3.1.4.4 Herencia con o sin testamento<sup>92</sup>:

#### 3.1.4.4.1 Herencia con testamento

Es un acto de traspaso de propiedad, en dónde una persona dice a quien y en qué forma quiere que sean distribuidos sus bienes una vez que fallezca.

El Testamento puede hacerse ante un Notario Público y tres testigos, quienes conocen la voluntad del testador. Este testamento será válido hasta que fallezca el propietario. Los futuros herederos no tendrán ningún derecho especial sobre estos bienes, mientras el propietario esté vivo.

El propietario también puede otorgar su testamento cerrado. El testador lo escribe y lo entrega en sobre cerrado a un Notario Público con la presencia de cinco testigos. El Notario sella el sobre y levanta un Acta Notarial y es hasta que fallece dicho propietario que se solicita al Juez Civil la apertura del testamento en presencia de los familiares y personas designadas por el testador (difunto).

##### *3.1.4.4.1.1 ACCESIBILIDAD*

Este mecanismo de transferencia de propiedades requiere en primer instancia de la presencia de un notario publico y posteriormente del pago de impuestos, costes de catastro y registro de la propiedad. En el caso de que el testamento sea en sobre cerrado, se requiere de la presencia del Juez Civil de Distrito, requisito que aumenta la dificultad de acceso..

##### *3.1.4.4.1.2 CELERIDAD*

A menudo mayor de 6 meses, es decir superior a las otras figuras jurídicas expuestas anteriormente.

<sup>91</sup> ver artículo 2756 del Código Civil Nicaragüense

<sup>92</sup> Según artículo 932 al 1066 y 1197-1209 del Código Civil Nicaragüense

#### 3.1.4.4.1.3 *COSTO*

Elaboración de testamento C\$ 500 como mínimo; Pago de impuestos, Catastro, Registro.

#### 3.1.4.4.1.4 *SEGURIDAD*

El hecho de no tomar en cuenta la cuarta conyugal o las prestaciones alimentarias puede ocasionar problemas y requerir de un juicio. Una seguridad mayor implica el registro del testamento en un libro especial del registro de la propiedad, lo que genera costos adicionales.

Otra complicación puede darse si el testamento no especifica una determinada desmembración de la propiedad. En este caso, o bien, los herederos se quedan con derechos hereditarios en una propiedad pro indivisa, o proceden por su voluntad a la cesación de comunidad.

#### 3.1.4.4.2 *Herencia sin Testamento.*

Si el propietario no ha dejado testamento al momento de fallecer, la ley establece que las personas que se consideran herederos del difunto puedan solicitar una Declaratoria de Herederos ante el Juez Civil de Distrito del último domicilio del difunto.

Se puede solicitar la Declaratoria de Herederos sin demostrar cuales son los bienes que poseía el difunto al momento del deceso.

#### 3.1.4.4.3 *Requisitos para solicitar declaratoria de herederos:*

Presentar la solicitud en el Juzgado Civil de Distrito, adjuntando Partida de Nacimiento de los solicitantes y Certificado de Defunción, acta de matrimonio según el caso, el Juez a su vez manda a publicar un edicto (orden del juez) en la Gaceta o en cualquier diario de publicación nacional, posteriormente el Juez emitirá la sentencia. La duración total de este juicio es de 3 meses como mínimo.

La publicación del edicto les da la oportunidad a todas las personas que consideran tener derecho a una parte de la herencia a presentarse ante el Juez correspondiente y reclamar su participación, cuando se reparten los bienes del difunto.

La Declaratoria de Herederos tiene la particularidad, de que independientemente de que haya sentencia judicial, cualquier otra persona que se considere con igual o mejor derecho puede comparecer posteriormente a reclamar su parte. Si el Juez falla a su favor, los que recibieron herencia tienen que cederle su parte, y si los bienes heredados fueron vendidos, pagarle una compensación.

Los derechos de herencia se registran en el **Libro de Personas** del Registro de la Propiedad Inmueble del lugar. Si hay Testamento, se registra una vez fallecida la persona, y en cuánto a la Declaratoria de Herederos se registra una vez emitida la sentencia correspondiente. Registrando el testamento, y fallecida la persona, se solicitan los cambios necesarios en el Registro Público de la propiedad, en lo concerniente al dominio sobre los inmuebles.

#### 3.1.4.4.4 *Cesión de derechos hereditarios*<sup>93</sup>

Un heredero puede ceder sus derechos a otra persona a través de donación o vendiéndolos. La cesión de derechos a través de venta es común en el campo, debido a la falta y/o demora de tramitación en legalizar las herencias. El receptor de los bienes a través de la compra o donación no es en este caso heredero del difunto.

La Cesión de Derechos Hereditarios no implica necesariamente cesación de comunidad. Se efectúa ante Notario Público y constituye una garantía para el beneficiado.

#### 3.1.4.4.4.1 *ACCESIBILIDAD*

En este caso, cuando no existe un testamento, el proceso de repartición de los bienes del difunto requerirá de una demanda de declaratoria de herederos ente los Juzgados Civil de Distrito. Para las

<sup>93</sup> ver artículo 2732 del Código Civil Nicaragüense

zonas rurales este proceso es poco accesible, no solo por las distancias, sino por lo complicado y costoso de emprender una demanda y continuarla en un tiempo cuya duración no puede predecirse.

#### 3.1.4.4.2 *CELERIDAD*

El proceso requerido es más costoso en tiempo que cualquiera de los otros procesos ya descritos, puesto que se requiere de hacer la demanda de declaratoria de herederos ante el Juzgado de Distrito que solamente se encuentra en las cabeceras departamentales.

#### 3.1.4.4.3 *COSTO*

Por lo complicado del proceso de un juicio, su costo suele ser bastante elevado, a menudo superior a los C\$ 5,000 en dependencia del valor de los bienes a heredar.

#### 3.1.4.4.4 *SEGURIDAD*

En el caso de herencia sin testamento, existe el peligro de que personas inescrupulosas intenten adquirir derechos indebidamente..

### 3.1.4.5 Procedimientos de cesación de comunidad en tierras indivisas

Existen diferentes tipos de tierras en situación de pro indivisión.

- ✓ Pueden ser herencias de los padres o abuelos que no han todavía dado lugar a una fragmentación del bien. Cuando los condueños son pocos, la situación se puede legalizar relativamente fácilmente, mediante el pago de los respectivos servicios.
- ✓ Pueden también ser propiedades que no han sido divididas durante muchas generaciones. Es el caso de los sitios pro indivisos que se encuentran por ejemplo en el Departamento de León. La propiedad está registrada como un sitio de comuneros con un número único en el registro.

El código civil prevé la cesación de comunidad en el Título XXXIII del Libro II. Afirma en el artículo 1703 que "nadie puede ser obligado a permanecer en comunidad y puede cada uno de los partícipes, pedir la terminación de ésta". El procedimiento es entonces un juicio sumario ante el Juez de lo Civil del Distrito <sup>94</sup>.

No obstante, puede resultar muy complejo y costoso en los casos de sitios antiguos de comuneros, al requerir el avenimiento de cada condueño y la presentación de sus respectivos títulos de propiedad <sup>95</sup>.

## 3.1.5 *Títulos supletorios*

### 3.1.5.1 Aspectos generales

El propietario que carece de título hábil para inscribir, debe acreditar su derecho justificando previamente la posesión, circunstancia esencial que ha de acreditarse en la información que se realice ante un juez competente, según la cuantía de que se trate. (art. 137 y 142 RRP). Por regla general para adquirir la posesión legal de un terreno, se hace la solicitud de un **título supletorio**.

El Código Civil, en su artículo 897, establece que para adquirir la propiedad de los inmuebles o algún derecho real sobre ellos por prescripción, se necesita una posesión de diez años en ciertas condiciones. El derecho de poseer se prescribe por la posesión de un año. <sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Ver Código de Procedimiento Civil, artículos 1508 y siguientes.

<sup>95</sup> El artículo 1509 PR dice: "Si al presentarse al Notario los títulos de propiedad de que se ha hablado antes, hubiere discordia respecto de ellos entre los condueños, se abstendrá de efectuar la división mientras los motivos de la discordia no hayan cesado, ya en virtud de sentencia ejecutoria o por acuerdo unánime de los comuneros".

<sup>96</sup> ver más adelante, párrafo 2.1.7.

Este título, lo puede solicitar toda persona que está en posesión <sup>97</sup> de una propiedad sin ningún título que asegure su derecho. Se llama título supletorio porque con el, una persona suple la falta de título sobre una Propiedad.

El Código Civil Nicaragüense, establece la forma de adquisición de la Propiedad a través de Título Supletorio <sup>98</sup>. La siguiente sentencia de la Corte Suprema aclara bien cual es la naturaleza verdadera del título supletorio.

*"La naturaleza propia de los Títulos Supletorios, a los cuales el legislador no ha atribuido más efectos que la prueba efectuada (durante el proceso de tramitación), la información posesoria, no es un medio de inscribir quien quiera y cuando quiera el dominio; y sólo demuestra el ejercicio de un derecho o la realidad del hecho de que posee la persona quien lo solicita, que debe suponerse que tiene el derecho mismo que ejercita, pero que verdaderamente sólo ha justificado el hecho de poseer los bienes, sin haber probado su legítima adquisición, de manera que puede o no puede ser dueña esa persona, y por lo mismo esa titulación supletoria ha de quedar pendiente de que el que obtuvo sea realmente dueño, o de que otro justifique que lo es, y sólo el transcurso del tiempo podrá ser tan buena y tan segura como la titulación más completa. "*

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de Noviembre de 1932.

En tal sentido la Ley parte de la idea y del supuesto de que es el interesado el que debe solicitar la titulación supletoria de un bien inmueble, para que surta los efectos de un título de dominio mientras un tercero no pruebe los derechos sobre el mismo bien; y dicho título habilita al poseedor para ejercer todas las acciones y derechos sobre la finca a que dicho instrumento se refiere como lo pudiera hacer el verdadero dueño, incluyendo las acciones reivindicatorias y de tercerías de dominio.

### 3.1.5.2 De la tramitación de títulos supletorios

Para hacer efectiva la tramitación de un Título Supletorio se deben cumplir los siguientes requisitos:

Según el numeral uno del artículo 138 Reglamento del Registro de la Propiedad establece que se debe solicitar título supletorio en el juzgado Civil Local, cuando la propiedad tiene un valor menor o igual a los 20,000 córdobas y en el juzgado Civil de Distrito cuando la propiedad tiene un valor superior a los 20,000 córdobas.

En este sentido la Corte Suprema ha dicho que para proceder a la solicitud de título supletorio es necesario que no exista título inscrito a favor de otra persona, es decir que no aparezca la historia del dominio de la propiedad a favor de algún titular.

El solicitante del título supletorio deberá presentar 3 "testigos propietarios vecinos del pueblo o término municipal donde estuvieren situados los bienes" que ratifiquen la veracidad de la posesión. Estos no son necesariamente colindantes, pero "serán responsable de los perjuicios que puedan causar en o la inexactitud des sus declaraciones" <sup>99</sup>.

Se le da intervención a la Alcaldía de la localidad para que tenga a bien oponerse en el caso que perjudique sus intereses (aunque, por lo general, no se pronuncie muy frecuentemente en la práctica), y a la Procuraduría Departamental como representante legal del Estado (la Procuraduría siempre se pronuncia dando lugar u oponiéndose a la titulación supletoria). Normalmente el pronunciamiento de la Procuraduría tiene un peso fundamental para la aprobación del título supletorio por parte del juzgado.

La solicitud de Título Supletorio se publicará en abstracto de la Gaceta Diario oficial o en cualquier medio escrito de circulación nacional, a través de carteles en tres oportunidades en intervalos de diez días citando a la persona que pretenda algún derecho. Este mecanismo, que se conoce como interdictos posesorios, tiene como objetivo proteger los intereses de terceros.

<sup>97</sup> ver Código Civil Titulo XXXIV, artículos 1715 C y siguientes.

<sup>98</sup> Ver Reglamento del Registro Público (RRP) del artículo 137 y siguientes.

<sup>99</sup> Reglamento del Registro Público. Artículo 138.

Presentada en forma la solicitud, el Juzgado mandará a abrir a prueba el proceso y recibirá las pruebas pertinentes que consisten en testificales y documentales de parte de todos los interesados.

Finalmente con la intervención de las partes y las pruebas recibidas, el juez dictará sentencia que en la misma ordenara su inscripción en el Registro correspondiente.

#### 3.1.5.2.1 Accesibilidad

En la actualidad este procedimiento es poco accesible por el requerimiento de un juicio para la gestión de un título supletorio. Si el valor de la finca excede de los límites anteriormente indicados, el trámite se tiene que hacer en el Juzgado de Distrito, el cual puede estar muy alejado del lugar de residencia del productor.

#### 3.1.5.2.2 Celeridad

Levantamiento de plano 15-30 días; Juicio de título supletorio 3 meses a 1 año; Catastro 15-30 días, en zonas no catastradas se omite este trámite (plano y certificado catastral) Registro entre 60-180 días (inscripción de la propiedad a nombre del dueño)

#### 3.1.5.2.3 Costo

Levantamiento de plano C\$ 60-100 por mz, este no es requisito en zonas no catastradas; Título supletorio C\$ 1,200 a 5,000. Se paga el 1% del valor catastral registrado; Catastro C\$ 110 (revisión y certificado catastral), Registro 0,5 % del valor catastral + 20 C\$ por inscripción en el libro diario.

#### 3.1.5.2.4 Seguridad

Es un mecanismo que no presenta una seguridad óptima para los terceros por las deficiencias de la presentación de prueba y por la forma en la cual se hacen públicas. La publicación en tres oportunidades en la gaceta oficial o en periódicos de circulación nacional permite a las personas que leen con frecuencia los periódicos enterarse de la solicitud. No resulta así para los pequeños productores, y particularmente para los que viven en zonas lejanas. El requisito de no oposición de la alcaldía responde solamente a la voluntad de averiguar que no se lesionan los intereses de la municipalidad, y no a la de chequear que intereses de personas privadas no estén afectados.

### 3.1.6 Posesión conforme al registro

Si bien en el Registro se inscriben principalmente derechos de dominio y demás derechos reales, y si, "siendo un hecho", la posesión no debería registrarse por recibir su protección fuera del Registro, básicamente a través de los interdictos posesorios, nuestro sistema registral permite la incorporación de la posesión al Registro de derechos reales por medio de título supletorio y le brinda toda la protección y garantía cuando reúne los requisitos de Ley.

También existen otras formas de inscripción de derechos posesorios que no son títulos supletorios. Esto se origina en la facultad que tienen por ley los Registradores de abrir cuantos libros estimen necesarios. En Matagalpa y Jinotega, por ejemplo, existen libros específicos para la inscripción de derechos posesorios.

El Código Civil establece que contra la posesión inscrita no se admitirá otra prueba más que otra posesión igualmente inscrita; y mientras subsista la inscripción, el que se apodera del bien a que se refiere el título registrado, no adquiere posesión de ella ni pone fin a la posesión existente, continua diciendo el artículo: En todo caso, prevalecerá la inscripción más antigua (art.1730.C). La disposición de este artículo sin embargo esta limitada por la figura de la prescripción extraordinaria que permite, aun sin título inscrito, la adquisición de verdaderos y plenos derechos de propiedad. (ver más adelante)

Según jurisprudencia que se encuentra en el Boletín Judicial número 442, la Corte Suprema de Justicia del día veintinueve de noviembre de mil novecientos cuarenta y cinco dejó claro que cuando existiese prescripción extraordinaria<sup>100</sup>, aunque no se tenga título y cualquiera que sea la condición del poseedor,

<sup>100</sup> ver más adelante las condiciones necesarias para que se pueda aplicar la prescripción extraordinaria.

este adquiere la propiedad en juicio si fuese demandado por otro que alegue tener título inscrito; en estos casos, no procede y prevalece el derecho del poseedor de hecho en el tiempo.

Cabe señalar no obstante que esta concepción fundamental entra en contradicción con otros elementos del cuerpo legal. Así, parece que los legisladores, influenciados por la predominancia histórica de las formas de adquisición de derechos desde el poder central (ver parte anterior del informe) establecen que en última instancia, los únicos títulos que valen son los que fueron dados por el estado. El decreto 434 sobre reglamento del registro público afirma que los terrenos baldíos nacionales se consideran inscritos a nombre del estado <sup>101</sup>. Establece que las inscripciones hechas contra "títulos anteriormente inscritos" no tienen ningún valor y que su cancelación podrá pedirse en cualquier tiempo ante el juez civil de distrito de la respectiva localidad. El derecho del estado para pedir la cancelación es imprescriptible y no cambia la situación jurídica de las partes, a quienes les queda su derecho a salvo para lo que consideren conveniente (gaceta 187 del 5/09/45). Esta disposición puede interpretarse como un desconocimiento del procedimiento de títulos supletorios, en la medida de que mantendría una permanente amenaza y inseguridad sobre las propiedades adquiridas por esta vía.

El procedimiento para obtener dicha cancelación es el siguiente. El procurador de justicia de la república como representante del estado, elabora una minuta (escritura) y se la dirige al registrador público solicitándole la cancelación de los títulos anteriormente inscritos, presentándole el plano topográfico, linderos y demás documentos que se requieran para su inscripción. Esta cancelación es procedente cuando no existen dudas de la identidad de los predios baldíos, según los documentos que se acompañen, pero si surgen dudas no cabe la apertura a prueba ni para mejor proveer. De manera que el juez debe abstenerse de ordenar la cancelación dejando a las partes su derecho a salvo para que los ventilen en el juicio declarativo.

### ***3.1.7 De la prescripción en general***

La prescripción es un medio de adquirir un derecho sobre una propiedad. La ley establece que para adquirir la propiedad de los inmuebles, o algún derecho real, es necesario una posesión de diez años para obtener la prescripción ordinaria y treinta años para adquirir la prescripción extraordinaria. La prescripción debe de estar fundada en:

- ✓ justo Título (que esta apegado a la ley)
- ✓ la buena fe (es solo necesario en el momento de la adquisición y se presume siempre)
- ✓ una ocupación pacífica (es la que se adquiere sin violencia)
- ✓ y continua (es la que no se ha interrumpido)
- ✓ hecha públicamente (es la que se disfruta de manera que puede ser conocida de los que tienen interés en interrumpirla, o la que ha sido debidamente registrada).

#### ***3.1.7.1.1... Prescripción Ordinaria***

Esta debe estar precedida por la obtención de un justo título, el cual puede obtenerse después de cumplido un año de estar en posesión de una propiedad. Esta prescripción se realiza a los diez años, y se requiere la inscripción del justo título y los requisitos establecidos anteriormente. Es importante señalar que los diez años se cuenta a partir de la inscripción del título.

Existen diversas interpretaciones sobre la posibilidad o no de usar un título supletorio como justo título para fundamentar la prescripción ordinaria. El Dr. I Escobar Fornos afirma categóricamente en base a la jurisprudencia y a Sentencias de la Corte Suprema que:

"El título supletorio no es justo título para fundamentar la prescripción ordinaria, pues sólo acredita el hecho de la posesión, y por consiguiente, no tiene el carácter de traslativo de dominio; sólo habilita al titular para adquirir el dominio por la prescripción extraordinaria.

<sup>101</sup> Sin embargo, los procedimientos usuales contradicen esto al establecer que una minuta es necesaria para dar vida registral a tierras nacionales. (ver prácticas del IAN, y ahora de la OTR)

En cambio las ventas o transmisiones basadas en un título supletorio son justos títulos para adquirir por prescripción ordinaria"

Este ejemplo nos ilustra el carácter ilógico de la interpretación del conjunto de leyes sobre la prescripción en Nicaragua. La venta de unos derechos no debería cambiar en absoluto la naturaleza de estos derechos. Es a través de la prescripción, y solamente a partir del momento en que se aplica, en forma ordinaria o extraordinaria, que se obtiene definitivamente el dominio. El hecho de que el título supletorio no sea traslativo de dominio no tiene por lo tanto que ver con la imposibilidad de usarlo como justo título, al menos que no se considere legal dicho título supletorio. Porque entonces considerar más válido una escritura de compra de una tierra respaldada en un título supletorio ?

#### 3.1.7.1.2 Prescripción Extraordinaria

Puede adquirirse el dominio de las cosas que no ha sido adquirido por la prescripción ordinaria, en virtud del lapso de treinta años aunque no se tenga título y cualquiera que sea la condición del poseedor

Según el Boletín judicial N°112 de 1970, dice que "para la prescripción extraordinaria no se requiere de la buena fe, ni de la existencia de título alguno o de su inscripción si existiese y una vez consumado ella prevalece contra título inscrito.

### 3.1.8 *Inseguridad y/o mecanismos aberrantes que nacen de las limitaciones legales y de procedimiento*

#### 3.1.8.1 Inseguridad del Registro de la Propiedad Inmueble

Vimos en la parte anterior que el Registro de la Propiedad se había establecido en su forma actual en 1904, junto con el nuevo Código Civil. Uno de los cambios en relación al Registro Conservador anterior fue el abandono de la foliación personal y la adopción de la técnica del folio real. Es la finca, o sea una porción delimitada de tierra, que constituye la base de las inscripciones en este tipo de Registro. A cada finca que se inscribe por primera vez, se le asigna un número diferente. El principio del tracto sucesivo tiene como objetivo garantizar después el respeto y la seguridad de la propiedad.

Para identificar o individualizar la finca debe hacerse constar en el Registro su naturaleza, situación, cabida, linderos, nombre y número, si constaren en el título <sup>102</sup>. El problema reside en el hecho de que unos linderos y puntos de referencia imprecisos, unas estimaciones de área fantasiosas se traducen en dificultades en poder ubicar con seguridad una finca en el espacio. En la práctica, no se puede garantizar que diferentes inscripciones no se apliquen a la misma porción de territorio. Se comprobó que en los departamentos donde no existe catastro, las áreas registradas pueden ser varias veces mayores a las áreas reales en fincas.

La realización del Catastro en el Pacífico de Nicaragua debiera haber permitido corregir esta falla. La Ley de Actualización y Mantenimiento del Catastro Nacional estableció la coordinación entre el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro, evitando así la doble immatriculación <sup>103</sup>. Sin embargo, la no actualización del Catastro donde este existe, y su ausencia en la mayor parte del territorio nacional, hacen que el sistema actual de Registro presente todavía muy fuertes deficiencias <sup>104</sup>.

<sup>102</sup> I Escobar Fornos. Op cit, p 304.

<sup>103</sup> del 24 de Diciembre de 1970 y su reglamento del 25 de Septiembre de 1971. Ver I.Escobar Fornos, Op.Cit. p 304.

<sup>104</sup> Habría que sumar a estos problemas de fondo, otros problemas varios, ligados por ejemplo a la destrucción accidental de algunos Registros, a la destrucción voluntaria de algunas páginas o tomos, antes de su micro filmación, a prácticas no homogeneizadas de los registradores a lo largo del país o incluso a casos posibles de corrupción difíciles de detectar por las deficiencias estructurales que mencionamos anteriormente.

### 3.1.8.2 Mecanismos que respetan la lógica global de administración de derechos en vigor y que son reconocidos únicamente a nivel local

Por los distintos problemas de accesibilidad y de costo que tuvimos la oportunidad de mencionar con anterioridad <sup>105</sup>, se han desarrollado en el campo procedimientos particulares o usuales substitutivos de los procedimientos formales de administración de los derechos de propiedad.

La experiencia de terreno permite afirmar que los procedimientos informales de los productores en el campo en muchos casos respetan las reglas fundamentales de la administración legal de derechos: tracto sucesivo, prueba por medio de testigos idóneos, publicidad ante la comunidad. (ver estudios de casos).

Sin embargo, estos procedimientos solo gozan de reconocimiento a nivel local, y cuando las partes en presencia pertenecen al mismo grupo social.

A veces, no son tanto las debilidades de estos mecanismos que se encuentran al origen de la inseguridad sobre la tenencia, sino el puro hecho de que legalmente no se reconozcan. En estos casos, podríamos decir que es la ley misma que crea la inseguridad, por su inadaptación a la realidad y por la persistencia de un acceso desigual de los distintos grupos sociales a la justicia.

### 3.1.8.3 Mecanismos legales usuales aberrantes contrarios al espíritu de la ley y la lógica de administración de derechos

Quisiéramos ahora por el contrario dar un ejemplo de un procedimiento reconocido como legal que sin embargo contradice el espíritu del cuerpo de leyes que rige la administración de derechos de propiedad.

#### 3.1.8.3.1 La venta judicial utilizada con fines de primera inscripción en el Registro

La venta judicial es un mecanismo que tiene su justificación y su utilidad en muchas situaciones. Nos referimos aquí únicamente a una utilización específica del mismo, transformándolo en un artificio frecuente que permite dar, sobre la base de una venta falsa, "vida registral" a una propiedad.

Permite inscribir en el Registro un bien inmueble sin tener antecedentes registrales. El procedimiento es aceptado considerando que se pueden inscribir en el Registro, sentencias judiciales, que emanan de la intervención de la autoridad judicial en la formalización de la adquisición y no provienen del consentimiento de las partes.

Se han emitido opiniones que restringen la validez de tales inscripciones. Así, el Dr. Escobar Fornos precisa que "la venta forzosa por sí sola no constituye un título perfecto de dominio si no lo tenía el enajenante, pero si un justo título para la prescripción decenal" <sup>106</sup>.

Normalmente se realiza la venta judicial en virtud de una deuda. Sin embargo es una práctica rural de realizar una venta judicial en virtud de un compromiso de entregar el documento de venta de propiedad (generalmente lo pactado en documentos privados prometiendo la venta de la propiedad); no existen normas donde se tipifique esta figura en los casos de propiedades que legalmente no tienen dueño; sin embargo los jueces lo tramitan como un juicio verbal (1957pr).

El proceso es el siguiente.

- El interesado, poseedor de un inmueble no inscrito, se presenta ante la autoridad judicial competente con una demanda donde dice que compró a alguien y que el supuesto vendedor no le ha dado escritura que haga constar que le vendió el inmueble.
- El Juez notifica la demanda al supuesto vendedor para que se presente y conteste ante esa autoridad lo que tenga a bien, ya sea rechazando o confirmando la versión que ha dado el interesado al Juez.
- Si el supuesto vendedor no se presenta ante la autoridad judicial o no tiene escritura, el juez (en representación del interesado) dictará unos carteles que se ponen en la Tabla de Avisos del juzgado

---

<sup>105</sup> Vale la pena precisar que no damos en este trabajo una visión exhaustiva de estas dificultades. Existen muchas otras, como por ejemplo las que son ligadas a la cedulación imperfecta de las personas, o a la poca formalización de los matrimonios.

<sup>106</sup> I. Escobar Fornos, Op cit. p 259.

y además se publican en La Gaceta, Diario Oficial, para que cualquier persona que se sienta perjudicada llegue al juzgado a oponerse a esa “venta”. Cuando salen publicadas en La Gaceta, Diario Oficial, estas ventas judiciales se llaman “**otorgamiento de escritura**”.

- Si después de publicado este aviso por tres veces en La Gaceta, Diario Oficial, nadie se opone, el Juez dicta una sentencia en la que se le otorga el bien inmueble al interesado.
- Esta sentencia se lleva al Registro de la Propiedad Inmueble, debiéndose inscribir en la Sección de Derechos Reales. Aparecerá inscrita con el primer asiento registral de su cuenta, es decir como si esa propiedad nunca hubiera estado inscrita.

La misión tuvo conocimiento de que este procedimiento se estaba utilizando en diversas situaciones, tanto en reemplazo de la demanda de títulos supletorios, como para la "legalización" de tierras del sector reformado.

### ***3.1.9 Procedimientos de hipoteca, levantamiento de hipoteca, y ejecución de hipoteca***<sup>107</sup>

Incluimos en este trabajo los procedimientos ligados a las hipotecas, aunque no formen parte del conjunto de procedimientos directamente ligados a la formalización de los derechos de propiedad. Vale explicar en dos palabras porque.

- Hemos visto en la parte histórica que existen desde el inicio relaciones entre las hipotecas y las modalidades de registro de la propiedad inmueble: los primeros "registros de la propiedad" fueron dedicados a la inscripción de las hipotecas en Nicaragua.
- Uno de los argumentos más fuertes que suelen invocarse a favor de la formalización de los derechos de propiedad es la posibilidad de que la tierra sirva de garantía para la obtención de préstamos. La posibilidad de hipotecar la tierra sería por lo tanto una de las ventajas de la legalización.

Por lo tanto, nos pareció importante detenernos un momento en los procedimientos que giran alrededor de las hipotecas y ver, como lo hemos hecho hasta el momento, cuales son los límites y las deficiencias que presentan para algunos sectores de la población.

#### 3.1.9.1 Hipoteca

Cabe señalar que no existe en Nicaragua una figura específica de hipoteca agraria. Sin embargo los bienes adquiridos con títulos agrarios no podían hipotecarse (Ley 14). La ley 278, artículo 23 no permite a los beneficiarios de Reforma Agraria gravar o enajenar la tierra por un periodo de 5 años, con la salvedad de algunas situaciones particulares poniendo como garantía la propiedad a los Bancos o entidades financieras para obtener habilitación agropecuaria, y necesitando la autorización por escrito del INRA para cancelar adeudo.

Es el gravamen que realiza el legítimo propietario en su bien inmueble (u cuando otra persona pone en garantía otro bien inmueble) en respaldo de una deuda a favor de un acreedor como garantía del pago de esta deuda.

Esto quiere decir, que si el deudor no paga la deuda, el acreedor puede solicitar al Juez la subasta del bien dado en hipoteca para hacerse efectivo el pago de la deuda.

La Hipoteca debe hacerse en Escritura Pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble. Si no se inscribiere, el deudor puede hipotecar su finca otra vez con otro préstamo. En este caso, el derecho de reclamar el cumplimiento de la deuda y ejecución de la hipoteca le corresponde al acreedor que inscribió primero en el Registro de la Propiedad.

---

<sup>107</sup> Según artículo 3771 del Código civil Nicaragüense

### 3.1.9.2 Levantamiento de hipoteca o cancelación de la hipoteca:

Una hipoteca se deshace a través de otra Escritura Pública o por sentencia. La cancelación de la hipoteca se realiza por consentimiento de partes ante un notario público una vez pagada la deuda que le dio origen o por sentencia de una autoridad judicial competente, se da en dos casos:

- ✓ cuando existe incumplimiento de pago de parte del deudor y
- ✓ cuando, habiendo pagado el deudor al acreedor, este último se niegue a firmar la escritura. De esta forma, el deudor puede pedir una sentencia judicial, si puede demostrar que realmente pagó la deuda.

La hipoteca prescribe en un plazo de diez años. Si el acreedor no la ejecutó en este tiempo, pierde el derecho de poder exigir el pago. Los diez años se cuentan desde la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Toda cancelación de hipoteca deberá de ser anotada en el libro de hipoteca en su respectiva columna. Si esta cancelación no se inscribiese la propiedad continuará gravada ante terceros.

### 3.1.9.3 Ejecución de hipoteca:

Vencido el plazo que dio origen a la hipoteca, si el deudor no ha pagado, el acreedor puede pedir ante la autoridad judicial competente, a través de un juicio la venta en subasta pública o la adjudicación del bien inmueble que se dio como garantía de la deuda, si este no se puede vender.

#### 3.1.9.3.1 Comentarios sobre los distintos pasos de la hipoteca

##### *3.1.9.3.1.1 ACCESIBILIDAD*

Depende en primer instancia de la existencia de la inscripción de la propiedad en el Registro Público. Volvemos a encontrar los problemas de difícil acceso a estos en muchas zonas del país. Además, los campesinos pobres tienen pocas posibilidades de hipotecar sus propiedades dado que carecen en muchos casos de derechos legalmente inscritos y actualizados <sup>108</sup>. Aunque tuvieren, la hipoteca no constituye un medio adecuada para constituir garantías para un productor pequeño. (ver más adelante)

##### *3.1.9.3.1.2 CELERIDAD*

La formalización y la inscripción de una hipoteca son procesos rápidos que pueden quedar finiquitados en el transcurso de un día. La cancelación de está ante un notario es similar a su constitución. La ejecución de una hipoteca se hace ante la autoridad judicial: el proceso concluye en un plazo mínimo de 30 días con la adjudicación del bien al acreedor o al comprador.

##### *3.1.9.3.1.3 COSTO*

La elaboración de una hipoteca a través de una escritura tiene un valor mínimo de C\$ 200 y hasta el 1% del valor descrito en la escritura. Los costos de inscripción son de C\$ 5 por cada 1000. En el caso de cancelación de la hipoteca, los costos aproximados mínimos son de 500 a 1500 córdobas más los gastos registrales para su cancelación. La ejecución de hipoteca tiene un costo mínimo de 10% sobre el monto recuperado en concepto de honorarios al abogado del acreedor más una tercera parte para cubrir el costo del juicio. La cancelación de la hipoteca también es costosa.

##### *3.1.9.3.1.4 SEGURIDAD*

Es un mecanismo de mucha seguridad para el prestamista. Los procedimientos requeridos por la ley dan seguridad al acreedor de que una propiedad gravada con hipoteca en el Registro Público no se pueda traspasar (vender).

---

<sup>108</sup> La misión, sin embargo, se enteró que se pueden inscribir en unos libros especiales hipotecas sobre derechos posesorios en algunos Registros de la Propiedad del país. Es el caso en Somoto, donde el Registrador hizo uso de la facultad que le confiere la ley de abrir los libros que se necesiten.

Por lo contrario, resulta muy inseguro para el dueño del bien hipotecado, en particular cuando se trata de un productor pequeño. Al disponer a menudo de una sola propiedad, este tendría que hipotecarla toda en garantía de un préstamo cuyo monto es mucho menor que el valor de la propiedad. En caso de no poder pagar, por los costos inherentes al procedimiento y por venderse el bien por lo general en condiciones desfavorables (subasta pública), puede llegar a perder mucho más que lo que debía.

### **3.2 Procedimientos específicos relacionados con el régimen creado por intervenciones de reforma agraria**

Nos limitaremos aquí a tratar los procedimientos que se relacionan con lo que hemos llamado en este estudio "verdadera" reforma agraria, o sea los tienen que ver con tierras privadas que pasaron bajo control del Estado de Nicaragua a través de las distintas leyes de Reforma Agraria. Los casos de legalización de tierras en posesión de agricultores en la frontera agrícola, o de titulación en programas de colonización en tierras nacionales han sido tratados con anterioridad.

Los procesos son diversos según la naturaleza de la adquisición de la Propiedad e intervienen diferentes instituciones, como la OTR, la OCI, la Procuraduría, el Registro, los Juzgados, el Catastro, el Ministerio del Trabajo.

#### **3.2.1 Proceso de legalización a través de la OTR<sup>109</sup>**

La Dirección Jurídica de la OTR tiene bajo su responsabilidad la atención y tramitación de las distintas demandas de servicios jurídicos que presta la OTR al público y a otras instituciones, en cumplimiento de la ley 278, y por sucesión de conformidad por la ley orgánica del INRA.

##### 3.2.1.1 Verificación de los títulos

El estudio y verificación de títulos emitidos conforme al decreto 782 (Ley de Reforma Agraria 21/08/81), a la Ley 14 (Reforma a la Ley de Reforma Agraria 13/01/86) y a la Ley 84 (Ley de Cooperativas Agropecuaria y Agroindustrial 28/03/90) implica averiguar que se encuentran debidamente inscritos en los Libros que para tal efecto llevaba el INRA. Estos títulos son documentos públicos que acreditan la legitimidad de adquisición de la propiedad, y gozan de los beneficios que establece la ley<sup>110</sup>.

Esta actividad esta a cargo de la Dirección Jurídica. Los requisitos que los beneficiarios deben de presentar son:

- ✓ el título original,
- ✓ la constancia de Catastro (para la zona catastrada),
- ✓ el plano de la propiedad y la inspección en el lugar (realizada por las Delegaciones Departamentales)
- ✓ y, si el beneficiario fuera una persona jurídica (cooperativa) la certificación de la personería jurídica y el listado actual de miembros de la Cooperativa.

Generalmente estos pasos tienen que darse en las delegaciones departamentales para luego enviar los documentos a la oficina central. Muchas veces los beneficiarios, queriendo agilizar los tramites se dirigen directamente a la oficina central. Sin embargo, ésta no da lugar a la petición hasta que venga por los canales establecidos. Las delegaciones departamentales juegan únicamente un papel de receptores de

<sup>109</sup> Entrevistas con el Dr. Humberto Useda y la Dra. Sonia López. Dirección Jurídica de la OTR.

<sup>110</sup> Hemos visto en el acápite uno los problemas que la ley 278 deja pendiente con los títulos que no estaban inscritos en los libros del INRA, más o menos el 70% del total de títulos, y que la ley 88 transformó en títulos definitivos. Por lo tanto, no retomamos este importante punto aquí.

documentos, y no están habilitadas a dar solución a los casos que se presentan. Actualmente, todos los tramites están centralizados en Managua.

Todos los títulos emitidos al amparo del Decreto 782 y Ley 14 deben ahora acompañarse de una constancia de ratificación de título para su inscripción en el Registro de la Propiedad. En este sentido, la OTR puede desconocer el título cuando este no se encuentra inscrito en los libros de la institución o cuando presume que el título sea falso. Siendo este procedimiento meramente administrativo, deja al beneficiario que hubiera recibido su título de buena fe sin protección ni alternativa de apelar.

Durante las entrevistas que sostuvo la misión en la OTR, se le explicó que no solo se requiere que los títulos de reforma agraria estén inscritos en el registro que lleva esta institución, sino que también se exige la inscripción del decreto confiscatorio o de afectación de la propiedad en los Registro de la Propiedad. Si esto no ha sido el caso, la OTR no da la constancia de ratificación por no estar la propiedad a nombre del Estado. Se pide al beneficiario que gestione por su propia cuenta ante la Procuraduría de la Propiedad la certificación del decreto de confiscación o de afectación. La Procuraduría en todos los casos se niega a entregar dicha constancia aduciendo que la certificación del decreto de confiscación únicamente se puede entregar a las personas afectadas, o sea a los confiscados.

Estos procedimientos limitan obviamente la posibilidad de legalización de la propiedad por el beneficiario. Pareciera más lógico que fuera la OTR la encargada de obtener de la Procuraduría o de las otras instituciones involucradas las constancias correspondientes.

#### 3.2.1.2 Constancias de Asignación

La Ley 278 estipula que todos los beneficiarios de Reforma Agraria, campesinos, licenciados del Ejército, MINGO, y desmovilizados de la Ex Resistencia Nicaragüense que estuvieran en posesión de la tierra hasta abril de 1994 con la debida aprobación del INRA, recibirían una constancia de asignación a más tardar dentro de 90 días <sup>111</sup>.

Esta disposición en la practica no se cumplió, y los beneficiarios deben de realizar una actualización de la constancia de posesión de la tierra, para esperar la titulación definitiva.

#### 3.2.1.3 Venta de propiedades de Reforma Agraria

La Dirección Jurídica de la OTR es la encargada de regular la venta de las propiedades entregada por el Estado en virtud del artículo 23 de la ley 278. Este artículo establece que los títulos de Reforma Agraria no podrán ser enajenados o gravados durante un periodo de cinco años, sin la previa autorización de la OTR.

Los efectos que se esperaban de la aplicación de este artículo, que regula los procedimientos a seguir para la venta de las propiedades de reforma agraria, no han surtido efecto, ya que en la práctica los propietarios hacen las transacciones sin respetar los requerimientos establecidos. Además, se pueden hacer legalmente promesas de venta que vencen después del plazo final fijado por la ley, como una manera de darle vuelta a la disposición citada.

Esta regulación tiene efectos adversos para el productor, ya que esta en desventajas a la hora de negociación de los precios para la venta de la Propiedad.

#### 3.2.1.4 Comentarios generales

En términos generales, la ley 278 carece de reglamentación para aplicar los procedimientos a seguir. En los diferentes procesos de tramitación de los servicios prestados a los beneficiarios de la reforma agraria, esta carencia abre la posibilidad de aplicaciones discrecionales por parte de los funcionarios encargados de aplicar los procedimientos. Estas observaciones son validas también para las otras instituciones involucradas como lo veremos a continuación.

---

<sup>111</sup> Ley 278, artículo 4, párrafo segundo.

### **3.2.2 Oficina de Ordenamiento Territorial (O.O.T).**

Los títulos de Reforma Agraria emitidos en el período comprendido entre los meses de Febrero, Marzo y Abril inclusive de 1990, están sujetos al proceso de revisión administrativa ante la Oficina de Ordenamientos Territorial, conforme a los decretos Números 35-91 y 48-92 y deberán presentarse ante esta instancia para su revisión (Ley 278 artículo 101).

Al inicio la OOT solicitaba comprobantes de compra de insumo, cartas que demostraban el trabajo de la tierra, cartas de la OTR (antes INRA) y Organizaciones Gremiales.

En la actualidad se solicitan :

- ✓ recibos bancarios que demuestren que tiene relaciones de crédito,
- ✓ el original y copia del título,
- ✓ certificación registral, constancia de la OTR,
- ✓ “negativa de bienes”,
- ✓ constancia de indemnización o de confiscación de la Propiedad.

En las condiciones que prevalecen en el campo nicaragüense, con mucha pequeña producción campesina, con años de guerra, interrupción de los servicios técnicos y bancarios hacia las mayorías, no resulta fácil para un productor pobre presentar facturas, recibos, comprobantes, que demuestren que han trabajado las tierras desde antes de 1990. Tampoco constituyen estos elementos la prueba de que la asignación había sido respetuosas de los principios de la reforma agraria.

Como lo señalamos con anterioridad, muchas cooperativas que han gestionado la Solvencia de la OOT, tienen que producir una constancia de confiscación u expropiación de la propiedad así como la constancia de inscripción del título en los libros del INRA/OTR.

Entre los factores de atraso de la entrega de la documentación solicitada, se encuentra el tiempo necesario para que la OTR consulte la base de datos de los títulos emitidos desde 1980. También constituyen factores adversos a la resolución de los casos, el poco personal y los escasos medios con que cuenta la OOT. Por esta razón, esta instancia no logra realizar ágilmente la verificación de campo previa al dictamen de la solvencia. Tampoco logra darle un adecuado seguimiento a los interesados, informándolos de las resoluciones parciales o definitivas y de los pasos siguientes que deben dar.

De hecho la aprobación de la solvencia es el resultado de una interpretación casuística de la información obtenida, y por tanto depende de la concepción que los funcionarios a cargo tienen de la producción agropecuaria. . Por ejemplo, la evaluación de la relación tierra-hombre es un criterio difícil de interpretar, en ausencia de un profundo conocimiento de la realidad local y ante la falta de un manual de evaluación y procedimientos. De hecho, la relación tierra-hombre "aceptable" depende de la calidad de la tierra y de la ubicación de la propiedad sujeta a revisión.

Muchos títulos emitidos durante la época de la transición fueron actualizaciones de títulos provisionales anteriores. Sin embargo, este criterio no se toma en cuenta. Los títulos provisionales que a través de la ley 88 se convirtieron en títulos definitivos y que generalmente no cuentan con acuerdo ministerial ni se encuentran inscritos en los libros de la OTR, y que constituyen la mayor parte del universo en proceso de revisión son por lo general mandados a mayor revisión o se ven negar la solvencia de parte de la OOT.

Actualmente la OOT sólo tiene oficinas en Managua. La falta de presencia en los Departamentos limita el trámite de la solvencia de Revisión de los casos ubicados en las zonas más alejadas y aumenta los costos de dicha gestión.

### **3.2.3 Proceso de legalización de propiedades entregadas a grupos, cooperativas o pre-cooperativas, por la reforma agraria en los años 80.**

Los beneficiarios que recibieron títulos de propiedad bajo la modalidad de cooperativa, desde 1990, iniciaron un proceso de desmembración de las fincas, enfrentando diferentes problemas técnicos y jurídicos antes y después del proceso de escrituración individual.

Los títulos de reforma agraria fueron otorgados por el gobierno bajo diferentes modalidades:

- ✓ título a una persona jurídica (a nombre de determinada cooperativa),
- ✓ título a una persona jurídica y a personas naturales (nombre de cooperativa y de sus integrantes ó socios)
- ✓ surco muerto (título a nombre de personas naturales, determinando el área que a cada persona le corresponde)
- ✓ título a personas naturales (listado de nombre solo personas)
- ✓ título a nombre de seccionales (Unión de Cooperativas Agropecuarias UCA).

Dependiendo de las diferentes situaciones arriba mencionadas, se siguen diferentes procedimientos para lograr el objetivo de:

- ✓ desmembración de la propiedad
- ✓ cesación de comunidad según el caso.

Según la forma en que fueron emitidos los títulos, se presentan problemas distintos. Se complica todavía más el proceso de desmembración debido a que muchos socios abandonaron la tierra por diferentes razones: deuda con el Banco u otros organismos, falta de vocación para trabajar la tierra, inseguridad en la tenencia de la tierra, carencia de recursos básicos como el agua, poca o nula inversión de los socios de las cooperativas.

#### 3.2.3.1 Aspectos organizativos y legales

La existencia de hecho y no de derecho de Cooperativas que no han sido constituidas legalmente hace que se tenga primero que iniciar el proceso de elaborar, discutir, aprobar y firmar los Estatutos para posteriormente solicitar al MITRAB, la aprobación de la personería jurídica. Solamente este documento le da existencia legal a la cooperativa.

En otros casos, la cooperativa posee Personería Jurídica aprobada en el período de transición del Gobierno Sandinista a doña Violeta Barrios de Chamorro, (específicamente, aprobaciones del 25-29 de marzo del 1990, por decisión del MITRAB-DIGECOOP, Dirección General de Cooperativas). Estas cooperativas han visto sus personerías jurídicas anuladas. Deben de iniciar los tramites como si la cooperativa jamás hubiera existido.

A pesar de estas dificultades, actualmente la mayoría de las cooperativas tienen solvente su situación ante el organismo regulador y controlador de la cooperativas. No obstante, muchas cooperativas que existen legalmente (porque poseen personería jurídica), no tienen su membresía, Junta Directiva y Junta de Vigilancia debidamente actualizadas. Es decir que los cambios no han sido registrados en el MITRAB, entradas y salidas de socios, reestructuraciones en los cargos.

Esto implica que se tenga que realizar un proceso de actualización de la organización de la cooperativa, que va desde la realización de asambleas de socios para confirmar los cargos, cambios de socios y pasarlos por escrito a la Dirección de Cooperativa para su actualización.

Vale aclarar que no existía en Nicaragua ningún sistema universal de identificación hasta hace poco. A partir de 1995 y durante los 5 años siguientes, se ha estado implementando en Nicaragua la **Cedulación**, un sistema de identificación personal que dirige el Consejo Supremo Electoral. A raíz de este proceso se tuvo que corregir nombres y apellidos que no coincidían con los registrados en el MITRAB, (o peor aún con los nombres que fueron registrados en el título). Este problema complicó aún más todo lo relativo a la legalización de las cooperativas, y fue muy acentuado en el campo debido a que los socios en algunos casos acostumbraban ponerse nombres y apellidos a como eran conocidos y no como realmente estaban inscritos en el Registro del Estado Civil de las Personas.

Existen Cooperativas cuyo título fue dado a nombre de Cooperativa Agropecuaria de Producción (CAS) y a su vez a nombre de socios; la Ley de Cooperativa Agropecuaria y Agroindustriales, establece en unos de sus artículos que unos de los requisitos al constituirse una cooperativa Agropecuaria de Producción era tener un mínimo de diez socios. Como en muchos casos en los títulos únicamente

aparecían siete socios o menos, las Cooperativas para llenar los requisitos del número de socios, decidieron incluir a familiares o personas conocidas. Esto trajo como consecuencias que estos nuevos socios obtuvieran derechos sobre la tierra y se tuvo que darles un lote de terreno a la hora de desmembrarse la propiedad.

### 3.2.3.2 Procedimientos para problemas técnicos jurídicos de las Cooperativas cuando las fincas que poseen no tienen medida topográfica de la perimetral y se desconoce el área que poseen

En la mayoría de las fincas tituladas por el INRA el área que aparece en el título no coincide con el área física. Un problema se presenta cuando el título otorgado reza menos área de la que realmente se posee. Por lo menos, es la opinión de los funcionarios con quienes hemos hablado. En realidad, el área en los títulos adquiere importancia por la fragilidad de la caracterización de los linderos y límites: de lo contrario el área no sería más que una deducción matemática de la existencia de los límites y de los mojones.

En estos casos se han seguido los procedimientos que la ley establece como elaborar una escritura de rectificación de área, la cual es aceptada para su inscripción en algunos Registros de la Propiedad.

Otro procedimiento es la vía judicial: llevar un juicio de mensura, para corregir las medidas de las fincas. Pero no en todos los departamentos dan lugar a la acción interpuesta por tratarse de tierras de origen de Reforma Agraria, puesto que con la publicación de la Ley 278, la facultad de rectificar el área es exclusivamente de la OTR. Por lo general, y según la información que se nos comunicó, esta institución sólo da lugar cuando el área es menor que la cifra mencionada en el título.

### 3.2.3.3 Procedimientos para establecer servidumbres de paso

La importancia de los procesos de desmembramiento de fincas ha conllevado el establecimiento de nuevas servidumbres, y en particular de servidumbres de paso.

En muchos casos para dar acceso a la vía pública a todos los dueños de parcelas en las Cooperativas cuya propiedad ha sido desmembrada, ha sido necesario negociar la apertura de callejones a lo interno de la propiedad sujeta a desmembración.

Establecidas las servidumbres de paso en toda la propiedad, se ratifica la decisión en Asamblea General de socios y se procede a dejar por escrito y firmado el libro de acta de la Cooperativa. Se procede a realizar el levantamiento topográfico de la Propiedad y se parcela individualmente. Es importante que en la escritura de desmembración de la Propiedad se deje establecido las servidumbres de paso que afecta la Propiedad y la advertencia de respetarlas.

## **3.3 De la importancia de conocer y evaluar los procedimientos**

El examen de los principales procedimientos en vigor para la legalización de propiedades o la administración de los derechos correspondientes pone en evidencia que no basta analizar y comentar los textos de leyes por sí. Es en muchos casos en la naturaleza de los procedimientos que se utilizan para su aplicación que se puede apreciar el impacto que estas pueden tener.

Fue fundamental para poder hacer este trabajo sobre procedimientos contar con la experiencia de profesionales del derecho acostumbrados a trabajar en materia agraria y con experiencia en la defensa de productores y beneficiarios de la reforma agraria.

Vimos como problemas de publicidad inadecuada, de costos vienen a cambiar radicalmente el efecto de un texto legal. Puede hasta llegar a contradecir su propio espíritu.

Pudimos también apreciar algunos ejemplos de procedimientos que se basan en aspectos contradictorios del marco legal vigente.

El acceso a estos procedimientos resulta ser muy desigual para las distintas capas de la población rural. Esta conclusión se confirma con mucha fuerza en los estudios de casos que se realizaron sobre situaciones de conflictos y que se describen y analizan en el tomo II de este estudio. La incapacidad de

amplias capas de productores de legalizar sus propiedades con los procedimientos vigentes es probablemente una de las conclusiones más importantes de este análisis.

Tendremos la oportunidad de comprobar y profundizar en estos aspectos después de haber llevado a cabo el análisis institucional.

Pero queremos antes discutir el resultado de la historia en termino de tenencia, intentando una reconstrucción ordenada de los principales regímenes de tenencia que permiten explicar la diversidad de situaciones de posesión y propiedad que existen hoy.

## SECCION B :

# TIPOLOGIA DE TENENCIA DE LA TIERRA

## 4 Los distintos regímenes teóricos de tenencia y sus tipos de tenencia más significativos

### 4.1 Introducción

#### 4.1.1 Tipos de regímenes de tenencia

En términos legales, un *régimen* es un conjunto de procedimientos, de reglas, de prácticas relacionadas entre sí que norma el funcionamiento de una determinada cosa. El *régimen de tenencia* es la aplicación de este concepto a las relaciones de los hombres en torno a la tierra.

Como lo explicamos en la introducción del informe, partiremos en esta parte del análisis de las situaciones teóricas, de los casos "puros", sin las cuales no se puede comprender lo que se observa en la realidad. Para diferenciar claramente el concepto teórico de la expresión legal que tiene en la realidad, hablaremos de "*tipo de régimen de tenencia*" o de "*régimen teórico de tenencia*" para referirnos al concepto, y de "*régimen de tenencia*" para referirnos a la situación real. Cada régimen teórico de tenencia se caracteriza por una lógica específica, una concepción particular de las relaciones de tenencia, que por lo general ha tenido en la historia una génesis particular. Pero vale destacar que estos tipos puros, o teóricos, de regímenes de tenencia por lo general no se encuentran en la práctica como tales. La historia privilegió algunas relaciones sobre otras, permitió que se legalizaran unas relaciones de tenencia y no otras. Encontramos en la práctica expresiones mezcladas y a veces contradictorias de unos pocos regímenes teóricos de tenencia: las leyes vigentes en Nicaragua pueden asociarse con uno u otro tipo de régimen de tenencia, pero no se encuentran por lo general conjuntos totalmente homogéneos de leyes que estarían relacionadas con un solo régimen teórico.

Presentaremos en esta investigación de una forma simplificada los 4 grandes regímenes teóricos que permiten explicar las distintas situaciones concretas que se dan en Nicaragua. El cuadro de las dos páginas siguientes ilustra esquemáticamente la expresión de estos regímenes teóricos en el espacio. Las columnas representan los tres grandes conjuntos históricos y geográficos que se encuentran en NICARAGUA, que corresponden con la descripción y el análisis del estudio histórico (ver la parte 2 de este primer tomo):

- ✓ las tierras del Pacífico, que fueron objeto de la colonización española
- ✓ las tierras de las comunidades indígenas del Atlántico, que estuvieron bajo el control indirecto de Inglaterra.
- ✓ en medio las tierras del interior, que fueron objeto de un proceso de colonización progresiva.

El cuadro presenta de una manera simplificada los principales modos de fabricación de los derechos, partiendo en la primera línea de lo que llamamos el "principal fundamento" de estos:

- en el Atlántico, la fuente de los derechos que siguen reivindicando las comunidades indígenas es antigua, ligada a posesiones tribales ancestrales.
- en el Pacífico, con el régimen colonial que instaura la conquista, es la entrega de un título real que aparece siendo la principal fuente de los derechos sobre la tierra. El Catastro, establecido varios siglos después, recubre no obstante aproximadamente esta misma área.
- en el Interior, en tierras que no habían sido controlada por los españoles, pesan más los derechos adquiridos a través de la posesión, los cuales se pueden transformar con el tiempo a través de la prescripción en propiedad. Esta parte ha sido objeto de una progresiva formalización de los derechos, a través de distintos mecanismos, con reconocimiento de los derechos de posesión, o bien con mecanismos de privatización de las tierras (denuncias, asignación de tierras nacionales) que describimos ampliamente en las partes anteriores. Por esa razón, representamos esta columna con una

división entre una parte blanca, que se viene pareciendo a la situación del Pacífico y una parte gris, donde los derechos que predominan son derechos de posesión.

- Sobre este panorama, se vienen a sobreponer las intervenciones de Reforma Agraria, creando nuevos títulos, constancias diversas, y estableciendo casi siempre restricciones específicas a los derechos de propiedad.

De estas diferentes situaciones, se pone en evidencia en la penúltima línea del cuadro los principales regímenes teóricos de tenencia que estudiamos con más detalles a continuación (tipos #1 a #4)

Por diversas razones, insuficiencia legales o sistemas de administración de los derechos de tierra inaccesibles para las mayorías, constatamos un retorno a sistemas informales, que el esquema presenta a través de las flechas verticales azules. La leyenda detalla las principales transformaciones que hacen pasar de un régimen teórico de tenencia a otro.

Por naturaleza, un esquema es reductor en relación a la realidad. No solo las acciones de reforma agraria establecen leyes específicas y restricciones. El otro cuadro amarillo "RESERVAS Y/O REGULACIONES DIVERSAS" figura en el esquema para recordar que se podría hacer más compleja la representación incluyendo estos otros tipos de regulaciones (parques nacionales, reservas, ...). Vale también recordar que no todas las evoluciones responden a la aplicación de las leyes, o a las insuficiencias de estas. La pastilla verde recuerda que otros factores vienen cruzando todo el esquema, de orden accidental (por ejemplo, quema de los registros que provoca el retorno a la informalidad), de orden fraudulento o de aplicación de la fuerza bruta sin ningún respaldo legal.

En estas condiciones, vale la pena preguntarse para cada régimen de tenencia hasta que punto es eficiente en permitir la administración de los derechos y hasta que punto es frágil y susceptible de intervenciones que se apartan del espíritu de las leyes que los rigen (pastilla roja).

	TIERRAS "PRIVADAS" DEL PACIFICO	TIERRAS "NACIONALES" Y "PRIVADAS" DEL INTERIOR	TIERRAS DE COMUN. INDIGENAS
<i>principal fundamento de los derechos</i>	 entrega de un título real	 derechos de posesión y prescripción	derechos ancestrales
<i>especificidad</i>	derecho de propiedad (casi) absoluto (según Código Civil)		derechos superpuestos

	dominio pleno registro con catastro	dominio pleno registro sin catastro	posesión y mejoras	propiedad comunal derecho consuetudinario
		 	 	
	<b>REFORMA AGRARIA</b> derechos con restricciones títulos, constancias, vía afectación, compras, permutas		ts vj	
<b>REGIMENES TEORICOS DE TENENCIA</b>	2	4	3	1

**RETORNO A SISTEMAS INFORMALES**

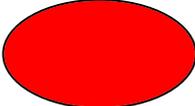
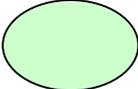
**RESERVAS Y/O REGULACIONES DIVERSAS**  
derechos superpuestos

legal  
ilegal  
accidental

eficiencia  
fragilidad

## LEYENDA DEL ESQUEMA DE LOS PRINCIPALES MODOS DE FABRICACION DE LOS DERECHOS

	títulos prescripción
	
	título supletorio, venta judicial otros mecanismos fundados en procedimientos específicos
	Intervención estatal adicional y excepcional
	retorno a régimen "normal" de tenencia
	retorno ala "informalidad"

3	Tipo de régimen de tenencia
	Áreas de derecho consuetudinario indígena
	Áreas de derecho informal.
	mecanismos que cruzan el cuadro en todas sus dimensiones
	

Examinaremos sucesivamente en esta parte:

- ✓ el tipo de RÉGIMEN DE TIERRAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS, basado en derechos anteriores a la toma de posesión de las potencias colonizadores, se ha mantenido esencialmente en la Costa Atlántica (#1)<sup>112</sup>
- ✓ el tipo de RÉGIMEN DE PROPIEDAD PRIVADA fundado en la entrega de títulos reales, que es dominante en el Pacífico (# 2)
- ✓ el tipo de RÉGIMEN DE POSESIÓN que es fundamental en el Centro del país (# 3 y # 4)
- ✓ el tipo de RÉGIMEN DE REFORMA AGRARIA que viene añadirse a los anteriores, superponiéndose al de propiedad fundada en títulos reales y al régimen de posesión (# 5 y # 6)

Pero antes de iniciar el estudio de cada uno de los principales regímenes de tenencia, y con el fin de facilitar la comprensión, necesitamos hacer unas aclaraciones preliminares de orden general.

#### **4.1.2 Algunas observaciones y aclaraciones preliminares**

Para comprender la complejidad y diversidad de las situaciones de tenencias que se dan en Nicaragua, conviene recordar que existen distintos actores en la gestión de la tierra y de los recursos: el dueño de un determinado derecho puede ser:

- una persona,
- un grupo de personas,
- varios grupos de personas,
- toda la humanidad (bien público).

La apropiación puede tener también distintos niveles:

- el simple acceso,
- el acceso y la posibilidad de extraer o coleccionar recursos,
- estos mismos más el derecho de gestión;
- este último adquiere más fuerza todavía si es exclusivo,
- y por fin, puede combinarse con el derecho de alienar el bien.<sup>113</sup>

La matriz que resulta del cruce de ambas variables permite caracterizar situaciones muy variadas. Ver el cuadro de la página siguiente: "**Matriz de regulaciones posibles de las relaciones del hombre y de la tierra**".

---

<sup>112</sup> Los números se refieren a la última línea del croquis.

<sup>113</sup> en base a Schlager E & Ostrom E. "Property-Rights Regimes and Natural Resources. A Conceptual Analysis. Land Economics aug. 1992 y Etienne Le Roy, La théorie des maîtrises foncières, in E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand, "La sécurisation foncière en Afrique" Karthala, 1996.

**Cuadro 3 Matriz de regulaciones posibles de las relaciones del hombre a la tierra**

modo de apropiación	acceso (a)	acceso y extracción (b)	acceso, extracción, y gestión (c)	acceso, extracción, gestión y exclusión (d)	uso y alienación, o sea derecho absoluto (e)
actores de gestión	<i>derecho de transitar por el territorio</i>	<i>derecho de transitar por el territorio y extraer determinados recursos</i>	<i>corresponde más o menos a la POSESIÓN en la aceptación más frecuente del término <sup>114</sup></i>		<i>DOMINIO PLENO en el sentido del Código Civil <sup>115</sup></i>
A público (común a todos)	A-a	A-b	A-c	A-d	A-e
B común a varios grupos	B-a	B-b	B-c	B-d	B-e
C común a un grupo	C-a	C-b	C-c	C-d	C-e
D privado de una persona	D-a	D-b	D-c	D-d	D-e

(en base a Schlager E & Ostrom E. "Property-Rights Regimes and Natural Resources. A Conceptual Analysis. Land Economics aug. 1992 y Etienne Le Roy, la théorie des maîtrises foncières, in E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand, "La sécurisation foncière en Afrique" Karthala, 1996)

<sup>114</sup> la anotación es nuestra.

<sup>115</sup> la anotación es nuestra.

Las situaciones descritas en la matriz anterior no pueden asimilarse con regímenes de tenencia, tal como lo definimos, siendo un régimen la combinación de una serie de situaciones, con reglas específicas. Por eso, *régimen de tenencia de las comunidades indígenas*, y "*propiedad comunal*" son dos cosas muy distintas. Veremos que dentro de este régimen, existen en superposición con la propiedad comunal derechos de uso, de extracción, de explotación, que están en manos de los indígenas a título privado o familiar <sup>116</sup>.

Tratamos de romper con la simplificación excesivamente reductora que consiste en hablar de forma dicotómica de PROPIEDAD y de USO, de DOMINIO y de POSESIÓN, buscando así evitar de caer en la trampa que hubiera consistido en limitarnos a utilizar únicamente las categorías usuales del derecho nicaragüense (y del derecho europeo), sin recordarnos que son la expresión de determinadas realidades históricas y que son susceptibles de evolución.

El Código Civil nicaragüense privilegia de hecho la categoría de derecho de propiedad absoluto. Solamente acepta a través de excepciones (como las servidumbres), la existencia de dueños plurales de derechos distintos sobre una misma porción de territorio. Tenemos que tener mucho cuidado de no confundirnos en el uso de los términos.

Cuando hablamos en este texto <sup>117</sup> de "acceso" (sin precisar a que), hablamos de acceso físico al territorio, o sea del derecho de transitar por el territorio. Por lo contrario, el "acceso a los recursos" (y no el acceso) esta referido por las siguientes categorías, derecho de extracción o derecho de gestión (hacer agricultura o silvicultura, por ejemplo).

El DOMINIO PLENO en el sentido del Código Civil implica la posibilidad de alienar el bien, pero solo corresponde en el cuadro siguiente con la columna e y con la casilla D-e en lo que concierne las personas físicas. Para todas las otras situaciones <sup>118</sup>, la terminología legal usual en Nicaragua resulta ser imprecisa o insuficiente.

La POSESIÓN en Nicaragua generalmente hace referencia a la situación D-d, pero el término no significa siempre la misma cosa.

*En algunos casos se hablará de posesión de un grupo, correspondiendo a una relación excluyente de tipo C-d, o a derechos no excluyentes de tipo C-c.*

*En algunos casos, el uso no excluyente de una persona privado (D-c) podrá ser calificado con el termino posesión, tratándose entonces de la posesión de algunos recursos más que de la del territorio en sí.*

*No siempre se manifiesta la posesión por la utilización de los recursos. En algunos casos, basta que el "poseedor" haga carriles sin tocar más al bosque o a la tierra para poder reivindicar la posesión. Lo que valida la posesión, en última instancia, es la capacidad del que la reivindica de hacerla respetar ante terceros. Por eso, la posesión generalmente supone exclusión.*

Si en algunos sistemas de producción, gestión puede inducir exclusión, esto no ocurre necesariamente en todos. No se puede por lo tanto establecer una correspondencia demasiado reductora entre una categoría de derecho del cuadro y la posesión. Entran en la categoría de posesión ambas columnas "c" y "d", lo que nos confirma que la categoría de POSESIÓN no basta para describir con precisión y entender cabalmente las relaciones de tenencia.

<sup>116</sup> Por esa misma razón, la tenencia pública no puede constituir por si sola un régimen de tenencia.

<sup>117</sup> Y en particular en la matriz anterior.

<sup>118</sup> que, en su mayoría, se encuentran en la realidad del país.

### ***4.1.3 Esquema de presentación de los tipos de régimen de tenencia***

Para una mejor comprensión de los regímenes de tenencia actuales y de sus limitaciones, organizaremos la presentación partiendo de los grandes tipos de regímenes. Para cada tipo, empezaremos describiendo cual es la fuente principal de derecho y cuales son las características del régimen teórico. Cuando sea necesario, ilustraremos esta descripción con un cuadro que precisará cuales son las superposiciones de derechos en las distintas situaciones.

En un segundo momento, explicaremos cual es la expresión legal actual de esta situación teórica, recordando cuales son las principales leyes que corresponden a la lógica del tipo, y subrayando posibles incoherencias o insuficiencias del marco legal. Continuaremos con una rápida exploración de los conflictos más típicos que se pueden dar en torno al tipo. Resumiremos en un cuadro de síntesis la situación actual que corresponde al tipo.

Terminaremos esta parte con la presentación de una clasificación de los principales tipos de tenencia que se presentan en la práctica. Lógicamente, por las razones que expusimos y por ser el concepto de régimen teórico de tenencia una abstracción, no puede darse una correspondencia perfecta entre la tipología de regímenes de tenencia y la tipología de situaciones concretas. Si la tipología de tenencia real es por definición más empírica, es la única a la cual uno se puede referir para tratar de cuantificar la realidad: de hecho, vale recordar que se elaboró con el propósito de intentar un ejercicio de cuantificación en los estudios de casos de situaciones de conflictos que se exponen en detalle en el tomo II de este informe.

## 4.2 # 1 TIPO DE RÉGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL (COMUNIDADES INDÍGENAS)

### 4.2.1 Fuente principal de derecho y características

Nos estamos refiriendo aquí a derechos ancestrales, anteriores a la llegada de los españoles o de los ingleses, lo que constituye una diferencia mayor con los otros tipos de regímenes de tenencia.

#### DERECHOS DEL GRUPO INDÍGENA

La tierra no se ha transformado en mercancía en las sociedades indígenas.

El grupo indígena, a través de estructuras ad-hoc, ejerce un derecho de "propiedad funcional", con posibilidad de exclusión pero sin posibilidad de alienar la tierra [corresponde a los tipos C-d o B-d, si varios grupos indígenas en la matriz de las regulaciones de las relaciones del hombre a la tierra].

A este derecho del grupo, se sobreponen derechos de los individuos o de los grupos familiares.

**cuadro 4. Ejemplo de superposiciones de derechos en distintas parcelas de una comunidad indígena (basado en la comunidad Mayagna de Sikilta, Siuna)**

	tierras de reserva	tierras de caza y recolección	tierras de agricultura
Estado de Nicaragua	derecho eminente		
Comunidad indígena	propiedad comunal C-d		
Indígena miembro de la comunidad indígena	acceso D-a	caza, pesca, recolección D-b	posesión individual de las tierras desmontadas

#### ORIGEN DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Pueden ser derechos de caza, de pesca, de recolección (de tipos D-a y D-b) que se tienen por el hecho de pertenecer al grupo étnico. También existen derechos de posesión en tierras agrícolas (D-c o D-d) adquiridos además de pertenecer al grupo étnico por el trabajo invertido por el individuo en el desmonte o por sus padres a través de un mecanismo de herencia.

Vale la pena precisar que esta yuxtaposición de derechos corresponde a una situación normal y no a una situación de conflicto.

### 4.2.2 Expresión legal actual

#### 4.2.2.1 Generalidades

La Constitución Nicaragüense reconoce la existencia de los pueblos indígenas y su derecho de mantener las formas comunales de propiedad, pero establece posibilidades de restricción, precisando que esto se entiende "de conformidad con la ley". El Estado conserva su derecho eminente sobre las tierras y puede por lo tanto legislar para limitar los derechos de los indígenas.

De hecho, se reconoce solamente un régimen de autonomía a las comunidades de la Costa Atlántica lo que nos obliga a diferenciar su situación de la de las comunidades indígenas del Pacífico.

El artículo 107 menciona sin ambigüedad la existencia de un RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS específico para las comunidades indígenas sin precisar ninguna limitación geográfica. También hace referencia a la reforma agraria para eliminar cualquier forma de explotación a las comunidades indígenas.

Recopilamos en el cuadro adjunto el conjunto de los artículos o párrafos de la Constitución en los cuales se hace referencia a la propiedad de la tierra en las comunidades indígenas.

### **Artículos de la Constitución Nicaragüense que hacen referencia explícitamente a la tenencia de la tierra en las Comunidades Indígenas**

**Arto. 5.** \* (...) *El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deber y garantías consignados en la Constitución y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución.*

*Las diferentes formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria deberán ser garantizadas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas y todas ellas dentro de su libre funcionamiento deberán cumplir una función social. (...)*

**Arto. 89.** *Las Comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y como tal gozarán de los mismos derechos y tiene las mismas obligaciones. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.*

**Arto. 107.\*** *La reforma agraria eliminará el latifundio ocioso y se hará prioritariamente con tierras del Estado. Cuando la expropiación de latifundios ociosos afecten a propietarios privados, se hará cumpliendo con lo estipulado en el Artículo 44 de esta Constitución. La reforma agraria eliminará cualquier forma de explotación a los campesinos, a las comunidades indígenas del país, y promoverá las formas de propiedad compatibles con los objetivos económicos y sociales de la nación, establecidos en esta Constitución. El régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la ley de la materia.*

**Arto. 180.** *Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo la forma de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y al libre elección de sus autoridades y representantes. Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.*

\* modificaciones del 4 de julio de 1995 (ley 192)

#### 4.2.2.2 Situación legal de las tierras de las comunidades indígenas del Atlántico

El reconocimiento formal de las comunidades indígenas del Atlántico se inicia con el reconocimiento del Gobierno Británico de la "soberanía" de los pueblos autóctonos a los cuales daba su protección. Como lo vimos en la parte histórica, la integración de la Costa Atlántica a Nicaragua se tradujo por constantes problemas de reconocimiento y conflictos, hasta llegar a enfrentamientos armados en la década de los 80s. El reconocimiento y la negociación de la autonomía en 1987 constituye sin dudas un primer paso fundamental en este proceso.

El Estatuto de autonomía de las dos regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, (Ley 28 del 7 de septiembre de 1987) da la base legal al reconocimiento de un régimen específico para las tierras de las comunidades indígenas del Atlántico. Sin embargo, esta ley no ha sido reglamentada y su abordaje de la propiedad comunal esta muy poco desarrollado y, por lo tanto, es reductor e insuficiente.

### Lo que establece la ley 28 en torno a las tierras de comunidades indígenas.

#### Artículo 36

"La propiedad comunal la constituye las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades de la Costa Atlántica, y están sujetas a las siguientes disposiciones:

- 1- Las tierras comunales son inajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles.
- 2- Los habitantes de las comunidades tienen derecho a trabajar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados por el trabajo realizado"

En realidad, la ley no define verdaderamente un régimen de propiedad, sino un tipo de propiedad, la *propiedad comunal* (con confusión en la terminología puesto que la constitución habla de *propiedad comunitaria* y no de propiedad comunal). Se diferencia de la propiedad plena conocida en el resto del territorio por dos hechos: no prescribe y no se puede alienar.<sup>119</sup>

Sin embargo, no se ha generalizado el uso de tipos de título específicos para la propiedad comunal. Si bien algunos títulos hacen mención de la especificidad de la propiedad comunal, en otros casos, los derechos sobre los territorios indígenas han sido reconocidos (en forma parcial e imperfecta, y a veces con anterioridad a la emisión de la ley 28) a través de la entrega de un título en derechos reales. Este, por pertenecer a otro tipo de régimen de propiedad, no refleja cabalmente la realidad de la propiedad comunal.

La aplicación de la figura de *propiedad comunal* a las "tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades de la Costa Atlántica" plantea problemas serios. Como entender el término "han pertenecido" en el artículo 36 de la ley 28, si el objeto de la ley es precisamente definir lo específico de la propiedad de la tierra y de los recursos en el contexto de las comunidades ?

La parte siguiente del texto del artículo 36 sigue siendo extremadamente imprecisa. Estábamos hablando de la *propiedad comunal*, y las disposiciones que se aplican a esta se refieren a las *tierras comunales* y a las *parcelas en la propiedad comunal*. No queda para nada claro lo que pasa con los recursos naturales y en particular con las aguas, los bosques<sup>120</sup>. El texto de la ley menciona que las "tierras comunales ... son imprescriptibles". Detrás de esta formulación gramaticalmente incorrecta (son los derechos que no prescriben y no las tierras), se esconde un debate de fondo sobre la naturaleza de los derechos que no prescriben. La constitución limita la especificidad de las formas de propiedad comunal a la compatibilidad con las leyes nacionales (Art. 5, 89 y 107). En estas condiciones, la afirmación de no prescripción pierde mucha fuerza.

Por otro lado, la ley 28 no toma en cuenta que la naturaleza de los derechos individuales que tienen los miembros de la comunidad<sup>121</sup> va obviamente más allá del simple usufructo de los bienes generados por su trabajo, implicando por lo menos un cierto derecho de gestión de los recursos, y la posibilidad de traspasar estos derechos a sus descendientes.

#### 4.2.2.3 Situación de las comunidades indígenas del Pacífico

En el Pacífico, la situación de las comunidades indígenas es muy diferente. Algunas de ellas, vencidas militarmente hace varios siglos, recibieron formalmente "sus" tierras de la Corona.

No entramos a investigar el tema en detalles, pero está claro que existió durante la época colonial un verdadero régimen de propiedad específico para las comunidades indígenas. Después de la independencia, reducir o terminar con estas diferencias constituyó un esfuerzo constante de los gobiernos. Este esfuerzo encontró una fuerte resistencia, obligando los gobiernos a frecuentes retrocesos. Así, las leyes que rigen las comunidades indígenas han sido muy erráticas, alternando reconocimiento y disolución. Entre las últimas leyes de este índole, señalaremos la "Ley del 16

<sup>119</sup> No es propiedad absoluta sino "propiedad funcional" sin derecho a alienación, categoría C-d, según la matriz de regulaciones.

<sup>120</sup> El subsuelo tampoco se menciona explícitamente en este texto.

<sup>121</sup> El texto habla de los habitantes de la comunidad, lo que constituye otra imprecisión, pues pueden haber habitantes que no son miembros de la comunidad indígena.

de Febrero de 1906", derogada por la Ley del 3 de Junio de 1914 y aparentemente declarada vigente de nuevo por la Ley 24 de Abril de 1918<sup>122</sup>.

**La "Ley del 16 de Febrero de 1906", una de las últimas que planifica la extinción de las comunidades.**

- define la comunidad de una manera ya muy restrictiva, sujeta a lo que se considera que "se entiende existir de hecho una comunidad indígena, en las localidades donde la población de esa casta sea poseedora de terrenos que no constituyan parte integrante de los terrenos municipales." (Art.2)
- manda los Jefes Políticos a organizar en un lapso de un mes comisiones de 3 personas para "levantar el censo de dichas comunidades", dejando en el mejor de los casos la selección de 1 de las tres a la comunidad, si estuviere legalmente autorizada. (art.1)
- obliga las municipalidades y comunidades indígenas a medir y amojonar sus terrenos en menos de un año, siendo los gastos sufragados por el Erario Nacional
- prevé distribuir gratuitamente a cada indio en parte iguales la mitad del área total de los terrenos, y la venta en subasta a beneficio de la instrucción pública de la otra mitad
- respeta los arriendos hechos por las comunidades, dejando la facultad a los arrendatarios de adquirir los predios
- La ley autoriza expresamente autoriza las Comunidades Indígenas legalmente constituidas a otorgar escrituras de venta de los terrenos que tuvieren comprometidos por prestamos o servicios (Art.26)

Los artículos 14 y 15 establecen la extinción de las Comunidades.

**Art. 14.** *Hechas las reparticiones y adjudicaciones de los terrenos comunales, en los terminos que expresan los artículos anteriores, quedarán extinguidas las comunidades, y sus individuos con iguales derechos y obligaciones que los demás vecinos del lugar.*

**Art. 15.** *Quedarán asimismo extinguidas las comunidades indígenas por el hecho de no medir y amojonar sus tierras dentro del plazo que esta Ley señala, siempre que el Estado hubiese puesto a su disposición los fondos para dichos trabajos de mensura y amojonamiento, debiendo en tal caso reputarse sus terrenos como nacionales y venderse conforme a las disposiciones de la Ley Agraria.*

En la práctica, las comunidades guardaron cierto control solamente de las áreas que alquilaban. La Ley del 3 de Junio de 1914 establece que la administración de los bienes de Comunidades estará a cargo de una Junta electa por los miembros de la misma comunidad (art.2). En oposición a la Ley de 1906 que deroga, prohíbe a las Juntas *vender los terrenos pertenecientes a la Comunidad, modificar el precio del arrendamiento de los terrenos sin previa autorización del Poder Ejecutivo, y hacer gastos fuera del presupuesto que formularán cada año, sino en caso de urgente necesidad y previa aprobación del Jefe Político respectivo.* (art.7).

No solo la prescripción funcionó, sino se legisló para precipitar la destrucción del régimen especial de tenencia de las Comunidades. La pérdida de control de las comunidades sobre amplias partes de sus áreas ha sido documentada por varios historiadores, que sea a raíz de la aplicación de las leyes de extinción o por otros mecanismos. En la actualidad, no obstante las declaraciones formales de la Constitución, no se reconoce en absoluto en el Pacífico de Nicaragua la validez de derechos anteriores a la colonización.

Constamos la casi inexistencia de un régimen específico de tenencia en las áreas de comunidades indígenas. Las prohibiciones y restricciones de la Ley del 3 de Julio de 1914 no constituyen por sí solas un régimen particular. Lo anterior no significa que no hayan habido hasta nuestros días constantes protestas y reclamos de muchos Comunidades Indígenas del Pacífico, ni presume por supuesto de la legitimidad o de la ilegitimidad de estos reclamos.

---

<sup>122</sup> Información gentilmente comunicada por el Doctor R.Castro, en base a sus investigaciones personales.

### 4.2.3 Posibles situaciones de conflictos

Este punto se retomará con mayor detalles en la parte II de este estudio. Nos limitaremos aquí a listar los principales casos posibles

- ✓ conflicto entre dos comunidades indígenas por límites de sus respectivos territorios o por la naturaleza de sus derechos respectivos
- ✓ conflicto entre miembros de la comunidad indígena y autoridades de la comunidad indígena por violación de las reglas consuetudinarias
- ✓ conflicto entre el Estado y la comunidad indígena, por el no respeto de la propiedad comunal, (titulación a terceros, concesiones a terceros) o la imposición de reglas de manejo que no fueron negociadas (reservas naturales por ejemplo)
- ✓ conflicto originado por las incompatibilidades entre diferentes regímenes de tenencia : comunidad indígena versus extranjeros a la comunidad. Invasión de tierras de la comunidad por mestizos. Venta ilegal de tierras de parte de los inquilinos o no respeto de las condiciones del alquiler, ....

La situación de superposición de derechos puede volverse más compleja e incluso conflictiva debido a varios factores:

- cuando la comunidad no ha estado en capacidad de ejercer sus derechos de tipo C-d, de gestión y de exclusión.
- cuando la comunidad (o el Estado) ha dado recursos en concesión a personas físicas o morales que no pertenecen a la comunidad. La cesión temporal (pero generalmente exclusiva) del usufructo de un recurso o de varios puede combinarse con la cesión del derecho de hacer la gestión del o de los recursos. A menudo, se da sobre un área en la cual los miembros de la comunidad indígena tienen sus propios derechos de acceso, caza, pesca, recolección o incluso de explotación agrícola.

**Cuadro 5 El régimen de tenencia de comunidades indígenas en el Atlántico. Cuadro Resumen.**

actor	Régimen teórico	Situación actual del Régimen de Propiedad Comunal			
	tipo de derecho	características legales	documento legalmente reconocido en Nicaragua	otros documentos o arreglos verbales	Problemas pendientes
Estado de Nicaragua	<b>(A) derecho eminente sobre el territorio del país</b>	<b>imprescriptible</b>	<b>constitución de la Rep. Estatuto de autonomía de la regiones del Atlántico</b>		<b>¿ Hasta que punto el Estado, usando su derecho eminente, puede normar los usos y la gestión de los recursos ?</b>
grupo indígena	reconocimiento de derechos ancestrales <b>C-d propiedad comunal "propiedad funcional", con posibilidad de exclusión pero sin posibilidad de alienar la tierra</b> <b>o B-d propiedad comunal común a varios grupos étnicos</b>	<b>derecho imprescriptible</b> <b>reconocimiento imperfecto por la Constitución y la Ley de autonomía (Ley 28)</b>	<b>título en derechos reales (inscrito o no en el RPI);</b>		<b>características específicas de la tenencia que no siempre se toman en cuenta con un título que no difiere fundamentalmente de un clásico título de propiedad. privada</b>  <b>Dificultades cuando se trata de tierras ancestrales, cuyo perímetro no está claramente definido ni reconocido. ¿ Cual es la situación de las tierras reivindicadas por los indígenas que no tienen títulos legales: tierras nacionales o tierras de comunidades no legalizadas ?</b>
			<b>a veces, inadecuadamente, título de RA, o título de propiedad corriente</b>		
			<b>a veces ningún documento</b>	<b>Convenio entre el Gobierno Británico y la Rep. de Nicaragua (1906) u otros tratados internos.</b>	
miembros del grupo indígena	<b>D-d posesión de las tierras agrícolas desmontadas</b>	<b>herencia de derechos de posesión y de gestión</b>	<b>ningún documento específico.</b>	<b>derecho consuetudinario</b>	<b>¿ Hasta donde se aplica la autonomía y hasta que punto las leyes del país se aplican en los territorios indígenas ?</b>  <b>¿\Quien arbitra en caso de conflicto ?</b>
	<b>D-b derecho de acceso al territorio destinado a la caza, a la pesca y a la recolección, de extracción de los recursos</b>	<b>derecho común a los miembros del grupo</b>		<b>derecho consuetudinario y reglas de manejo más recientes (internas a la comunidad)</b>	
	<b>D-a derecho de acceso a las áreas internas de reserva</b>	<b>derecho común a los miembros del grupo</b>		<b>derecho consuetudinario</b>	
persona privada o jurídica externa al grupo indígena	<b>D-Temp cesión temporal por la comunidad del usufructo de un recurso o de varios contra el pago de un alquiler a sus autoridades</b>	<b>alquiler por la comunidad o concesión de parte del Estado a una persona que no es miembro de la comunidad indígena</b>	<b>contrato de arriendo o de concesión</b>	<b>contratos privados con condiciones</b>	<b>¿ Quien es propietario de los recursos naturales ? ¿ La comunidad o el Estado ?</b>  <b>¿ Hasta que punto el Estado puede otorgar concesiones incluso mineras en tierras de comunidades ?</b>

### 4.3 # 2 Tipo de régimen de propiedad basado en títulos reales

#### 4.3.1 Fuente principal de derecho y características

Hablamos aquí de derechos que se originan con la colonización de Nicaragua por la Corona Española, la cual se adueña de las tierras conquistadas y cede posteriormente parte de sus derechos a personas físicas o morales.

Encontramos la expresión más característica de este régimen de propiedad en las áreas que fueron realmente controladas por España durante la época colonial, o sea las áreas que están al oeste de la frontera militar que partía el actual territorio de Nicaragua en dos hasta la independencia.

El título entregado por la Corona marca en este tipo el nacimiento de toda propiedad, privada o común, a través del desprendimiento de parte de las propiedades del Rey.

Con la independencia, todas las tierras de la Corona pasan a ser "propiedad" del nuevo Estado independiente. El concepto de *tierras nacionales* forma parte de este modelo de régimen de tenencia: las *tierras nacionales* son las tierras que todavía no han sido cedidas a terceros <sup>123</sup>.

#### ORIGEN DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

en el origen, entrega por el Estado o por la potencia colonial de los derechos de propiedad a una persona física o moral

después, compra venta de estos derechos, herencia, o cambio de propietario por la vía judicial.

#### 4.3.2 Expresión legal actual

La legislación de Nicaragua se encuentra en buena correspondencia con el funcionamiento de este tipo de régimen de tenencia. Vimos las razones históricas de esta situación en la primera parte de este estudio.

Los derechos de propiedad construidos durante la época colonial se modernizaron con la adopción del Código Civil, que distingue la *propiedad* de la *posesión*, y desconoce en gran medida la complejidad de las formas de gestión común. Otras leyes validan esta referencia al régimen de propiedad basada en los títulos reales, como por ejemplo la Ley de Limpieza Registral de 1945, que considera los terrenos baldíos nacionales como inscritos a nombre del Estado.

El Código Civil también legaliza otro régimen teórico de propiedad basado en la *posesión*, como lo veremos a continuación. Nos limitaremos por el momento a tratar de lo que en la legislación actual se relaciona con el Régimen basado en títulos reales.

Según el Código Civil, la *propiedad* puede dissociarse de la *posesión*. La propiedad sin el usufructo se llama *nuda propiedad*. Sumándose a los casos presentados en el cuadro siguiente, podemos encontrar sobrepuestos en la misma parcelas los derechos de quien se quedó con solo la "nuda propiedad" y los derechos de usufructo del que saca provecho del uso del bien.

Este sistema requiere para su buen funcionamiento de un sistema de Registro de la propiedad inmueble que permita saber a quien el Estado, a través de la entrega de un título, atribuyó originalmente una parcela (única fuente de la propiedad en este régimen teórico de propiedad) y cual ha sido su evolución ulterior. Se comprende que tanto el *tracto sucesivo* en el Registro como el *catastro* que permite asociar todo derecho a una parcela física de la superficie terrestre sean dos elementos absolutamente fundamentales de este modelo <sup>124</sup>.

Sin embargo, la realidad es más compleja. Si el instrumento de administración de derechos, el Registro de la Propiedad en folio real se combina con un catastro en la región del Pacífico de Nicaragua, el catastro tiene unos 20 años de no haber sido actualizado, y el sistema de Registro tiene deficiencias reconocidas e inseguridad. El

<sup>123</sup> Subrayamos que el concepto no tiene sentido en el tipo de régimen de comunidades indígenas. De hecho, las comunidades indígenas no aceptan la idea de que las tierras que ocupan desde hace tiempos inmemoriales sean tierras nacionales.

<sup>124</sup> No es por casualidad, ni solo por comodidad que el Catastro se desarrolló en Nicaragua fundamentalmente en las regiones que habían sido colonizadas por los españoles.

débil acceso de los pobres al sistema judicial incrementa aún más la fragilidad del sistema de administración de derechos.

Las imperfecciones de los sistemas de Registro y de Catastro crean formas de tenencia derivadas que detallamos a continuación en el cuadro "Ejemplos de superposiciones de derechos en diferentes tipos de parcelas en el régimen de títulos reales. A diferencia de la situación que vimos anteriormente en el caso de las comunidades indígenas, parte de las superposiciones de derechos que encontramos aquí son fuentes de conflictos, y se refieren a derechos antagónicos. Al no poder ser la evolución a través de herencias, compraventas, etc. rigurosamente ni sistemáticamente documentada y legalizada, se crean situaciones de indivisión y de informalidad que se pueden volver conflictivas. Aparece lo que llamamos en el cuadro al lado del dueño formal, o sea del que tiene el título, un dueño de hecho, que goza en la práctica de todos los derechos de un propietario, pero que no dispone del reconocimiento legal formal de este derecho. Cuando se dan conflictos que deben de ser tratados ante la justicia, el dueño del título real suele ser considerado como el verdadero propietario, aún cuando haya perdido desde hace muchos años todo control sobre las tierras <sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Es una situación caricaturesca que se encuentra a menudo en el vecino país de Honduras, con las tierras pro-indivisa.

**cuadro 6. Ejemplos de superposiciones de derechos en el régimen de propiedad basado en títulos reales**

PROPIEDAD tierra privada	situación en la cual el dueño legal coincide con el dueño de hecho	situación en la cual el dueño legal no coincide con el dueño de hecho		
		propiedad indivisa	transmisión no legalizada	propiedad indivisa y transmisión no legalizada
Rep. de Nicaragua	<b>derecho eminente</b>			
grupo de personas con derechos de propiedad formales	<b>no hay</b>	<b>título o escritura debidamente registrada a nombre de un ascendiente</b>	<b>no hay</b>	<b>título o escritura debidamente registrada a nombre de un ascendiente</b>
persona privada o jurídica que tiene o aparece teniendo derechos de propiedad formales	<b>título o escritura debidame nte registrada</b>	<b>ocupante que tiene derechos de propiedad en situación de comunidad de bienes "terreno pro indiviso"</b>	<b>dueño "formal" que aparece todavía como tal ante el registro aunque ya haya vendido informalmente</b>	<b>dueño "formal" de derechos en una propiedad indivisa que ya vendió todos o parte de sus derechos</b>
persona sin derechos de propiedad formales que tiene posesión y derechos de gestión del predio	<b>no hay</b>	<b>no hay</b>	<b>ocupante, o dueño de derechos "de propiedad" no formalizados</b>	<b>ocupante, o dueño de derechos "de propiedad" no formalizados</b>

Los cuadros en gris caracterizan situaciones conflictivas en las cuales los derechos no están formalizados por escrituras o por títulos legalmente reconocidos.

Vale señalar que a estas formas de tenencia se suman las formas de explotación indirecta, con cesión temporal del uso a través de contratos formalizados o no de alquiler, de aparecería, o de préstamo de tierra (gratuito o contra trabajo).

**Cuadro 7. Cuadro resumen del régimen teórico de propiedad basado en títulos reales**

actor	Régimen teórico	Situación actual del Régimen de Propiedad			
	tipo de derecho	características legales	documento legalmente reconocido en Nicaragua	otros documentos o arreglos verbales	Problemas pendientes
Estado de Nicaragua	<b>A derecho eminente sobre el territorio del país</b>	<b>imprescriptible</b>	<b>Constitución de la República</b>		
Persona física o jurídica	<b>Propiedad "absoluta" (dominio y posesión)</b> <b>D-e</b> <b>a través de la cesión de dominio por el Estado</b>	<b>originalmente, entrega de un título que materializa la cesión de dominio por el Estado</b>	<b>título registrado</b>	<b>para transferencia a otra persona por venta, herencia, desmembración, permuta, donación</b>  <b>documentos privados no inscritos o documentos informales</b>	<b>sistema de administración de derechos inaccesibles a los más pobres</b>  <b>deficiencias del sistema catastral que impide identificar con precisión la ubicación de la parcela</b>  <b>articulación imperfecta con el régimen basado en el reconocimiento de los derechos de posesión</b>
		<b>después, por compra, por herencia a un propietario, o por sentencia judicial</b>	<b>testimonio de escritura pública registrado para cada parcela (compraventa, donación, permuta, testamento)</b>  <b>sentencia judicial inscrita en el Registro (venta forzada, hipoteca, litigio)</b>		

### **4.3.3 Posibles situaciones de conflictos**

- conflictos entre dos propietarios por linderos, por servidumbres, etc.
- conflictos entre herederos para el desmembramiento y traspaso de propiedades
- conflictos que se originan en la desactualización del registro y del catastro entre los que aparecen como dueño y los que adquirieron la propiedad sin legalizarla
- conflictos originados por la emisión de parte del Estado de varios títulos que tienen un área de traslape entre sí, por las deficiencias del catastro
- conflictos que tienen su origen en posibles operaciones fraudulentas o en la corrupción en el funcionamiento judicial o administrativo, en un sistema frágil e imperfecto de administración de derechos
- conflictos entre un propietario e invasores de tierra (que pueden aspirar a ser beneficiarios de la reforma agraria)
- conflictos entre el propietario y la persona a quien alquiló o dio tierra en aparcería o en préstamo.
- conflictos entre el propietario y el Estado que le aplica leyes de reforma agraria u otras leyes que afectan sus derechos de propiedad
- otros conflictos pueden involucrar instituciones financieras y los propietarios que hipotecaron sus fincas como garantía de unos préstamos que no logran pagar.

## 4.4 # 3 Tipo de régimen basado en la posesión

### 4.4.1 Fuente principal de derecho y características

En este régimen, los derechos se obtienen a partir de la posesión de las tierras. Estas son por lo general baldías, pero no es un requisito absoluto. Estos derechos también se pueden obtener en tierras que han sido objeto de una previa apropiación.

#### ORIGEN DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES DE POSESIÓN

- ✓ derechos adquiridos por la posesión durante un lapso de tiempo y el trabajo invertido en la parcela
- ✓ derechos adquiridos por herencia de otro poseedor
- ✓ derechos adquiridos por compra a otro poseedor

### 4.4.2 Expresión legal actual

#### 4.4.2.1 Reconocimiento de la posesión como fuente de derechos sobre la tierra

El Código Civil reconoce la validez de la posesión como fundamento en el proceso de adquisición de derechos sobre la tierra. Sin embargo, no distingue claramente entre los distintos tipos de derechos que pueden esconderse detrás de lo que se llama posesión <sup>126</sup>.

Existen mecanismos formales específicos de transmisión de los derechos de posesión: son fundamentalmente las escrituras posesorias y los títulos supletorios. La legislación vigente sobre el Registro de la Propiedad faculta los registradores a abrir libros específicos si lo estiman necesario: en algunas regiones del Interior de Nicaragua, se abrieron libros para la inscripción de los derechos posesorios. (ver parte histórica y parte sobre procedimientos)

Otros mecanismos de transmisión de los derechos de posesión se implementan de manera informal, aunque si en base a reglas estrictas respetadas a nivel de las comunidades. Estas formas de administración local cuentan con instancias de arbitraje compuestas por líderes religiosos, o personas de reconocida moral que gozan del respeto de la mayoría. Se basan sobre un verdadero derecho consuetudinario que podríamos llamar "mestizo", por analogía con el derecho consuetudinario de las comunidades indígenas. Este derecho, por lo general, no ha sido valorado ni tomado en cuenta fuera del ámbito local.

Ver el cuadro resumen. Los derechos de posesión y su reconocimiento legal.

<sup>126</sup> ver la discusión en la introducción de esta parte del estudio, y la matriz de regulaciones de las relaciones del hombre a la tierra.

**cuadro 8 Los derechos de posesión y su reconocimiento legal. Cuadro resumen.**

	Régimen teórico	Situación actual de los derechos de posesión			
Actor	tipo de derecho	Características legal	documento legalmente reconocido en Nicaragua	Otros documentos o arreglos verbales	Problemas pendientes
Estado de Nicaragua	<b>A derecho eminente sobre el territorio del país</b>	<b>Imprescriptible</b>	<b>Constitución de la República</b>		
	<b>"ocupación precaria"</b>	si la ocupación es de menos de 1 año (CC)	ningún título legalmente posible		
Persona física o jurídica	<b>D-c posesión</b>	Posesión reconocida por el Código Civil situación no legalizada "de hecho"	ausencia de documento <i>aunque exista la posibilidad legal de sacar un título de posesión, una escritura posesoria (ver línea inferior)</i>	documento informal de compra venta de mejoras o de derechos ante testigos de la comunidad  documento privado de compra venta o promesa de venta de mejoras hecha ante un abogado  "promesa de venta" hecha ante personal de la alcaldía	Dificultad de acceso de gran parte de los tenedores de derechos a un notario, a un abogado, y al Registro, tanto por el costo, por la lejanía de las oficinas, y por desconocimiento de las leyes.  Falta de reconocimiento de las prácticas locales y del derecho consuetudinario "mestizo"
	<b>D-d posesión con derecho formal de exclusión</b>	Posesión reconocida por el Código Civil situación legalizada "de derecho"	escritura posesoria hecha ante un notario e inscrita en el libro de posesión y mejoras del Registro de la Propiedad (algunos departamentos)  título supletorio con resolución judicial inscrito en Registro de la Propiedad	para la transferencia del derecho a otra persona por venta, herencia, desmembración :  documentos inscritos ante notario  documentos privados o informales	

### Transición hacia la propiedad (dominio pleno) por la vía de la prescripción

El Código Civil nicaragüense establece la prescripción (*prescripción adquisitiva*, o *usucapión*) como una de las maneras de crear derechos de propiedad. El título supletorio constituye el "justo título" que más se utiliza para la prescripción de 10 años <sup>127</sup>. La prescripción extraordinaria de 30 años no necesita de título ni de buena fe.

En la práctica, hemos visto que hacer valer este derecho de transformar la posesión en propiedad plena después de cierto tiempo es algo complejo, que no siempre está al alcance de todos.

A los problemas de procedimiento que ya vimos con anterioridad, se suman problemas del marco legal en sí. La ley registral de 1945, ya mencionada en varias oportunidades en este estudio, entra en contradicción con la aplicación de la prescripción ordinaria en *tierras nacionales*, y a la vez con el Código Civil <sup>128</sup>. Si bien es lógico y pertinente que el derecho eminente del Estado sobre las tierras de la República no prescriba, reconocer solamente la validez de la propiedad creada por la entrega de títulos por el Estado restringe fuertemente el alcance del reconocimiento de la posesión como fuente de derecho que el Código Civil hace. Las consecuencias son particularmente negativas en toda la región central del país en la cual el mecanismo de adquisición de derechos por la vía de la posesión ha tenido históricamente una importancia fundamental <sup>129</sup>.

Estas incoherencias o contradicciones entre el marco legal y la realidad traen como consecuencias la utilización de procedimientos particulares, que mejor se entienden después de haber recurrido al análisis de los tipos teóricos de regímenes de propiedad.

los casos de titulación a *colonos* representan una forma híbrida en lo que viene a confirmar derechos adquiridos por mecanismos de posesión y prescripción, pero utilizando un procedimiento jurídico correspondiente al régimen teórico de tenencia # 2, o sea la entrega de un título que atesta la cesión de *tierras nacionales* (o sea del Estado) a un privado.

el mecanismo de la *venta judicial* permite adquirir formalmente el dominio pleno. Según la ley se debería aplicar únicamente en los casos de ejecución de deudores, para traspasar el dominio pleno a nombre del acreedor. En la práctica, lo usan los abogados en una diversidad de situaciones, mediante la simulación de una venta judicial (acto ficticio) por ser más rápido y menos problemático que los mecanismos que describimos anteriormente (título supletorio o prescripción). La venta judicial permite la apertura de una cuenta registral a partir del solo registro de la sentencia emitida por el juez, sin otro antecedente. Su existencia evidencia en realidad el carácter imperfecto de los mecanismos del registro y las deficiencias que existen en el reconocimiento de los derechos de posesión en Nicaragua.

existen o existieron en las décadas pasadas otras formas para obtener la posesión en Nicaragua sobre *tierras nacionales* o del Estado, que son en realidad formas transitorias para tener más adelante acceso a la plena propiedad: derechos adquiridos por asignación de parte del Estado (constancias administrativas del MIDINRA, del INRA o de la OTR), contrato de arriendo de tierras nacionales o del Estado con opción a compra del IAN. Estas últimas formas se aparentan más a un proceso de titulación incompleto que al clásico mecanismo de creación de propiedad en base a derechos de posesión.

Ver cuadro La transición de la posesión a la propiedad.

<sup>127</sup> pero se pueden utilizar también escrituras posesorias para este fin. Sin embargo, vale señalar que el Código Civil no deja muy claro que se entiende en este caso por justo título.

<sup>128</sup> Ver en la parte "Procedimientos", párrafo 3151, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de Noviembre de 1932.

<sup>129</sup> Recurrir a la prescripción extraordinaria seguiría siendo teóricamente posible para la transformación de una posesión en tierras baldías en propiedad, pero es difícil en la práctica por tratarse de un procedimiento contencioso en contra del Estado!

**Cuadro 9. La transición de la posesión a la propiedad privada**

actor	tipo de derecho logrado al final del proceso	características legal	documento legalmente reconocido en Nicaragua
Persona física o jurídica	<b>D-e Propiedad "absoluta" (dominio y posesión)</b>	<b>por prescripción ordinaria; (Código Civil)</b> <b>si 10 años de posesión ininterrumpida, pacífica, en concepto de dueño, de buena fe y con justo título</b>	<b>Sentencia judicial de prescripción ordinaria</b>
		<b>por prescripción extraordinaria; (Código Civil)</b> <b>si 30 años de posesión ininterrumpida, pacífica, en concepto de dueño</b>	<b>Sentencia judicial de prescripción extraordinaria</b>
	<b>D-e limit.. Propiedad (dominio y posesión) a veces con limitaciones</b>	<b>reconocimiento en la práctica de derechos de posesión a través legal de un mecanismo de titulación</b> <b>algunos de los títulos emitidos por el IAN, el MIDINRA, el INRA, la OTR a colonos que ya estaban en posesión de la tierra (ley Registral 1945, leyes de Reforma Agraria)</b>	<b>"Acuerdo de Título" o "Título de Reforma Agraria"</b>

Nota: Las casillas de la línea que aparece en gris se refieren en realidad a mecanismos que relevan de dos Regímenes de Tenencia teóricos distintos y ya no del Régimen basado en la posesión: el régimen basado en títulos reales y el Régimen de Reforma Agraria. Sin embargo, en muchos casos, si la justificación legal es distinta, el espíritu de la entrega de títulos a colonos equivale a un reconocimiento de derechos de posesión. Por esa razón, hacemos mención de esta posibilidad en este cuadro, con las reservas necesarias.

**ORIGEN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INDIVIDUALES EN ESTE REGIMEN**

- ✓ prescripción ordinaria o extraordinaria
- ✓ herencia de derechos de propiedad, legalizada o no
- ✓ compra de derechos de propiedad, legalizada o no
- ✓ sentencia judicial

Una vez realizada la transición hacía la propiedad, las mismas leyes se aplican que en el caso del régimen #2.

Sin embargo, el área geográfica en la cual se aplican más el régimen de propiedad basado en la posesión nunca ha sido catastrada en Nicaragua. Por lo tanto, el funcionamiento del Registro de la Propiedad, aunque esté basado en el folio real, no puede ser muy preciso: no es posible ubicar con precisión una parcela en el espacio.

De hecho, existen muchos traslapes de derechos inscritos y se puede tener una idea de las imperfecciones del sistema al constatar que el área total inscrito es a veces varias veces superiores al área física de los departamentos. Esto es realmente muy problemático porque la ley reconoce con prioridad los derechos inscritos en el Registro, siendo estos los únicos que legalmente se pueden oponer a terceros.

4.4.2.2 Superposición de derechos en las parcelas en posesión

Por la dificultad en la actualización de los sistemas de registro de los derechos, encontramos además de las formas características del régimen de propiedad, descritas anteriormente, situaciones en las cuales los dueños

formales que aparecen en los documentos ya no corresponden con las personas que están asumiendo los derechos. Por lo general, estas situaciones se no se originan por descuido de los tenedores de derechos sino por la imposibilidad para determinadas capas de la población rural de mantener sus derechos legalmente actualizados. Los procedimientos y/o los costos resultan ser incompatibles con la sostenibilidad legal de los regímenes concernidos.

**cuadro 10. Principales superposiciones de derechos por parcela en situaciones características de posesión**

	parcela bajo posesión no reconocida (directa o a través de ventas o herencia)	parcela bajo posesión individual legalmente reconocida a nombre del poseedor	parcela bajo posesión individual legalmente reconocida pero no a nombre del poseedor actual	
			posesión en indivisión	transmisión no legalizada
Rep. de Nicaragua	<b>derecho eminente</b>			
Propietario formal (Estado u privado) *	<b>dominio sobre tierra nacional (Estado) o título de propiedad (privado)</b>			
grupo de personas o persona con derechos formales		posesión legalizada por un título ad-hoc, o un acto notarial de transmisión de posesión	posesión legalizada por un título ad-hoc, o un acto notarial de transmisión de posesión a nombre de un grupo de personas	
			dueño individual de los derechos formales de posesión	
grupo de personas o persona sin derechos formales	<b>posesión sin legalizar</b>		<b>ocupante o dueño de derechos no formalizados de posesión</b>	<b>ocupante, o dueño de derechos no formalizados de posesión</b>

\* En el caso del Estado, si no se han emitido títulos sobre la parcela dominio conforme a la Ley registral 1945. Sino, existencia de un propietario privado si se emitió un título, aunque este no este en capacidad de ejercer sus derechos (casos en los cuales la prescripción no ha podido ser aplicada).

En todos los casos anteriores, de posesión o de propiedad, pueden darse situaciones en las cuales el dueño de los derechos cede a otra persona por un tiempo determinado los derechos de uso de la tierra. Según los casos, tendremos, situación de arriendo, de aparcería (mediería), de préstamo a gratuito o contra una prestación en trabajo, etc.

4.4.2.3 Posibles situaciones de conflictos

Los conflictos no necesariamente son conflictos abiertos. Pueden existir problemas latentes entre personas o instancias de fuerza muy desigual que no desembocan en conflictos abiertos por optar el más débil a renunciar a sus derechos mediante una pequeña compensación ante la imposibilidad de hacerlos valer y el riesgo de perder todo. Esta situación, común a todos los regímenes de tenencia, puede ser particularmente relevante en el caso de conflictos entre poseedores y personas que reivindican la propiedad.

Al igual que en los otros regímenes, veamos cuales son los principales casos típicos de conflictos

- conflictos entre dos poseedores (del mismo nivel económico) por limites de sus respectivos territorios o por la naturaleza de sus derechos respectivos. Entran en esta categoría los conflictos por herencia, ventas, servidumbres diversas. Generalmente, los sistemas de administración local también funcionan como instancias de mediación. Solo en última instancia se requiere la intervención de la policía y de la justicia formal.

- conflictos por límites o por el acceso a recursos (agua, paso, leña, ...) entre actores de poderes muy desiguales, los cuales no pueden tratarse fácilmente ni en las instancias locales de mediación, ni en la justicia formal.
- conflictos entre el que posee la tierra y el actor que dice tener el dominio, si existiese. Este puede ser el Estado, si la tierra es nacional o un privado que ha comprado al Estado, ha sido beneficiado por la titulación de tierras nacionales, ha utilizado una vía imperfecta o incluso fraudulenta de obtener el dominio (vías poco seguras para la defensa de los derechos de los otros pueden ser las ventas judiciales o los títulos supletorios establecidos a raíz de una consulta pública a través de la Gaceta Oficial). El carácter informal de muchos mecanismos de administración de derechos de posesión que se usan a nivel local hace que estos, a pesar de ser garantizados por la ley, sean en la actualidad difíciles de hacer valer contra terceros.
- conflictos entre poseedores mestizos y una comunidad indígena que reivindica la propiedad comunal de la tierra.
- conflictos basados en la no actualización de los registros de derechos. Oposición entre el dueño "legal" formalmente reconocido, y el dueño real que puede ser "legítimo" y solo disponer de "papelitos" para hacer valer sus derechos.
- conflictos entre el dueño de los derechos de posesión o de propiedad y la persona a quien alquiló o dio tierra en aparcería o en préstamo.

## 4.5 # 4 Tipo de régimen específico creado por las intervenciones de reforma agraria

### 4.5.1 Fuente principal de derecho y características

Este régimen se fundamenta en las diferentes leyes de reforma agraria, de expropiación, y explícitamente en la última Constitución de la República. Anteriormente, si la Constitución no hacía referencia tan claramente a la reforma agraria, dejaba claro que, en base a la función social de la propiedad, se justificaban intervenciones del Estado a través de leyes particulares.

#### Artículos de la Constitución Nicaragüense que hacen referencia a la Reforma Agraria

**Arto. 5 \***. (...) Las diferentes formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria deberán ser garantizadas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas y todas ellas dentro de su libre funcionamiento deberán cumplir una función social. (...)

**Arto. 44 \***. Se garantiza el derecho de propiedad privada de los muebles e inmuebles, y de los instrumentos y medios de producción.

En virtud de la función social de la propiedad, este derecho está sujeto, por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto a su ejercicio le impongan las leyes. Los bienes inmuebles mencionados en el párrafo primero pueden ser objeto de expropiación de acuerdo a la ley, previo pago en efectivo de justa indemnización.

Tratándose de la expropiación de latifundios incultivos, para fines de reforma agraria, la ley determinará la forma, cuantificación, plazos de pagos e intereses que se reconozcan en concepto de indemnización.

Se prohíbe la confiscación de bienes. Los funcionarios que infrinjan esta disposición responderán con sus bienes en todo tiempo por los daños inferidos.

**Arto. 106 \***. La Reforma Agraria es instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra, y es un medio que constituye parte esencial para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y el desarrollo económico sostenible del país. La reforma agraria tendrá en cuenta la relación tierra-hombre socialmente necesaria; también se garantiza las propiedades a los campesinos beneficiarios de la misma, de acuerdo con la ley.

**Arto. 107 \***. La reforma agraria eliminará el latifundio ocioso y se hará prioritariamente con tierras del Estado. Cuando la expropiación de latifundios ociosos afecten a propietarios privados, se hará cumpliendo con lo estipulado en el Artículo 44 de esta Constitución. La reforma agraria eliminará cualquier forma de explotación a los campesinos, a las comunidades indígenas del país, y promoverá las formas de propiedad compatibles con los objetivos económicos y sociales de la nación, establecidos en esta Constitución. El régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la ley de la materia.

**Arto. 108.** Se garantiza la propiedad de la tierra a todos los propietarios que la trabajen productiva y eficientemente. La ley establecerá regulaciones particulares y excepciones, de conformidad con los fines y objetivos de la reforma agraria.

\* modificaciones del 4 de julio de 1995 (ley 192)

En todos los casos, un régimen de reforma agraria es un conjunto de disposiciones que vienen a superponerse en los 2 o 3 regímenes que describimos hasta ahora. Se caracteriza tanto por el origen de la propiedad, como por las limitaciones que por ley suelen afectar los derechos de los beneficiarios.

### 4.5.2 Expresión legal actual

Se trata fundamentalmente de una intervención de redistribución de las tierras desde el Estado Central. Cuenta con dos fases:

- la expropiación de las tierras, que pasan a formar parte de las propiedades del Estado.

- la entrega de la tierra y la cesión de derechos, generalmente en base a procedimientos de titulación, a los beneficiarios

Después estos derechos pueden pasar a otras personas, según diferentes mecanismos.

ORIGEN DE LOS DERECHOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

- ✓ entrega de tierra, bajo una u otra forma, por el Estado
- ✓ herencia de estos derechos, como persona o como miembro de un grupo
- ✓ compra de derechos a otro beneficiario de la reforma agraria, en los límites que permite la ley

Podemos hablar en Nicaragua de un Régimen específico de propiedad en las tierras de reforma agraria puesto que siempre la entrega de títulos de reforma agraria ha sido acompañada de restricciones a los derechos de propiedad. Estas restricciones han cambiado con el tiempo y con los diferentes modelos de títulos que se han entregado. Para evitar repeticiones, no retomaremos aquí en detalle estas diversas evoluciones que han sido descritas en la parte histórica.

Lo que trataremos de presentar es un resumen de las principales situaciones que se encuentran. Ver el cuadro llamado *Superposiciones de derechos en el régimen de tenencia creado por las intervenciones de reforma agraria*.

El cuadro debería de hacerse más complejo todavía con la introducción de los niveles de individuales en las Precooperativas, las cooperativas, las empresas anónimas de los trabajadores. Los miembros de las cooperativas tienen diferentes formas de acceso a la tierra: algunas pueden asimilarse a un préstamo gratuito, otras a una posesión no formalmente dividida.

Las tomas de fincas que no dieron lugar a una entrega de constancia o de título no entran en esta categoría de régimen.

El cuadro es de presentación compleja porque se combinan dos escenarios que en principio deberían de ser completamente distintos:

- la relación entre los antiguos dueños y el Estado
- la relación entre el Estado y los beneficiarios

Una manera de ir más lejos en la presentación sería de construir dos cuadros distintos, uno para cada escenario, con los actores por un lado, las características de los derechos de cada uno, y los documentos legales e informales que se usan para cada línea. Constataríamos que no necesariamente existiría coherencia en ambos escenarios.

El hecho de que existan conflictos y/o negociaciones (lo que tiene el mismo significado) entre los antiguos dueños y los beneficiarios refuerza lo anterior. La existencia de centros intermedios de decisión y de poder a nivel de las organizaciones gremiales, de las directivas de las empresas o de las cooperativas viene a hacer todavía más complejo el panorama. En este ámbito muy peculiar, cada cosa puede revelarse lo opuesto de lo que se suponía. Así, medidas tomadas supuestamente para proteger el sector reformado y evitar las ventas de tierras pueden transformarse en efectivos medios para la enajenación de las tierras a favor de unos pocos.

Analizamos en la parte histórico legal con mucha precisión las principales situaciones creadas por las leyes que tocan las tierras de reforma agraria. Lo que nos interesa aquí no es de entrar de nuevo en detalles en la presentación de estos puntos, sino señalar la naturaleza del funcionamiento de un régimen específico que se distingue fundamentalmente por su naturaleza de los que estudiamos anteriormente.

**Cuadro 11. Superposiciones de derechos en el régimen de tenencia creado por las intervenciones de reforma agraria**

actor	tipo de derecho	características	documento legalmente reconocido en Nicaragua	problemas y comentarios
Estado de Nicaragua	<b>derecho eminente sobre el territorio del país</b>	<b>imprescriptible</b>		
Estado	"propietario" de las tierras afectadas (más o menos perfecto y más o menos legítimo según los casos)	situaciones muy diversas en las cuales un gobierno no siempre reconoce lo que fue hecho por su predecesor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- procesos variados, con o sin indemnización</li> <li>- en algunos casos, proceso de expropiación terminado y tierras realmente inscritas a favor del Estado</li> <li>- en parte de los casos, proceso incompleto y ausencia de documento legales perfectos</li> </ul>	<p><b>informalidad de los procedimientos del propio Estado</b></p> <p>cuestionamiento de los procedimientos y a veces de las leyes en sí</p>
Antiguo dueño	tenía un derecho de propiedad que fue afectado por la aplicación de las leyes de confiscación, expropiación y de Reforma Agraria (de manera más o menos correcta)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- afirma ser todavía el auténtico dueño y acusa al Estado de aplicación abusiva de las leyes</li> <li>- no acepta las indemnizaciones previstas por la ley</li> </ul>	según los casos, son diferentes los asientos registrales de los antiguos dueños pueden existir todavía a su favor, por procedimientos inconclusos de expropiación o confiscación	en muchos casos, los antiguos dueños guardan suficiente derechos (ley 278) para poder negociar directamente con los "ocupantes" de algunas tierras y llegar a acuerdos de restitución parcial o de indemnización directa
persona individual o grupo de personas o precooperativa o entidad cooperativa formal	posesión, o sea derecho limitado provisional "entregado" por el Estado y transformada ulteriormente en dominio pleno (por la ley 88)	sujeto a revisión por la OTR y eventualmente por la Dirección de cooperativas del Min. del Trabajo	constancia de asignación transformada por la ley 88 en título de dominio que se puede inscribir con cuenta nueva en el Registro	También existen:  documentos informales de compra venta de mejoras o de derechos de posesión hechas ante testigos
	dominio pleno entregado por el Estado durante el periodo de la transición	sujeto a revisión por la OOT, por la OTR y eventualmente por la Dirección de cooperativas del Min. del Trabajo	título de Reforma Agraria, inscrito o no en el Registro  La ley 278 solamente reconoce automáticamente los títulos definitivos que tienen acuerdo ministerial.  Manda a revisar y a juicios arbitrales todos los otros.	documento privado de compra venta o "promesa de venta" de mejoras o de derechos de posesión o de dominio hecha ante un abogado con o sin desmembración
	dominio pleno, con restricciones diversas, entregado por el Estado fuera del periodo de la transición	sujeto a revisión por la OOT, y eventualmente por la Dirección de cooperativas del Min. del Trabajo		
empresa anónima de los trabajadores	situación transitoria en espera de una compra y titulación definitiva	alquiler con opción a compra facilitado por la CORNAP	contrato entre el Estado y la empresa o el individuo, que muy a menudo no pudieron respetar las empresas	ventas de "derechos" por medio de diversas figuras, por deudas u otras
empresa privada o individuo				privatización directa y plena más fácil

### 4.5.3 Principales tipos de conflictos

- conflictos entre antiguos dueños y el Estado para recuperar la propiedad o para lograr una indemnización alta
- conflictos entre antiguos dueños y los beneficiarios u ocupantes actuales de las tierras
- conflictos entre los beneficiarios y el Estado para la defensa de la tierra que les fue entregada por el mismo Estado, para la entrega de constancias que permitan aplicar la ley 278. Entre esta categoría entran los conflictos relativos a constancias o títulos emitidos pero no certificados por la OTR o por la OOT.
- conflictos entre algunos beneficiarios iniciales y los ocupantes o beneficiarios actuales. Muchos de estos también tienen como origen las incoherencias del Estado que entregó a ambos documentos contradictorios. En esta categoría, podemos tener :
  - varios títulos o constancias emitidas por el Estado sobre una misma parcela
  - títulos emitidos con linderos imprecisos o incorrectos
  - conflictos entre socios de cooperativas y terceros adquirientes de parcelas que exigen una escritura que los socios no pueden entregar
  - conflictos entre los socios en torno a la parcelación o el uso de los recursos de la cooperativa
  - conflictos entre las directivas de los grupos cooperativos y los socios en torno a las decisiones que se toman sobre la tierra o al endeudamiento de los grupos. Conflictos en torno a la parcelación, a la repartición de las deudas del colectivo, o al uso de la renta que se puede sacar de la tierra a través del alquiler a terceros, etc.
  - conflictos entre beneficiarios de la reforma agraria e invasores armados o no de otras tendencias políticas
  - conflictos entre los beneficiarios y los bancos que quieren cobrar las deudas. Estos han sido de gran importancia en la evolución del sector cooperativo.

No quisiéramos terminar sin evocar un último tipo de conflicto mayor, que fue al origen de la presión por la reforma agraria, el conflicto que se da entre los propietarios latifundistas y los campesinos sin tierra, o con muy poca tierra o poca tierra de mala calidad.

Por cierto, este conflicto es de otra naturaleza e intervienen en el otras capas de la sociedad que tienen interés en una utilización más racional y más intensiva de la tierra.

### 4.5.4 Transición hacia el régimen de propiedad ordinario

Salir de estas situaciones altamente conflictivas parece difícil sin salir en forma definitiva del régimen de propiedad especial ligado a la reforma agraria. Sin embargo, esta salida parece ser altamente discrecional.

La salida del Régimen específico de propiedad de reforma agraria ha estado por lo general condicionada por un parámetro temporal: por ejemplo interdicción de venta de las parcelas durante X años, o ha estado ligada a la obtención de un título agrario que corresponda con los regímenes ordinarios (por ejemplo, una escritura pública que se pueda inscribir en el Registro de la Propiedad y que no pueda ser sospechosa de un origen dudoso).

Existen diferentes formas de retornar al Régimen de propiedad ordinario, o sea al que corresponde a los tipos de regímenes # 2 y #3. Algunas están previstas por la ley 278, pero resultan ser extremadamente difícil de lograr. Por lo contrario, otras formas, que en muchos casos son el producto de una aplicación abusiva de las leyes parecen resultar por el momento más fáciles. Así, parece que se usan, al igual que para las tierras nacionales en posesión y aunque la situación sea por completo diferente:

- ✓ ventas a terceras personas poderosas que pueden obtener las constancias y las legalizaciones que les hacían falta a los beneficiarios de la RA
- ✓ ventas judiciales para abrir nuevas cuentas registrales limpias, que paradójicamente ya no tienen los problemas de la RA
- ✓ títulos supletorios

En los dos últimos casos, la publicación que prevé la ley es tan poco eficiente que las personas afectadas no pueden enterarse en el lapso de tiempo legal y se quedan sin recurso legal a su alcance. Estos mecanismos podrían provocar conflictos más adelante si las condiciones para que estos aparecen se cumplen.

La salida del régimen de excepción de reforma agraria es uno de los puntos esenciales que retomaremos en nuestras conclusiones.

#### **4.6 Otros regímenes de tenencia que implican limitaciones al derecho de propiedad**

Evocábamos en el esquema introductorio que el Régimen de reforma agraria no era el único ejemplo de imposición de limitaciones a los derechos de propiedad en determinados espacios del territorio nacional en aplicación de leyes particulares.

La legislación sobre áreas protegidas, parques nacionales es un ejemplo de otro tipo de régimen especial que se encuentra en Nicaragua. La misión no tuvo la posibilidad de profundizar sobre estos temas, lo que hubiera significado no solamente una revisión de los textos legislativos, relativamente fácil de hacer, sino un estudio en el campo del alcance de aplicación de estas normas. Este último solo ha sido abordado en el estudio de caso de Siuna, (ver segunda parte del estudio) lo que no basta para hacer un análisis nacional.

Lo que si queremos subrayar es que esta situación no se explica por una posición agrarista ni por un rechazo de tomar en cuenta las dimensiones medioambientales de los derechos sobre la tierra. Fue únicamente por razones de tiempo que hubo que determinar prioridades: resultaba absolutamente imposible en menos de dos meses de trabajo remunerado para los 9 expertos involucrados en estos dos estudios tocar todos los aspectos relacionados con tenencia de la tierra que hubieran sido interesantes.

La matriz de análisis que utilizamos durante todo el trabajo (regulaciones múltiples entre los actores en torno a las distintas relaciones de apropiación que pueden existir en una determinada parcela) constituye una puerta teórica de entrada para ir más lejos en el análisis.

Fue suficiente para llevarnos a la conclusión que las categorías usadas comúnmente en el Código Civil y el marco legal nicaragüense en su conjunto, basada sobre *dominio* y *posesión* no bastan para rendir cuenta en forma satisfactoria de la complejidad de la realidad, ni para normar o regular eficazmente el uso de los distintos recursos.

#### **4.7 Regímenes de propiedad y principales tipos de tenencia. Tipología simplificada para el trabajo de terreno**

##### ***4.7.1 A manera de conclusión. Los grandes regímenes vigentes y sus deficiencias.***

El análisis de los regímenes teóricos de propiedad y de su expresión legal en Nicaragua nos lleva a distinguir fundamentalmente 4 Regímenes de propiedad diferentes:

- a) el Régimen de propiedad ordinario, que combina en un solo grupo elementos provenientes de las dos familias de derechos de propiedad que estudiamos, la propiedad basada en los títulos reales y la propiedad que se origina con la posesión
- b) el Régimen de la propiedad comunal, que corresponde a las tierras que han sido reconocidas como de comunidades indígenas en el Atlántico
- c) el Régimen de propiedad específico ligado a la Reforma Agraria, con limitaciones y reglas particulares que diferencian por lo menos durante un determinado tiempo los derechos de derechos de propiedad del Régimen ordinario
- d) un Régimen que podríamos llamar de áreas protegidas, que no fue objeto de estudio en nuestro trabajo, pero cuya existencia se deduce de las leyes específicas que se han dictado en materia de medio ambiente.

Al partir de las bases históricas y lógicas de cada situación, el análisis permitió poner en evidencia la correspondencia o al contrario la no correspondencia de los Regímenes legales vigentes con las necesidades de cada situación específica.

- Constatamos una dificultad permanente en aceptar en la práctica que puedan existir derechos que no sean directamente originados por la entrega por el Estado de un título. Vimos en la parte uno de este estudio que esta dificultad es un producto directo de la historia de Nicaragua, y constituye una herencia de la colonización española.
- Pudimos ver que el Régimen de propiedad comunal necesitaba ser mejorado, tanto para un menor reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, lo que obliga a tocar el tema de la delimitación de las áreas sobre las cuales estas tienen derechos ancestrales, como para una mayor articulación entre los derechos individuales y los derechos comunes en las comunidades.
- Vimos que las fuertes y cambiantes especificidades del Régimen de reforma agraria y las dificultades para una reintegración al régimen ordinario constituían unos problemas difíciles en la actualidad, trayendo como consecuencias la pérdida de muchos de los logros redistributivos de la reforma agraria.

El análisis puso en evidencia la inter-relaciones que existen entre los regímenes especiales y el régimen ordinario, por lo menos en cuanto al reconocimiento de los derechos adquiridos a través de la posesión y la prescripción.

Estos resultados se retomaron en las conclusiones para poder formular las recomendaciones que de ellas podemos deducir.

#### ***4.7.2 Tipología simplificada y operacional para el trabajo de terreno sobre conflictos***

El análisis anterior nos proporciona muchos elementos de análisis y de comprensión pero resulta poco práctico para una utilización en el terreno. Por haber construido los regímenes de tenencia a partir de un enfoque teórico, encontramos al cruzarlos con la legislación vigente un gran número de situaciones. Además, en una misma zona, podemos encontrar derechos que se relacionan con diferentes regímenes. Resulta por lo tanto necesario reagrupar las categorías en un número más reducido de casos.

La matriz sintética que sigue no tiene por lo tanto exactamente el mismo carácter que los cuadros anteriores. Sin embargo existen correspondencias entre ellos, como se precisa en los diferentes tipos.

En esta matriz, se diferencia la tenencia pública, la tenencia colectiva, la tenencia privada, la posesión en lo que concierne la explotación directa de la tierra y las formas de explotación indirecta de la tierra. Se entiende público como relativo a la comunidad nacional, mientras colectivo hace más referencia a un determinado grupo. Esta clasificación siendo fundamentalmente práctica, estas opciones se pueden cuestionar. La discusión anterior permite de profundizar cuando se estima necesario.

No se hace más aparecer en el cuadro la superposición o yuxtaposición de derechos, no por negar su existencia sino con el propósito de no complicar el cuadro. Para cada caso, el utilizador se puede referir a los cuadros anteriores y completar su descripción de la tenencia.

**Cuadro 12. MATRIZ SINTETICA DE SITUACIONES DE TENENCIA DE LAS PARCELAS**

**TENENCIA PUBLICA, COLECTIVA, Y FORMAS DE EXPLOTACION DIRECTA DE LA TIERRA**

I- TENENCIA PÚBLICA (REGIMEN # 2)		actores involucrados	tipo de derechos	existencia o no de documento y tipo	limitaciones	Código
1	tierras nacionales (terrenos baldíos)	Estado	"dominio o propiedad"		pueden existir derechosos (poseedores)	I-1
2	áreas intangibles: calles, aguas costeras, puertos, áreas de seguridad nacional, etc.	Estado, Municipio		constitución o ley		I-2
3	áreas protegidas	Estado		ley o decreto	pueden existir	I-3
4	tierras ejidales	Municipalidad			"derechosos" (poseedores)	I-4

II- TENENCIA COLECTIVA		actores involucrados	tipo de derechos	existencia o no de documento y tipo	limitaciones	Código
1	propiedad comunal indígena (régimen # 1)	comunidad indígena miembros de la CI otros	diferentes situaciones	con doc. legal (título)		II-1-leg
				sin doc. legal		II-1-inf
2	propiedad privada indivisa (régimen # 2 o 3)	varios condueños	derechos de propiedad en tierra proindivisa	con doc. legal (título o escritura)		II-2-leg
				sin doc. legal		II-2-inf
3	tierra entregada inicialmente a pre-cooperativas de la reforma agraria (régimen # 4)		derechos específicos de reforma agraria	con doc. legal (título de RA u otro)		II-3-leg
				sin doc. legal u reconocido		II-3-inf

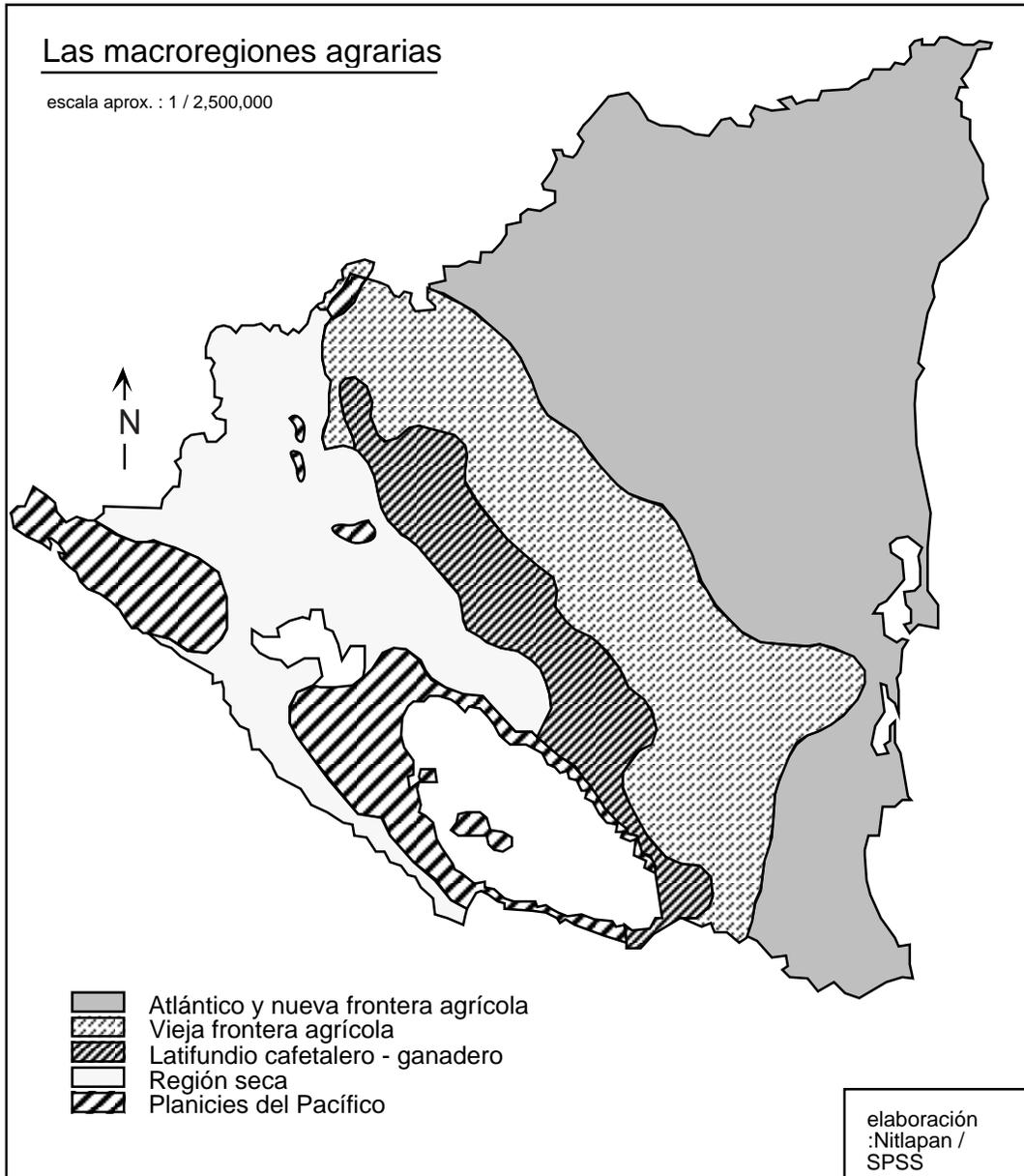
III- PROPIEDAD PRIVADA		actores involucrados	tipo de derechos	existencia o no de documento y tipo	limitaciones	Código
1	propiedad individual plena o propiedad de sociedad anónima <b>(régimen # 2 o 3)</b>	uno	dominio pleno o propiedad "absoluta"	título, escritura, o sentencia judicial legalmente registrada		III-1-leg
				no legalizada y/o no registrada		III-1-inf
2	propiedad estatal (de tipo privado) (tierras CORNAP o en manos de Bancos Estatales o COBANICSA) <b>(régimen # 4)</b>	uno, el Estado		título, escritura, o sentencia judicial legalmente registrada		III-2-leg
				no legalizada y/o no registrada	casos de algunas confiscaciones o expropiaciones	III-2-inf
3	propiedad individual con restricciones ligadas a la reforma agraria <b>(régimen # 4)</b>	varios	diferentes situaciones			III-3
4	propiedad a nombre de una persona jurídica, cooperativa o empresa asociativa con escritura pública <b>(régimen # 4)</b>	varios	diferentes situaciones			III-4

IV- POSESIÓN		actores involucrados	tipo de derechos	existencia o no de documento y tipo	limitaciones	Código
1	posesión obtenida por el usufructo durante más de un año <b>(régimen 3)</b>	pueden ser varios, si alguien reclama el dominio	uso	con doc. legal: título supletorio		IV-1-leg/a
				con doc. legal: derecho posesorio inscrito en el registro (Matagalpa y algunos otros)		IV-1-leg/b
				sin doc. legal, pero reconocida socialmente		IV-1-inf
2	posesión obtenida a raíz de la reforma agraria <b>(régimen # 4)</b>	varios	diferentes situaciones			IV-2

## FORMAS DE EXPLOTACION INDIRECTA DE LA TIERRA

V- EXPLOTACION INDIRECTA DE LA TIERRA		actores involucrados	tipo de derechos	existencia o no de documento y tipo	limitaciones	Código
1	arrendamiento enfiteútico	Estado, Municipios, comunidades indígenas, y privados				V-1
2	arrendamiento (renta fija cuyo monto esta preestablecido)	pequeños		contrato informal y generalmente verbal		V-2-inf
		grandes o medianos productores		contrato formalizado inscrito o no en el registro		V-2-leg
3	aparcería	entre pequeños				V-3-inf/a
		entre pequeños y grandes				V-3-inf/b
4	concesión	entre el Estado y una empresa privada	para extracción de recursos ó explotación			V-4
5	préstamo a título gratuito (ó comodato)					V-5
6	préstamo a colonos contra trabajo					V-6
7	arrendamiento con opción a compra	entre Estado y privado o empresas asociativas entre entidades privadas				V-7
8	invasión de tierras	diversas situaciones	puede estar basada en leyes no aplicadas o responder únicamente a intereses privados			V-8

### MAPA 3 : LAS MACRO REGIONES AGRARIAS



## 5 Cuantificación de la tenencia de la tierra en base a datos existentes

### 5.1 Peculiaridades de la configuración rural nicaragüense

#### 5.1.1 Avance acelerado en las últimas décadas de la frontera agrícola

Tal como puede observarse en la tabla 1 la superficie en fincas se incremento notablemente en las ultimas décadas. Las estimaciones mas recientes indicarían que los años ochenta, por el efecto conjunto de reforma agraria, situación de guerra y estancamiento profundo de la agricultura, hicieron detener el ritmo de avance de la frontera agrícola. El ritmo se habría retomado en los noventa, pero en escalas inferiores a antes de los ochenta, debido a la persiste crisis de la agricultura, y particularmente la retracción marcada de la actividad ganadera, una de las fuentes principales de la ampliación de la superficie en fincas en Nicaragua.

**Cuadro 1: Evolución de la superficie en fincas (1952-1995) en millones de manzanas**

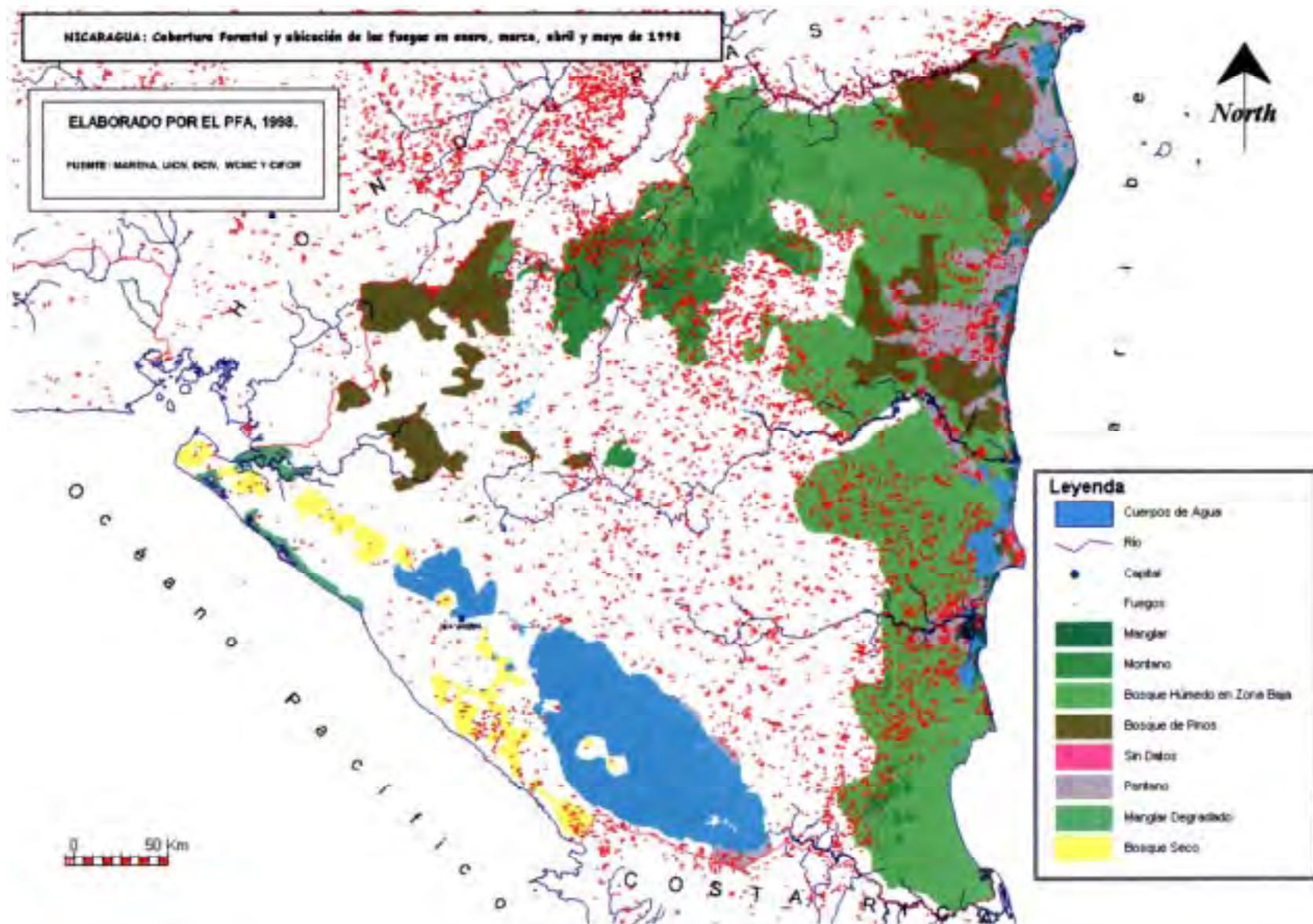
Superficie territorial (sin lagos)	Año o periodo	17.0 millones de MZ
Superficie. en fincas	1952	3.3
	1963	5.3
	1978	8.1
	1995-96	10.0
Proyecciones	2000	Entre 11 y 12.5
	2010	16.5

Fuentes: Censos de 1952 y 1963. Estimaciones del Midinra para 1978. Para 1995-96 se toma la estimación del Mag-For y se completa para la Raan y Raas, sobre la base de un área media de 50 manzanas por familia rural.

Coexistencia de procesos agrarios sustentados en algunos casos en grandes productores (cana de azúcar, algodón, sorgo, arroz de riego, tabaco habano, lecherías para plantas industriales, ganadería de engorde destinada al mercado internacional; y por otro lado, un amplio sector de pequeños y medianos productores, tanto en actividades de granos básicos, café, y ganadería de cría. A diferencia de otros países cercanos, el peso de este estrato ha sido históricamente importante, y la reforma agraria, en última instancia, reforzó esta tendencia mas antigua.

La pluralidad de actores productivos, antes, durante y después de las reformas agrarias de los años ochenta y noventa, tuvo, sin embargo, la presencia de un fuerte patrón extensivo del uso del suelo, que en los últimos se ha mantenido. Esto se refleja en una alta dotación de tierras por unidad animal, y los bajos rendimientos observados en los granos básicos, y en el café. Por otro lado, el carácter extensivo se refleja en la fuerte presencia de sistemas de roza y quema y potreros de pastoreo de grandes dimensiones, factores que requieren de extensiones adicionales de suelo, e incentivan el avance sobre la frontera agrícola. Lo cual esta acompañado de un fuerte crecimiento demográfico rural que empuja la búsqueda de nuevas tierras, como lo muestra de forma extraordinaria el siguiente mapa.

MAPA 4 : NICARAGUA. COBRERTURA FORESTAL Y UBICACIÓN DE LOS FUEGOS EN 1998.



El avance acelerado sobre tierras nuevas, profundizó los patrones no formalizados de tenencia de la tierra, existiendo antes de la reforma agraria una proporción importante de productores trabajando sobre tierras estatales, sin derechos de propiedad plenos, y con pocos documentos formales sobre las tierras en general. Ver cuadro 2.

**Cuadro 2: Situación de tenencia de la tierra en 1963**

Categoría de los operadores	(en porcentaje)
Propietarios	39
Arrendatarios	13
Arrendatarios del estado o en forma gratuita	35
Formas mixtas	13
Total	100

Fuente: Cepal, OIT, FAO. basado en el Censo de 1963.

A su vez, datos de los años setenta indicaban para partes del departamento de Matagalpa, que el 51 por ciento de las explotaciones tenían un título relativamente formal (aunque en muchos casos no cumplía con todas las reglas establecidas formales), el 33 por ciento no tenía título ninguno, un 13 por ciento eran arrendatarios, y se encontraban en otras formas, el 3 por ciento de las explotaciones. (datos de UNASEC, basados en tabulaciones parciales del Censo Agropecuario de 1971).

**Cuadro 3: Documentos de tenencia de la tierra. (porcentaje de la tierra), 1998**

Tipo de documento	%
Escritura	77.6
Título de reforma agraria	8.6
Otros títulos	3.1
Sin documentos	10.6
Total	100

Fuente: Deininger, et al. 1999

## 5.2 Marco cuantitativo asociado a tenencia de la tierra

Marco cuantitativo asociado a tenencia y conflictos de tenencia de la tierra, según principales regiones agropecuarias del país. (superficie en fincas, superficie afectada por la reforma agraria, titulación especial de los años ochenta, titulación realizada por la OTR hasta setiembre de 1999, y área reclamada por los antiguos propietarios ante la OCI).

**Cuadro 4 Situación comparada de las principales etapas de la Reforma Agraria**

REGIONES	SUPERFICIE EN FINCAS <sup>130</sup> (1000 X MZ)	REFORMA AGRARIA AÑOS 80	TITULACION ESPECIAL AÑOS 80	TITULACION OTR 1992-99	AREA RECLAMADA ANTE OCI
Las Segovias (Región I)	882.7	242.5	65.2	96.4	265.5
Centro (Región V)	1,451.9	423.9	638.4	129.6	314.8
Norte (Región VI)	1,966.2	417.6	415.1	175.9	395.7
Occidente (Región II)	981.2	376.8	8.1	64.1	597.2
Managua (Región III)	388.3	189.6	1.0	17.8	151.6
Pacífico Sur (Región IV)	642.7	302.8	2.6	18.8	359.6
RAAN (Zona Esp. I)	1,414.9	15.2	193.3	181.6	66.7
RAAS (Zona Esp. II)	1,663.8	24.8	118.2	372.3	422.6
Río San Juan	414.7	297.8	18.1	221.7	322.5
TOTAL	9,806.4	2,291.0	1,460.0	1,278.3	2,896.2

### 5.2.1 Alcance de la reforma agraria y la titulación especial de los años ochenta

La reforma agraria abarcó en los años ochenta cerca de 2.3 millones de manzanas, sumando el área que comprendían las fincas estatales, las cooperativas y los productores individuales beneficiarios. Esto representaba cerca del 23.4 por ciento de la superficie en fincas existe a fines de los años ochenta.

**Cuadro 5 : Alcance de la reforma agraria e importancia relativa de los reclamos ante la OCI**

REGIONES	REFORMA AGRARIA AÑOS 80/ SUPERFICIE EN FINCAS	AREA RECLAMADA ANTE OCI/ REFORMA AGRARIA AÑOS 80
Las Segovias (Región I)	27%	109%
Centro (Región V)	29%	74%
Norte (Región VI)	21%	95%
Occidente (Región II)	38%	158%
Managua (Región III)	49%	80%
Pacífico Sur (Región IV)	47%	119%
RAAN (Zona Esp. I)	1%	439%
RAAS (Zona Esp. II)	1%	1704%
Río San Juan	72%	108%
TOTAL	23%	126%

Por su parte, la llamada titulación especial, que comprendía tierras fundamentalmente de colonización que anteriormente habían sido delimitadas por el IAN, sumo ceca de 1.5 millones de manzanas.

<sup>130</sup> Superficie en fincas en 1990. Se ha seguido la información proporcionada por el MAG-FOR, para las zonas del país cubierta por sus encuestas. Se ha estimado adicionalmente para las Regiones del Atlántico Norte y Sur, la superficie en fincas sobre la base de la población rural. Se estima una media de 50 manzanas por familia rural, incluyendo en esta media la población rural no agrícola, o la agrícola sin tierras. ( ver columna 1 del cuadro 4).

### 5.2.2 Titulación de la OTR

Desde 1992 el INRA, y en la actualidad la OTR, desarrollan actividades de titulación de tierras que abarcan a cerca de 1.3 millones de manzanas. El 8 por ciento de la titulación se encuentra en la macro región del Pacífico. El 31 por ciento en la macroregión Central y Norte; y el 61 por ciento en el Atlántico del país. O sea que ha estado concentrada en las zonas de colonización agrícola, y de frontera agrícola. Por su parte, los beneficiarios de la titulación alcanza a 54,856 personas, equivalentes a un 17 por ciento de las familias rurales del país. El 79 por ciento de los beneficiarios son colonos tradicionales, el 2 por ciento eran precaristas, y el 19 por ciento son desmovilizados, tanto de la Resistencia como de las Fuerzas armadas y de seguridad.

**Cuadro 6 Consolidado de títulos emitidos al 30/10/1999 por región**

REGION	AREA (MZ)	%	DESMOVI-LIZADOS	COLO-NOS	PRECA-RISTAS Y OTROS	TOTAL BENEFI-CIARIOS	RELA-CION TIERRA/FAMILIA
PACIFICO	100,732	8	1,135	7,955	15	9,105	11
CENTRAL Y NORTE	401,913	31	6,547	13,781	934	21,262	19
ATLANTICO Y SUR	775,625	61	2,945	21,493	51	24,489	32
TOTAL	1,278,270	100	10,627	43,229	1,000	54,856	23
			19%	79%	2%	100%	

Fuente : MHCP-OTR

### 5.2.3 Reclamos ante la OCI

El área bajo reclamo, con datos de febrero del 2000, llega a un poco menos de 2.9 millones de manzanas ( ver cuadro 4). Las fincas comprendida bajo reclamo alcanzan a 7,871 (OCI, al 18 de febrero del 2000). De ese total han sido indemnizadas 1,004,606 manzanas ( el 34 por ciento), sumando 2,233 fincas (28 por ciento del total). Las indemnizaciones finiquitadas suman aproximadamente 402 millones de dólares, con un valor medio de 400 dólares por manzana finiquitada.

Hay problemas de consistencia entre las cifras disponibles de áreas afectadas por la reforma agraria y las áreas bajo reclamo ante la OCI. Por un lado, las áreas comprendidas en la reforma agraria, o sea aquellas que estuvieron en los años ochenta bajo las empresas estatales, las cooperativas formadas por la reforma agraria, y los productores individuales beneficiarios por entregas de tierras. Estas áreas nunca fueron medidas de manera sistemática, particularmente las áreas de las cooperativas, y los individuales de reforma agraria. Muchas de las fincas estatales fueron medidas para efectos de planificación, pero la información se encuentra dispersa, y en muchos casos perdida. (La Misión fue informada que por ejemplo, en las bodegas de la OTR en Matagalpa, se encuentran planos de muchos de las fincas estatales que permitirían conocer sus linderos, datos registrales, superficie, etc.

Por otro lado, los datos de reclamos de la OCI se sustentan en las escrituras de propiedad que los antiguos propietarios poseen. Estas muchas veces no registran adecuadamente las áreas físicas. En muchos casos, las áreas consignadas en las Escrituras son inferiores a las áreas físicas.

Esto suscita problemas al momento de las mediciones actuales. Por ejemplo, cuando OTR realiza en la actualidad mediciones topográficas en el municipio de Tola, Rivas, (entrevista con la delegada departamental, 16 de marzo del 2000) se encuentra que los títulos de reforma agraria, transferidos a terceros, pero definidos sobre la base de las antiguas escrituras, reflejan áreas muy inferiores a las áreas físicas existentes en las fincas declaradas.

Por el contrario, muchas escrituras antiguas, basadas en “sitios”, terrenos ejidales o nacionales, pueden sobrestimar las áreas físicas realmente existentes.

Fuentes indican que el área declarada en los distintos registros de propiedad de Nicaragua puede sobrestimar entre 2 y 6 veces la superficie física de Nicaragua. (estudio de Harvard). Esto hecho coexiste con zonas donde importantes áreas no están registradas, ya que no existen escrituras de propiedad u otros títulos, incorporados a los respectivos Registros de la Propiedad Inmueble.

Un problema adicionales refleja en las distintas cifras disponibles sobre el manzanaje que abarcó la reforma agraria de los años ochenta. En la tabla 4 se presentan los datos disponibles en el anexo estadístico de diez años de reforma agraria, y de datos del antiguo Midinra para el área estatal. Sumando alrededor de 2.3 millones de manzanas. Sin embargo, Stanfield, 1994 ofrece un estimado de alrededor de 2.7 millones de manzanas para este sector reformado de los ochenta.

Observando la tabla 5 se comprueba que en muchas regiones del país, el área reclamada, no necesariamente finiquitada, es muy superior al área de la reforma agraria. Resaltan los datos de Occidente, con un área reclamada un 58 por ciento superior a la alcanzada por la reforma agraria. Y particularmente la RAAN y la RAAS, donde las cifras incorporadas en los reclamos son muy superiores a las de la reforma agraria.

#### **5.2.4 Solvencias ante la OOT**

El número de títulos de reforma agraria emitidos en el llamado período de transición alcanzó a 10,136 títulos entregados. La revisión posterior realizada sobre 10,009 de esos títulos, por el INRA, fechada el 19 de agosto de 1996, estableció que un total de 1,828 títulos para cooperativas, 275 títulos tenían en verdad una fecha de emisión anterior a febrero de 1990, y que 337 cooperativas ya tenían un título anterior al período de transición. A su vez, de un total de 8,181 títulos catalogados como del período de transición, 1,107 títulos tenían una fecha de emisión anterior, y 498 eran situaciones de retitulación. (Inra, 19 de agosto de 1996). En consecuencia, se podría suponer que el neto de títulos a considerar, restando las retitulaciones y los emitidos en fecha anterior, alcanzaría a 7,792 títulos a considerar, en términos netos, por la revisión de la OOT.

De todas formas, estos equivalen aun 53 por ciento del total de títulos otorgados en todo el período de la reforma agraria. Sobre un total aproximado de 14,700 títulos entregados entre 1980 abril de 1990. Estos se dividen en unos 12,000 títulos entregados de manera individual (Stansfield, 1994) y unos 2,700 títulos entregados a cooperativas (MERA-INRA, 1991).

Globalmente, el 85 por ciento de los títulos emitidos durante el período de transición, están pendientes de revisión (ver cuadro 7). Cabe destacar que esta revisión comprende, aproximadamente, al 65 por ciento de las cooperativas que recibieron títulos de reforma agraria (sobre un total aproximado de 2,700 estaban pendientes a febrero del 2,000 unas 1,754 cooperativas del período de transición. Haciendo la estimación sobre el total de casos en revisión.

**Cuadro 7 OOT : Estadísticas de los títulos del periodo de transición**

DEPARTAMENTO	TITULOS	APROBADOS	DENEGADOS	PENDIENTES	% PENDIENTES
BOACO	134	9	45	80	60%
CARAZO	199	18	70	111	56%
CHINANDEGA	895	30	193	672	75%
CHONTALES	339	26	65	248	73%
ESTELI	504	54	22	428	85%
GRANADA	232	12	11	209	90%
JINOTEGA	1,474	299	13	1,162	79%
LEON	787	195	122	470	60%
MADRIZ	623	32	12	579	93%
MANAGUA	863	6	83	774	90%
MASAYA	305	29	23	253	83%
MATAGALPA	1,708	63	26	1,619	95%
NUEVA SEGOVIA	467	41	12	414	89%
RIO SAN JUAN	410	4	8	398	97%
RIVAS	317	26	17	274	86%
ZELAYA	879			879	100%
TOTAL	10,136	844	722	8,570	85%

Fuente : OOT

### 5.3 Trayectoria de la reforma agraria en los años noventa

#### 5.3.1 Beneficiarios en el sector reformado

A partir de las cifras disponibles, las cuales deben ser considerada aproximadas, se puede totalizar como beneficiarios de la reforma agraria de los años ochenta y noventa, a unos 112,000 jefes de familia, de los cuales unos 60,500 corresponden a los años ochenta, unos 44,000 corresponden a los beneficiarios de los años noventa, incluyendo ex trabajadores de las fincas estatales, y desmovilizados de la RN y de las fuerzas armadas. Existen otros 7,000 beneficiarios de los años noventa, que abarcan a colonos tradicionales y ex trabajadores de fincas estatales, titulados de manera individual, la mayor parte de ellos, ubicados dentro de las ex empresas estatales de la región Central y el Atlántico

El total de beneficiarios equivale a un 35 por ciento de las familias rurales del país, estimadas a partir del Censo de Población de 1995.

Cabe señalar que una parte importante de este universo de beneficiarios, no se encuentra en la actualidad en posesión de las tierras asignadas, pero no es posible determinar su tamaño actual. Diversos indicios indican que en buena medida estos sectores han abandonado las formas colectivas de producción, tanto en las cooperativas como en las empresas de los trabajadores. Y que entre los desmovilizados antiguos combatientes se han producido ventas de activos, regreso a sus comunidades de origen, etc.

### 5.3.2 *Tierras asignadas*

Aproximadamente, el fondo de tierras comprendido en la reforma agraria que fue entregado a cooperativas, individuales, empresas de trabajadores, desmovilizados de la ex –resistencia y de las fuerzas armadas alcanza un total de 2.6 millones de manzanas, de los 2.3 millones de manzanas provienen de los años ochenta, y unas 300,000 manzanas adquiridas durante los años noventa ( basado en CEDEPER, 1996, que totaliza 250,000 manzanas adquiridas por el gobierno 1990-96 y una recapitulación parcial de las tierras hipotecadas a favor del estado de 44,917 manzanas, en manos de la Cobanicsa, actualmente conocida por Comisión Liquidadora adscripta al Banco Central de Nicaragua, (Strasma, 2000). Sin embargo, el área de Cobanicsa potencialmente trasladable a actividades de reforma agraria es mayor., pero no existen datos disponibles por parte de la Comisión Liquidadora. Existen unas 108 fincas que han sido provisionalmente asignadas a antiguos miembros de la RN., que pueden sumar cerca de 30,000 manzanas ( entrevista dirección de planificación OTR, 20.03.2000). Por otro lado, ya en 1997 se habían entregado tierras de Cobanicsa a los últimos desmovilizados, 129 fincas, con alrededor de 39,000 manzanas ( Ministerio de Defensa, listado de propiedades).

### 5.3.3 *Balance a fines de los noventa*

Estimaciones preliminares nos ofrecen un panorama complejo del proceso de Reforma agraria de Nicaragua. Por un lado, el conjunto del área reformada, descendiendo de aproximadamente 2.6 millones de manzanas ( suma de 2.3 millones de manzanas de los años ochenta y aproximadamente unas 300,000 manzanas adquiridas durante los años noventa, y obtenidas por ejecución de hipotecas por parte de la antigua banca estatal ( las llamadas tierras de Cobanicsa, o la Cobra), a alrededor de 1,7 millones de manzanas actualmente controladas por beneficiarios con tierra. Ver cuadro 8. Las 900 mil manzanas de diferencia se habrían privatizado ( devolución a antiguos propietarios, o adquiridas por nuevos propietarios.

Por otro lado, el área controlada por beneficiarios de reforma agraria, (campesinos, ex combatientes , trabajadores del antiguo sector estatal, independientemente de las ventas que han realizado, han aumentado el área que controlaban. Pasando, de alrededor de 1.3 millones de manzanas en 1990, a aproximadamente 1.7 millones de manzanas en la actualidad.

Buena parte de esta tierra se encuentra en situaciones de tenencia insegura.

El panorama es aun mas complejo para el sector de beneficiarios que están organizados en estructuras gremiales o cuasi gremiales. Existen cuatro grandes sectores organizados.. Los cooperativistas de reforma agraria de los años ochenta, cuya principal organización es la FENACOOOP. Extrabajadores del área estatal, agrupados en UNAPA. Desmovilizados de las fuerzas armadas y de seguridad, agrupados en organizaciones como la CNOR ( coordinadora de Oficiales retirados), y los miembros de la Resistencia agrupados en el Consejo Superior de la Resistencia, la Asociación de la Resistencia de Nicaragua Israel Galeano (ARNIG), Frente 380, y otras agrupaciones menores.

El sector cooperativo paso de unas 895,000 manzanas a unas 600,000 manzanas. La resistencia de unas 500,000 manzanas a unas 300,000 en la actualidad. Los retirados del Ejército y la Policía con cerca de 200,000 en la actualidad. Y el área de la UNAPA pasaron de 150,000 manzanas a unas 100,000 manzanas. Globalmente, estos sectores organizados habrían pasado de cerca de 1,7 millones de manzanas, a unas 1.2 millones en la actualidad. O, sea , se habrían reducido en alrededor de 500,000 manzanas en la década de los noventa. Es altamente probable que la reducción sea aun mas elevada, pero existe muy poca información sobre los traspasos de tierra realizados.

**Cuadro: 8 Evolución de la tenencia de la tierra de los sectores beneficiarios de la reforma agraria (1990-2000), miles de manzanas**

SECTORES	INICIAL 1990	ACTUAL 2000	AREA CEDIDA POR LOS BENEFICIARIOS
COOPERATIVAS	895	600	295
INDIVIDUALES DE REFORMA AGRARIA	431	300	131
RN	465	300	165
EPS-MINGO	nd	200	Nd
APT	150	100	50
COLONOS		240	Nd
AREA DEVUELTA			
AREA PRIVATIZADA			
TOTAL	2,300	1,740	560

Fuentes: Cooperativas e individuales de la reforma agraria a 1990, tomado de Wheelock, et al. INRA, OTR, CORNAP, UNAPA. Entrevistas a Alba Palacio, febrero 2000 y Raúl Area, de la Coordinadora Agraria Nicaraguense, 27 de febrero del 2000

Nota.: Colonos, abarca a colonos y ex trabajadores de fincas estatales que permanecieron en las fincas luego de 1990, sin pertenecer a los grupos organizados demandantes de tierra. (fuente, OTR, Departamento de planificación).

## 5.4 Análisis del sistema de información estadística de la OTR

### 5.4.1 Estadísticas y archivos de información anterior a 1990

a) Existe una base electrónica de listados de cooperativas y de individuales anteriores a 1990. La Misión intentó trabajar estos datos mediante una hoja de cálculo EXCEL. No fue posible totalizar resultados creíbles porque las cifras totales equivalían a casi tres veces más de los datos de las tierras que se habían entregado. Lo cual permite comprobar que los títulos provisionales, definitivos, y reposición de títulos, por los cuales pasaron muchos de los beneficiarios, no fueron distinguidos, en la construcción de la base de datos, y no permite trabajarlos sin hacer un trabajo muy especial. Se trata de cerca de 2,786 cooperativas beneficiarias, y 53,175 beneficiarios individuales, entre julio de 1981 y abril de 1990.

b) Por otro lado, existen copias carbónicas de los títulos entregados de un número no determinado de cooperativas e individuales; estos títulos no están firmados.

c) Existen títulos individuales y de cooperativas contenidas en una caja, anteriores a 1990, que no fueron incorporados a la base electrónica de datos, o las copias carbónicas de los títulos. Estos datos corresponderían al departamento de Jinotega.

d) Existen en libros colocados en estantes copias de los títulos definitivos emitidos.

### 5.4.2 Situación posterior a 1990

Para el período posterior a 1990 existe una base de datos de los títulos emitidos que contienen datos de 1137 fincas matrices; 319 cooperativas; 33,217 lotes ; 56,284 beneficiarios individuales; y 1183 comarcas definidas.

Cabe anotar que las hojas de caracterización que se hacen antes de efectuarse la titulación contiene mucha más información sobre las formas de adquirirse la propiedad; datos socioeconómicos de las familias tituladas; uso del suelo, etc. Pero estos datos no se han incorporado. En la actualidad, buena parte de estos datos ya se encuentran desactualizados debido a los cambios demográficos, constitución de nuevos hogares, migraciones, ventas, etc.

Básicamente, los datos incorporados han sido los nombres completos del titular o de los titulares cuando se entrega de manera mancomunada, la forma de tenencia, el tipo de beneficiario según su origen socio-político, los linderos de la finca, el área total titulada.

### **5.4.3 Otras fuentes de información estadística a partir de los movimientos de traspasos en los Registros Públicos.**

En varios departamentos del país, como son Estelí, Madriz, Nueva Segovia, Regiones Autónomas, por apoyos de proyectos de DANIDA y ASDI, se ha computarizado el Índice de Adquirientes de Bienes Inmuebles de los respectivos departamentos. En el caso de las regiones autónomas se establece, por ejemplo, que el área inscrita en el Registro es de 1,052,891 hectáreas ( equivalentes a cerca de 1.5 millones de manzanas).Lo cual nos muestra que menos de la mitad de la superficie en fincas está inscrita en la Costa Atlántica, según la información computarizada; ya que se puede estimar que el área en fincas en ambas regiones alcanza a 3.1 millones de manzanas.

Estos índices computarizados sirven en muchos casos como punto de partida de los inventarios fiscales de los municipios, citar a los propietarios a pagar el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y establecer cierta base del área controlado por los propietarios. Debido a los problemas de desactualización de la información registral, esto genera un proceso de actualización luego que son citados los actuales propietarios de las fincas rurales.

En la medida en que se cuente la información se pueden hacer análisis sobre variables como las siguientes: a) cobertura física de las áreas registradas en relación a la superficie territorial de los municipios o departamentos; b) tipos de documentos sobre la que esta declarada las propiedades; c) estratificación según tamaños de las propiedades.

Por otro lado, los informes periódicos de los Registradores departamentales a la Corte Suprema de Justicia permitiría construir algunos indicadores sobre la situación de la propiedad en el ámbito registral. Por ejemplo, saber anualmente número de inscripciones sobre tierras rurales, conociendo el tipo de documento, las áreas inscritas. Particularmente, se debería dar seguimiento al otorgamiento de títulos supletorios, en zonas catastradas, no catastradas, en áreas protegidas. Sería útil poder conocer el tipo de actor que cede las tierras en el acto contractual, particularmente conocer si son tierras del sector reformado, en sus distintas modalidades.

Esta estadística anual para tierras rústicas rurales el registrador lo haría por municipio, señalando el número de inscripciones, el tipo de documento, el área total inscrita, tipo de propiedad que existía sobre la tierra que se está adquiriendo.

## **5.5 Conclusiones parciales**

### **5.5.1 Magnitud de los problemas de tenencia y uso de la tierra**

- Sobre una superficie nacional de 16,000,000 de manzanas, las áreas protegidas representan cerca de 3 millones de manzanas, cerca del 20 por ciento de la superficie del país. En estas áreas, las superposiciones de derechos no están tratadas de manera adecuada, lo que causa muchos problemas y dificulta una efectiva protección de los recursos naturales.
- Las comunidades indígenas pueden demandar, entre el pacífico y el Atlántico, bajo régimen de tenencia comunal cerca de 3 millones de manzanas, cerca del 20 por ciento de la superficie del país.
- Las tierras reclamadas por los antiguos propietarios afectados llegan también a cerca de 3 millones de manzanas
- Las tierras de reforma agraria, incluyendo las asignaciones de CORNAP, COBANICSA, suman cerca de 1.6 millones de manzanas, el 10 por ciento de la superficie territorial del país. La mayor parte de estas tierras tienen problemas de seguridad de tenencia.
- Al lado de estos segmentos del territorio nacional con grandes demandas de atención a problemas de tenencia de la tierra, existen otros segmentos muy amplios, que no tienen títulos totalmente formalizados de

tenencia pero que no presentan problemas serios de seguridad de tenencia. (posesión no legalizada, herencias, compraventas, arrendamientos, entre pequeños propietarios y pequeños poseedores).

### ***5.5.2 Importancia de la intervención del poder ejecutivo en la distribución de la tierra en los años noventa***

La acción gubernamental de entrega de tierras cuenta con la participación de la OTR, de la COBANICSA/CLC, los Ministerios de Gobernación y Defensa, quienes han certificado y dado seguimiento a los desmovilizados ("recontras" y "recompas") desalzados en 1997. Se puede estimar que las tierras adicionales adquiridas en los años noventa, han sido alrededor de 250,000 mz durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro (Cedeper, 1992), y se puede estimar que las tierras adquiridas y en proceso de asignación en el actual gobierno, suman alrededor de 268,000 manzanas, agrupadas en 686 fincas. La mayor parte de esta área surge de tierras hipotecadas a favor de COBANICSA/CLC. Se encuentran en proceso de legalización y titulación 520 propiedades que están tomadas por miembros de la ex-Resistencia Nicaragüense, liderados por el Sr. Walter Calderón (Comandante Toño).

En un contexto de fuertes presiones de grupos de desarmados, las asignaciones o las acciones de legitimación de la tenencia de la tierra que han continuado en los años noventa se han hecho a menudo a través de procedimientos pocos claros, mezclando decisiones eminentemente políticas y decisiones apuntando hacia objetivos de más largo plazo de ordenamiento de la propiedad.

### ***5.5.3 Necesidad de mejorar la información disponible para fines de análisis y planeación***

La actual información de OTR, OOT, CNRC, OCI, Areas Protegidas, Zonas de exploración y explotación minera, Permisos y Concesiones Forestales, Títulos Supletorios Inscriptos, Catastros Municipales, debería estar efectivamente disponible para el público, editándose información primaria y disponible en las instituciones, y de posible consulta por la población en general. A la vez, esto sería un primer paso para la búsqueda de un Consenso técnico sobre los principales problemas y trabas existentes que detallaremos en la parte siguiente.

En segundo lugar, se hace necesario analizar la información estadística generada por instancias como CNRC/OCI por los problemas de inconsistencia estadística que se han observado (grandes diferencias entre las áreas reclamadas versus las áreas entregadas por las reformas agrarias). Esto es vital para poder discutir seriamente el tema de las indemnizaciones asociadas a estos reclamos, las cuales pueden involucrar a su vez a propietarios extranjeros.

En tercer lugar, la OTR, CORNAP, CLC/Banco Central, deberían actualizar sus registros de beneficiarios de títulos otorgados, que permita conocer, efectivamente, si los antiguos beneficiarios siguen o no en posesión de los bienes que se les otorgó oportunamente. Retomaremos este punto en las conclusiones generales, proponiendo un mecanismo para poder hacerlo. (ver tomo III, recomendación # 6)

## SECCION C :

# EL MARCO INSTITUCIONAL

## **6 Instancias vinculadas a los temas de tenencia y propiedad de la tierra rural en Nicaragua.**

### **6.1 Contexto general**

Existen en la actualidad un gran número de instancias gubernamentales y no gubernamentales asociadas, directa o indirectamente, con los temas de asignación, legalización, titulación de tierras provenientes principalmente del sector reformado, pero también del sector no reformado (tierras públicas). Incluyendo segmentos de gran significación como las tierras comunales de la Costa Atlántica y Bosawas y situaciones que ameritan un uso especial del suelo, como son las comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se incluyen una variedad amplia de instancias gubernamentales y actores no gubernamentales, se arriba a la existencia de 25 instancias significativas que actúan en los temas de tenencia de la tierra.

Se trata de más de veinte instancias, de distinta jerarquía, pero con atribuciones vinculadas a la asignación, administración, determinación de beneficiarios, mecanismos de aseguramiento de la tenencia, trámites que deben hacer los beneficiarios para lograr la posesión y el dominio pleno, procesos de medición y titulación de tierras otorgadas por el Estado, bajo el rubro de reforma agraria o la titulación de tierras públicas.

Los conflictos de competencia fundamentales se observan entre instancias del poder ejecutivo, e instancias del poder judicial. En primer lugar entre derechos de propiedad avalados por los registros públicos, y la situación particular de los títulos de reforma agraria del período de transición, que requieren de una solvencia extendida por la OOT, dirección de tierras rústicas.

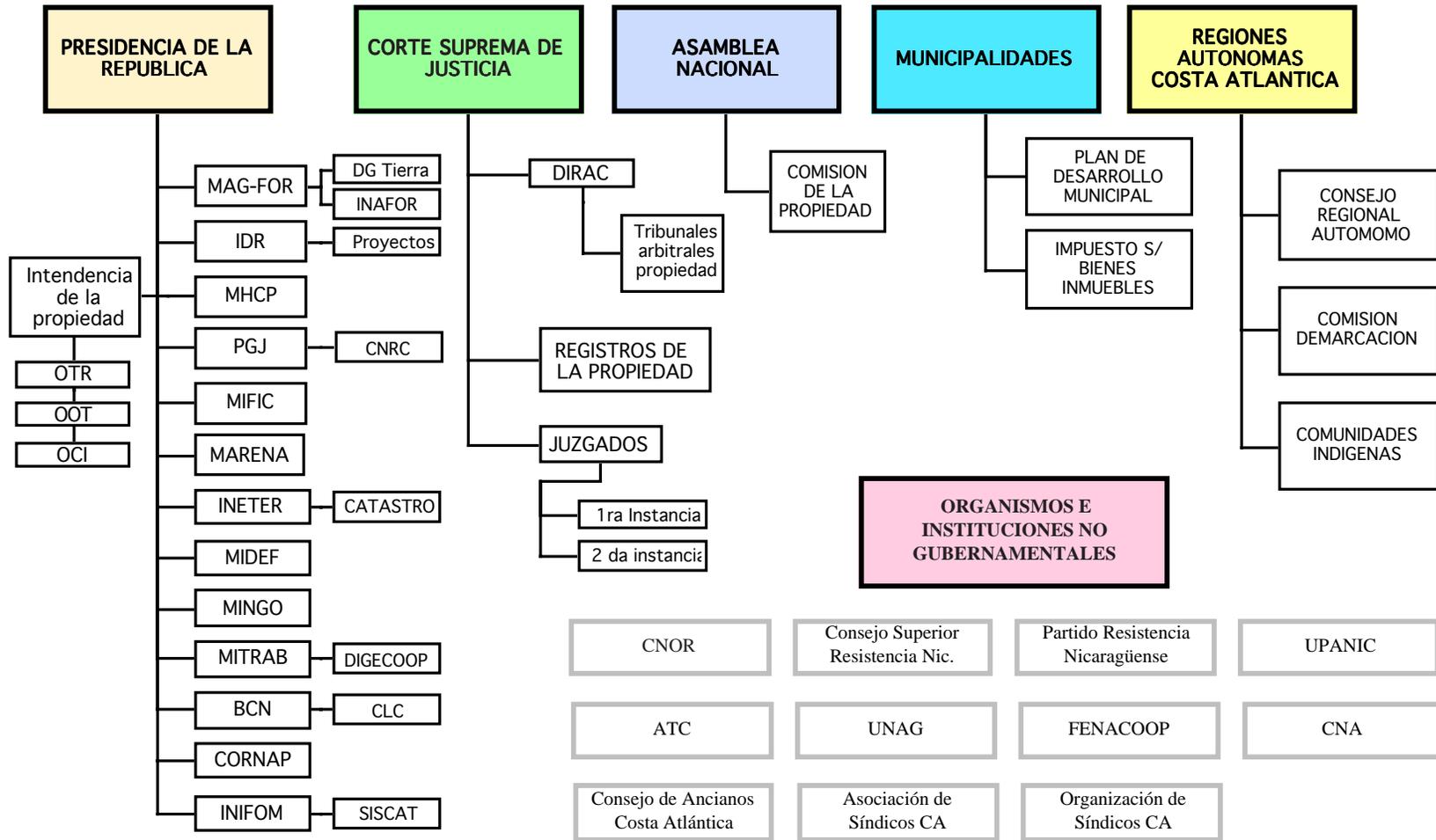
Existen otras situaciones donde los títulos de reforma agraria inscritos en los Registros de la Propiedad Inmueble y Mercantil, pueden ser sujetos de juicios y de sentencias de jueces en instancias penales, bajo los delitos de usurpación de inmuebles privados, promovidos por antiguos propietarios, y aceptados en algunas circunstancias por los juzgados penales.

Resumiendo las principales funciones asociados a un régimen de administración de tierras que son avalados por actos de asignación de tierras por parte del Estado, ya dadas en donación, arrendamiento o venta, a beneficiarios de actos de reforma agraria, se puede agrupar a las instancias gubernamentales en los siguientes términos.

**FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS  
CON RELACION A LA TIERRA**

INSTITUCION PUBLICA	TIPO DE INTERVENCION EN EL MERCADO DE LA TIERRA
OTR, CORNAP, MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE GOBERNACION, COMISION LIQUIDADORA DE CARTERA DEL BCR	i) Asignan tierras y/o seleccionan y verifican las características de los beneficiarios
OOT, OTR, MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE GOBERNACION	ii) Generan de solvencias/certificaciones, que avalan la legitimidad de los títulos otorgados, las características de las formas asociativas de tenencia de la tierra, o de las atribuciones de los beneficiarios
CNRC, OIC, TGR, OTR, IDR	iii) Hacen posible que las tierras asignadas a beneficiarios sean legítimamente del Estado, indemnizando a los injustamente confiscados/expropiados, promoviendo procesos de titulación en tierras públicas
MARENA, MIFIC, MAG-INAFOR, CONSEJOS REGIONALES DE LA COSTA ATLANTICA, ALCALDIAS MUNICIPALES	iv) Instancias gubernamentales que establecen restricciones al uso del suelo, o las formas de posesión y dominio
INETER, ALCALDIAS (Catastros municipales para fines fiscales)	v) Instancias gubernamentales que hacen catastros/inventarios de tierras para fines tributarios y afianzamiento de los derechos de propiedad

ESQUEMA DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA PROPIEDAD EN NICARAGUA



**Principales instituciones relacionadas con la propiedad en Nicaragua: Funciones, origen legal y vigencia. 1/4**

INSTITUCIONES DEL ESTADO	FUNCIONES	OBSERVACIONES
<p>Intendencia de la propiedad Decreto N°.56-98, Gaceta 167, del 4/9/98</p>	<p>Atender y resolver reclamos por confiscaciones, apropiaciones y ocupaciones de bienes Cuantificar el monto a indemnizar y ordenar el pago. Revisar y tramitar la solicitud de titulación de bienes del Estado y sus instituciones.</p>	<p>La Intendencia de la propiedad esta adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cabe mencionar que en este decreto solo se especifican las funciones de la OOT y OTR.</p>
<p>Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT) Decreto N°.56-98, Gaceta 167, del 4/9/98</p>	<p>Recibir y tramitar los Recursos de Apelación para ante el Intendente de la Propiedad.</p>	<p>Esta Contemplada en el decreto creador sus funciones. Es importante mencionar que esta oficina fue creada en mediante decreto 35-91 del 9/08/91, Gaceta 157. Donde se le asigna una función más amplia de revisiones de la adquisición o traspaso de inmuebles efectuados al amparo de las leyes 85 y 86, así como también los casos de asignación con títulos de propiedad emitidos dentro del concepto de la Reforma Agraria, y que entraron en posesión efectiva el 25/02/90 al 25/04/90. Mediante decreto 48-92 del 9/09/92, gaceta 175 del 10/09/92, se ampliaron las funciones.</p>
<p>Oficina de Ordenamiento Territorial. (O.T.R.) Decreto N°.56-98, Gaceta 167, del 4/9/98.</p>	<p>Coordinar y dirigir el procedimiento, clasificación, control y manejo de información documental y técnica par la elaboración de escrituras de desmembración y otorgamiento de Títulos de Dominio de tierras rústicas. Planificar, organizar, dirigir y medir resultados de topografía, legislación, escrituras e inscripción en el Registro de la Propiedad Inmuebles. Coordinar con la Dirección y Geodesia y cartografía del INETER la planificación, organización y ejecución de ejecución perimetral y levantamiento, topográfico en el proceso de Titulación Rural. Las demás que le encomiende el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Esta contemplada en el decreto creador sus funciones más ampliamente que las otras oficinas.</p>
<p>Oficina de Cualificación de Indemnizaciones (OCI) Decreto 51-92. 30/09/92</p>	<p>Valorar y cuantifican de los bienes reclamados por particulares ante la Procuraduría General de Justicia de conformidad con el Decreto Ley 11-90 (Revisión de Confiscaciones 11/05/90) y sus reformas, que obtenga una resolución favorable de indemnización de la Comisión Nacional de Revisión (restablecida en el Decreto 47-92 gaceta 175 de 10/09/92)</p>	<p>No esta contempladas sus funciones en el decreto creador, sin embargo esta descritas sus funciones en Decreto de Creación de la O.C.I.</p>

**Principales instituciones relacionadas con la propiedad en Nicaragua: Funciones, origen legal y vigencia. 2/4**

INSTITUCIONES DEL ESTADO	FUNCIONES	OBSERVACIONES
<p>Procuraduría de la Propiedad.</p> <p>Decreto 46-92 del 9/09/92, Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.</p> <p>Reglamento de la Procuraduría de la propiedad (Decreto 31-93) del 27/05/93, gaceta 99 del mismo día.</p>	<p>Recibir, atender y orientar a todo aquellos reclamante que tenga resolución favorable de la Comisión Nacional de Revisión.</p> <p>Recibir, atender y orientar a todos aquellos reclamantes, cuya solicitud esté pendiente de revisión ante la misma Comisión.</p> <p>Agilizar con las entidades estatales que correspondan, la legalización de las devoluciones recomendadas por referida comisión.</p>	<p>Esta procuraduría fue creada para que Coadyuven a la pronta solución de los distintos problemas originados en la pasada administración, ello en beneficio de la estabilidad y desarrollo del país.</p>
<p>Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones</p> <p>Decreto Ley 11-90 del 11/05/90. Gaceta 98 del 23/05/90</p>	<p>Revisión de todas las confiscaciones intervenciones y acciones ejecutadas por el gobierno anterior (Sandinistas) y los actos que de una u otros que de una y otra forma privaron arbitrariamente de sus bienes a personas naturales o jurídicas. Las funciones de esta Comisión fueron suspendidas mediante decreto 23-91, el 3/06/91, en acatamiento a lo dispuesto por al Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>Esta comisión esta presidida por el Procurador General de la República. Esta Comisión se restableció sus funciones el 9 de septiembre de 1992, mediante decreto 47-92, denominado Restablecimiento de la Comisión Nacional de Revisión. Esta comisión funcionará en la Procuraduría General de Justicia y estará integrada por el Procurador de la Propiedad quien la preside y dos miembros más designada por el Presidente de la República. Esta Comisión emitirá sus resoluciones y hará sus recomendaciones a la entidad del Estado que corresponda para la devolución de bienes o indemnización en su caso.</p>
<p>Tribunal de Apelaciones de Managua, SALAS DE PROPIEDAD.</p> <p>Conocido como DIRAC, Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos</p> <p>Ley 278</p>	<p>Apoyar a la Corte para la puesta en marcha de los mecanismos de mediación y arbitraje previsto en la Ley 278.</p> <p>Proponer a la Corte las reglamentaciones, acuerdos y demás disposiciones normativas requeridas para la puesta en marcha de eso mecanismo.</p> <p>Apoyar el establecimiento y velar por la excelencia técnica en el servicio, de la Oficina Nacional de Arbitraje y mediación en el marco de la Ley 278 y la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>Llevar un sistema de seguimiento de casos que permita dar monitores a los procesos de mediación y arbitraje.</p>	<p>Esta Sala es creada por la Corte Suprema de Justicia y esta en coordinación con la Intendencia de la Propiedad para la solución de Conflicto relativos a la propiedad. Esta Salas de la propiedad solo esta funcionando en Managua y León.</p>

**Principales instituciones relacionadas con la propiedad en Nicaragua: Funciones, origen legal y vigencia. 3/4**

INSTITUCIONES DEL ESTADO	FUNCIONES	OBSERVACIONES
<p>Ministerio Agropecuario y Forestal</p> <p>Ley 290 y Reglamento a la Ley 290 Ley de Organización Competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo Gaceta 205 del 30/10/98.</p>	<p>Formular la política de democratización de la propiedad y justa distribución de la tierra.</p> <p>Formular y proponer políticas para la consolidación y desarrollo del sector reformado.</p> <p>Formular proponer y evaluar políticas y proyectos para la profundización de la reforma agraria vía mercado de tierras.</p> <p>Formular Políticas de Reforma Agraria.</p> <p>Formular políticas del mercado de tierras.</p> <p>Formular, promover y evaluar la políticas de titulación de tierras.</p> <p>Estudiar y evaluar la políticas impositivas sobre la tierra.</p> <p>En el artículo 151. Establece que le corresponde a la Dirección Agraria:</p> <p>Formular políticas de justa distribución de tierras,</p> <p>Formular políticas de ordenamiento del sector agrario.</p> <p>Formular la estrategia de reforma agraria como medio de reconstrucción ecológico y desarrollo sostenible.</p> <p>Formular la política para elevar la capacidad técnica y productiva del sector reformado.</p> <p>En el Artículo 152. Establece que le corresponde a la Dirección de Planificación:</p> <p>Monitoreos de mercado de tierra.</p> <p>Realizar investigación sobre reforma agraria.</p> <p>Proponer la relación tierra-hombre socialmente necesaria.</p> <p>Inventariar las tierras naciones, las de las comunidades indígenas y el latifundio ocioso</p>	<p>Sección 4 Dirección General de Tierras y Reforma Agraria. Artículo 150 de la Ley referida.</p>

**Principales instituciones relacionadas con la propiedad en Nicaragua: Funciones, origen legal y vigencia. 4/4**

INSTITUCIONES DEL ESTADO	FUNCIONES	OBSERVACIONES
<p>CORNAP</p> <p>Decreto No.7*90 del 2 de mayo de 1990</p>	<p>a) Propone al Presidente de la República, las áreas y políticas de actividades económicas en que deba existir y desarrollarse la función empresarial del Estado.</p> <p>b) Dicta las políticas que rigen las relaciones entre corporaciones estatales.</p> <p>c) Designar a los representantes del Estado en organismo de Dirección de la corporación del Sector Publico.</p> <p>d) Autoriza los actos jurídicos no judiciales o legislativo, de privatización de corporaciones y sus empresa y activos.</p>	
<p>INETER/Catastro</p> <p>Ley de Catastro e inventario de la Recursos Naturales. Decreto No. 139 del 28 del abril de 1967.</p> <p>Ley de Actualización y mantenimiento de Catastro Nacional. Decreto 1772 del 21 de enero de 1971.</p> <p>Ley Creadora del INETER. según Decreto No.830 del 5 de octubre de 1981</p>	<p>a) Organiza, dirigir, coordinar y supervisar la ejecución de las actividades catastrales que realiza diferentes dependencia gubernamentales que se encuentran dispersa.</p> <p>b) Regula y ordena la emisión de certificación catastral para traspaso totales o parciales de los bienes inmuebles, transmisión por causa de muerte, desmembración de propiedad, sentencia judicial firme, títulos supletorios, aclaración y demarcación de linderos a cargo de la dirección general de cartografía y delegataria de cada departamento declarado zona catastrada.</p> <p>c) Es constituido como un ente autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio, con capacidad de adquirir derechos y contratar obligaciones.</p>	<p>La institución Catastral en Nicaragua, nace con este decreto y da vida jurídica.</p>

## 6.2 Dependencias del poder ejecutivo

El esquema institucional actual permite diferenciar cinco grandes instancias de actuación que corresponden a poderes del Estado, o a instituciones que tienen grados de autonomía con respecto a los poderes del Estado (municipalidades, CRA de la Costa Atlántica): i) dependencias del poder ejecutivo; ii) dependencias del poder legislativo; iii) dependencias del poder judicial; iv) instancias municipales; y v) instancias de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.

### 6.2.1 *Ministerio de Hacienda y Crédito : Intendencia de la Propiedad*

#### 6.2.1.1 Oficina de Titulación Rural:

La Oficina de Titulación Rural es la heredera del antiguo INRA, y anteriormente la Dirección General de Reforma Agraria, cumple funciones de asignar tierras estatales, o del fondo de tierras que se conforma, por áreas sobrantes de los procesos de medición y titulación. Por otro lado, autoriza la venta de tierras del sector reformado, y verifica la existencia de los títulos de reforma agraria en los archivos de la OTR.

La Oficina de Titulación Rural realiza las tareas de titulación de las tierras asignadas por el Estado, por vía de Reforma Agraria. La titulación supone que las tierras estén a nombre del Estado, y se cumplan los requisitos técnicos de la medición topográfica. Dentro de las funciones importantes, en el marco de los problemas de propiedad de tierras de reforma agraria de la OTR, está el otorgamiento de las solvencias sobre la existencia legítima de los títulos de reforma agraria otorgados en los años ochenta, particularmente los del llamado período de Transición, de febrero a abril de 1990.

Existen oficinas de la OTR en casi todas las cabeceras departamentales del país. Por las entrevistas y visitas realizadas, se observa que las actividades de las oficinas departamentales están fuertemente determinadas por el Plan anual de titulación. Para confeccionar este plan, utilizan como base los listados de propiedades indemnizadas por la OCI, o sea finiquitadas, y contribuyen al proceso de traspaso de las propiedades a nombre del Estado, condición primera para poder iniciar la titulación en los casos de reforma agraria.

En segundo lugar, las Oficinas departamentales atienden casos concretos que incluyen aspectos jurídicos (por ejemplo, introducción del trámite de legitimación de títulos de reforma agraria, que debe realizarse en la OTR nacional); resolución de conflictos internos a las antiguas cooperativas, particularmente en el establecimiento de límites entre los actuales poseedores individuales, etc.; también actúan en resolver conflictos por linderos, servidumbres de pase, etc.

Se observa que en general la OTR, tanto a nivel nacional como departamental, no cuenta con un diagnóstico actualizado de la problemática de tenencia de la tierra, en temas como ventas de tierras por parte del sector reformado; tamaño del sector que proviene de las tierras de COBANICSA; situación del sector beneficiario de la reforma agraria, etc.

Son equipos departamentales pequeños, por lo general unos dos técnicos, con poca capacidad de movilización (pueden estar los medios de transporte en mal estado, y/o no contar con presupuesto suficiente para combustible). Situaciones extremas se observó en Bluefields donde la OTR no ha pagado el alquiler del modesto local que ocupa por los últimos nueve meses.

#### 6.2.1.2 Oficina de Cuantificación de las Indemnizaciones.

Creada en 1993 para proceder a la cuantificación de los bienes reclamados y dictaminados por la CNRC, y determinar la justa compensación por las propiedades que no pueden ser devueltas a los antiguos propietarios. Aproximadamente, se han presentado reclamos del orden de los 2.9 millones de manzanas, de las cuales han sido indemnizadas, 1.0 millones de manzanas, con valor promedio de, aproximadamente, 400 dólares por manzana finiquitada, con un monto total aproximado equivalentes a 404 millones de dólares. Está pendiente una resolución definitiva de la OCI sobre posibles montos de indemnización sobre 2/3 partes del área física aceptada para reclamos por parte de la CNRC.

Hasta fines de febrero del 2000, del total de fincas, el 28 por ciento había sido finiquitadas (o sea reconocidas para indemnización y efectuado los pagos correspondientes); 5 por ciento de las fincas habían sido devueltas a

los antiguos propietarios; 8 por ciento de los casos, fueron considerados 'no ha lugar, ; y están pendientes de indemnización el 59 por ciento de los casos originalmente presentados.

Macroregiones	%Area reclamada	%Area en fincas	1:2
Pacífico	38	20	1.90
Centro	34	44	0.77
Atlántico	28	36	0.77
Total (millones de manzanas)	2.9	10	1.00

El área total reclamada se distribuye en un 38 por ciento sobre la macroregión del Pacífico, un 34 por ciento en el Centro, y un 28 por ciento en el Atlántico.

c. Las indemnizaciones suponen la presentación de los títulos de propiedad de los antiguos propietarios; se utiliza como área susceptible de indemnización la consignada en estos títulos. Para determinar el valor de otros bienes, se utilizan documentos bancarios, declaraciones impositivas, y los inventarios que puedan haberse realizado al momento de la confiscación/expropiación.

#### 6.2.1.3 Oficina de Ordenamiento Territorial / Dirección de Tierras Rústicas

Contexto e implicaciones: Esta instancia debe revisar 10,136 títulos de reforma agraria, que fueron emitidos durante el llamado período de transición. ( a individuales y a cooperativas). Abarcaban originalmente, cerca de 950,000 manzanas, equivalentes al 55 por ciento de las tierras entregadas por la reforma agraria de los ochenta, sin contar la titulación especial a precaristas y comunidades indígenas.

A la fecha siguen pendientes de análisis y resolución 8,570, o sea el 85 por ciento de los títulos emitidos en ese período. A su vez, fueron aprobados 844 y denegados 722.

La magnitud de lo resuelto es muy reducido. Cabe indicar que el total de títulos a cooperativas alcanzó en todo el período Sandinista a 2,786. De estos entraron a revisión 1,862 títulos, que comprendían originalmente alrededor de 546,000 manzanas. Seguían al 1 de febrero pendientes 1668 títulos, el 89 por ciento de los casos. Habían sido

En consecuencia, el 60 por ciento de las cooperativas siguen teniendo problemas en el otorgamiento de la solvencia de la OOT.

b) Los altos niveles de atraso se asocian al escaso personal asignado para realizar inspecciones de campo que certifiquen la actividad agropecuaria de los beneficiarios, la relación tierra/hombre, así como analizar otros requisitos. Existe para el trabajo de campo una persona que puede utilizar un vehículo de doble tracción un día a la semana. Esto permite revisiones de campo (ineludibles en el procedimiento establecido) para menos de 50 casos por año. Incluso la OTR ha contribuido con combustible para la realización de esos días de campo.

A su vez, dos analistas jurídicos, atendiendo tierras rústicas, son pagados por un proyecto del PNUD de titulación urbana.

En consecuencia, sino se simplifican los trámites de revisión y/o se amplía el personal para atender los miles de casos pendientes, se podrá durar muchos años evacuar estas solvencias. Entre 1992 y 1999 se habían analizado alrededor de 1600 expedientes, con una media de 200 casos resueltos por año, y están pendientes más de 8,000 expedientes.

#### 6.2.1.4 Tesorería General de la República

Es la encargada de emitir los pagos a las indemnizaciones establecidas por la OCI. El monto pagado hasta el presente en tierras rurales alcanza los 3,276,634,785.79 córdobas, equivalentes a aproximadamente 404 millones de dólares, con una media cercana a 400 dólares por manzana indemnizada.

### **6.2.2 MARENA (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales)**

-Sistema Nacional de Areas protegidas

En el país está establecido que alrededor de 3.0 millones de manzanas, cerca del 20 por ciento del territorio nacional, se encuentra con restricciones de uso, en el marco de áreas protegidas, que constituyen el Sistema Nacional de Areas protegidas.

Estas áreas con restricciones variadas a su uso, también tienen restricciones para su posesión y dominio, de modo según el decreto presidencial, 14-99, del 15-02-1999, se establece que no se pueden otorgar títulos supletorios en Areas Protegidas. Sin embargo, los jueces y registradores los siguen aceptando. El 20-03-2000, en Bluefields se extendió un título supletorio dentro de un Area protegida (información de la OTR, Bluefields, marzo del 2000)

El tema de las áreas protegidas, que aún no están físicamente demarcadas con mojones, mostraría la debilidad y la falta de coherencia del Estado en sostener determinados criterios de uso del suelo.

-Demarcación de los territorios comunales de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántico y Bosawas

Esta en trámite, (ver Coordinadora de la Demarcación de las tierras comunales...) una ley para establecer los Criterios de Demarcación de las tierras comunales indígenas, que comprende, de manera muy preliminar, una parte sustantiva de la Costa Atlántica. Se supone que en el primer semestre del año 2000 se hará el fin de la Consulta en la RAAN, cabildeo legislativo, y eventual aprobación la ley, que posteriormente, permitiría iniciar el proceso de Demarcación.

-Impactos ambientales de las concesiones/permisos forestales y mineros

El MARENA participa en los procesos de otorgar concesiones mineras y forestales, haciendo los estudios de impacto ambiental. Sin embargo, el otorgamiento de las concesiones mineras y forestales son realizadas por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, y el INAFOR, adscripto al MAG-FOR.

### **6.2.3 Ministerio de agricultura , ganadería y forestal (MAG-FOR)**

#### 6.2.3.1 Dirección de Política de tierras

El MAG-FOR posee dentro de su competencia las tareas de rector al sector agropecuario y forestal, proponiendo políticas para la mejor utilización del suelo agropecuario y forestal, y participando en tareas de definición del ordenamiento del uso del suelo. Se trata de un importante cambio de atribuciones, que se da a partir de la ley 290, pues anteriormente la responsabilidad de dictar políticas agrarias era facultad del INRA.

Sin embargo, la asignación de recursos dentro del MAG para la definición de políticas consistentes, basadas en estudios actualizados y en el seguimiento de la realidad del sectores aún muy limitada. El ámbito de planificación y políticas no está suficientemente desarrollado, y, en consecuencia, la rectoría efectiva en el ámbito agropecuario y forestal es limitada.

El presupuesto del MAG-FOR ha sido declinante en los últimos años; mientras que en 1995 su presupuesto anual fue de 25 millones de dólares, en 1998, alcanzó a menos de 14 millones de dólares.

### 6.2.3.2 INAFOR

El Instituto Forestal, anteriormente en el ámbito de MARENA, y actualmente en el MAG, comprende la definición de planes de manejo de la actividad forestal, participando en el otorgamiento de permisos y concesiones forestales.

Su presencia departamental y municipal es muy limitada, de modo que buena parte de las actividades forestales se realizan de manera informal, o con controles no adecuados.

### 6.2.4 Instituto de Desarrollo Rural

La participación del Instituto de Desarrollo Rural en la temática se concentra en que algunos proyectos, por ejemplo, PRODERBO, en Río Blanco, han contribuido a la titulación de tierras, trabajando en conjunto con OTR. Sin embargo, muchos de los proyectos tienen algunos componentes vinculados a titulación, apoyo en trámites jurídicos, que deberían estar más explicitados, y ser parte de las políticas públicas que se ofrecen a los pequeños y medianos productores.

### 6.2.5 INETER-Catastro

A través del Catastro participa en la delimitación, ubicación y propiedad de terrenos urbanos y rurales. La parte realizada del Catastro abarca menos del 20 por ciento de la superficie nacional, comprendiendo la franja del Pacífico y el departamento de Estelí. Sin embargo, los trabajos de Catastro se realizaron en los años setenta, y se encuentra muy desactualizado, debido al movimiento de trasposos de propiedad en más de veinte años. Esta previsto extender el Catastro a todo el país, y se cuentan con fotografías aéreas y satelitales para iniciar los procesos de medición.

Un estudio piloto de SPOT IMAGE en el municipio de Masaya estableció en el segmento estudiado (271 parcelas investigadas) que :

- a) de 271 parcelas investigadas 173 (64%) estaban identificadas en el Registro de la propiedad, y el 36 por ciento restante no estaban identificadas.<sup>131</sup>
- b) en el 34% de las parcelas los datos del Registro Público estaban desactualizados en la realidad.
- c) De 208 parcelas con informante sea el 80 por ciento de los casos los informantes no mostraron los documentos que respaldaban la propiedad de la parcela estudiada.
- d) 25% de las parcelas muestran una diferencia muy importante en el área registrada por INETER-Catastro y la medición actual de campo.

### 6.2.6 CORNAP

Luego de 1990 las Corporaciones Nacionales del Sector Público, dependientes de la Presidencia de la República, asumieron las empresas estatales, incluyendo las de reforma agraria. Recibieron en total 580 fincas, correspondientes a las corporaciones AGROEXCO, CAFENIC, HATONIC, TABANIC. Estas empresas sumaban 300,480 manzanas. Fueron devueltas a antiguos propietarios un total de 284 fincas, que agrupaban 125,148 manzanas.

Las 296 fincas restantes siguen activas en el marco de la CORNAP, y son las fincas que se encuentran en manos de los trabajadores (141 propiedades), miembros de la Resistencia Nicaragüense, 57 fincas, y ex-militares agrupan 98 propiedades. De ese total de 296 propiedades habían establecido el contrato de arriendo con opción de compra, un total de 112 (un 38 por ciento), las restantes siguen estando con las cartas de asignación originales, pendientes de hacer los contratos de arriendo. En parte los atrasos se deben a que las empresas asociativas no pueden pagar el arriendo para iniciar el contrato correspondiente.

<sup>131</sup> SPOT IMAGE. Nicaragua, Tenencia de la Tierra, Estudio especial en Zona Piloto de Masaya, agosto de 1999

En los acuerdos se estableció que estos tres sectores, podían establecer contratos de arriendo con opción de compra, estipulándose un período de diez años para el pago de las deudas, tomándose como duración del período de pago hasta el año 2003. La ley 278 faculta la posibilidad de pagar las deudas, con excepción de los pasivos laborales, con bonos de pago por indemnización, aceptando un 50 % de su valor facial.

Por otro lado, se han realizado muchas transferencias a terceros de las opciones de arrendamiento otorgadas por la CORNAP; de acuerdo a lo establecido los derechos de arrendamiento no pueden transferirse a terceros lo cual genera situaciones de tenencia muy peculiares. Existen empresas privadas grandes que controlan producción de café, beneficiado, y comercialización externa, que pueden estar ocupando propiedades sin contar con una legalidad sobre la tierra en producción.

Cuando se entrevistó al director de la CORNAP se nos mencionó unos de estos casos, ante los cuales la legislación actual no encuentra una solución adecuada.

### **6.2.7 BANCO CENTRAL/COMISION LIQUIDADORA DE CARTERAS**

Las propiedades que sirvieron de garantía ante prestamos no pagados de la banca estatal han pasado a la Comisión Liquidadora de Carteras que no contaba al momento de nuestras entrevistas ( fines de febrero del 2000) con información estadística sobre la magnitud en área de estas tierras en manos de la Comisión. El funcionario había asumido recientemente el cargo y no contaba con antecedentes previos.

Puede estimarse, por los movimientos de ocupación y demandas de tierras por desmovilizados de la ex-RN, que la magnitud alcanza a por lo menos unas 250,000 manzanas, según información parcial proporcionada por OTR. De estas unas 40,000 manzanas corresponden a los desmovilizados de comienzos de 1997, que cuentan con cierto seguimiento del Ministerio de Defensa, y totalizan unas 129 fincas. A su vez, unas 210,000 manzanas corresponden a actuales ocupaciones/demandas, por parte de miembros de la ex RN, hechas durante 1999 y el 2000, que generaron recientemente, (mes de abril del 2000), protestas, cortes de carreteras, y varios muertos entre civiles y policías.

No queda claro cuales son los procedimientos establecidos para generar estos traspasos ( por la Comisión Liquidadora o la OTR), y cuáles tierras eran susceptibles de venderse a terceros, y cuáles pueden ser utilizadas para fines de reforma agraria. No hay reglas bien definidas, y habrá que observar el proceso de traspaso y titulación que se dará en el corto plazo.

### **6.2.8 MIFIC *Ministerio de Fomento, Industria y Comercio***

#### **6.2.8.1 Competencias**

De acuerdo a la ley 290, son atribuciones del MIFIC, coordinar la formulación de la política de fomento y promoción del uso racional y sostenible de los Recursos Naturales del dominio del Estado, en coordinación con MARENA y con las demás instituciones (art.122) . A su vez, se destaca la función de "administrar el Sistema de Catastro y Registro de Concesiones, con la colaboración de las Administraciones desconcentradas (Administración Nacional de Recursos Geológicos, Administración Nacional de Pesca y Acuicultura, Administración Forestal Estatal, y Administración Nacional de Aguas).

Al frente de estas administraciones desconcentradas, con rango de direcciones generales, está un Administrador nombrado por el Ministro del MIFIC.

#### **6.2.8.2 ADFOREST Administración Forestal Estatal**

El ámbito de la ADFOREST corresponde a concesiones forestales en tierras del Estado y su principal referente constitutivo es el decreto 45/93. En la actualidad, no existen concesiones forestales activas y hay conflictos entre los actores por las atribuciones de las Regiones autónomas de la Costa Atlántica, donde se encuentra la principal área de bosque en tierras "nacionales y la no delimitación de los territorios comunales indígenas,. En los últimos años se otorgaron concesiones a PROFOSA en la RAAS y SOLCARSA en la RAAN, pero estas fueron anuladas por falta de inversiones en el primer caso y errores de procedimiento en el segundo caso.

Por otro lado, la ADFOREST perdió buena parte de sus recursos de operación al finalizar el apoyo de ASDI. El personal actual para todo el país asciende a 11 personas, incluyendo Managua, Puerto Cabezas y Bluefields.

Las perspectivas de esta administración parecen supeditadas a la resolución de los problemas de jurisdicción entre las instancias mencionadas, en el ámbito de la Costa Atlántica y también a la aprobación de una Política Forestal, con su correspondiente Ley Forestal. La iniciativa en el poder ejecutivo de la política forestal está en el ámbito del MAG-FOR<sup>132</sup>.

### 6.2.8.3 Administración Nacional de Recursos Geológicos (ADGEO)

Existen en el país 105 concesiones mineras, tanto metálicas como no metálicas (cemento, arena, sal, piedras canteras). Para los minerales metálicos la mayor parte de concesiones son de exploración. De las 69 concesiones para minerales metálicos, que en el caso de Nicaragua están concentrados en oro y plata, 55 son de exploración, o sea el 80 por ciento de este tipo de concesiones se encuentran en el plano de la exploración.

Por otro lado, la disminución del precio internacional del oro ha hecho descender fuertemente las solicitudes y la vigencia de muchas concesiones. Se estimaba anteriormente que se llegó a un total de casi 2.2 millones de manzanas bajo un régimen de exploración minera. En la actualidad, están alrededor de 1.5 millones de manzanas bajo concesiones.

Mientras la concesión se maneja en el plano de la exploración, los derechos sobre la tierra arable no se alteran significativamente. Sin embargo, en el caso iniciarse la explotación, la política minera es que los actuales propietarios deben vender las tierras a la empresa minera concesionaria. Esto ocurre fundamentalmente cuando se trata de minería de cielo abierto. En el caso de minería subterránea es posible encontrar otros mecanismos entre actuales propietarios y la empresa minera. Cabe recordar que la actual minería de cielo abierto realiza grandes movimientos de tierras, y utiliza productos químicos que pueden afectar la tierra, y mantos acuíferos.

En la minería ubicada en la Costa Atlántica un tema relevante, no resuelto, pasa por los alcances que se establezcan para las tierras comunales indígenas. Por un lado, como ha sido habitual en América Latina, el Estado Nacional reivindica la propiedad del subsuelo. Al contrario, para las comunidades de la Costa Atlántica el subsuelo es propiedad de las mismas. Obviamente, el largo proceso de formulación, negociación y aprobación de los Criterios de demarcación de las tierras comunales indígenas de Bosawas y Costa Atlántica, resolverá este problema de competencias o probablemente de coexistencia de competencias entre distintas instituciones.

### **6.2.9 MIGOB**

La participación del Ministerio de Gobernación ha tenido que ver, y puede eventualmente continuar en el futuro, con la selección y seguimiento a los desmovilizados; originalmente del ex ministerio del Interior, pero luego también cuenta con listados de desmovilizados de la antigua RN.

### **6.2.10 MIDEF**

El Ministerio de Defensa ha participado en los procesos de asignación de tierras a los desalzados en 1997, durante la actual administración. Ha dado seguimiento al proceso de manejo de cerca de 129 fincas, y ha realizado una caracterización sobre la situación de estos sectores. Observando procesos de venta de tierras, y dificultades en la administración de las tierras.

### **6.2.11 MITRAB**

El ministerio del Trabajo mediante la Dirección General de Cooperativas (DIGECOOP) otorga las personerías jurídicas a las cooperativas, y debe autorizar las ventas de activos y las disoluciones de las cooperativas.

Su base de datos tiene problemas de manejo de datos y no cuenta con datos sobre ventas de cooperativas, disoluciones, etc. De acuerdo a lo establecido para vender las tierras y poder hacer la correspondiente inscripción entre otros trámites se requiere del visto bueno de esta dirección. Se nos señaló, en nuestras entrevistas, que esta certificación del Mitrab puede ser o no demandada para esos fines.

<sup>132</sup> Entrevista Jorge Brooks, administrador de ADFOREST

### **6.2.12 PROCURADORIA GENERAL DE JUSTICIA**

Es una instancia nombrada por el poder ejecutivo, cuenta con la procuraduría de la propiedad y la Notaría del Estado.

### **6.2.13 Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones**

Mediante el decreto-ley 11-90 de mayo de 1990, se creó la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones (CNRC), dependiendo de la Procuraduría General de Justicia, siendo en la actualidad parte del Sistema Integral de Reclamos de la Propiedad (SIARP), en el cual también participan la Intendencia de la Propiedad, y la Corte Suprema de Justicia.

La CNRC trabaja estrechamente con la OCI, y atiende los reclamos de propiedades, que fueron confiscadas o expropiadas. Los reclamos se basan en el título de propiedad, y los asientos registrales a favor del reclamante, considerándose las áreas a reclamar las consignadas en los mencionados títulos, y lo manifestado en los actos de confiscación correspondientes. Se estableció que el período de recepción de reclamos debería terminar en marzo del año 2000. El área total bajo reclamo es de 2.9 millones de manzanas.

## **6.3 INSTANCIAS DEL PODER JUDICIAL**

### **6.3.1 Corte Suprema de Justicia - Dirección Alternativa de Conflictos (DAC)**

En el marco abierto por la ley 278 se crean instancias de mediación y arbitraje, para atender los casos judiciales que fueron suspendidas en la determinación de sentencia por lo establecido por la propia ley 278. Se supone que entre mayo y junio del corriente año comenzarán a actuar estos tribunales de arbitraje, y se capacitarán los mediadores. En principio, todos estos funcionarios serán abogados, que recibirán una remuneración.

A partir de los casos radicados en los juzgados se procederá en primer lugar al trámite de mediación. En caso de no haber acuerdo, y una de las partes lo solicita, se puede pasar a la instancia de arbitraje.

En principio, se supone que los comparecientes puedan ser particulares, pero eventualmente la mediación puede tener como citado al propio estado. No se encontró una respuesta definitiva en la Dirección Alternativa de Conflictos, que recientemente se constituyó (febrero del 2000), y debe llevar adelante la capacitación de los mediadores, y la selección de los árbitros.

Inicialmente los mediadores estarán exclusivamente en la ciudad de Managua, y posteriormente se abrirán nuevas oficinas, en la medida en que las posibilidades presupuestarias lo permitan.

### **6.3.2 Tribunales Arbitrales de la Propiedad:**

Estarán inicialmente concentrados en cerca de 1000 casos que se encuentran en los juzgados a la espera de una sentencia definitiva. Podrán conocer otros casos posteriormente pero no se establece el plazo de duración de sus actuaciones.

La CSJ preparó una lista 100 árbitros de la propiedad, como parte de los 250 que debe nombrar de acuerdo a la ley 278. Se establecerán tribunales de la propiedad, con tres jueces árbitros, designados dos por las partes contendientes y un tercero por el juez de la causa.

Emitirán resolución que se trasladará al juez de la causa para dictar sentencia definitiva basada en el dictamen del tribunal arbitral.

Se abrirán tribunales arbitrales en Managua y León, y posteriormente en Matagalpa y otras ciudades del país.

### **6.3.3 Juzgados**

Tres aspectos cabe destacar en relación a los temas de uso, posesión y dominio de tierras rurales .

a) Por un lado, la atención de juicios de propiedad, que abarcan a los jueces locales, ubicados en los municipios, y a los jueces de distrito (segunda instancia), ubicados en las cabeceras departamentales. Estos juicios se someterán próximamente a la instancia de mediación y arbitraje para acelerar los procesos. Hasta antes de

abrirse los tribunales arbitrales la CSJ se estiman que existen cerca de 1,000 casos que pasarían directamente a consideración de las instancias de mediación y arbitraje.

b) En segundo lugar, los jueces locales y distritales tramiten la obtención de títulos supletorios, sumamente extendidos en todo el país.

c) En tercer lugar, en el ámbito los juzgados penales se tramitan y se han dado sentencias vinculadas a los temas de disputas de propiedad, en la medida en que se han podido generar fallos por invasión/usurpación de bienes ajenos, etc. Algunos de estos casos de han establecido sobre tierras de reforma agraria.

#### **6.3.4 Registros Públicos**

Existen registros públicos en Managua y en las cabeceras departamentales, con la excepción de la Costa Atlántica donde existe un sólo registro en Bluefields.

Los registros inscriben diversos tipos de títulos que tienen que ver con bienes inmuebles rurales. En algunos casos, existen libros específicos para inscribir Posesión y Mejoras (Matagalpa y Jinotega) que permite inscribir tierras que no se encuentran bajo dominio pleno del que inscribe, y permite constituir una suerte de hipotecas para garantías para prestamos. También en Somoto se observó la existencia de un Libro de Inscripción de embargos de propiedades no inscritas, que tiene también la finalidad de permitir constituir garantías ante prestamos o deudas contraídas.

Las inscripciones ante los registros se hacen por declaración y las áreas y ubicación pueden tener errores, que genera situaciones de doble inscripción, o áreas distintas a las ocupadas físicamente. Esto crea situaciones complejas, por ejemplo, en las tierras manejadas por la CORNAP, o en las mediciones que realiza la OTR, porque puede crear situaciones de remanente de tierras que generan conflictos con los actuales poseedores (empresas beneficiarias de CORNAP o de reforma agraria).

El área inscrita en los registros es variada. Mientras que en Madriz el Registrador supone que prácticamente todo el departamento esta inscripto en el Registro de la Propiedad; en Bluefields, se estima que 1.5 millones de manzanas de ambas regiones autónomas están en el Registro de Bluefields. El área en fincas de ambas regiones alcanza, muy aproximadamente, a unas 3.1 millones de manzanas, sin contar áreas forestales abiertas que pueden estar en explotación. O sea que menos de la mitad de las regiones autónomas estaría declarado, en dicho Registro.

Cabe señalar que sería importante que la Corte Suprema de Justicia solicitara a los Registros donde se encuentra computarizado el Índice que se informe de las áreas totales registradas, y los movimientos anuales que se puedan generar.

### **6.4 Poder legislativo - Asamblea Nacional**

La Asamblea Nacional ha dictado leyes sobre el tema de la propiedad, siendo la más importante y vigente la ley 278, que crea una serie de instancias en el ámbito judicial para encontrar una resolución a los juicios de reclamos planteados.

Existe una propuesta del Ejecutivo de reformar el artículo 19 de la Ley 278. Este anteproyecto sometido el 15 de diciembre de 1999, dirigido a las tierras entregadas por la CORNAP en arriendo con opción de compra. Por un lado, se extiende a 20 años el período de amortización de la deuda con la CORNAP, ya que en la actualidad el plazo era de 10 años. En segundo lugar, se introduce la figura de un segundo garante de la deuda contraída para la compra de la finca. Se afirma: " En los casos en que el beneficiario no pueda otorgar garantía hipotecaria de primer grado a favor del Estado por motivo de sus relaciones con el Sistema Bancario, quedará obligado a otorgar garantía bancaria por los saldos, o fianza hipotecaria de otra persona por los mismos".

Algunos sectores consideran que la introducción de este tipo de garantes es una forma de legitimar el rol de sectores con recursos económicos asociados con beneficiarios de la CORNAP, que mediante sus garantías podrían progresivamente apropiarse de las propiedades de los beneficiarios, en la medida en que estos tengan dificultades para pagar las deudas con el Estado. Afirma la Coordinadora Agraria Nicaragüense: " estas hipotecas a favor de padrinos de fianza no es más que otro instrumento para legalizar el despojo de las propiedades del sector reformado". (Declaración Pública de la Coordinadora Agraria Nicaragüense, 27 de febrero del 2000)

Por otro lado, la Asamblea recibirá probablemente en los próximos un anteproyecto consensuado sobre los Criterios para la delimitación de las tierras indígenas comunales de la Costa Atlántica y Bosawas. Es difícil saber cómo y cuando se concretará esta Ley debido a la existencia de múltiples diferencias de criterios entre instancias costeñas y la propuesta inicial del gobierno central.

## 6.5 INIFOM : Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

El INIFOM fue creado mediante el decreto 497 de febrero de 1990<sup>133</sup> como ente autónomo del Estado con el objeto de fortalecer la administración municipal y promover el desarrollo de los municipios.

Actualmente, cuenta con un proyecto de catastros municipales, para fines fundamentalmente fiscales, el que aún se ha implementado de manera parcial en algunas alcaldías, como por ejemplo, en Chinandega y El Viejo. Este proyecto del INIFOM se lleva adelante en 21 alcaldías. Los equipos recorren las propiedades para realizar una encuesta muy completa, aunque aparentemente solo recogen algunos datos básicos. La información obtenida es la declarada por los entrevistados, y no se verifica en los Registros de Propiedad. Permite construir un listado de propietarios para recaudar impuestos municipales, y establecer algún parámetro del tamaño de la propiedad para fines impositivos.

## 6.6 MUNICIPALIDADES

### 6.6.1 Competencias

Según la ley de municipalidades<sup>134</sup>, las competencias de las alcaldías son muy amplias, incluyendo aspectos que tienen relación con la administración de las tierras, tanto urbanas como rurales. Se incluyen, la "Planificación, normación y control del uso y del desarrollo urbano, suburbano y rural (artículo 7 acápite 5). Sin embargo en el desglose de este acápite 5 se observa que estas atribuciones son más dirigidas al ámbito urbano y del subsuelo.

Por otro lado, el acápite 8 del mismo artículo faculta las municipalidades en desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y de los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país. Puede fomentar iniciativas locales en estas áreas y contribuir a su monitoreo, vigilancia y control en coordinación con los entes nacionales correspondientes.

Las municipalidades son personas jurídicas de derecho público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, siendo una de sus partes constitutivas la autonomía con respecto a los cuatro poderes del Estado.

Sin embargo en el plano de la generación de ingresos propios del municipio, son aún muy limitados los avances en establecer un sistema de avalúo de bienes inmuebles rurales que diera base, por un lado, para aumentar los ingresos municipales y por otro lado, para contribuir a un uso más racional de la tierra, fomentando un uso racional y más intensivo del suelo a partir de una fiscalidad adecuada.

Existen vacíos jurídicos importantes con respecto a tierras, donde se contraponen las atribuciones de los municipios con otras instancias, como en el caso de las tierras nacionales (fundamentalmente en el antiguo departamento de Zelaya) que pertenecieron en el pasado a grandes divisiones municipales y hoy son parte de nuevos municipios, en los cuales es difícil establecer las atribuciones de los nuevos municipios sobre las tierras comprendidas en el mismo.

Otro aspecto donde la jurisdicción municipal entra en contradicción con el Estado Central es el de las tierras costeras, tanto para fines turísticos como productivos. Es un tema no resuelto en el que se apelan a ambos principios rectores.

<sup>133</sup> Reformado por el decreto 39-90 en agosto del 90.

<sup>134</sup> ley 162, del 26 de agosto de 1997

### **6.6.2 Recaudación del impuesto de bienes inmuebles**

Según el decreto 3-95 de la presidencia de la República se traslada a los municipios la administración del Impuesto de bienes inmuebles que anteriormente era una atribución del Gobierno Central.

Hasta el presente son muy pocas las municipalidades que están recaudando adecuadamente el impuesto de bienes inmuebles rurales, ya que las alcaldías han tenido más incidencia sobre el ámbito urbano (cobro de matrículas para el comercio, el comercio del ganado, el otorgamiento de fierros para herrar). El cobro de un "impuesto" sobre los bienes rurales no ha sido sistemático, y no cuenta con ningún instrumento efectivo de fijación del mismo, tanto por la extensión y calidad de los bienes inmuebles, mejoras, construcciones, o calidad de los suelos fiscalizados.

Existe un plan piloto impulsado por INIFOM para un total de 21 alcaldías para perfeccionar el método de avalúo municipal de bienes inmuebles, rurales y urbanos, y construir lo que se ha llamado un Catastro Municipal, bajo el denominado SISCAT (Sistema de Información Catastral) En ese marco hay avances en los municipios de El Viejo y Chinandega<sup>135</sup>.

Las observaciones recogidas en Chinandega indican que la alcaldía aplica de manera simplificada la propuesta del SISCAT, que está basada en una encuesta bastante detallada de los bienes inmuebles, incluyendo mejoras, terrenos, construcciones, uso del suelo.

En la práctica en el caso de Chinandega se concentran más los esfuerzos en tratar de obtener una radiografía mínima y rápida de los bienes inmuebles para establecer un monto imponible a los propietarios, sin hacer un análisis de los documentos que sustentan la propiedad del inmueble. Se puede rectificar posteriormente si existen reclamos de los titulares de las propiedades fiscalizadas, en la medida en que pueden haber discrepancias entre la información levantada por los encuestadores en el terreno y la situación documental y de titularidad de los inmuebles<sup>136</sup>.

Otro método diferente de intentar el mejoramiento de la recaudación impositiva sobre bienes inmuebles rurales fue observado en el departamento de Madriz, y una situación similar existiría en los departamentos de Estelí y Nueva Segovia.. Con el apoyo del Registrador Público de la Propiedad del departamento de Madriz, se ha computarizado el libro de adquirientes contenido en el Registro, para obtener una información que incluye el nombre del propietario, nombre de la propiedad, tipo de título, ubicación del inmueble (comarca), extensión, y fecha de adquisición) por orden alfabético.

Esta experiencia constituye un punto de partida, la que a pesar de tener muchos errores por desactualización registral; puede perfeccionarse y emplearse en la medida en que existe voluntad municipal. Con estos listados, según manifestó el registrador de Somoto<sup>137</sup>, se están haciendo en el departamento de Madriz algunos avances en el mejoramiento de la recaudación de impuestos de bienes inmuebles rurales.

## **6.7 Instancias de las regiones autónomas de la Costa Atlántica**

### **6.7.1 Gobiernos y Consejos Regionales**

Las autoridades regionales tienen que ver el otorgamiento de concesiones, y se encuentran en pleno proceso de discusión de la ley que establecerá los criterios de demarcación de las tierras comunales indígenas.

### **6.7.2 Comunidades indígenas**

Existen alrededor de 320 comunidades indígenas entre las dos regiones autónomas, con tamaños y grados organizativos variados; reivindican la propiedad comunal de una parte importante de ambas regiones autónomas. Tienen sus propias autoridades, síndicos, jueces, y Consejo de Ancianos.

<sup>135</sup> Entrevista con Federico Mendoza,, director nacional del proyecto SISCAT, febrero de 2000

<sup>136</sup> Entrevista Julia Tom, encargada del Catastro Municipal de Chinandega, 22/03/2000

<sup>137</sup> Entrevista con don José Julián Alfaro, Somoto, 21/02/2000

### 6.7.3 *Comisión Coordinadora para Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica*<sup>138</sup>

La Comisión Coordinadora formada en los últimos meses, es una instancia que tiene oficinas en Managua, con amplio apoyo de la cooperación externa, incluyendo dos proyectos del banco mundial, está concentrada en facilitar el proceso de determinación de la consulta a las comunidades sobre los criterios a introducir en la futura ley de Demarcación. El proceso de consulta está finalizado en la RAAS pero no se ha completado en la RAAN. Luego deberán consensuar una propuesta, e iniciar un cabildeo ante la Asamblea Nacional, que terminaría, según los plazos previstos, antes de la mitad del año.

Pero da la impresión de que los plazos se correrán hacia adelante tanto por las dificultades de construir un consenso interno costeño, como fundamentalmente encontrar puntos comunes con la propuesta del gobierno central.

Unidades territoriales de la demarcación: el gobierno central ha defendido la tesis de que la demarcación se debe hacer para cada una de las comunidades, mientras que las instancias costeñas insisten más en bloques de comunidades.

Concepto de propiedad comunal: mientras el gobierno central plantea que la propiedad se hace sobre lo que está sobre la superficie, las comunidades insisten en el subsuelo, debido a las posibilidades mineras y petroleras.

Para la demarcación el gobierno central insiste en la Comisión Nacional de demarcación rectoreada por el MAG-FOR y la CSJ, mientras que los costeños insisten en el papel fundamental de los Consejos Regionales Autónomos.

Tierras públicas: el gobierno insiste en la existencia de tierras nacionales mientras que las instancias costeñas desconocen el concepto de tierras nacionales, insistiendo en que son en todo caso, de la región autónoma, por las peculiaridades históricas de la incorporación a Nicaragua de este segmento territorial.

## 6.8 Instancias gremiales

### 6.8.1 UNAG

La Unag muestra un rol activo en defensa de sus asociados particularmente en las instancias departamentales.

Matagalpa: En Matagalpa, se ha desarrollado una serie de actividades jurídicas que le han permitido legalizar muchas cooperativas e inscribir títulos en el Registro Público. Fueron 217 cooperativas, con un total de 4839 socios, y un área de 78,778 manzanas el universo de partida en los temas de legalización. Lograron inscribir en derechos reales a 189; a 11 en derechos de posesión y mejoras; actualizar su personería jurídica de 184, se hizo la parcelación de 109 de ese total de cooperativas.

De las 217 cooperativas, 90 (41 por ciento) han tenido que hacer trámites de solvencia ante la OOT (por haber recibido su titulación en el período de transición). De estas 90 cooperativas, 82 tienen aún pendiente el trámite ante la OOT. De las 217 cooperativas analizadas 26 enfrentan juicios en los juzgados civiles.

También se formaron 23 gestores jurídicos dentro del departamento. Estas acciones se realizaron con apoyos de la cooperación danesa.

Estelí: el tema de la propiedad es considerado como el tema más relevante para la presidencia de la Unag departamental. Se están dando muchas ventas de cooperativas, y existe el temor de la presión de los antiguos propietarios. No existen estadísticas de la situación, es por eso que el departamento legal inició un Censo a comienzos de marzo.

La UNAG está haciendo un Censo sobre la situación de la propiedad tanto entre cooperativas como individuales de su organización.

El proceso no se ha concluido y está previsto finalizarlo a mediados de mayo. Resultados parciales de los municipios de San Juan de Limay, Pueblo Nuevo y Condega, indican una gran cantidad de pequeños

<sup>138</sup> Consejo de Ancianos, Comisión Tasba, CRAN, CRAS, URACAN, BICU, diputados costeños, ASICAN, OSICAN, SUKAWALA, WAULA, AMICA, y otras asociaciones indígenas

productores situados sobre tierras de reforma agraria que no cuentan con títulos formales de propiedad. En segundo lugar, existen problemas de seguridad de tenencia dentro de las tierras que originalmente formaban parte de cooperativas con tenencia colectiva, y en la actualidad existe una posesión individual de la tierra. Hay ventas parciales de tierras, cambio de los tenedores, problemas en la demarcación de las nuevas parcelas, etc.

### **6.8.2 FENACOOOP**

La Federación Nacional de Cooperativas agrupa cerca de 700 cooperativas beneficiarias de la reforma agraria. Tienen muchos casos ante la OOT y en otras instancias administrativas y judiciales. Se han incorporado a la Coordinadora Agraria Nicaragüense, que agrupa a sectores del APT, ex militares y ex miembros de la resistencia nicaragüense.

### **6.8.3 APT/UNAPA**

La estructuración inicial del APT en 1990 se hizo sobre la base de Empresas Asociativas donde participaban con acciones trabajadores y antiguos técnicos de las empresas estatales. Controlaban al comienzo cerca de 150,000 manzanas, de las cuales siguen en posesión unas 100,000 manzanas, debido a las ventas que hicieron los trabajadores de sus acciones y derechos de asignación.

Al mismo tiempo, fueron cambiando las formas organizativas pasando de formas empresariales a formas en la actualidad de tipo cooperativo, y de colectivos familiares, debido a que tienen muchas dificultades crediticias para constituir capital de trabajo. Están realizando un Censo para conocer la situación las propiedades y actualizar la información.

### **6.8.4 Resistencia Nicaragüense**

La Resistencia Nicaragüense que desmovilizó inicialmente cerca de 20,000 combatientes, la mayor parte de ellos de origen campesino de la región Central del país. Una parte de ellos recibió tierras vía reforma agraria y por medio de la CORNAP. De manera muy estimativa se puede establecer, según los cálculos de la Resistencia, que poseen en la actualidad cerca de 300,000 manzanas, pero es muy probable que las cifras reales sean inferiores, debido a que han habido muchas ventas de tierras.

Organizativamente existen muchos nucleamientos, está el Consejo Nacional de la Resistencia, la Asociación Resistencia Nicaragüense Israel Galeano, el partido Resistencia Nicaragüense, los grupos conocidos como los "chacales", los 380, etc. Nucleamientos que comparten con los desmovilizados de las fuerzas armadas como la FUNDAEX.

Recientemente, grupos encabezados por dirigentes cercanos al partido de gobierno movilizaron núcleos importantes de miembros de la resistencia, en demanda de titulaciones definitivas de tierras tomadas provenientes del fondo de tierras de la COBANICSA/CLC del Banco Central.

### **6.8.5 Coordinadora Agraria Nicaragüense**

El 27 de febrero del 2000 se constituyó la Coordinadora Agraria Nicaragüense, formada por el Consejo Superior de la Resistencia(CSR), encabezado por el comandante Kaliman, La Asociación de la Resistencia de Nicaragua Israel Galeano (ARNIG) encabezada por "La Chaparra". La Coordinadora Nacional de Oficiales Retirados, (CNOR), representada por el mayor Raúl Areas, y la Unión Nacional Agropecuaria de Productores Asociados, (UNAPA), presidida por Edgardo García. Posteriormente, a la reunión constitutiva se incorporó la FENACOOOP (Federación Nacional de Cooperativas de Reforma Agraria), presidida por Sinforiano Cáceres.

Los organizadores suponen que aglutinan alrededor de 50,000 familias beneficiadas por los diferentes procesos de reforma agraria durante los años ochenta y noventa.

Sus planteamientos apuntan: a) hacer una recopilación estadística sobre la situación de tenencia de la tierra de los sectores beneficiarios, tierras vendidas, tierras en conflicto, problemas de titulación, etc. b) crear coordinadoras departamentales para defensa de la propiedad; c) condonación de deudas; y d) escrituración por la vía de reforma agraria de todas las propiedades entregadas por la CORNAP.

## 6.9 Balance sobre competencias, capacidades y vacíos institucionales

### 6.9.1 Competencias

a) En las atribuciones asociadas a los temas de asignación de tierras, restricciones al uso, aseguramiento de posesión y dominio de tierras rurales, se observan muchas instancias del poder ejecutivo, legislativo, judicial, municipales e instancias de las regiones autónomas.

b) Luego de 1990 se abrieron nuevas instancias del poder ejecutivo (OOT, CNRC, OCI,) vinculadas a los problemas de propiedad, y de tratamiento hacia los antiguos propietarios; se redistribuyeron las funciones vinculadas a las concesiones y permisos forestales, concesiones mineras y la definición de áreas protegidas, con actuaciones del MIFIC, INAFOR, MARENA (definición de términos de referencia de los estudios de impacto ambiental, y análisis de los resultados de los estudios).

La política de tierras perdió focalización institucional. En el ámbito judicial están en proceso de apertura las instancias de mediación y arbitraje.

c) Los espacios de mayor divergencia ocurren entre las actuaciones de instancias del poder judicial, fundamentalmente los registros públicos de propiedad inmueble y mercantil y las actuaciones de instancias del poder ejecutivo, en el tema de la validez de los títulos de reforma agraria otorgados en los años ochenta.

d) Las políticas asociadas al ordenamiento territorial y uso del suelo tiene múltiples instancias que abarcan MAG-FOR, MARENA, MUNICIPALIDADES, MIFIC y CONSEJOS REGIONALES AUTONOMOS, CATASTRO-INETER.

### 6.9.2 Capacidades

a) Diez años después de iniciarse por los procesos de revisión de las acciones de reforma agraria, indemnización de los antiguos propietarios, titulación de los beneficiarios de los procesos de asignaciones de tierras, se observa divergencias entre la magnitud de las tareas planteadas por leyes y decretos gubernamentales asociados a esos procesos, y los recursos institucionales puestos a disposición para certificar los trámites planteados. i) Dos tercios del área reclamada por los antiguos propietarios está pendiente de resolución; trabándose la confirmación de los títulos de reforma agraria; ii) más de la mitad de las cooperativas tienen trámites pendientes ante la OOT.

b) Situaciones contradictorias

\*Se observa una contradicción entre la decisión de revisar 10,000 títulos de reforma agraria y los recursos puestos a disposición de la OOT.

\*El seguimiento de las personerías jurídicas de las cooperativas o las posibilidades de participar en Asambleas o control de activos por parte del Ministerio del Trabajo son también limitados.

\*Las actuaciones de la OTR para hacer revisiones de campo son también limitados, teniendo en cuenta que los técnicos por departamento en promedio no pasan de dos para atender a los distintos municipios. Las disponibilidades de medios y de combustible también son limitados.

\* Aunque las zonas protegidas están definidas no se ha realizado la delimitación física en el terreno estableciendo mojones de demarcación. En consecuencia, unido a las pocas capacidades de seguimiento, control y coerción sobre actividades forestales ilegales, se incrementan las situaciones de inseguridad ambiental en esos territorios.

### 6.9.3 Vacíos institucionales

i) En primer lugar, se observa la falta de una instancia de nivel nacional que coordine una política nacional de uso, posesión y dominio de la tierra, abarcando aspectos de ordenamiento territorial, usos del suelo, y la vinculación de estas dimensiones económicas, ambientales, sociales y productivas, con la administración de los derechos de posesión y dominio pleno sobre determinados segmentos del territorio nacional, desde la óptica del estado-nación y sus ciudadanos.

Esta política integral debería reunir por los menos los criterios del uso del suelo para fines productivos, habitacionales, infraestructura, áreas protegidas, zonas de exploración y explotación minera, forestal, pesquera,

etc.; las áreas correspondientes a los territorios comunales indígenas de la Costa Atlántica y Bosawas; las áreas reclamadas por antiguos propietarios en proceso de resolución por la OCI, áreas de reforma agraria sin titulaciones adecuadas, etc. Alguna instancia interministerial debería asumir este rol de rectoría actualmente vacante. Junto a la recopilación estadística y construcción de los mapas correspondientes debería definirse una Estrategia de mediano plazo en el conjunto de ámbitos indicados.

ii) En segundo lugar, el conjunto de mecanismos de revisión y certificación de derechos sobre la tierra, que se reúnen el llamado problema de la Propiedad, requiere que se establezca un período de tiempo, claramente establecido, que permita trazar una nueva situación, post "conflictos de propiedad", de modo de contribuir a las condiciones productivas y sociales de las zonas rurales. No sería deseable, para ninguno de los actores básicos, una prolongación indefinida de un proceso que ya tiene más de veinte años de iniciado. Para ello se deberá estudiar una ley que establezca los mecanismos de "cierre" de estos instrumentos de revisión y certificación.

## 6.10 Prioridades institucionales

Los análisis precedentes indican que coexisten varios procesos muy intensos en Nicaragua que tienen que ver directa e indirectamente con los temas de propiedad rural vistos de manera integral.

- a) En primer lugar, están un conjunto de anteproyectos de leyes vitales como la demarcación de las tierras comunales indígenas de la Costa Atlántica y Bosawas que puede abarcar un territorio similar al de la república de El Salvador; la aprobación de una ley forestal; la aprobación de una ley creadora de INIFOM (que actúa hasta el presente con un decreto presidencial de marzo de 1990); una ley de minería; de aguas etc.
- b) En segundo lugar, se realizan actos legislativos que prorrogan las posibilidades de introducir reclamos por parte de los antiguos propietarios, y se extiende el mandato de OOT para revisar los títulos de reforma agraria del llamado período de transición.
- c) En tercer lugar, próximamente caducan leyes como la 209 que limitaban la venta de tierras de cooperativas de reforma agraria, por cinco años, o sea hasta fines del año 2000.
- d) En cuarto lugar, procesos técnicos como la demarcación en el terreno (colocación de mojones) de las tierras en áreas protegidas, que suman una parte considerable del territorio nacional, no están realizados.
- e) La puesta práctica de las estipulaciones de la ley 278, particularmente de los Tribunales de Arbitraje y las instancias de mediación, no está consolidado, y particularmente se desconocen las consecuencias que pueden traer avalanchas de juicios por temas de propiedad que también se encuentran en proceso ante la OCI.

### 6.10.1 *Carácter aditivo de las leyes, decisiones administrativas, de los poderes del Estado, de los municipios, y de las instancias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.*

- a) Todos ellos tienen competencias muy significativas en relación al uso, posesión y dominio de tierras rurales, tanto en relación a usos de la tierra superficial, de la cubierta forestal, del subsuelo, o de las aguas superficiales y subterráneas, tanto cuando estos recursos son parte de una finca determinada o son parte de microcuencas o cuencas más amplias.
- b) Se observa en Nicaragua las iniciativas de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los Municipios que son autónomos de los otros poderes del Estado, aunque dependen económicamente tanto de las transferencias del gobierno central, como de la aprobación de sus Planes de Arbitrios anuales. Algo similar ocurre con las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica que formalmente son autónomas con respecto al gobierno central, pero son profundamente dependientes en materia de ingresos para solventar sus actividades.
- c) Y al mismo tiempo este conjunto de instancias que actúan con grados relativos de autonomía, y cuyas resoluciones y actos administrativos pueden generar roces y contradicciones, se acumulan en el tiempo, haciendo extremadamente complejo la configuración de políticas y actos administrativos coherentes.
- d) Por cierto, el carácter aditivo, (sumatorio, sin que se restrinjan atribuciones de otros instrumentos legales o administrativos) y la coexistencia al mismo tiempo de diversas instancias, están íntimamente vinculados a la forma que se establecen prioridades políticas en Nicaragua, que incluye a los distintos actores institucionales básicos, incluyendo partidos políticos, y la cooperación internacional, que también está presente, en todas sus modalidades (multilateral, bilateral y no gubernamental), contribuyen a la fragmentación y la incoherencia de las

acciones gubernamentales (en sentido amplio) y afectan la gobernabilidad de la nación en un tema tan vital como la tierra rural en un país como Nicaragua.

e) Obviamente, el telón de fondo de estas modalidades aditivas y coexistentes de iniciativas de sentidos diversos, tiene que ver con la forma en que se procesan las demandas y planteos de los distintos actores básicos sociales (pobres rurales, propietarios de tierras, antiguos propietarios, beneficiarios de las reformas agrarias), actores políticos (partidos políticos), actores gremiales, Ongs, actores institucionales fundamentales (poderes del estado, municipalidades, y regiones autónomas).

### **6.10.2 Prioridades políticas y responsabilidades estatales**

Las prioridades políticas, como es sabido, cambiaron significativamente en los años ochenta y noventa, en temas vinculados al uso, posesión, dominio y distribución de la tierra entre distintos sectores actuantes en el ámbito rural.

a) La tierra, por un lado, ha seguido siendo un bien disponible en zonas de frontera agrícola con lo cual se sigue ampliando la disponibilidad global de tierra afectando el manejo racional de recursos naturales

b) La tierra fue en los ochenta (y antes) y también en los noventa, desde la óptica de las fuerzas que controlan el Estado, un instrumento de poder económico y político, y para satisfacer demandas económicas y políticas de sectores populares organizados. Todo esto hecho con lógicas políticas sin sustentos legales consistentes, y sin observar la integralidad del manejo de los recursos naturales.

c) Los sucesivos gobiernos y los otros poderes del Estado no han podido construir un hilo conductor (que atraviese a las distintas administraciones que se suceden) acerca como definir una estrategia de desarrollo rural que incluya entre otras dimensiones, las formas de procesar las demandas de tierras, y las formas adecuadas de uso del suelo, las posibles redistribuciones de tierras inducidas por las políticas públicas en función de resolver problemas de pobreza o de incremento de la productividad en el uso de los factores de producción.

### **6.10.3 Ausencia de una instancia estatal que formule una política integral**

Por razones diversas, en el amplio cuadro de instituciones participantes en el tema de la tierra no se ha podido constituir en el ámbito del poder ejecutivo una instancia que defina una política integral sobre la tierra rural para una perspectiva de largo plazo, teniendo en cuenta la preservación de los derechos de propiedad, las formas de incrementar la productividad del suelo, el manejo racional de los recursos, los problemas del crecimiento demográfico y su conexión con la desaparición entre el 2010 y el 2020 de la frontera agrícola, si los ritmos de avance continúan con las proyecciones actuales. Ello constituye un vacío institucional de primer orden.

Una instancia que defina políticas con criterios técnicos de largo plazo, que defina mecanismos de consenso básicos con los distintos actores participantes, y que genere un conjunto de leyes y resoluciones administrativas que cierren la fragmentación que actualmente se observa.

## **6.11 Conclusiones parciales sobre la cuestión institucional**

Se observa en el tema de administración de tierras rurales en Nicaragua desde la óptica de las instituciones involucradas los siguientes tres rasgos fundamentales que dificultan la eficacia del conjunto:

- (a) Superposición de competencias: Competencias institucionales superpuestas, que introducen factores de ilegitimidad en las actuaciones de determinadas instituciones.
- (b) Trabas en las cadenas administrativas: Acciones de determinadas instituciones traban las actividades de otras instituciones. En otras palabras, la eficacia de determinadas instituciones y/o acciones, está fuertemente determinada por otras instituciones.
- (c) Vacíos institucionales en temas claves que impiden la existencia de una visión de conjunto y de coordinación entre instituciones del sector, que genera situaciones de fragmentación de las acciones del

Estado, incapacidades de procesar demandas de la población, y traba el fortalecimiento de los derechos de propiedad, y el uso racional de los recursos naturales ubicados en las zonas rurales.

### **6.11.1 Superposición de competencias**

En primer lugar, es importante tener presente el amplio abanico de instituciones que intervienen, instituciones pertenecientes a distintos poderes e instancias del Estado ( ejecutivo, legislativo, judicial, municipal, y regiones autónomas), y organizaciones no gubernamentales [ver organigrama Instituciones vinculadas con la problemática de la tierra rural).

A continuación colocamos algunos ejemplos notorios de las contradicciones entre poderes del Estado.

#### 6.11.1.1 Contradicciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial

- (a) Títulos de reforma agraria: Uno de los mas notorios gira en torno a la legitimidad de los títulos de reforma agraria otorgados en los ochenta y durante el período de transición. Para las instancias registrales, son títulos que se pueden inscribir en sus libros respectivos, mientras que para las instancias del poder ejecutivo, se necesita revisar los títulos de periodo de transición para la entrega de una solvencia (OOT); las CNRC y la OCI deben otorgar un finiquito para las propiedades reclamadas por antiguos propietarios, para posibilitar la inscripción de las tierras a nombre del Estado, y la posterior titulación (o re-titulación) por parte de la OTR.
- (b) Inscripción registral de Títulos supletorios en áreas protegidas: El poder judicial puede inscribir títulos supletorios en áreas protegidas, cuando existen resoluciones del poder ejecutivo que niegan esa posibilidad.

#### 6.11.1.2 Contradicciones entre instancias del Poder Ejecutivo

Contradicción o superposición de funciones entre la OTR y otras instancias del Estado, que también intervienen en la asignación de tierras. Esto concierne o ha tenido que ver en los años pasados en particular con la CORNAP, y con la Comisión Liquidadora de Carteras (antigua COBANICSA).

#### 6.11.1.3 Contradicciones entre atribuciones de las municipalidades y el INETER

Ambas instituciones tienen entre sus funciones realizar catastros de propiedades. Las diferencias (catastro físico y catastro económico) no son lo suficientemente claras ni los roles y la complementariedad muy transparentes.

#### 6.11.1.4 Trabas en las cadenas de la administración y legitimación de los derechos en situaciones de reforma agraria

Las mas evidentes serían, por la magnitud de la población y el área involucrada:

- (a) las atribuciones de la OOT de otorgar solvencia sobre las tierras entregadas durante el período de transición sin que esta institución cuente con suficientes recursos para cumplir rápidamente con esta revisión; el resultado final es restar legitimidad a los títulos de reforma agraria en su conjunto.
- (b) las trabas en la legitimación plena de las tierras entregadas por la reforma agraria y titulación definitiva por la OTR: dos tercios aproximadamente del total de área de tierras reclamadas están pendiente de dictamen, hacen falta muchos "finiquitos" de la CNRC y de la OCI.

### **6.11.2 Vacíos institucionales**

Al tiempo que existen procesos de superposición de atribuciones y de trabas en las cadenas interinstitucionales, también se observan vacíos notorios particularmente entre las regulaciones asociados al uso del suelo con los derechos de propiedad en sentido amplio (dominio, compra-venta, alquiler, etc).

Esto es importante porque, por un lado, existen amplias zonas del país que han sido declaradas como:

- i) áreas protegidas;
- ii) áreas con posibilidades de exploración y explotación mineras;

- iii) áreas con posibilidades de uso turístico ( particularmente zonas costeras);
- iv) áreas de posible expansión urbana;
- v) áreas con distintas vocaciones agropecuarias.

Y por otro lado, existen amplias zonas con:

- i) títulos de reforma agraria, generalmente reclamados por antiguos propietarios, asociados a procesos judiciales y administrativos no concluidos, lo cual demora la existencia de derechos de propiedad plenamente constituidos;
- ii) reclamos de comunidades indígenas, que apelan a títulos otorgados por la Corona Española u otras instancias independientes del Estado Nacional;
- iii) títulos supletorios.

Y todo esto (usos y formas de propiedad) coexisten sin la existencia para buena parte del país de un catastro actualizado que permita perfeccionar los registros de propiedad.

Todo estos procesos asociados a usos, derechos de propiedad, y formas de registro, no son atendidos de manera conjunto por ninguna instancia estatal, tanto en los aspectos de recopilación de información, recopilación de leyes, decretos, etc; diagnóstico de los principales problemas que cruzan a estas dimensiones; rutas posibles de enfrentar, de manera evolutiva, según prioridades, la gran magnitud de estos problemas asociados con la tierra rural.

### ***6.11.3 Falta de coherencia y de integralidad en la perspectiva estatal***

Desde el punto de vista de los principales actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales, se observa la falta de una visión integral sobre el tema de la tenencia de la tierra. Esta es necesaria para unificar criterios sobre el uso del suelo para fines económicos o sociales y para poder avanzar en la constitución y legitimación de derechos de posesión y dominio sobre tierras, atendiendo a las distintas particularidades dentro del país, particularmente hacia temas tan sensibles como las Areas Protegidas, las Comunidades Indígenas, o las tierras públicas actualmente en posesión de los productores, o potencialmente incorporables por el avance permanente de la frontera agrícola<sup>139</sup>.

### ***6.11.4 Problemática específica de la OTR***

Las oficinas de OTR tienen relativamente claro un plan anual de titulación, y luego atienden los problemas puntuales que se les presentan. No tienen una visión de conjunto del problema de tenencia de la tierra en su departamento. Tampoco otras instancias lo tienen. En consecuencia el Estado tanto a nivel nacional, como principalmente en los departamentos, no dispone de una visión integral del uso, posesión y dominio de la tierra.

Falta de recursos en estadística sobre la situación de la tierra y alternativas de políticas de tierras en las OTR departamentales.

En los departamentos sería muy útil poder contar con un panorama sobre la situación de la posesión y dominio de la tierra rural en los municipios y en el departamento. En principio, podrían ser visiones aproximadas pero permitirían tener un panorama de la problemática. Esto podría contribuir a crear una política integral de tierras por parte del Estado.

Poco personal técnico, vehículos, e inmuebles en las departamentales

Las condiciones de trabajo de las Oficinas departamentales son bastantes precarias. Particularmente, se destacan problemas de combustible , vehículos en mal estado, bajos salarios del personal técnico. Un caso extremo se observó en Bluefields donde la oficina departamental lleva 8 meses de adeudar el alquiler del local que ocupa.

<sup>139</sup> Recordemos que en Nicaragua, la superficie en fincas ha crecido de menos de 8 millones de manzanas en 1980 a cerca de 10 millones en la actualidad.

## 6.12 PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Antes de presentar las recomendaciones principales, parece pertinente ubicarse frente a la cercanía de los siguientes acontecimientos :

- En el año 2000 termina el periodo de reclamos de los antiguos propietarios ante la CNRC y la OCI
- Termina el período de prohibición de venta de tierras de cooperativas (la ley fue promulgada en 1995 y se extendía por cinco años, venciendo a fines del año 2000). En estos cinco años se han realizado un número no determinado de ventas de futuro de estas cooperativas mediante documento privados no inscritos en los Registros Públicos. Luego de vencido el período de cinco años los compradores se presentarán a los juzgados para exigir la concreción de la venta, recurriéndose a la modalidad de la venta forzada.
- Se inician próximamente las instancias de mediación y los Tribunales Arbitrales, para atender conflictos sobre propiedad de la tierra. Se estima que cerca de 1000 casos de propiedad (urbanos y rurales) pasarán directamente de los Juzgados a esas instancias alternativas.
- Se arrastran problemas no resueltos de gran cantidad de casos de solvencia ante la OOT. Son 8,000 sobre 10,000 casos a atender los que se encuentran pendientes.
- Esta en discusión una ley que regula el régimen de propiedad de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica y Bosawas, que pueden abarcar cerca del 20 por ciento de la superficie territorial del país.
- La titulación supletoria tiene gran significación, incluso en tierras de áreas protegidas. Al tiempo que el Código Civil tiene su fuerza legal, existen otras disposiciones del poder ejecutivo que limitan estos alcances ( por ejemplo en zonas protegidas), sin embargo los registradores públicos y los jueces de distritos siguen aceptando estos procedimientos en estas zonas especiales.

Las recomendaciones principales están enfocadas a superar la fragmentación institucional existente. La actual fragmentación, las contradicciones, las trabas y los vacíos institucionales requieren definir un proceso, que efectivamente pueda superar el carácter aditivo que han tenido las iniciativas anteriores. Para esto, se requiere de un Consenso de Nación, en su sentido mas amplio que debería tener tres grandes momentos, que permitan construir un consenso técnico, un consenso social y político, y un consenso legislativo, para que posteriormente se puedan implementar las políticas y los procedimientos administrativos y judiciales adecuados.

- i) Una Comisión Técnica Inter-institucional podría reunir información de los distintos segmentos del problema para profundizar lo que describimos aquí y hacer una propuesta preliminar sobre las formas de superar la fragmentación institucional y sus consecuencias sobre usos del suelo y derechos de propiedad. Se debería de fijar un plazo de sus actuaciones, que no podrían ser superiores a un año. Deberán definirse los anteproyectos de las leyes necesarias para que, posteriormente, el poder legislativo las perfeccione y legitime.
- ii) Un proceso de diálogo y concertación con la Sociedad Civil constituye la otra cara indispensable de este esfuerzo. Con la información, diagnóstico, y propuestas preliminares definidas por la Comisión Técnica, debería pasarse a una instancia de Diálogo/Concertación como CONPES o CONADES, que permita adecuadamente procesar, e incorporar mejoras provenientes de la sociedad civil. También esto tendría una duración limitada, que no podría ser mayor a seis meses.
- iii) Perfeccionamiento y Legitimación Legislativa. En la medida en que se trata de un problema de Nación de gran envergadura, los consensos técnicos, y sociales, requerirán de un conjunto de leyes y de Estrategias nacionales de mediano y largo plazo, que requerirán la aprobación por parte del Poder Legislativo. Esto dará lugar a la creación de instancias del poder ejecutivo, judicial, municipal y regional, que tengan la capacidad efectiva de perfeccionar los usos del suelo y profundizar la legitimidad de los derechos de propiedad de las tierras rurales. Estos temas se retomarán con más detalles en el tercer tomo de este estudio.