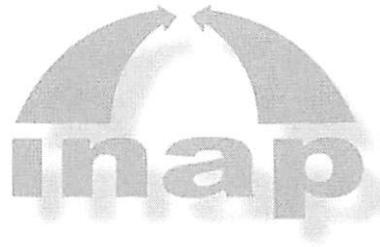


**UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**ANALISIS DE LA CERTEZA JURIDICA  
EXISTENTE EN EL  
PROCESO DE REGULARIZACION DE  
TIERRAS PROPIEDAD DEL ESTADO.**

**Licda. Erika Gabriela del Rosario Gálvez Anléu  
Revisor: Dr. Luis Alfonzo Beteta Vásquez**

**Quetzaltenango, Abril 2011**

El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública - INAP-

**C E R T I F I C A:**

Primero: Haber tenido a la vista el examen de graduación que copiada literalmente dice: -----



“En la ciudad de Guatemala siendo las **diecisiete horas con treinta minutos** del día jueves dieciocho de abril de dos mil once, reunidos en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal Lic. Nery Roberto Díaz Gómez, Secretario, Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez, Asesor del Trabajo de Investigación; Examinador Lic. Hugo Abel Monterroso, para practicar el examen de la estudiante **Erika Gabriela del Rosario Gálvez Anleú** sobre la investigación que realizó titulada **Análisis de la Certeza Jurídica existente en el Proceso de Regularización de Tierras Propiedad del Estado**”. **PRIMERO:** Los Miembros del Tribunal Examinador interrogaron en forma individual a la postulante sobre el contenido de su investigación. **SEGUNDO:** Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados a la sustentante, fue **aprobado** por **unanimidad** de votos. **TERCERO:** El trabajo de investigación de la sustentante se aprueba **con correcciones**. **CUARTO:** El Tribunal Examinador notificó lo anterior a la postulante y declaró concluido el examen. **QUINTO:** No habiendo más que hacer constar y siendo las **dieciocho horas con quince minutos**, se da por concluida la presente en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron.”-----



Y para los usos legales que a la interesada **Erika Gabriela del Rosario Gálvez Anleú**, convengan extendiendo, firmo y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los treinta días del mes de mayo de dos mil once.

Vo. Bo.

**Dr. Luis Alfonso Beteta Vasquez**

Director de Estudios de Postgrado



# *DEDICATORIA*

AL AMOR MÁS GRANDE DE MI VIDA

*JORGE HUMBERTO RAMOS GÁLVEZ*

POR QUE TODOS MIS ESFUERZOS SON PARA TI

*TE AMO HIJO.*

## INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUCCION  | 01        |
| <b>CAPITULO I</b>   | <b>02</b> |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA  | 02        |
| ESPECIFICACION DEL PROBLEMA   | 07        |
| DELIMITACION DEL PROBLEMA   | 07        |
| OBJETIVOS   | 08        |
| <b>CAPITULO II</b>  | <b>11</b> |
| MARCO METODOLOGICO  | 11        |
| <b>CAPITULO III</b>   | <b>14</b> |
| INFORME FINAL   | 14        |
| FUNDAMENTOS TEORICOS Y NORMATIVOS PARA EL ESTUDIO<br>DE LA CERTEZA JURIDICA DE LA TIERRA                                      | 14        |
| DERECHO AGRARIO   | 14        |
| REGISTRO DE LA PROPIEDAD  | 15        |
| CERTEZA JURIDICA DE LA TIERRA   | 17        |
| REGISTRO DE INFORMACION CATASTRAL   | 23        |
| REGULARIZACION DE TIERRAS   | 24        |
| ANTECEDENTES HISTORICOS-SOCIALES DEL PROBLEMA DE LA<br>TIERRA EN GUATEMALA  | 27        |
| LEGISLACION DE LA TIERRA A PARTIR DE LA REVOLUCION DE<br>1871   | 28        |
| ANTECEDENTES DE LAS LEYES AGRARIAS DURANTE LOS<br>GOBIERNOS DE JORGE UBICO, JACOBO ARBENZ GUZMAN,<br>LAUGERUD GARCIA Y OTROS. | 29        |
| AGUDIZACIÓN DE LAS CONTRADICCIONES EN EL CAMPO<br>1954-1980.1.1   | 36        |
| LA REFORMA AGRARIA CONTRARREVOLUCIONARIA  | 37        |
| LA DECADA DE LOS 80   | 42        |
| LOS ACUERDOS DE PAZ   | 43        |
| FUNDAMENTOS TEORICOS Y NORMATIVOS DE LA SITUACION<br>ACTUAL DE LA CERTEZA JURIDICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA                | 45        |
| MARCO JURIDICO LEGAL  | 45        |
| MARCO INSTITUCIONAL   | 47        |
| ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA CERTEZA<br>JURIDICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA                                      | 52        |
| PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS Y DE GESTION  | 56        |
| <b>CAPITULO IV</b>  | <b>62</b> |
| PRESENTACION DE RESULTADOS.   | 62        |
| ANALISIS Y DESCRIPCION DE LOS RESULTADOS  | 76        |
| CONCLUSIONES  | 81        |
| RECOMENDACIONES   | 83        |
| BIBLIOGRAFIA  | 94        |
| PROPUESTA PARA COADYUVAR A LA SOLUCION DEL PROBLEMA<br>DE LA CERTEZA JURIDICA DE LA TIERRA.                                   | 84        |
| ASPECTOS JURIDICOS Y LEGALES  | 84        |
| ASPECTOS INSTITUCIONALES  | 84        |
| ASPECTOS CATASTRALES  | 85        |
| ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE GESTION   | 86        |
| RECURSOS NECESARIOS PARA IMPLEMENTAR LA PROPUESTA   | 87        |
| BIBLIOGRAFIA  | 88        |
| ANEXOS  | 90        |

# **ANÁLISIS DE LA CERTEZA JURIDICA EXISTENTE EN EL PROCESO DE REGULARIZACION DE TIERRAS PROPIEDAD DEL ESTADO**

## **INTRODUCCIÓN**

Fortalecer los derechos de propiedad ha sido y sigue siendo uno de los enfoques principales para lograr el desarrollo y la credibilidad en el Estado. El derecho de propiedad es uno de los derechos fundamentales del hombre. Se argumenta que los derechos de propiedad incentivan a las familias a invertir, y generalmente también les proporciona mejor acceso al crédito.

Los derechos de propiedad incluyen el fortalecimiento de las organizaciones que los respaldan, las cuales son las responsables del proceso de titulación, y Regularización (Fondo de Tierras, Registro General de la Propiedad por mencionar algunas).

Varias de estas políticas son precisamente las que se están tratando de implementar en Guatemala, con el proceso de Regularización que es el análisis y revisión de los expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado y saneamiento de la propiedad, el levantamiento catastral, a través de la creación del Registro de Información Catastral, el fortalecimiento del registro de la propiedad, son algunos de los avances dentro de la política agraria que hemos podido ver a través de los años.

Se ha llegado a considerar que la ineficiencia y corrupción del Instituto Nacional de Transformación Agraria, además de la represión contra la población de las áreas rurales de Guatemala, durante 36 años del conflicto armado interno, estimularon los procesos de usurpación y despojo de la tierra y la entrega ilegal de las mismas a grandes terratenientes, militares, funcionarios públicos o políticos. Lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica para aquellas familias que han estado asentadas en terrenos propiedad del Estado y aun no se les han otorgado.

## **CAPITULO I**

### **I.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

A través de la presente investigación cuyo título es ANALISIS DE LA CERTEZA JURIDICA EXISTENTE EN EL PROCESO DE REGULARIZACION DE TIERRAS PROPIEDAD DEL ESTADO, se pretende demostrar el grado de certeza jurídica de las tierras que han sido entregadas por el Estado, así como analizar el procedimiento utilizado para establecer si se adecua a las necesidades de los beneficiarios.

La tenencia de la tierra es uno de los factores que genera conflicto en Guatemala: la desigualdad en el acceso a la tierra, la usurpación de las tierras indígenas, la ambigüedad e inseguridad legal de los títulos, así como el manejo inadecuado de la tierra como recurso natural, son unos de los factores que se pueden mencionar.

Por eso las partes del conflicto, durante el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz, pusieron como prioridad una legislación clara sobre los derechos de propiedad, acceso a la tierra y resolución o adjudicación de tierras.

En este contexto, varios de los Acuerdos codificaron disposiciones para reformar las modalidades existentes de tenencia y uso de la tierra. Los Acuerdos de Paz también establecieron una serie de comisiones con representantes del gobierno y los pueblos indígenas.

Los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, dieron origen a la creación del “Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz” en 1997, para atender las primeras solicitudes de crédito para la compra de tierras productivas; especialmente población desmovilizada y retornada.

Durante ese mismo año, se creó la Comisión Paritaria sobre Derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, COPART, conformada por delegados de

gobierno y dirigentes de más de trescientas cincuenta organizaciones indígenas y campesinas, quienes desarrollaron el anteproyecto de lo que hoy constituye la "Ley del Fondo de Tierras".

Sin embargo, antes de que se constituyera en ley, debieron transcurrir diez meses entre discusiones, consenso y aprobación; lo cual provocó, en más de una ocasión, el bloqueo de carreteras y otra serie de medidas por parte de los campesinos, para obtener del gobierno la aprobación y creación de un mecanismo encaminado a solucionar sus problemas de acceso a la tierra.

Finalmente, el anteproyecto se presentó ante la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, y posteriormente a los organismos Legislativo y Ejecutivo, de donde provino la promulgación del Decreto 24-99 el 13 de mayo de 1999, mediante el cual se crea el Fondo de Tierras.

De esa manera y en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se sienta un precedente en la historia mediante el fortalecimiento del Fondo de Tierras; creada con autonomía funcional que implica la potestad institucional legal para definir las políticas, y administrar sus recursos con independencia sin más limitaciones que las establecidas por las leyes del país.

Al Fondo de Tierras le corresponde la administración de los programas de financiamiento público orientados a facilitar el acceso a tierras productivas a campesinos y campesinas en forma individual u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente. Y por otro lado, regularizar la situación de las tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado desde 1962.

Esta misma ley reconoce como órgano superior de la institución al Consejo Directivo, en donde están representados: el gobierno, sector agrícola, cooperativo y las organizaciones indígenas y campesinas; siendo esta la primera vez en la historia donde un ente colegiado define las políticas de acceso a la tierra y desarrollo socioeconómico en el campo.

Existen diversidad de estudios acerca del otorgamiento de créditos para la compra de tierras o de acceso a la tierra, como se le conoce frecuentemente, pero sin embargo la falta de certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, la no confiabilidad del registro de la propiedad y la inexistencia de un catastro presentan limitaciones graves al proceso de Regularización.

De acuerdo al Decreto 41-2005 se crea el Registro de Información Catastral cuyo objetivo es establecer, mantener y actualizar el Catastro Nacional, para establecer bases sólidas para la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, no obstante tener unos muy buenos objetivos es una institución de reciente creación, para establecer los factores que pueden entorpecer su misión.

La ley del Fontierras reconoce que el objetivo de la Regularización de tierras está ligado a generar certeza jurídica, a través de la formalización de adjudicaciones para disponer en propiedad de las tierras adquiridas, así como aumentar la disponibilidad de las mismas para su adjudicación, a través de la recuperación de tierras ilegalmente asignadas.

En la necesidad de generar certeza jurídica sobre la posesión de la tierra, se encuentra el objetivo de fortalecer y agilizar el mercado, ensalzándose el derecho a la propiedad privada.

Para tal función en un principio el Fondo de Tierras, contaba con 14 Delegaciones cada una dotada de su respectivo Delegado Departamental, Asistente Profesional, Secretaria y Conserje; las cuales se encontraban en lugares estratégicos del territorio nacional, pudiendo mencionar: Nebaj en el Quiché, Huehuetenango, La Blanca en Ocosingo, San Marcos, Quetzaltenango, La Máquina en Suchitepequez, Nueva Concepción y Escuintla, Alta Verapaz, Fray Bartolomé de las Casas, Jutiapa, Izabal, el Peten (incluyendo una en Sayaxche y Poptun) y en la ciudad capital.

Sin embargo por una reestructuración Administrativa de esas catorce delegaciones las redujeron a 5 creando Delegados Regionales, quedando únicamente: Quetzaltenango, Escuintla, Izabal, Alta Verapaz, y la ciudad Capital que trabaja a través de equipos móviles (conformados por un Asesor Jurídico, un Ingeniero Agrónomo, un analista socioeconómico y un analista jurídico.)

En virtud de esa reorganización administrativa, las metas planteadas y los logros alcanzados bajaron considerablemente, (de acuerdo a lo planificado y estipulado en el artículo 47 de la Ley del Fondo de Tierras y el artículo 49 de su Reglamento el proceso de Regularización de toda la República deberá hacerse en un período de 10 años a partir de la vigencia de dicha ley es decir que debería de finalizar para el año 2008) ya que concentrar el trabajado de aproximadamente 40 personas en 5, es una idea bastante ilógica.

En esa virtud a principios del año 2006, se contrataron nuevamente 5 Delegados, abriendo algunas de las oficinas, pero únicamente como Sub-delegaciones, las cuales no cuentan con ninguna autonomía, lo que ocasiona retrasos en la substanciación de los procesos.

Como es de todos conocido las instituciones estatales siempre han cobrado fama por la burocracia y centralización de sus servicios, desgraciadamente el Fondo de Tierras, no es la excepción, ya que no obstante contar con Delegaciones en todo el territorio nacional, los expedientes deben recorrer un largo camino para llegar a su destino, lo que ocasiona retraso, perdida de tiempo y esfuerzo.

Sin embargo este no es uno de los principales problemas que afronta el proceso de Regularización, en estos momentos, es importante recalcar que todos los documentos con que se trabaja en las delegaciones son "herencia", del Instituto Guatemalteco de Transformación Agraria el famoso "INTA", el cual tiene una historia de desmanes, abusos y corrupción lo que hace aún más lento el trabajo de los Delegados, en virtud de que hay que revisar con pinzas cada una de las

solicitudes presentadas en virtud de que muchas veces las personas beneficiadas con las tierras, no son realmente quienes las posesionan y necesitan.

A pesar de que el programa de Regularización estaba destinado a ser autosostenible, en la práctica se han enfrentado problemas para que las familias y comunidades rurales en situación de pobreza y pobreza extrema puedan hacer frente a la parte de los costos de la Regularización que legalmente les corresponde asumir.

Graves problemas internos como por ejemplo la baja calidad de los resultados de los estudios técnicos, destinados a la correcta identificación tanto de las tierras, como de los individuos y sus calidades como solicitantes. Graves problemas externos, sobre todo para los Delegados quienes han sido sometidos a presiones y amenazas por parte de grandes propietarios, para que el trabajo de Regularización, no afecte a sus intereses.

A las propias deficiencias del Programa de Regularización de Tierras, viene a sumarse el hecho de que el Registro General de la Propiedad ha dado muestras de fragilidad y corrupción (se han dado casos de hasta cuádruple titulación). Si consideramos además, que los libros de titulación de propiedad del INTA son distintos a los libros de registro de escritura pública, se conforma un panorama poco alentador de apoyo institucional a la Regularización de tierras en Guatemala.

Y en virtud de que Guatemala es uno de los pocos países latinoamericanos que se siguen caracterizando por la alta importancia que la actividad agropecuaria representa, tanto económica como socialmente, es por lo que es de urgencia nacional, realizar las reformas de ley, para darle autonomía tanto funcional como económica a todas las Delegaciones del país y lograr un avance en el proceso de Regularización.

Es por este motivo que se plantea la siguiente interrogante: ¿Es eficiente y eficaz el proceso de Regularización de Tierras que actualmente se lleva a cabo por parte del Fondo de Tierras, o por el contrario será necesario modificar los procedimientos utilizados tanto por el Fondo de Tierras, Registro de Información Catastral y Registro de la Propiedad, para garantizar el derecho de propiedad en Guatemala?

### **I.1.1 ESPECIFICACIÓN DEL PROBLEMA:**

El problema a investigar consiste en determinar la certeza jurídica de la tierra propiedad del Estado entregada o en proceso de entrega a través de la Regularización de Tierras.

### **I.1.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA:**

- a) Temporal: El estudio sobre “ANALISIS SOBRE LA CERTEZA JURIDICA EXISTENTE EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS PROPIEDAD DEL ESTADO, se realizó en el contexto de la creación del Fondo de Tierras, en el año de 1999 a la fecha. Siendo el estudio de carácter sincrónico.
- b) Espacial: El estudio se realizó únicamente a la Regularización de tierras entregadas por el Estado y las tierras que todavía son propiedad de la Nación y están sujetas a ser adjudicadas.
- c) Teórica: Para la consistencia y realización del estudio de investigación se tomaron en cuenta todas las categorías sociológica, políticas, económicas y la normativa legal, íntimamente ligadas al proceso de investigación.

## **I.2 OBJETIVOS**

Objetivo General:

- III. Establecer la certeza jurídica que existe en el proceso de Regularización de tierras propiedad del Estado.

Objetivos Específicos:

1. Determinar el funcionamiento y el procedimiento utilizado por el Fondo de Tierras, Registro de Información Catastral y Registro de la Propiedad, para garantizar el derecho de propiedad en Guatemala.
2. Analizar la eficacia y eficiencia del proceso de Regularización de Tierras que actualmente lleva a cabo el Fondo de Tierras, tomando en cuenta la labor realizada por la institución que le precedió como lo fue el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA).
3. Analizar el apoyo interinstitucional que existe entre las instituciones encargadas del proceso de Regularización de Tierras.

## **I.3 JUSTIFICACIÓN**

Desde el año de 1962, miles de familias campesinas recibieron tierras en posesión, como parte de las políticas agrarias de los diversos gobiernos que han dirigido al país, sin embargo un porcentaje bastante elevado de estos beneficiarios aún no cuentan con las escrituras públicas que acrediten su derecho otorgado.

La institución que por más de treinta años fue la encargada de este procedimiento fue el Instituto Nacional de Transformación Agraria o mejor conocido como el INTA, siendo el encargado de cumplir con lo establecido por el Decreto 1551 del Congreso de la República "Ley de Transformación Agraria", que normaba y establecía el proceso de Regularización, el cual consiste en otorgar a los

campesinos y campesinas que han estado en posesión de tierras de la Nación por años, la certeza jurídica de propiedad de las mismas, a través de una escritura pública, debidamente registrada.

En el marco de los Acuerdos de Paz y especialmente en el cumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se establece entre otras cosas que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso a los campesinos a la tierra y que brinde seguridad jurídica, en ese contexto es en el cual se crea el Fondo de Tierras conforme al Decreto 24-99 del Congreso de la República.

Dicha entidad se institucionaliza como descentralizada del Estado, la cual tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional; gozando de autonomía funcional, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, instituida para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos, así como realizar el proceso de análisis, revisión y actualización de los expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de las tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado para determinar el cumplimiento de los Decretos número 1551, 60-70 y 38-71 todos del Congreso de la República y sus reformas.

El Fondo de Tierras asume las obligaciones, responsabilidades y funciones de lo que fuera el Instituto de Transformación Agraria - y la Comisión de Tierras de Petén, asumiendo el compromiso de analizar, revisar y actualizar los expedientes en el que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado.

Mediante el Acuerdo Gubernativo No. 386-2000, se aprueba el Reglamento de Regularización de la Tenencia de Tierras entregadas por el Estado, el cual prevé casos no previstos en el Reglamento, más sin embargo aún se necesitan

instrumentos que operativicen los procesos con el fin de resolver las diferentes situaciones que se presentan en la adjudicación de la tenencia de la tierra.

Con la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado interno que vivió Guatemala por 36 años, se pretende dar inicio a la construcción de un país democrático y participativo, varios de estos Acuerdos, contienen compromisos específicos del Gobierno de Guatemala para superar la situación de discriminación social y racial, ejemplo de ello son los compromisos sobre los pueblos indígenas, y la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la 76ª. Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra, Suiza en junio de 1989, en donde se reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular, en los aspectos colectivos de esa relación.

En consecuencia de los Acuerdos de Paz, el Gobierno de Guatemala tiene como estrategia en materia de Regularización de la tenencia de la tierra dar prioridad en atender a las comunidades de población desarraigada y repatriada.

En virtud que uno de los deberes del Estado es garantizar a los habitantes de la República la libre disposición de los bienes a través de la seguridad y certeza jurídica de la posesión y propiedad privada sobre la tierra, en un marco donde el régimen económico y social se fundamente en principios de respeto a la propiedad a la justicia social y al desarrollo nacional, equitativo y sostenible, se hace imprescindible analizar la situación de certeza jurídica de la cual están revestidas las tierras que hasta la fecha han sido adjudicación o están en proceso de entrega a través del proceso de Regularización.

## **CAPITULO II**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **II.1 HIPÓTESIS**

De acuerdo al problema a investigar se plantea la siguiente hipótesis: La certeza jurídica de la Regularización de Tierras propiedad del Estado está determinada por el proceso de creación del Registro de Información Catastral y modernización del Registro de la Propiedad.

#### **II.2 VARIABLES**

De acuerdo al análisis de la hipótesis planteada se identificaron las variables que se describen a continuación.

**Variable Independiente:**

Proceso de creación del Registro de Información Catastral y modernización del Registro de la Propiedad.

**Variable Dependiente:**

Certeza Jurídica de la Regularización de Tierras propiedad del Estado.

#### **II.3 MÉTODO**

El método que se utilizó es el estructural funcionalista, que pone énfasis en las estructuras sociales y en las instituciones ya que consiste en procedimientos y técnicas para investigar la función de los fenómenos sociales en la estructura de la sociedad. Así como el de actores sociales.

#### **II.4 TECNICAS E INSTRUMENTOS**

**Cualitativas:**

1. Entrevistas con informantes claves por medio de preguntas directas.

2. Sondeo de opinión a la población beneficiada con tierras propiedad del Estado.
3. Observación.
4. Análisis hemerográfico y documental.

## II.5 POBLACIÓN O MUESTRA

El trabajo se realizó mediante entrevista a informantes clave de las unidades de análisis los cuales para este caso son: El Fondo de Tierras, el Registro de la Propiedad tanto el Registro General como el Segundo Registro de la Propiedad y las sedes regionales, el Registro de Información Catastral y el Ministerio de Agricultura.

## II.6 MATRIZ DE OPERACIONALIZACION DE HIPÓTESIS

La certeza jurídica de la Regularización de Tierras propiedad del Estado esta determinada por el proceso de creación del Registro de Información Catastral y modernización del Registro de la Propiedad.

| VARIABLES  | INDICADORES   | PREGUNTAS   |
|--|---|---|
| <b>Variable Dependiente:</b><br><br>Certeza Jurídica de la Regularización de Tierras propiedad del Estado. | 1. Propiedad privada.<br><br>2. Tierras propiedad del estado.<br><br>3. Proceso de Regularización utilizado por el INTA.<br><br>4. Proceso de Regularización utilizado por el Fontierras. | Existe certeza jurídica en la propiedad en Guatemala?<br><br>Cuál es el grado de certeza jurídica de las tierras entregadas por el Estado?<br><br>Es eficaz el proceso de Regularización de tierras propiedad del Estado? |
| <b>Variable Independiente:</b>   | 1. Procedimientos catastrales utilizados por el RIC, sobre tierras estatales.   | Cuál es la importancia de la creación del Registro de Información Catastral en el proceso   |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>Proceso de creación del Registro de Información Catastral y modernización del Registro de la Propiedad.</p> | <p>2. Procedimientos utilizados por el Registro de la Propiedad para inscribir tierras propiedad del Estado</p> | <p>de Regularización?</p> <p>Cuáles son los procedimientos catastrales utilizados por el RIC sobre tierras estatales?</p> <p>Cuál es la importancia de la modernización del Registro de la Propiedad en el proceso de Regularización?</p> <p>Cuál es el procedimiento utilizado por los Registros de la Propiedad para la inscripción de tierras propiedad de la nación?</p> |
|--|---|--|

## **CAPITULO III**

### **III.1 INFORME FINAL: FUNDAMENTOS TEÒRICOS Y NORMATIVOS PARA EL ESTUDIO DE LA CERTEZA JURÌDICA DE LA TIERRA**

#### **III.1.1 DERECHO AGRARIO**

Es la rama del derecho que se ocupa de regular jurìdicamente la actividad agrìcola, entendiéndose por tal, la agricultura, la ganadería y la silvicultura (actividad forestal) y actividades a ellas conexas. Agrario se deriva del vocablo latino "ager" que quiere decir campo, siendo esta actividad (la rural) en Roma, la más importante como fuente de su economía; y las cosas destinadas a esa actividad en los primeros tiempos eran consideradas res mancipi, y necesitaban solemnidades para su transmisión (la mancipatio). La actividad rural en los tiempos modernos perdió terreno como fuente de riqueza de los estados, frente al crecimiento del sector industrial y de servicios.

Frente a la tendencia individualista nacida a partir de la Revolución Francesa, y el creciente dominio del capitalismo, el Derecho Agrario se manifestó como expresión del Constitucionalismo Social, para poner freno a los excesos de lo privado frente a las necesidades colectivas. En las primeras décadas del siglo XX, autores como Giangastone Bolla, en Italia, contribuyeron al desarrollo científico de esta disciplina.

Si bien las leyes varían en cuanto a los países que lo regulan, el Derecho Agrario trata de imponerse como una rama autónoma del derecho, aunque algunos autores le nieguen esta condición. Se la considera también parte del Derecho Social pues tiende a la justicia social en el reparto de tierras, y al bien común.

En España está muy desarrollado el estudio del Derecho Agrario, aunque no existe un Código Agrario. Sus normas se asientan sobre principios como el de la función social de la propiedad, protección a la empresa comunitaria, una política

de acceso a la propiedad de la tierra, la lucha por dimensiones mínimas de explotación, y fomento de las cooperativas.

En México las leyes agrarias tienen sustento constitucional (art.27) dirigidas a regularlas con función e interés social, y allí hay tribunales agrarios autónomos, que aplican la gran cantidad de leyes dictadas en esta materia, aunque tampoco hay un Código Agrario.

Argentina también carece de codificación nacional en esta materia pero son numerosas las leyes al respecto, como por ejemplo la Ley de Arrendamientos y Aparcería, el Contrato de Explotación Tampera o la Ley de Contratistas de Viñedos y Frutales. Por su organización federal las provincias argentinas poseen sus propios códigos rurales, con normas de derecho público para el control del cumplimiento de las normas generales.

En Guatemala por el contrario no existe una legislación adecuada del Derecho Agrario, no existe un Código Agrario ni tribunales agrarios, existe una disparidad de leyes, las cuales no han logrado garantizar la certeza jurídica de la tierra, entre ellas podemos mencionar la Ley de Transformación Agraria, Ley del Fondo de Tierras, del Registro de Información Catastral por mencionar algunas.

### **III.1.2 REGISTRO DE LA PROPIEDAD**

Se denomina registro de la propiedad a un registro público de carácter oficial en el que se inscriben para conocimiento general los derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles, así como todos los demás derechos reales que recaigan sobre ellos.

La principal función de un registro de la propiedad es dar información fiable a los ciudadanos, que pueden confiar en lo que hay inscrito a la hora de realizar contratos que impliquen disposición sobre los bienes inscritos. De esa forma, un comprador que quiera adquirir una finca o bien inmueble no tendrá más que

comprobar en el registro su estado para asegurarse de que el vendedor es el verdadero propietario, y que el bien está libre de cargas que puedan reducir el valor de la propiedad.

En algunos ordenamientos jurídicos, como por ejemplo el alemán, la inscripción en el registro es obligatoria para que se transmita la propiedad. En ese caso el contrato de compraventa exigirá esa formalidad para que se haya cumplido en su totalidad. En otros países, como España, el registro es voluntario, pero tiene ventajas que hacen aconsejable la inscripción.

En Guatemala el Registro General de la Propiedad esta regulado en el artículo 1,128 del Código Civil y lo define como "Una institución pública que tiene por objeto la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes muebles e inmuebles identificables".

El inicio del funcionamiento del Registro General de la Propiedad en Guatemala data de la época del General Justo Rufino Barrios, en el año 1877. A través de los años y atendiendo las necesidades de cada época, se fueron creando registros en otros departamentos y a su vez eliminando registros de otros, hasta llegar hoy en día, mas de 130 años después de su creación, a tener dos registros, el Registro General de la Zona Central, con carácter de Registro General, con sede en la ciudad de Guatemala y el Segundo Registro de la Propiedad con sede en Quetzaltenango. Su finalidad es garantizar a los usuarios la seguridad jurídica registral.

El proceso de modernización del Registro de la Propiedad dio inicio en el año 1996 con la implementación de un sistema de operación electrónico y la digitalización de los libros físicos, pero es a partir de 2004 que arranca una evidente modernización y remodelación de sus instalaciones físicas y equipo a utilizar, revisando integralmente todos sus procesos, lo que permite una atención y

servicio ágil, en beneficio de los usuarios y de la sociedad guatemalteca en su conjunto.

### **III.1.3 CERTEZA JURÍDICA DE LA TIERRA**

Para definir la Certeza Jurídica de la Tierra es importante establecer los modos de adquisición de la Tierra en Guatemala, hablamos de la propiedad, posesión usufructo, adjudicación, donación por mencionar algunas de ellas, sin embargo es importante establecer que son los bienes sobre los cuales se puede alegar un derecho de propiedad.

Los bienes son definidos por el Código Civil de Guatemala como “las cosas que son o pueden ser objetos de apropiación”.

La propiedad figura en el marco legal más amplio del país. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala (1985) y el Código Civil vigente desde el siglo pasado con la modificación contenida en el Decreto Ley número 106, los bienes se agrupan en inmuebles y muebles. Entre los inmuebles se incluyen las fincas y terrenos rurales.

En este mismo código se definen conceptos de suma importancia para clarificar los procesos y los elementos alrededor de los que existe una posición o mecanismo legal que regula a los actores y los procedimientos utilizados.

La Constitución Política de la República de Guatemala (1985) reconoce y garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona, que puede disponer de sus bienes de conformidad a la ley. Asimismo, prohíbe la confiscación y la limitación del derecho por motivos políticos.

El Código Civil establece que aquellos bienes que no pertenecen al dominio del poder público se regulan por el derecho privado. Así, se supone que tanto las

personas físicas como jurídicas pueden adquirir inmuebles, limitados sólo por la ley.

Se reconoce que existe la propiedad individual cuando el titular del derecho es una sola persona física o jurídica, y la copropiedad consiste en que un bien o derecho pertenece pro indiviso a varias personas, que también pueden ser jurídicas.

A continuación se definen conceptos básicos para entender los movimientos de propiedad y definir la certeza jurídica de la tierra.

a) Derecho de propiedad: Es un derecho real de dominio que el Código Civil define como “el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observación de las obligaciones que establecen las leyes”.

b) Derecho de posesión: La ley considera poseedor a la persona que ejerce sobre una cosa todas o algunas de las facultades inherentes al dominio. Para que la posesión pueda producir el dominio en el transcurso del tiempo, es necesario que el poseedor la haya ejercido en forma pública, pacífica, continua, de buena fe y con fundamento en justo.

c) Derecho de usufructo: Es un derecho de goce, que incluye los frutos y el uso sobre un bien propiedad de un tercero. El usufructo puede constituirse en forma gratuita u onerosa, puro o bajo condición, por un plazo determinado o por tiempo indefinido, salvo el caso de personas jurídicas cuando se trata de bienes nacionales; entonces no puede exceder de 30 y 50 años. El usufructuario puede disponer libremente de su derecho, enajenarlo o cederlo, inclusive arrendarlo, pero los contratos terminan al vencimiento del usufructo.

La adjudicación de una propiedad inmueble puede darse por medio del proceso de titulación supletoria, que consiste en un procedimiento judicial en que se adquiere

un título capaz de ser inscrito así como la protección de los derechos del poseedor con la intención de adquirir el pleno dominio en el transcurso del tiempo.

La ley otorga al poseedor de un bien inmueble que reúna ciertos requisitos el derecho de solicitar su titulación a fin de ser inscrito en el Registro General de la Propiedad (RGP). La titulación supletoria inscribe el derecho posesorio una vez finalizado el período de 10 años. La inscripción de título se convierte en inscripción de dominio y el poseedor puede oponerse a cualquier inscripción de propiedad relativa al mismo bien. La figura es muy importante en Guatemala porque la mayoría de las tierras rurales no están inscritas en el RGP y una buena parte está en proceso de titulación supletoria, lo que genera una situación de inseguridad jurídica permanente. La forma más común de adquirir un bien es por medio de los contratos de transferencia de dominio. El artículo 1517 del Código Civil define “que hay contrato cuando dos o más personas convienen en crear, modificar o extinguir una obligación”.

El contrato de compraventa es el contrato de transferencia de dominio por excelencia y la ley lo define como aquel por medio del cual “el vendedor transfiere la propiedad de una cosa y se compromete a entregarla y el comprador se obliga a pagar el precio en dinero”. Para asegurar el derecho sobre el bien adquirido, la compraventa de inmuebles debe inscribirse en el RGP mediante el testimonio de la escritura pública respectiva.

Existe también el contrato de donación, que según el Código Civil (art. 1855) es la operación entre vivos en que una persona transfiere la propiedad de una cosa, a título gratuito. Sin embargo, la donación también puede ser remuneratoria u onerosa, y en ese caso la donación sólo es aplicable al exceso en el precio de la cosa. Debe estimarse el precio para efectos del pago del impuesto al valor agregado (IVA) y el contrato se puede inscribir en el RGP.

Se transfieren bienes también por medio de la sucesión por causa de muerte, de forma testamentaria o intestado, lo que también se contempla en el Código Civil.

Finalmente, la expropiación que se menciona en la Constitución se efectúa en virtud de reconocer que el interés social o público prevalece sobre el individual o particular. La expropiación normal se aplica cuando la propiedad privada se enajena previa indemnización por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público. En este caso, el bien se destina a la construcción de obras públicas o a la satisfacción de necesidades de la colectividad. La expropiación excepcional, por su parte, se lleva a cabo por necesidad de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz, sin previa indemnización, la que se hará efectiva con posterioridad a la finalización de la emergencia. La ley de expropiación, promulgada en julio de 1948, ha sufrido En el marco legal se contempla asimismo la expropiación de tierras ociosas, en el decreto 1551 “Ley de Transformación Agraria” (1962), que faculta a expropiar tierras ociosas, reconocidas como aquellas que carecen de cultivos o cuyos índices de ganado fueran inferiores a los establecidos en los reglamentos así como los predios abandonados o de rendimientos deficientes.

El Código Civil regula (art. 1125) que los siguientes actos y contratos que deben inscribirse en el Registro General de la Propiedad:

- I. Los títulos que acreditan el dominio de los inmuebles y de sus derechos reales.
- II. Los títulos de transferencia de dominio de los inmuebles y en los que se constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan derechos de usufructo, uso, habitación, patrimonio familiar, hipoteca, servidumbre y cualquier otro derecho real sobre inmuebles, así como los contratos de promesa sobre inmuebles o derechos reales sobre éstos.
- III. La posesión que conste en título supletorio legalmente expedido.
- IV. Los actos y contratos que trasmitan en fideicomiso los bienes inmuebles o derechos reales sobre éstos.

- V. Las capitulaciones matrimoniales, si afectaren bienes inmuebles o derechos reales.
- VI. Los títulos en que conste que un inmueble se somete al régimen de propiedad horizontal, y el arrendamiento o subarrendamiento cuando lo pida uno de los contratantes y obligatoriamente cuando sea por más años, o cuando se haya anticipado la renta por más de un año.
- VII. Los ferrocarriles, tranvías, canales, muelles y obras públicas de índole semejante, así como los buques, naves aéreas y los gravámenes que se impongan sobre cualquiera de estos bienes.
- VIII. Los títulos en que se constituyan derechos para la explotación de minas e hidrocarburos y su transmisión y gravámenes.
- IX. Las concesiones otorgadas por el poder ejecutivo para el aprovechamiento de las aguas.
- X. La prenda común, la prenda agraria, ganadera, industrial o comercial.
- XI. La posesión provisional o definitiva de los bienes del ausente.
- XII. La declaratoria judicial de interdicción y cualquier sentencia firme por la que se modifique la capacidad civil de las personas propietarias de derechos sujetos a inscripción o la libre disposición de los bienes.
- XIII. Los edificios que se construyan en predio ajeno con el consentimiento del propietario, los ingenios, grandes beneficios, desmotadoras y maquinaria agrícola o industrial que constituyan unidad económica independiente del fundo en que estén instaladas.
- XIV. Los vehículos automotores y demás bienes muebles fácilmente identificables por los números y modelos de fabricación.

El efecto que se produce al inscribir un inmueble en el Registro General de la Propiedad es:

- I. Oponibilidad ante terceros;
- II. La inscripción convalida actos o contratos nulos según la ley;
- III. Una vez inscrito el derecho, las acciones de rescisión o resolutorias no afectan al tercero;

- IV. Sólo perjudica al tercero lo que esté inscrito o anotado en el Registro General de la Propiedad;
- V. La inscripción produce efectos declarativos no constitutivos;
- VI. Determina la preferencia del derecho;
- VII. Constituye prueba material del estado que conserva el inmueble, y
- VIII. Otorga presunción de legitimación.

La omisión de registro de título priva de los efectos que produce la inscripción legal y el titular del derecho queda en situación de inseguridad jurídica.

Los bienes nacionales y de las municipalidades pueden enajenarse de acuerdo con la "Ley de Transformación Agraria", Decreto 1551 (baldíos y excesos), la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y las leyes orgánicas específicas de instituciones descentralizadas y autónomas.

El Estado ha otorgado, en diversas épocas y de distintas maneras, tierras públicas a personas particulares como producto de sus políticas agrarias. Así, se han ido creando varias figuras para la transferencia de la propiedad de la tierra a particulares. Por ejemplo, los parcelamientos agrarios familiares se asignaban con el exclusivo fin de cultivo. Ya no se aplica y ha sido sustituida por la de patrimonios agrarios colectivos. Ahora bien, estas asignaciones familiares se encuentran bajo la tutela del INTA y son inalienables, indivisibles e inembargables, salvo autorización expresa de la institución y están exentas del pago de impuestos directos.

La tutela fenece después de 10 años contados a partir de la fecha de adjudicación y por el pago de la totalidad de las cuotas establecidas en concepto de pago. Entonces se extiende el respectivo título de propiedad.

De conformidad con los fundamentos jurídicos descritos podemos indicar que la Certeza Jurídica de la Tierra consiste en la seguridad que tienen los ciudadanos

sobre la propiedad o posesión de un bien inmueble, es decir que dicho inmueble debe estar inscrito en el Registro de la Propiedad y establecidos claramente sus extensión, ubicación, límites y colindantes.

### **III.1.4 REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL**

El Registro de Información Catastral –RIC- fue creado mediante el Decreto 41-2005 como una institución autónoma y de servicio, con personalidad jurídica y patrimonio y recursos propios, cuyo objeto es el establecimiento, mantenimiento y actualización del catastro nacional orientado a la certeza y seguridad jurídica de la propiedad tenencia y uso de la tierra. Su estructura organizativa se fundamenta en un Consejo Directivo, una Dirección Ejecutiva Nacional y en las Direcciones Municipales.

El Registro de Información Catastral se rige por normas, leyes y reglamentos que le permiten cumplir su Misión institucional que es “Establecer, mantener y actualizar el catastro nacional para consolidar un registro público orientado a la certeza y seguridad jurídica de la propiedad, tenencia y uso de la tierra”.

El Consejo Directivo tiene dentro de sus atribuciones:

- a) Definir la política catastral y velar por el cumplimiento de las funciones de la institución contempladas en la Ley.
- b) Elaborar la propuesta de Reglamento de la misma y elevarlo al Organismo Ejecutivo.
- c) Aprobar los manuales de operaciones y reglamentos internos, aprobar los convenios que se suscriban con las autoridades administrativas, municipales, otros entes públicos y privados; entre otras.

En este marco de las atribuciones del Consejo Directivo, en el año 2008 se generaron, analizaron y aprobaron los siguientes instrumentos:

- Plan Estratégico del RIC.

- Reglamento de la Ley del Registro de Información Catastral.
- Manual de Normas Técnicas y Procedimientos Catastrales.
- Manual de Normas y Procedimientos Administrativos Financieros.
- Escuela de Formación y Capacitación para el Desarrollo Territorial y Catastral.
- Convenios Interinstitucionales de Cooperación.

### III.1.5 REGULARIZACIÓN DE TIERRAS

De conformidad con el artículo 42 de la Ley del Fondo de Tierras, se entiende por Regularización de Tierras propiedad del Estado al proceso de análisis, revisión y actualización de los expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado para determinar el cumplimiento de los Decretos Números 1551, 60-70 y 38-71, todos del Congreso de la República y sus reformas.

El proceso de Regularización es de naturaleza pública, de interés social y observancia general por lo que debe acatarse, promoverse y desarrollarse rigurosamente y con la mayor celeridad posible.

El proceso de Regularización de las tierras entregadas por el Estado o en proceso de entrega, es único, se desarrolla de acuerdo al marco legal vigente y exclusivamente por el Fontierras. Las instituciones públicas o privadas relacionadas con este proceso, deberán sujetarse a las disposiciones de La Ley, sus reglamentos y las resoluciones del Consejo Directivo.

Son principios que rige el proceso de Regularización de la tierra los siguientes:

1. El interés social.
2. La utilidad pública.
3. La justicia social.

4. El respeto al derecho de igualdad.
5. El respeto a la multiculturalidad y a la no discriminación.
6. El respeto al derecho a la propiedad privada
7. La seguridad y certeza jurídica de la tierra.
8. Celeridad y publicidad de los actos administrativos.
9. Respeto a la pluriculturalidad.

Sus fines son:

- a) Normalizar y ordenar la propiedad y posesión de la tierra.
- b) Fortalecer la certeza y seguridad jurídica de la propiedad y posesión.

Para la Regularización de expedientes, el Fontierras realizará las acciones técnicas de acuerdo al artículo 54 del Acuerdo Gubernativo No. 199-2000 donde tendrá que elaborar:

1. Un inventario de expedientes de adjudicación de tierra en trámite y de expedientes ya concluidos conforme a los Decretos 1551, 60-70 y 38-71 y sus reformas.
2. Conformar un archivo alfanumérico con la información de los expedientes, creando un archivo y registro.
3. Elaborar un inventario de las tierras nacionales que no hayan sido adjudicadas por las instituciones facultadas y son bienes en disponibilidad del Fontierras.

Para evitar las dobles adjudicaciones el Fontierras contará, con un banco de datos que contenga la información existente de los expedientes ya adjudicados y tramitados por el Instituto Nacional de Transformación Agraria –INTA-, Comisión de Tierras del Peten –CTP-, Fondo Nacional de Tierras –FONATIERRA-, Fondo de Tierras -FONTIERRAS-.

Para llevar a cabo el proceso de Regularización de Tierras Nacionales se realiza por medio de los siguientes pasos:

- a) Solicitud dirigida al Gerente General del Fondo de Tierras.
- b) El expediente se traslada a la Sub-gerencia de Regularización.
- c) Se realiza un análisis registral y catastral.
- d) Si procede dicha solicitud se realiza un análisis socioeconómico, un Estado real y físico y el estudio de capacitación y uso de la tierra.
- e) Elaboración de resolución de adjudicación.
- f) Elaboración de minuta de escrituración.
- g) Corroborar escritura con minuta para la firma del Gerente General.
- h) Inscripción en el Registro de la Propiedad.
- i) Entrega del primer testimonio.

Para realizar la Regularización de Tierras comunales se efectuará un censo de la población además de los pasos anteriores.

#### Regularización de Tierras casos Decreto 27-80

- a) Solicitud dirigida al Gerente General del Fondo de Tierras.
- b) El expediente se traslada a la sub-gerencia de Regularización.
- c) Se realiza un análisis catastral y registral.
- d) Si procede dicha solicitud el Fontierras oirá a la municipalidad jurisdiccional donde se encuentre el inmueble.
- e) El fondo de Tierras dará audiencia a la Procuraduría General de la Nación.
- f) Con opinión favorable se realiza un censo, un análisis socioeconómico, un Estado real y físico.
- g) Elaboración de resolución de adjudicación.
- h) Elaboración de minuta de escrituración.
- i) Con opinión favorable, el expediente deberá elevarse a la Escribanía e Cámara para que apruebe la minuta de escrituración.
- j) Inscripción en el Registro de la Propiedad.
- k) Entrega del primer testimonio.

La única manera de inscribir estos casos 27-80, es de forma comunitaria a favor de las personas individuales que la posean. Además dentro de las Funciones del Fondo de Tierras se encuentra el procedimiento de Recuperación de Tierras

Para iniciar el procedimiento de análisis de una finca otorgada por el Estado, se debe realizar mediante, solicitud de parte, a iniciativa del Fondo de Tierras o por solicitud de la entidad encargada del mantenimiento catastral.

Mediante un estudio registral se determina si el fundo se encuentra bajo la tutela del Estado o no. Si se establece que la tierra está fuera de la tutela del Estado, el expediente se remitirá a la Procuraduría General de la Nación, para que esta realice los trámites correspondientes de recuperación de tierras.

El Fondo de Tierras, tiene la potestad de recuperar aquellas tierras que se encuentren bajo la tutela del Estado, cuando las adjudicaciones se realizaron en los casos que contravienen los Decretos 1551, 60-70 y 38-71, todos del Congreso de la República, específicamente aquellos casos cuando las extensiones de tierra son mayores a las que la ley vigente para la adjudicación establece y en aquellos en los cuales las personas a quienes se les adjudicó no son campesinos y si lo son, su situación económica no les permite calificar como beneficiarios de conformidad con la ley.

### **III. 2 ANTECEDENTES HISTORICOS – SOCIALES DEL PROBLEMA DE LA TIERRA EN GUATEMALA**

La propiedad comunal ocupó un importante lugar durante toda la época colonial y los primeros cincuenta años de vida independiente, tanto en los pueblos de indios como de ladinos, este tipo de propiedad sirvió de reducto, apoyo y base para el sostenimiento y reproducción de la economía comunal.

Simultáneamente españoles, indígenas, mestizos, criollos, manifestaron interés por la propiedad individual, lo que trajo como consecuencia conflictos y litigios de tierras, por defender sus derechos comunales ante otros pueblos o frente a propietarios individuales que buscaban ocupar esas tierras, que afectaban los patrimonios colectivos.

Durante la etapa de conquista y los primeros años de colonización, los aspectos administrativos estuvieron a cargo de los conquistadores o de los ayuntamientos por ellos establecidos. Cuando la etapa militar de la conquista de estos territorios estuvo concluida, la Corona principio a organizar su gestión político-administrativa, a partir del establecimiento de gobierno y administración (virreinos) bajo la responsabilidad de personal idóneo y fiel a los monarcas. En los primeros años de vida de colonial, Guatemala estuvo marcada por el liderazgo de Pedro de Alvarado.

Los pueblos de indios surgen por la necesidad de reducir la explotación de la población indígena. El Obispo Marroquín fue el fundador de esos pueblos, ya a mediados del siglo XVI se habían fundado casi 100 pueblos y a principios del siglo XVII eran más de trescientos.

### **III.2.1 LEGISLACIÓN DE LA TIERRA A PARTIR DE LA REVOLUCIÓN DE 1,871**

La Ley Agraria de 1824, estableció la venta de tierras a particulares hasta un máximo de 15 caballerías, originándose la oligarquía terrateniente. Luego la Ley Agraria de 1825 dispuso la venta de todas las tierras baldías ocupada por pequeños productores, autorizo el arrendamiento a largo plazo de tierras ejidales, creo los procedimientos para la dotación de tierras ejidales a los Municipios, fomentando la venta de latifundios, puesto que el Estado necesitaba de recursos económicos después de haberse independizado de la corona española. Como producto de la independencia, surgieron dos fuerzas, los Conservadores y los

Liberales. Los Conservadores eran terratenientes que siempre abogaron por la protección del Estado de sus monopolios. La reforma liberal de 1871 dio lugar al enfrentamiento entre Liberales y Conservadores y fue durante los gobiernos de Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios, cuando se consumo el despojo más significativo de las tierras indígenas.

### **III.2.2 ANTECEDENTES DE LAS LEYES AGRARIAS DURANTE LOS GOBIERNOS DE JORGE UBICO, JACOBO ARBENZ GUZMAN, LAUGERUD GARCIA Y OTROS**

En el año de 1936 cuando se emitió el Decreto Presidencial 1786, Ley Reglamentaria para Trabajos de Agrimensura, siendo Presidente el General Jorge Ubico, ya se menciona la Ley Agraria, no obstante las adjudicaciones de terrenos se hacían mediante Acuerdo Gubernativo, previa medida legal del terreno solicitado y en forma individual, fijándose el precio de la tierra. Antes de 1936 también se adjudicaban terrenos del Estado mediante Acuerdo Gubernativo, incluyendo extensiones considerables de tierra, de cinco, treinta y más caballerías.

Como consecuencia de la Revolución del 20 de octubre de 1944, es electo como Presidente de Guatemala, el Doctor Juan José Arévalo Bermejo, período durante el cual no se mencionó el tema de Reforma Agraria, puesto que existía temor por tratarse de un tema con profunda proyección social y la tierra se encontraba en pocas manos, era la época de los latifundios.-

Posteriormente es electo Presidente de Guatemala, el Corone Jacobo Arbenz Guzmán, quien impulsa la Reforma Agraria mediante la emisión del Decreto 900 del Congreso de la República. Si bien es cierto que la citada ley contenía un gran avance en materia agraria, también lo es que se abusó en su aplicación, puesto que se expropiaron fincas particulares productivas, por lo que su vigencia fue efímera, siendo uno de los motivos que dieron lugar al derrocamiento del Coronel Arbenz Guzmán.

Con el derrocamiento del Coronel Arbenz Guzmán, asume la Presidencia de la República el Coronel Carlos Castillo Armas, gobierno durante el cual se deroga el Decreto 900 del Congreso de la República y se emite el Decreto número 559 del Presidente de la República que contenía el Estatuto Agrario, existiendo en ese tiempo el Departamento Agrario Nacional (DAN), el cual fue sustituido por la Dirección General de Asuntos Agrarios (DGAA). Durante la vigencia de dicho Estatuto Agrario, se adjudicaron parcelas en varios parcelamientos tales como Nueva Concepción, La Máquina, Cuyuta, El Cajón, todos de la Costa sur, habiéndose favorecido a un considerable número de campesinos.-

La medida reformista más importante del gobierno progresista de la época 1951-54, fue la Reforma Agraria iniciada en 1952. La Constitución adoptada en 1945 prohibió los latifundios (fincas neofeudales con mucha tierra sin cultivar) y la ampliación de las fincas que ya existían, pero la intención de llevar a cabo una redistribución de tierras no alcanzó la cima de la agenda política sino hasta la elección de Jacobo Arbenz, quien tomó posesión de la Presidencia en marzo de 1951.

Ley de Reforma Agraria, aprobada en 1952 por una abrumadora mayoría del Congreso de Guatemala, tenía la intención, según postulaba, de "erradicar la propiedad feudal en las áreas rurales" y "desarrollar métodos capitalistas de producción agrícola". Esta Ley y su implementación generaron mucha controversia dentro de los grupos de poder económico de Guatemala, quienes criticaban especialmente la falta de inspección judicial y autonomía, la concentración de poder en manos del Presidente, la exigua cantidad de dinero a ser pagada en compensación, la parcialidad de la burocracia encargada de llevar adelante la Reforma Agraria, y el papel desempeñado por los comunistas y otros dirigentes radicales al alentar a los campesinos a iniciar acciones de expropiación.

A pesar de su corto tiempo de vida, la Reforma Agraria tuvo grandes éxitos. El total del área distribuida fue equivalente a cerca del 20% del total de la tierra cultivable de la nación, y la Reforma benefició a cerca del 24% de la población.

Además, aumentó la producción de granos básicos, permitiendo que se redujera la importación de alimentos. Los aproximadamente 1.8 millón de acres distribuidos bajo la Reforma Agraria representaban tres tipos de tenencia: tierras públicas, latifundios de propiedad privada, y tierras de la United Fruit Company.

Guatemala tenía una gran cantidad de tierras estatales que podían ser distribuidas debido a la confiscación de las fincas de propiedad alemana que se hizo durante la Segunda Guerra Mundial. Los alemanes tenían en sus manos muchas de las más productivas grandes fincas de café. Estas fincas expropiadas, convertidas en estatales, constituyeron un poco más del 18 % de las tierras otorgadas en propiedad a los campesinos bajo la Ley Agraria.

Del 1.5 millón de acres de propiedad privada expropiados y distribuidos durante la Reforma Agraria, la mayoría eran tierras sin cultivar que formaban las grandes fincas de particulares. La Ley Agraria exceptuaba de la expropiación a fincas de menos de 223 acres, así como a aquellas que constaban de 233 a 670 acres, y que tenían por lo menos dos terceras partes de su área bajo cultivo. Está claro que el propósito de la Reforma Agraria era hacer producir la gran cantidad de tierra fértil que existía sin cultivar y, al mismo tiempo, proveer de parcelas individuales a los campesinos sin tierra. Lamentablemente, la Reforma Agraria no generó mucho entusiasmo o apoyo entre la gran comunidad indígena de Guatemala, que hubiera preferido una reforma comunal que restaurara parcelas de tierras perdidas ante la expansión de la caficultura en los períodos iniciales de este cultivo, en el siglo XIX.

Uno de los ejemplos más evidentes de tierras sin cultivar es el de la United Fruit Company, que por mucho tiempo tuvo una presencia tan dominante como controvertida en Guatemala. En 1953 y 1954 le fue expropiada a la compañía el 70% de los 550,000 acres de terrenos que poseía. A pesar de la inmensa pérdida que el tamaño de estas tierras representaba para la compañía, sus actividades de producción no fueron directamente amenazadas. La mayor parte de sus tierras --entre el 74%7 y el 85 %8-- permanecía en barbecho. Sólo cerca del 4 % de sus posesiones eran cultivadas de banano en ese tiempo. Dado que la compañía necesitaba reservas de tierras equivalentes a cuatro veces esa cantidad, para rotar el cultivo en caso de enfermedad, está claro que lo que le fue dejado a la compañía después de la expropiación era suficiente para el buen desenvolvimiento de sus actividades de cultivo de bananos. Pero aún cuando su potencial productivo no se vio directamente amenazado, sí lo estaban, en efecto, la posición dominante que la United Fruit había disfrutado sobre su fuerza de trabajo y sobre el gobierno de Guatemala.

La compañía frutera estaba angustiada también por la forma y la cantidad de compensación que se le ofrecía. La Ley Agraria estipulaba que la compensación que se les daría a los finqueros expropiados sería en bonos estatales, pagaderos durante veinticinco años, y que el precio a pagar por las tierras expropiadas debía basarse en los valores en que habían sido declaradas las propiedades para propósitos de impuestos (siempre declaradas por menos valor que el verdadero). Así, el Gobierno le ofreció cerca de \$1.2 millón en compensación por sus tierras, pero la compañía, por su parte, exigió \$16.5 millones, considerando que esa cantidad era el precio justo que debía de pagársele por las tierras expropiadas. Como respuesta a estos diversos desafíos del gobierno guatemalteco a su hegemonía, la United Fruit amplió aún más sus ya considerables esfuerzos para convencer al gobierno y a la opinión pública de los EE. UD., de que en Guatemala estaban peligrando seriamente los intereses vitales de los EE.UU.

La United Fruit se había sentido amenazada por lo menos desde 1947, cuando fue aprobado un código laboral favorable a los trabajadores, que actualizaba las promesas de la Constitución de 1945. El Código de Trabajo limitaba inicialmente el derecho a organizar sindicatos en el campo, estipulando que sólo podían organizarse en aquellas empresas agrícolas que tuvieran más de quinientos laborantes. La United Fruit no sólo tenía ahora que entenderse con sindicatos de trabajadores permitidos por la ley, sino que también estaba amargada por que consideraba ser objeto discriminatorio del Código. La restricción del número de trabajadores que necesitaba tener una empresa para permitir la formación de un sindicato, no obstante, fue eliminada el año siguiente, generando esta medida más oposición interna a la Reforma Agraria. También había otras reformas que cambiaban el desbalance de poder que existía en el medio rural guatemalteco. La Ley contra la Vagancia fue abolida en 1945, y la Ley de Arrendamiento Forzoso, decretada en 1949, estableció un límite que debía pagarse por tierras arrendadas: el pago no debía ser superior al 10% del valor de mercado del producto cosechado, que en 1951 fue reducido al 5%. Más generalmente, y en lo fundamental, el poder establecido de los sectores dominantes fue amenazado por la extendida politización y movilización de la población rural. Aunque habían grandes variantes de un pueblo a otro, este cambio social fue el resultado de tres factores principales.

Primero, a partir de 1945 las autoridades debieron ser elegidas localmente. Como resultado, muchos pueblos pasaron a ser dirigidos por indígenas elegidos en vez de ladinos nombrados con el dedo, trayendo "dignidad y responsabilidad a los indígenas en vez de la subordinación y dependencia tradicional".<sup>10</sup> Las elecciones catalizaron una razonable cantidad de actividad política en muchos pueblos, conduciendo a la penetración en el medio rural de los más grandes partidos políticos del país. En muchas ocasiones, ladinos progresistas alentaron la participación política de los indígenas. Como minoría dentro de la comunidad ladina local, sabían que si no actuaban así,

no serían tomados en cuenta en las elecciones. Segundo, las mismas reformas movilizaron a los campesinos.

Gracias a los derechos garantizados por la Constitución y al nuevo Código Laboral respetado por el Gobierno, los indígenas y ladinos pobres comenzaron a organizar uniones y sindicatos campesinos. La Confederación Nacional Campesina de Guatemala (CNCG) fue formada en 1950 y efectuó su Primer Encuentro Nacional al siguiente año. En 1954, la CNCG clamaba tener como cuatrocientos mil afiliados. La formación de sindicatos condujo, a veces, a huelgas como la de las fincas nacionales, que en 1950 se extendió a las grandes fincas privadas y tuvo como resultado el incremento salarial. Lo más importante de todo, fue que la Ley de Reforma Agraria llevó a la formación de comités agrarios locales que, cuando lo consideraron apropiado, se encargaron de llevar a cabo las expropiaciones, en respuesta a las ó Charles O. Brockett demandas de los campesinos. Los comités agrarios contaban con dos representantes nombrados por las autoridades gubernamentales y tres de las uniones o sindicatos campesinos locales. La naturaleza de la Reforma Agraria animó la movilización del campesinado pobre, tanto para llevar a cabo las expropiaciones, como para formar organizaciones campesinas.

A fines de 1953 ya se habían formado casi quinientos de estos comités. Finalmente, por vez primera, elementos externos se introdujeron en la sociedad rural con la intención de ayudar a los campesinos a organizarse para luchar por sus propios intereses. Estos organizadores fueron especialmente útiles en la divulgación de la importancia de la Reforma Agraria, para ayudar en la formación de comités agrarios, y para alentar el inicio de los procedimientos de expropiación. Debido a que estos organizadores eran personas radicales, y que a menudo se trataba de comunistas, fue grande la amenaza que ellos y sus actividades representaban para los intereses establecidos. Debe darse por supuesto, que la misma

Confederación Nacional Campesina de Guatemala se encontraba bajo la influencia comunista. Pese a que Arbenz deseaba llevar a cabo una reforma agraria que modernizara la producción agrícola sin alienar a los grupos del sector medio, los políticos y dirigentes laborales de izquierda esperaban radicalizar la Reforma Agraria, a fin de transformar la estructura de clases rural.

En particular, los organizadores de los campesinos alentaron --y a veces dirigieron-- ilegales ocupaciones de tierras, especialmente en Escuintla, donde el campesinado estaba bien organizado. Conforme aumentó la cantidad de ocupaciones de fincas en 1954 (a veces con uso de violencia, como el ahorcamiento de dos terratenientes en enero), los opositores de Arbenz consideraban que su Gobierno carecía de voluntad y capacidad para mantener el orden en el medio rural. Pese a que las diversas medidas reformistas del período de la Ley Agraria fueron relativamente moderadas para los niveles de hoy en día, y a que no amenazaban directamente los intereses económicos fundamentales de los sectores poderosos, se vio en peligro el sistema de dominación del cual éstos obtenían beneficios, al comenzar los campesinos a reivindicar algo de su poder potencial.

Durante este período fue grande el cambio en el medio rural. Las relaciones de patronazgo son una personificación de la subordinación del campesino en la estructura social tradicional. Los líderes agrarios foráneos a menudo ayudaron a quebrar esta dominación, ofreciéndole al campesinado fuentes alternativas de asistencia y protección económica, así como abogando por sistemas de valores que rivalizaban con los existentes hasta entonces. Esta transformación habida en Guatemala durante el período 1944-1954, fue bien descrita por el antropólogo Richard Adams en 1970:

"Indios y ladinos se encontraron con que era posible hallar otras autoridades y fuentes de poder, además del que conocían en el sistema patronal

unitario. Mientras que antes el patrón o los ancianos tenían la última palabra, cada vez más se comprendió no sólo que ya no eran ellos la autoridad más importante, sino que hasta se les podía ignorar casi a voluntad. La operación de estas nuevas organizaciones demostró que los campesinos podían obtener beneficios sin tener que retribuirle nada al terrateniente o al consejo de ancianos local".

El creciente número de organizaciones campesinas ilustran este cambio: en 1948 habían sido reconocidas legalmente veintitrés sindicatos y cinco uniones campesinas; en 1954 las cantidades respectivas eran de 345 y 320.

El gobierno de Arbenz fue derrocado en junio de 1954 por medio de una campaña de desestabilización y una invasión armada, ambas organizadas y financiadas por los Estados Unidos.

El origen de la animosidad del gobierno de Eisenhower hacia el gobierno guatemalteco fue el impacto que produjo la Reforma Agraria sobre la United Fruit Company. Sin embargo, ha sido bien establecido, y ampliamente aceptado?, que la intervención de los EE.UU. no estuvo motivada directamente por un deseo de proteger los intereses económicos de la United Fruit, sino mas bien por el hecho de que el ataque de Guatemala a la United Fruit reforzaba la inexcusable creencia de Washington, de que el "comunismo internacional" había establecido con éxito una cabeza de playa en el Hemisferio Occidental --una creencia en la que la United Fruit invirtió grandes esfuerzos en promover.

### **III.2.3 LA AGUDIZACIÓN DE LAS CONTRADICCIONES EN EL CAMPO, 1954-1980**

Inmediatamente después de la "liberación" --como fue llamada-- de Guatemala, fueron desmovilizadas las masas urbanas y rurales por medio de la represión. En

menos de un mes fueron encarcelados más de cuatro mil izquierdistas, y muchos dirigentes obreros y campesinos fueron asesinados.

#### **III.2.4 LA REFORMA AGRARIA CONTRARREVOLUCIONARIA**

El programa de la "liberación" revirtió los logros de la Reforma Agraria de Arbenz. Virtualmente todos los beneficiarios de la Reforma Agraria fueron expulsados de sus parcelas recién obtenidas, por la fuerza si era necesario, siéndoles devueltas las tierras a los finqueros. El principal beneficiado de esta campaña fue la United Fruit Company, que recibió de vuelta todas las tierras que le habían sido expropiadas. Además, muchas de las antiguas fincas nacionales fueron privatizadas.

Treinta y nueve de ellas les fueron distribuidas a propietarios privados en extensiones que promediaban más de 7,700 acres cada una.

Algunos años más tarde, en 1960, el Presidente Miguel Ydígoras anunció que dos de las restantes fincas nacionales serían divididas entre miembros meritorios del ejército queriendo decir, probablemente, entre los oficiales que le habían sido fieles al momento de producirse un intento de golpe de Estado, once días antes.

En el contexto de la contrarreforma de 1954, tanto el nuevo Presidente de Guatemala, Carlos Castillo Armas, como el Gobierno de los EE.UU., necesitaban desarrollar una solución alternativa a los problemas agrarios del país. Su respuesta fue el Programa de Desarrollo Rural de Guatemala.

El Congreso de los EE.UU. le había dado a la administración Eisenhower "un cheque en blanco para convertir a Guatemala en una vitrina de la democracia". Entre 1954 y 1959, los EE. UU. gastaron poco menos de 14 millones de dólares en el desarrollo rural de Guatemala, principalmente en el

reasentamiento de campesinos en diecinueve proyectos de colonización, localizados mayormente a lo largo del declive del Pacífico. En conjunto, Guatemala recibió en 1955 más del 21 % de toda la ayuda otorgada a América Latina.

Cuando sus tierras le fueron devueltas después del derrocamiento de Arbenz, éstas estaban ocupadas por muchos colonos intrusos que ya estaban cultivando. El trato que hizo la United Fruit Co. fue que a cambio de la donación de tierras de la compañía, el gobierno guatemalteco se encargaría de expulsar a los colonos de las tierras restantes de su propiedad

Y Para 1963, el proyecto respaldado por los EE.UU. había asentado 4,887 familias, a la par que, por otro lado, se le distribuían 16,722 pequeños lotes a campesinos sin tierra. Mientras tanto, entre 1950 y 1962 la cantidad de familias sin tierra que vivían en las fincas había crecido a ciento cuarenta mil.

El modelo seguido en los proyectos de desarrollo fue adoptado de los EE.UU. Su principal objetivo era "crear propietarios y trabajadores independientes de granjas de clase media".

Una evaluación de los resultados, hecho por la Agencia Internacional para el Desarrollo (U.S.A.I.D) en 1970, llegó a la no sorprendente conclusión, de que había sido pasado por alto el impacto de tales proyectos de colonización en la "estructura de la tenencia de la tierra".

No obstante, a fines de la década de 1970, los EE.UU. se vieron involucrados nuevamente en un programa de reasentamiento, esta vez en la esquina occidental de la Franja Transversal del Norte, que corre a través del cuello del país. En esta ocasión, la AID otorgó 5 millones seiscientos mil dólares para financiar un proyecto de reasentamiento piloto en el que participarían cuatro mil familias. Sin embargo, debido a la rapiña por tierras

de la región que se desató entre los miembros de la élite guatemalteca, un analista extranjero llegó a la conclusión en 1979, de que "para cuando termine el experimento no quedarán ya tierras por distribuir".

Efectivamente, poco después se informó que "muchas de las mejores tierras ya había caído en las manos de finqueros ricos y de oficiales del ejército".

Sobre todo, muy pocos de los campesinos guatemaltecos sin tierra, o de los campesinos que tenían poca, resultaron beneficiados de los programas de distribución de tierras implementados por los gobiernos establecidos a partir de 1954. Aún cuando los trabajadores de plantación empleados permanentemente sean excluidos del análisis, un estudio reciente preparado por la Misión de la AID en Guatemala, encontró que sólo el 8.9% de los campesinos necesitados fue beneficiado de 1955 a 1964; el 3.5% de 1965 a 1973; y el 5.7% de 1974 a 1981.

Sin embargo, la mitad de las parcelas distribuidas era de más de 25 hectáreas, teniendo casi todas más de 100 hectáreas, especialmente, las otorgadas entre 1970 y 1974, bajo el gobierno de Carlos Arana Osorio.

Dado el deterioro del nivel de vida de la mayoría del campesinado, no es nada sorprendente que surgieran organizaciones guerrilleras con el objetivo de movilizarlo para llevar a cabo una reestructuración radical de la sociedad guatemalteca. La primera de tales organizaciones, dirigida por jóvenes oficiales del ejército que habían fallado en su intentona de golpe de estado en noviembre de 1960, centró sus actividades en las montañas orientales. En su conjunto, nunca fueron más de unos pocos cientos de combatientes, que más tarde se dividieron en dos organizaciones distintas. Pese a que hicieron lo posible por movilizar a los indígenas, el grupo no pasó nunca de ser casi totalmente ladino en su composición étnica. Sus intentos de convertirse en ejércitos populares se vieron frustrados, tanto por el legado de siglos de bien

fundada desconfianza indígena del ladino, como por el hecho de que la tensión interétnica se había agudizado en el oriente del país por las medidas agrarias adoptadas durante el gobierno de Arbenz.

En las elecciones presidenciales de 1966, ganadas por Julio Méndez Montenegro, el ejército permitió que civiles se hicieran cargo del Gobierno. Es ampliamente conocido que a cambio de eso, el gobierno civil le dio al ejército mano libre para llevar a cabo su campaña contrainsurgente. El ejército, y los escuadrones de la muerte vinculados a él, se encargaron de eliminar no solamente a los guerrilleros sino también a miles de campesinos inocentes, especialmente en el departamento de Zacapa, confiando en la indudable eficacia del efecto disuasivo del extendido y sistemático terror. Se calcula que entre 1966 y 1968 fueron asesinadas entre tres y ocho mil personas no combatientes.

Durante el primer año de Gobierno del general Kjell Laugerud declinó la violencia oficial, pero después del terremoto de febrero de 1976, que devastó la parte occidental del país, se reinició una vez más la represión en el medio rural. Su objetivo inicial se expandió crecientemente, hasta que en todo el país llegó a prevalecer el reinado de terrorismo de Estado, especialmente en el altiplano occidental. Tal y como había ocurrido en la primera campaña contrainsurgente en las montañas orientales, el blanco inmediato fue la guerrilla izquierdista. Esta nueva campaña contrainsurgente indiscriminada del ejército, sin embargo, estaba dirigida no sólo a quitarle a los revolucionarios el apoyo de base del pueblo, sino también a destruir cualquier organización popular autónoma que surgiera en el medio rural. Sin embargo, contrariamente a la década anterior, para fines de 1970 ya había surgido un importante grado de movilización popular. Por consiguiente, el ejército se dedicó a expandir la violencia mucho más que antes, a fin de poder llevar a cabo sus objetivos contrainsurgentes.

Los proyectos de desarrollo rural también fueron apoyados por gobiernos extranjeros y organizaciones privadas. En los últimos años de la década de 1960 la filial de la AID norteamericana en Guatemala comenzó "a darle prioridad principal". Un préstamo de 23 millones de dólares aprobado para el desarrollo cooperativista y la producción de granos básicos fue visto como "la primera vez que recursos sustanciales estaban siendo encaminados al Altiplano" .

El gobierno de Arana menospreciaba el valor de instituciones "socialistas" como las cooperativas, pero estaba dispuesto a permitirle a la AID llevar a cabo el proyecto, media vez las cooperativas no condujeran "al desarrollo de un potencial 'grupo de presión' que se volviera 'ampliamente representativo' en naturaleza y comenzara a ejercer presión política sobre el Gobierno" .

Con la presencia de vastas áreas de bosques vírgenes y un proceso activo de frontera agrícola, podía esperarse una evolución positiva del acceso a la tierra, aún cuando la reforma agraria hubiese sido imposible en base a un desarrollo paulatino de un verdadero mercado de tierras.

De 1955 a 1962, se impulsaron proyectos de colonización con asignación de tierras en propiedad individual a campesinos. Se produjeron procesos de acumulación en manos de grupos sociales no campesinos. De 1963 a 1970, con la creación del INTA y dentro del marco de las políticas impulsadas por la Alianza para el Progreso, se continuó el proceso de colonización con poco impacto sobre la estructura agraria. Durante las décadas de 1970 y 1980 se intensificó la colonización en la parte Norte Baja del país (Alta Verapaz, Sur del Peten, y Franja Transversal del Norte). Pero la Empresa de Fomento y Desarrollo de El Peten (FYDEP) reprodujo y expandió, en su empresa de colonización, la estructura de tenencia polarizada tradicional de Guatemala.

### **III.2.5 LA DECADA DE LOS 80**

A partir de la década del 80, antes el agotamiento en la disponibilidad de tierras estatales susceptibles de entregarse a campesinos demandantes, se empezó a utilizar la compra de tierras. El INTA abandonó los programas de colonización e inició un programa de "Banco de tierras" que tuvo como base la compra y reventa de tierras a grupos organizados. Se promovió el modelo de la "Empresa Campesina Asociativa", en la cual la tierra se entregaba como Patrimonio Agrario Colectivo.

Entre 1984 y 1996, tres programas de compra de tierras se implementaron, el programa de la Fundación del Centavo (FUNDACEN), el Fondo Nacional de Tierras, y un programa impulsado por el FORELAP (Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada).

En relación con la amplitud del problema agrario a nivel del país, este balance es muy poco significativo. Estos programas funcionaron con modalidades distintas, pero todas operaron haciendo compras de fincas a precio de mercado. La FUNDACEN promovió la instalación de productores individuales, con apoyo de la USAID, patrocinado por la AGA y al margen de las organizaciones campesinas. Consistió en un mecanismo de compra, parcelación y venta al crédito de fincas adquiridas en el mercado que permitió la creación de 1400 parcelas de 4 manzanas de promedio cada una. La iniciativa gubernamental fue aún más reducida.

De 1986 a 1989, la Comisión Nacional de Tierras entregó 2430 ha a 1600 familias, preferiblemente en forma colectiva. No pudo después seguir con este mecanismo por falta de recursos.

De 1954 a 1996, numerosas leyes previeron la imposición de las tierras ociosas, e incluso a veces su expropiación, pero ninguna fue realmente aplicada.

### **III.2.6 LOS ACUERDOS DE PAZ**

La firma en 1996 de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca constituye un evento de importancia histórica, que pone fin a un sangriento conflicto interno de más de tres décadas, y abre las puertas para la búsqueda de soluciones a la difícil situación del país, bajo la supervisión y con el apoyo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA.

Los Acuerdos de Paz reconocen que el problema de la tierra constituye una de las causas estructurales de las contradicciones que provocaron el enfrentamiento armado. Varios acuerdos contienen elementos relacionados con la tierra. Retomamos los elementos principales a continuación.

Los Acuerdos reconocen la identidad de los pueblos indígenas y sus derechos, insistiendo en la necesidad de eliminar la discriminación de la cual han sido víctimas. Abren la puerta para avanzar en el reconocimiento de sus normas de regulación social y de su derecho consuetudinario.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce la importancia especial del tema de la tierra, y aporta elementos novedosos, aunque no siempre de manera muy clara.

El compromiso del Gobierno de adoptar o promover "el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias" nos parece ser particularmente importante pero la idea, que viene a romper con el concepto de propiedad absoluta y prepara condiciones para la promoción de mecanismos locales de gestión territorial, es apenas esbozada. Tal como está redactado el acuerdo, el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas concierne

más que todo a los derechos culturales y la parte correspondiente a los derechos sobre la tierra presenta avances que necesitan consolidarse.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece claramente en su introducción la necesidad de "una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos" y la responsabilidad del Gobierno de construir una Guatemala que permita una vida digna para el conjunto de su población. Insiste sobre la necesidad de la participación de todos los sectores a la definición de las políticas, y sobre la importancia de la descentralización de la decisión socioeconómica con transferencia real de recursos económicos gubernamentales a nivel local.

La parte III del acuerdo aborda el tema de la situación agraria y del desarrollo rural. A nivel concreto, contempla como medidas directas de promoción del acceso a la tierra la creación de un Fondo Fideicomiso de Tierras destinado a propiciar "el establecimiento de un mercado transparente de tierras" y el otorgamiento de concesiones de manejo de recursos naturales en conformidad con un uso sostenible de estos mismos.

El acuerdo promueve una reforma legal "que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional; y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo con las necesidades del desarrollo". Esta reforma contempla "simplificar los procedimientos de titulación y registro de los derechos de propiedad y demás derechos reales", crear "una jurisdicción agraria y ambiental" específica, revisar y adecuar la legislación sobre tierras ociosas, proteger las tierras ejidales, municipales. El acuerdo plantea la creación de una instancia que ayude a resolver conflictos sobre la tierra, "el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente,

financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria". Sin enumerar todas las disposiciones contenidas en el acuerdo, vale subrayar que incluye la promoción de un impuesto territorial de fácil recaudación por las municipalidades, para contribuir a des-estimular la tenencia de tierras ociosas y la sub-utilización de la tierra y un aumento significativo del impuesto anual sobre tierras ociosas.

Si los acuerdos apuntan a objetivos esenciales y de trascendental importancia para Guatemala, los medios para lograrlos están todavía en gran parte por construirse. Podemos dudar, en base a la historia del país que se pueda solamente a través de mecanismos de mercado corregir en un corto tiempo las distorsiones de la estructura agraria. El establecimiento de impuestos efectivos sobre la tierra será probablemente difícil, como siempre lo ha sido en una situación social y política como la que prevalece en Guatemala.

### **III.3 FUNDAMENTOS TEÒRICOS Y NORMATIVOS DE LA SITUACIÒN ACTUAL DE LA CERTEZA JURÌDICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

#### **III.3.1 MARCO JURÌDICO LEGAL**

Existe un conjunto de leyes agrarias vigentes entre las cuales mencionamos:

1.- Ley del Fondo de Tierras, Decreto 24-99 del Congreso de la República, su Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo 199-2000 y el Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras entregadas por el Estado, Acuerdo Gubernativo 386-2001 y su reforma contenida en el Acuerdo Gubernativo 684-2003.-

2.- Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria y sus reformas, que fue derogado parcialmente por la Ley del Fondo de Tierras, en cuanto a los artículos I, del 3 al 6, del 83 al 92 y II8, que se referían a la creación del INTA, el Consejo Nacional de

Transformación Agraria, la disponibilidad de las tierras del Estado, lo relativo a Tierras Ociosas, ayuda técnica, financiera y exenciones y la concesión de títulos, respectivamente,-

3.- Decreto 60-70 del Congreso de la República, mediante el cual se declaró de interés público y de urgencia nacional, estableciéndose Zonas de Desarrollo Agrario en el área comprendida dentro de los municipios siguientes: San Antonio Huista, Santa Ana Huista, Nentón, Jacaltenango, San Mateo Ixtatán y Santa Cruz Barillas del departamento de Huehuetenango, Chajul y San Miguel Uspantán en el departamento de El Quiché, Cobán, Chisec, San Pedro Carchá, Lanquin, Senahú, Cahabón y Chahal en el departamento de Alta Verapaz y la totalidad de Izabal. Dicho Decreto prohíbe además la titulación supletoria en dichos municipios así como en la totalidad de los departamentos de Petén e Izabal.

4.- Decreto Ley 67-84 y su Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo I36-85 de fecha 2 de febrero de 1985, que se refiere a la creación y funcionamiento de las Empresas Campesinas Asociativas (ECAS), que es una forma de organización de los campesinos beneficiarios del proceso de transformación agraria.-

5.- Decreto 41-2005 del Congreso de la República, Ley del Registro de Información Catastral.

6.- Decreto Presidencial 1786, Ley Reglamentaria para Trabajos de Agrimensura.

7.- Decreto Ley 141-85, Ley de Titulación Supletoria para el Estado y las municipalidades.

8.- Decreto 27-80 del Congreso de la República, por el cual las fincas privadas cuyos propietarios o herederos legales sea imposible demostrar y legitimar y que estén poseídas y explotadas en forma comunitaria, se pueden inscribir a favor de las personas que las posean.

### **III.3.2 MARCO INSTITUCIONAL**

Dentro del marco Institucional necesario para la Regularización de Tierras propiedad del Estado podemos mencionar una trilogía de Instituciones las cuales no son excluyentes sino vinculantes en su funcionamiento siendo estas el Fondo de Tierras específicamente la Dirección de Regularización, el Registro de información Catastral y los Registros de la Propiedad de Inmueble.

No obstante para lograr la certeza y seguridad jurídica de la propiedad, tenencia y uso de la tierra, se requiere de la actuación ordenada y coordinada de una serie de instituciones, procesos y sistemas para determinar, registrar y difundir información sobre la propiedad y uso de la tierra en apoyo al ordenamiento y manejo del territorio.

Bajo este contexto institucional, el Consejo Directivo del RIC durante el año 2008, conoció y aprobó la suscripción de 14 convenios de cooperación, en los cuales se establecen las funciones y responsabilidades de cada institución, siendo estos convenios los siguientes:

- Centro Universitario de Nororiente.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas.
- Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.
- Dirección General de Patrimonio Cultural y Nacional del Ministerio de Cultura y Deportes.
- Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Fondo de Tierras.
- Instituto Geográfico Nacional.
- Instituto Nacional de Administración Pública.
- Instituto Nacional del Bosques.
- Mercy Corps.
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación.

- Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado.
- Registro General de la Propiedad.
- Secretaría de Asuntos Agrarios.

El Fondo de Tierras fue creado como una Institución descentralizada del Estado, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos, atribuciones y funciones que le asigna el Decreto 24-99 del Congreso de la República, así como para cumplir con los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.-

En esa virtud, el Fondo de Tierras tiene facultades para aplicar las leyes vigentes anteriormente indicadas, con el objeto de:

- a) Definir y ejecutar la política relacionada con el acceso a la tierra;
- b) Administrar los programas de financiamiento público orientados a facilitar diversas formas el acceso a tierras productivas en propiedad a campesinos y campesinas en forma individual u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente,
- c) Promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento para la compra de tierras por parte de los grupos beneficiarios;
- d) Definir la política y promover programas para facilitar el acceso de las mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos.-

Para el cumplimiento de sus fines, el Fondo de Tierras, tiene la libre disponibilidad sobre las fincas rústicas con vocación agropecuaria, forestal e hidrobiológica inscritas en el Registro de la Propiedad a favor del Estado. Se exceptúan las áreas declaradas como áreas protegidas y las de reserva nacional.

Sobre las fincas que se recuperen después del proceso de Regularización de expedientes y tenencia de la tierra que fueron entregadas por el Estado en cualquier parte del territorio nacional, en aplicación de los Decretos 1551, 60-70, 38-

71 y 48-72, todos del Congreso de la República, éste último que contenía la Ley de Adjudicación, Tenencia y Uso de la Tierra en El Petén, que fue derogada totalmente al entregar en vigencia la Ley del Fondo de Tierras. Las tierras que se adquieran con financiamiento de carácter internacional y donativos destinados a los proyectos del Fondo de Tierras. Las tierras rurales que durante el proceso catastral debidamente finalizado y que no estén inscritas a favor de particulares en el Registro de la Propiedad, serán inscritas a favor del Estado, para que el mismo las traslade al Fondo de Tierras. Las tierras que se adquieran con recursos provenientes de la venta de excesos de conformidad con el capítulo X del Decreto 1551. Las tierras adquiridas por el Estado de conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de la República y que sean trasladadas posteriormente al Fondo de Tierras. Las tierras que adquiera el Estado a través del Fondo de Tierras, por cualquier título. Los bienes muebles o inmuebles que por herencia, legado o donación u otro título legal le sean transferidos.-

El Fondo de Tierras, en cumplimiento de las leyes vigentes que está aplicando a efecto de cumplir con sus fines y objetivos, también se encuentra realizando la Regularización de Procesos de Adjudicación de Tierras del Estado, es decir analizando, revisando y actualizando los expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado para determinar el cumplimiento de los Decretos 1551, 60-70 y 38-71, todos del Congreso de la República y sus reformas, persiguiendo como objetivo que los beneficiarios cumplan con los requisitos legales y puedan formalizar su adjudicación y disponer en propiedad de la tierra adquirida. Dicho proceso de Regularización, se hace sobre la situación de todos los expedientes y la tenencia de la tierra entregada por el Estado entre el 11 de octubre de 1962 y el 23 de junio de 1999, fecha en que entró en vigencia la Ley del Fondo de Tierras, incluyendo la recuperación de la tierra irregularmente adjudicada, mediante acciones técnicas y jurídicas.- En dicho proceso también se debe cumplir con el procedimiento de medida legal de terrenos baldíos, hasta su inscripción a favor de la Nación y posterior adjudicación a favor de los comuneros asentados en esos terrenos, de

conformidad con el Decreto Presidencial 1786, Ley Reglamentaria para trabajos de Agrimensura. Y atender las solicitudes de las comunidades relacionadas con la inscripción de fincas particulares, en aplicación del Decreto 27-80 del Congreso de la República.-

Lo novedoso de la Ley del Fondo de Tierras, es que a los beneficiarios ya no se les adjudican las tierras en forma provisional ni se extienden títulos también provisionales como tradicionalmente lo hacia el INTA, la nueva Ley faculta al Fondo de Tierras a otorgar escrituras a los beneficiarios para su inscripción registral a favor de los mismos, aún cuando éstos no hayan terminado de pagar sus tierras, teniendo la propiedad como únicas limitaciones la reserva de dominio o la hipoteca.-

En ese orden de ideas se ha trabajado interinstitucionalmente logrando los siguientes resultados:

### **III.3.2.1 REGULARIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE FRAY BARTOLOMÉ DE LAS CASAS**

Durante el último trimestre del año dos mil ocho, conjuntamente entre el Fontierras y el Registro de Información Registral se iniciaron los procesos de planificación, coordinación e implementación del proceso de conformación de expedientes catastrales para la regularización de tierras del Estado. Esta primera etapa incluyó la implementación de un plan de comunicación y sensibilización de los adjudicatarios y potenciales adjudicatarios del Fondo de Tierras para su integración al proyecto.

En el año 2008 se establecieron 2087 expedientes activos respecto a los diferentes procesos de regularización, el 80% de los mismos corresponden a gestiones de adjudicación. El 20% de expedientes restantes corresponden a gestiones de liberación de tutela, escrituración, cancelaciones de reserva de

dominio, patrimonio familiar, tutela del Estado, cesiones de derechos y sucesiones hereditarias entre otros.

### **III.3.2.2 TITULACIÓN DE PREDIOS EN PETÉN**

En el año 2008 dentro del Proceso de Regularización de Tierras en Petén, se realizó la entrega de un total de 2,625 títulos de propiedad. De esta manera, seguimos construyendo la seguridad jurídica de la tierra y proveyendo de certeza jurídica a los titulares catastrales en dicho departamento.

El total de títulos de propiedad entregados durante el año 2008 en el departamento de Petén por jurisdicción municipal; sobresaliendo los municipios siguientes: En primer lugar, el municipio de Poptún con 707, equivalente a 26.93% del total de títulos entregados en el año 2008; en segundo lugar, el municipio de San Francisco con 648, equivalente a 24.69%; en tercer lugar, el municipio de Dolores con 458, equivalente a 17.45%; en cuarto lugar, el municipio de Flores con 242, equivalente a 9.22%; seguidamente, en menores porcentajes los municipios de San Luis con 171, equivalente a 6.51%; La libertad con 127, equivalente a 4.84%; y, por último, los municipios de Santa Ana con 90, equivalente a 3.43%; Melchor de Mencos con 80, equivalente a 3.05%; San Andrés con 63, equivalente a 2.40%; Sayaxché con 23, equivalente a 0.88%; San Benito con 14, equivalente a 0.53%; y, San José con 2, equivalente a 0.08%. Dichos porcentajes pueden observarse en la gráfica siguiente.

Se llevaron a cabo ó eventos públicos para la entrega del total de 2,625 de títulos de propiedad, los cuales, se realizaron en los municipios y fechas que se detallan a continuación.

En las entregas realizadas en el municipio de San Francisco el 13 de julio y en la de Poptún el 14 de noviembre del año 2008, se contó con la presencia del Presidente Constitucional de la República de Guatemala Ingeniero Álvaro Colom

Caballeros y el Director Nacional del Registro de Información Catastral Ingeniero José Manuel Álvarez Girón.

Como esfuerzo conjunto el Registro de Información Catastral y el Registro General de la Propiedad, han desarrollado una serie de talleres y reuniones de trabajo en las cuales se ha definido y consensado los principales aspectos a tomar en cuenta, en el desarrollo de la plataforma electrónica para el sistema registro catastro, así como los procedimientos para compartir información de ambas instituciones, para análisis del proyecto de reglamento del RIC como registro público.

Se han logrado importantes avances en documentación de análisis de operaciones a nivel de comisión Registro General de la Propiedad y el Registro de Información Catastral, en cuanto a categorización de casos de predios para evaluar desde el punto de vista legal y operativo su inscripción en RGP y RIC.

#### **III.4 ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA CERTEZA JURÍDICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

La problemática agraria que se vive en Guatemala no puede ser comprendida en todas sus dimensiones si no se acude a la historia para encontrar y entender las raíces de las que se desprende tan agudo problema. Tanto en el pasado colonial como en el republicano se pusieron en marcha una serie de mecanismos jurídicos que favorecieron la consolidación de determinadas estructuras de propiedad de la tierra, a partir de las cuales se construyó cierta legitimidad, de la que se derivaron determinadas relaciones económicas, políticas y sociales.

El presente del país continúa atado a la tierra en la medida en que un alto porcentaje de la población depende – y necesita - de la tierra para su precaria subsistencia. En los últimos años se ha recrudecido la tendencia a deslegitimar las demandas y protestas campesinas señalándolas como desestabilizadoras del

sistema. Tal tendencia, por parte de los sectores empresariales y los medios de comunicación, evidencian la centralidad que tiene en Guatemala la problemática agraria

Las discusiones que en el ámbito político nacional hasta hace pocos años han girado en torno a la adhesión al Tratado de Libre Comercio, enfocándose en las eventuales posibilidades que éste pueda ofrecer al país para enfrentar de manera competitiva los retos que las nuevas coordenadas económicas globalizadoras están imponiendo a nuestra débil e inestable economía, anclada aún en un modelo y estructuras concentradoras y excluyentes que, además manifiestan señales inequívocas de crisis.

En esta discusión se enfrentan dos visiones, dos apuestas, que si bien podrían coincidir en cuanto a que el objetivo a largo plazo en ambas es asegurar un futuro mejor para el país, difieren radicalmente en cómo alcanzarlo y, en consecuencia, en los resultados que se vayan dando a lo largo de dicho proceso.

Afirman que la modernización de las actividades productivas es imperativa pero los escenarios en donde ésta ha de producirse no suponen la transformación radical de las estructuras productivas – sobre todo las de la propiedad de la tierra – como una premisa para alcanzar tal modernización. Las propuestas que para el desarrollo económico del país han sido formuladas desde esta perspectiva no hacen sino fortalecer las tendencias seculares concentradoras y acumuladoras de los recursos, así como de las ganancias. Se están promocionando rubros como el turismo, la ampliación y modernización de la infraestructura vial y de comunicaciones y la explotación de yacimientos minerales por considerarlos como potenciales generadores de empleo.

Hasta ahora se ha constatado que en Guatemala existe una imposibilidad, casi estructural, para dialogar de manera directa y sin conflictos sobre esta y otras problemáticas. Tal dificultad no es únicamente resultado de la renuencia del

Estado y de los sectores empresariales, como tampoco porque los campesinos carezcan de propuestas que vayan más allá de los planteamientos que insisten en la necesaria transformación de las estructuras de propiedad de la tierra. Ésta se explica, sobre todo, a partir de variables históricas, tanto estructurales como mentales, construidas y reproducidas a lo largo del tiempo, y que ejercen un peso e incidencia que no son valorados ni identificados en toda su dimensión en este difícil debate inconcluso.

En el ámbito estructural, el Estado – tanto colonial como republicano – siempre ha privilegiado los intereses de los grupos dominantes, dando como resultado una constante adecuación de su ser y existir a dichos intereses. De tal manera que las sucesivas políticas estatales puestas en funcionamiento en Guatemala siempre han sido elaboradas desde la óptica e intereses dominantes. Y, como se verá más adelante, el fruto de esta relación simbiótica Estado-grupos dominantes, ha sido una permanente imposición de estructuras económicas, políticas, sociales y culturales excluyentes y discriminadoras.

En tal sentido, podemos afirmar que la sociedad guatemalteca ha sido construida, desde el punto de vista de su proceso histórico, el primero, consolidado durante el período colonial y mantenido con bastante estabilidad a lo largo de los primeros setenta años del siglo XIX, se anudó a partir de la dualidad propiedad comunal–propiedad privada de la tierra. Y el segundo, estructurado a partir de la reforma liberal de 1871 y con plena vigencia hasta la actualidad en torno al binomio latifundio–minifundio. En ambos, se trata no sólo de una determinada modalidad de tenencia de la tierra sino, también, de formas, mecanismos, prácticas y relaciones económicas, políticas y sociales que giran en torno a estos ejes que han llevado a la sociedad guatemalteca a funcionar y reproducirse de manera antagónica, sustentados y legitimados en las formas estatales dentro de las que se conformaron y reprodujeron, con efectos diferenciadores y excluyentes profundos en la población campesina y, sobre todo, la indígena.

No obstante lo anterior en Guatemala únicamente se cuenta con leyes sustantivas que no otorgan garantía ni certeza jurídica a la Tierra en Guatemala, es decir que el ordenamiento jurídico no cuenta con un código procesal agrario y mucho menos con una jurisdicción agraria que se encargue de regular y atender la conflictividad y los problemas derivados de las relaciones que se establecen en las cuestiones agrarias entre diversos actores.

El Acuerdo de Paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece, en su literal “e” Marco Legal y Seguridad Jurídica, la conveniencia de: “b) Promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial, mediante la emisión de la ley correspondiente por el Congreso de la República”.

Asimismo, al Acuerdo sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en el acápite sobre Protección Jurídica de los Derechos de las Comunidades Indígenas establece: “la necesidad del desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas, la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias. Promover el aumento del número de juzgados para atender los asuntos de tierra y agilizar procedimientos para la resolución de dichos asuntos”. Así como promover la más amplia divulgación dentro de las comunidades indígenas de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles

En el Acuerdo anteriormente mencionado, se exige la instalación de los Tribunales Agrarios, en línea con el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, introducido en nuestro régimen jurídico después de su aprobación y ratificación.

Las disposiciones citadas justifican la necesidad de establecer la jurisdicción agraria, que debe promoverse mediante una reforma legal que defina un marco

jurídico seguro, simple y accesible a toda la población, sobre las cuestiones Agrarias. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos Reales, así como también los trámites y procedimientos administrativos y judiciales. Esto supone disponer de un soporte jurisdiccional y la capacitación no solo de los operadores de justicia, sino también la sensibilización de la población en general para garantizar la aplicación de las leyes específicas y la celeridad de la administración de justicia en materia Agraria.

Las anteriores consideraciones plantean la importancia de contar con la legislación y tribunales adecuados, y la no menos importante legitimación y capacitación de los operadores de la Justicia Agraria, así como una primera divulgación del derecho agrario y la sensibilización que forman parte de la agenda de paz en materia de justicia.

Una revisión del marco organizativo y legal de lo que constituye el agro Guatemalteco, permite constatar que este sector se caracteriza por la debilidad de las instituciones que lo regulan; políticas sectoriales inadecuadas y falta de orientación para la resolución de conflictos; capacidad de las organizaciones débiles y desarticulación organizativa. Estas condiciones limitan la eficacia de las respuestas estatales ante la conflictividad agraria, inciden sobre las percepciones del agro que afectan a la sociedad en su conjunto y, en consecuencia, deslegitiman las instituciones del Estado y la posibilidad real de la solución de conflictos agrarios.

### **III.5 PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS Y DE GESTIÓN**

Fortalecer los derechos de propiedad ha sido y sigue siendo uno de los enfoques principales para lograr el desarrollo y la credibilidad en el Estado. El derecho de propiedad es uno de los derechos fundamentales del hombre. Se argumenta que

los derechos de propiedad incentivan a las familias a invertir, y generalmente también les proporciona mejor acceso al crédito.

Los derechos de propiedad incluyen el fortalecimiento de las organizaciones que los respaldan, las cuales son las responsables del proceso de titulación, y Regularización (Fondo de Tierras, Registro General de la Propiedad por mencionar algunas).

Varias de estas políticas son precisamente las que se están tratando de implementar en Guatemala, con el proceso de Regularización y saneamiento de la propiedad, el levantamiento catastral, a través de la creación del Registro de Información Catastral, el fortalecimiento del registro de la propiedad, son algunos de los avances dentro de la política agraria que hemos podido ver a través de los años.

Se ha llegado a considerar que la ineficiencia y corrupción del Instituto Nacional de Transformación Agraria, además de la represión contra la población de las áreas rurales de Guatemala, durante 36 años del conflicto armado interno, estimularon los procesos de usurpación y despojo de la tierra y la entrega ilegal de las mismas a grandes terratenientes, militares, funcionarios públicos o políticos. Lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica para aquellas familias que han estado asentadas en terrenos propiedad del Estado y aun no se les han otorgado.

Los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, dieron origen a la creación del "Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz" en 1997, para atender las primeras solicitudes de crédito para la compra de tierras productivas; especialmente población desmovilizada y retornada.

Durante ese mismo año, se creó la Comisión Paritaria sobre Derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, COPART, conformada por delegados de

gobierno y dirigentes de más de trescientas cincuenta organizaciones indígenas y campesinas, quienes desarrollaron el anteproyecto de lo que hoy constituye la "Ley del Fondo de Tierras".

De esa manera y en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se sienta un precedente en la historia mediante el fortalecimiento del Fondo de Tierras; creada con autonomía funcional que implica la potestad institucional legal para definir las políticas, y administrar sus recursos con independencia sin más limitaciones que las establecidas por las leyes del país.

Al Fondo de Tierras le corresponde la administración de los programas de financiamiento público orientados a facilitar el acceso a tierras productivas a campesinos y campesinas en forma individual u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente. Y por otro lado, regularizar la situación de las tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado desde 1962.

Esta misma ley reconoce como órgano superior de la institución al Consejo Directivo, en donde están representados: el gobierno, sector agrícola, cooperativo y las organizaciones indígenas y campesinas; siendo esta la primera vez en la historia donde un ente colegiado define las políticas de acceso a la tierra y desarrollo socioeconómico en el campo.

La ley del Fontierras reconoce que el objetivo de la Regularización de tierras está ligado a generar certeza jurídica, a través de la formalización de adjudicaciones para disponer en propiedad de las tierras adquiridas, así como aumentar la disponibilidad de las mismas para su adjudicación, a través de la recuperación de tierras ilegalmente asignadas.

En la necesidad de generar certeza jurídica sobre la posesión de la tierra, se encuentra el objetivo de fortalecer y agilizar el mercado, ensalzándose el derecho a la propiedad privada.

Para tal función en un principio el Fondo de Tierras, contaba con 14 Delegaciones cada una dotada de su respectivo Delegado Departamental, Asistente Profesional, Secretaria y Conserje; las cuales se encontraban en lugares estratégicos del territorio nacional, pudiendo mencionar: Nebaj en el Quiché, Huehuetenango, La Blanca en Ocosingo, San Marcos, Quetzaltenango, La Máquina en Suchitepequez, Nueva Concepción y Escuintla, Alta Verapaz, Fray Bartolomé de las Casas, Jutiapa, Izabal, el Peten (incluyendo una en Sayaxche y Poptun) y en la ciudad capital.

Sin embargo por una reestructuración Administrativa de esas catorce delegaciones las redujeron a 5 creando Delegados Regionales, quedando únicamente: Quetzaltenango, Escuintla, Izabal, Alta Verapaz, y la ciudad Capital que trabaja a través de equipos móviles (conformados por un Asesor Jurídico, un Ingeniero Agrónomo, un analista socioeconómico y un analista jurídico.)

En virtud de esa reorganización administrativa, las metas planteadas y los logros alcanzados bajaron considerablemente, (de acuerdo a lo planificado y estipulado en el artículo 47 de la Ley del Fondo de Tierras y el artículo 49 de su Reglamento el proceso de Regularización de toda la republica deberá hacerse en un período de 10 años a partir de la vigencia de dicha ley es decir que debería de finalizar para el año 2008) ya que concentrar el trabajado de aproximadamente 40 personas en 5, es una idea bastante ilógica.

En esa virtud a principios del presente año, se contrataron nuevamente 5 Delegados, abriendo algunas de las oficinas, pero únicamente como Sub-delegaciones, las cuales no cuentan con ninguna autonomía, lo que ocasiona retrasos en la substanciación de los procesos.

Como es de todos conocido las instituciones estatales siempre han cobrado fama por la burocracia y centralización de sus servicios, desgraciadamente el Fondo de Tierras, ahora no es la excepción, ya que no obstante contar con Delegaciones en

todo el territorio nacional, los expedientes deben recorrer un largo camino para llegar a su destino, lo que ocasiona retraso, pérdida de tiempo y esfuerzo.

Sin embargo este no es uno de los principales problemas que afronta el proceso de Regularización, en estos momentos, es importante recalcar que todos los documentos con que se trabaja en las delegaciones son "Herencia", del Instituto Guatemalteco de Transformación Agraria el famoso INTA, el cual tiene una historia de desmanes, abusos y corrupción lo que hace aún más lento el trabajo de los Delegados, en virtud de que hay que revisar con pinzas cada una de las solicitudes presentadas en virtud de que muchas veces las personas beneficiadas con las tierras, no son realmente quienes las poseen y necesitan.

A pesar de que el programa de Regularización estaba destinado a ser autosostenible, en la práctica se han enfrentado problemas para que las familias y comunidades rurales en situación de pobreza y pobreza extrema puedan hacer frente a la parte de los costos de la Regularización que legalmente les corresponde asumir.

Graves problemas internos como por ejemplo la baja calidad de los resultados de los estudios técnicos, destinados a la correcta identificación tanto de las tierras, como de los individuos y sus calidades como solicitantes. Graves problemas externos, sobre todo para los Delegados quienes han sido sometidos a presiones y amenazas por parte de grandes propietarios, para que el trabajo de Regularización, no afecte a sus intereses.

A las propias deficiencias del Programa de Regularización de Tierras, viene a sumarse el hecho de que el Registro General de la Propiedad ha dado muestras de fragilidad y corrupción (se han dado casos de hasta cuádruple titulación). Si consideramos además, que los libros de titulación de propiedad del INTA son distintos a los libros de registro de escritura pública, se conforma un panorama poco alentador de apoyo institucional a la Regularización de tierras en Guatemala.

Y en virtud de que Guatemala es uno de los pocos países latinoamericanos que se siguen caracterizando por la alta importancia que la actividad agropecuaria representa, tanto económica como socialmente, es por lo que es de urgencia nacional, realizar las reformas de ley, para darle autonomía tanto funcional como económica a todas las Delegaciones del país y lograr un avance en el proceso de Regularización.

## **CAPITULO IV**

### **PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**

El estudio de campo de la presente investigación fue realizada a través de entrevista a Informantes Clave, realizando un total de 14 entrevistas de la siguiente forma:

1. Fondo de Tierras de dicha entidad se entrevistó a:
  - a. Subgerente
  - b. Director de Regularización
  - c. Coordinador de Sedes Regionales y Equipos Móviles
  - d. Coordinador Regional
  - e. Delegado de Regularización
  - f. Coordinador del Área Técnica de Regularización
  - g. Coordinador de Asistencia Técnica
  - h. Asesoría Jurídica.
  
2. Registro de Información Catastral, de dicha entidad se entrevistó a:
  - a. Encargado de gestión de calidad.
  - b. Asesoría Jurídica
  
3. Registro de la Propiedad:
  - a. Registrador Auxiliar
  - b. Asesor del Registro Auxiliar
  - c. Asesoría Jurídica
  
4. Ministerio de Agricultura.
  - a. Asesor del despacho ministerial.

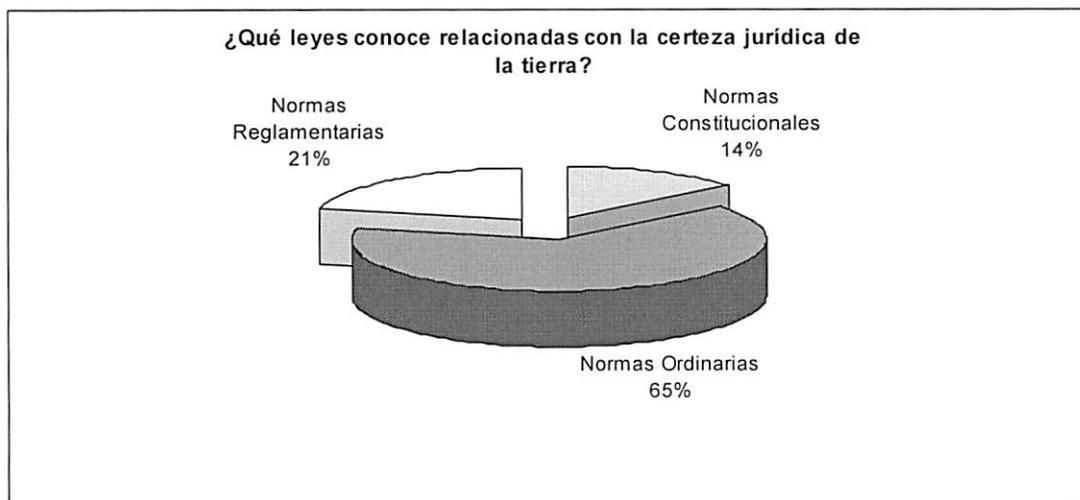
**a. MARCO JURÌDICO-LEGAL:**

**Cuadro No. 1**

| 1. ¿Qué leyes conoce relacionadas con la certeza jurídica de la tierra? |    |
|---|----|
| Normas Constitucionales   | 2  |
| Normas Ordinarias   | 9  |
| Normas Reglamentarias   | 3  |
| Total:  | 14 |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

**Gráfica No. 1**



Fuente: Entrevista a informantes clave.

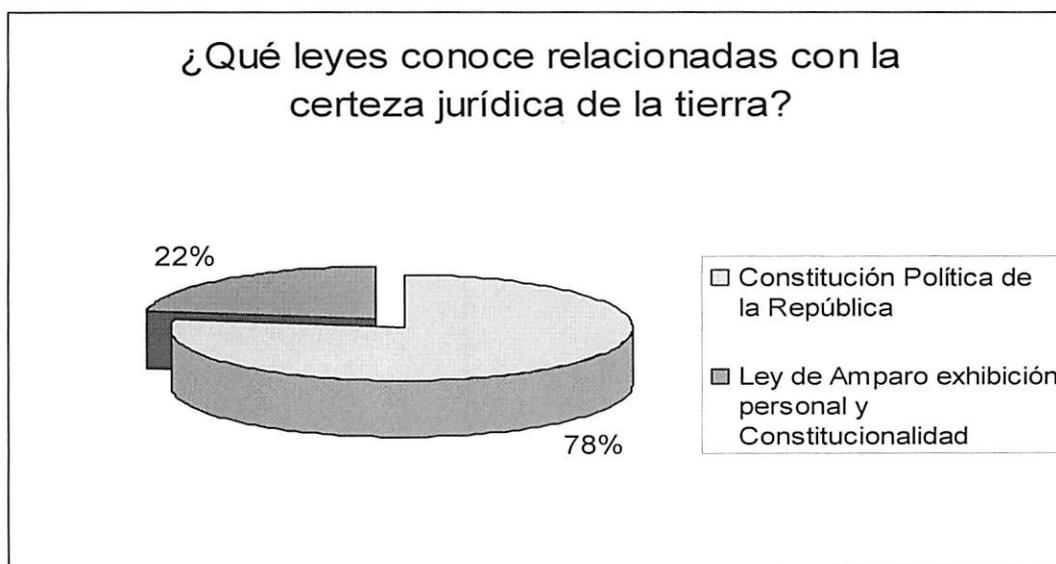
Con relación al primer cuestionamiento realizado en la entrevista, se solicitó se jerarquizara la normativa que se conociera relacionada con la certeza jurídica de la tierra, tomando en cuenta que la Constitución Política de la República de Guatemala es la norma suprema o Carta Magna, de la cual se deriva todo el ordenamiento interno de nuestro país, los entrevistados indicaron que conocían dos leyes constitucionales entre ellas la propia Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, 9 normas ordinarias y 3 reglamentarias que se relacionan de forma directa con la certeza jurídica de a tierra.

## Cuadro No. 2

| 1. ¿Qué leyes conoce relacionadas con la certeza jurídica de la tierra? |        |
|---|--------|
| CONSTITUCIONALES  | NUMERO |
| Constitución Política de la República                                   | 14     |
| Ley de Amparo exhibición personal y Constitucionalidad                  | 4      |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

## Gráfica No. 2



Fuente: Entrevistas a informante clave.

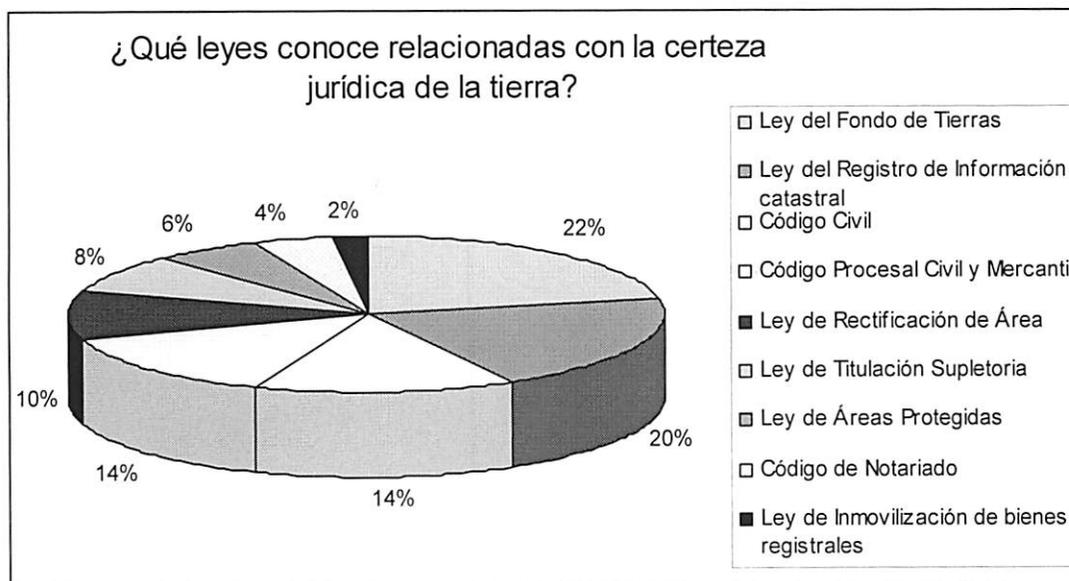
Como se puede observar el 78% de los informantes clave entrevistados indicó que conoce como norma de carácter constitucional que se relaciona de forma directa con la certeza jurídica de la tierra a la Constitución Política de la República de Guatemala, un 22% de los encuestados manifestó que otra Ley que se relacionaba directamente con la certeza jurídica de la tierra es la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

**Cuadro No. 3**

| 1. ¿Qué leyes conoce relacionadas con la certeza jurídica de la tierra? |        |
|---|--------|
| ORDINARIAS  | NUMERO |
| Ley del Fondo de Tierras  | 11     |
| Ley del Registro de Información catastral                               | 10     |
| Código Civil  | 7      |
| Código Procesal Civil y Mercantil                                       | 7      |
| Ley de Rectificación de Área  | 5      |
| Ley de Titulación Supletoria  | 4      |
| Ley de Áreas Protegidas   | 3      |
| Código de Notariado   | 2      |
| Ley de Inmovilización de bienes registrales                             | 1      |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

**Gráfica No. 3**



Fuente: Entrevistas a informante clave.

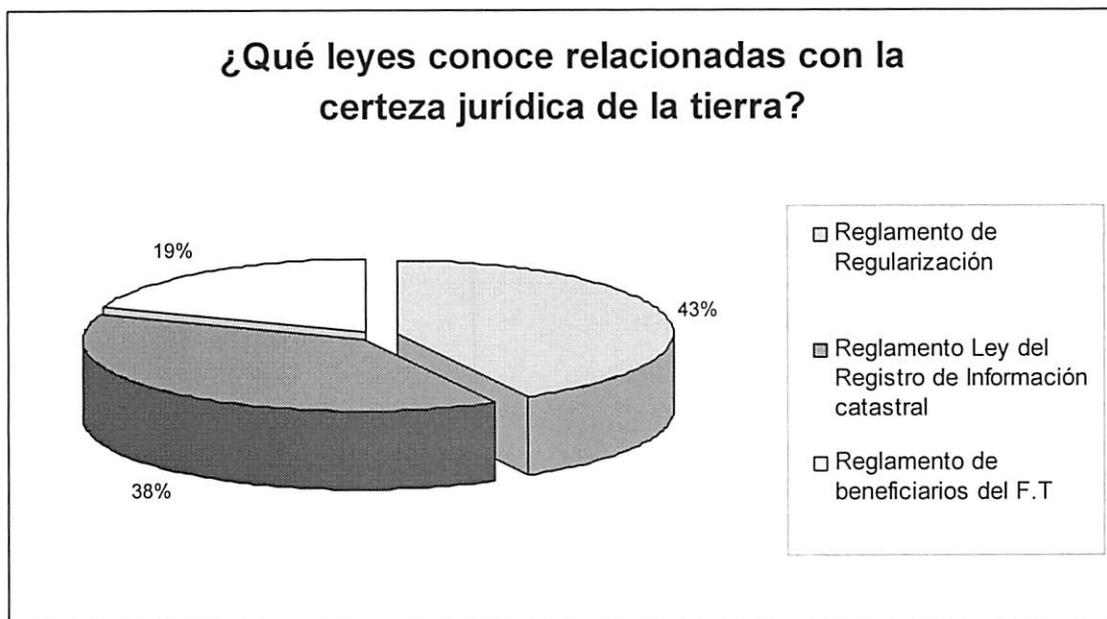
De conformidad con la jerarquía de las normas jurídicas en el segundo peldaño de importancia tenemos a la normativa ordinaria, entre ellas los entrevistados indicaron que conocían no menos de 9 leyes ordinarias mencionando en primer lugar a la Ley del Fondo de Tierras y a la Ley del Registro de Información Catastral con un 22% y 20% con un 14% mencionan al Código Civil y Código Procesal Civil y Mercantil.

**Cuadro No. 4**

| 1. ¿Qué leyes conoce relacionadas con la certeza jurídica de la tierra? |        |
|---|--------|
| REGLAMENTARIAS  | NUMERO |
| Reglamento de Regularización  | 11     |
| Reglamento Ley del Registro de Información catastral                    | 10     |
| Reglamento de beneficiarios del F.T                                     | 5      |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

**Gráfica No. 4**



Fuente: Entrevistas a informante clave.

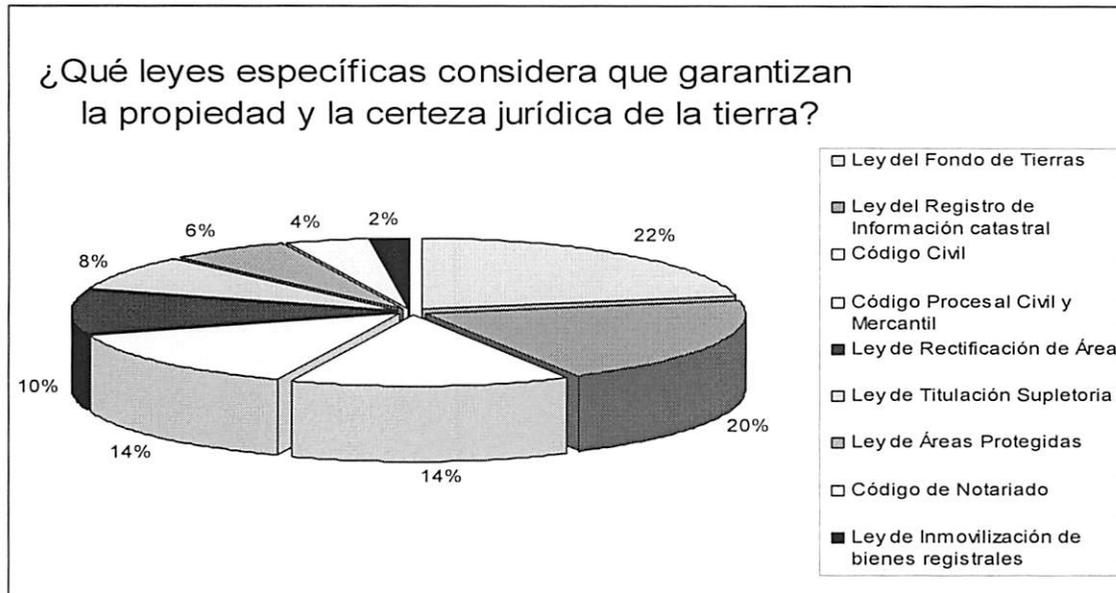
En el tercer peldaño de la jerarquía de las normas o de la pirámide jurídica como se conoce en el ámbito legal, encontramos a las normas reglamentarias, cuya función es la de viabilizar los mandatos contenidos en las normas ordinarias, los entrevistados indicaron que únicamente conocían tres reglamentos que se relacionan directamente con la certeza jurídica de la tierra entre ellos con un 43% indican que se encuentra el Reglamento de Regularización de Tierras del Estado, un 38% nos mencionan al Reglamento del Registro de Información Catastral y un 19% mencionan al Reglamento de beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras.

**Cuadro No. 5**

| <b>2. ¿Qué leyes específicas considera que garantizan la propiedad y la certeza jurídica de la tierra?</b> |               |
|--|---------------|
| <b>RESPUESTA</b>   | <b>NUMERO</b> |
| Ley del Fondo de Tierras   | 11            |
| Ley del Registro de Información catastral  | 10            |
| Código Civil   | 7             |
| Código Procesal Civil y Mercantil  | 7             |
| Ley de Rectificación de Área   | 5             |
| Ley de Titulación Supletoria   | 4             |
| Ley de Áreas Protegidas  | 3             |
| Código de Notariado  | 2             |
| Ley de Inmovilización de bienes registrales  | 1             |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

Gráfica No. 5



Fuente: Entrevistas a informante clave.

El 22% de los informantes clave entrevistados indicaron que la ley específica que tiene por objeto garantizar la propiedad y la certeza jurídica de la tierra es la Ley del Fondo de Tierras, en un 20% consideran que es la Ley del Registro de Información Catastral; con un 14% nos mencionan al Código Civil y al Código Procesal Civil y Mercantil, con un 10% nos indican la Ley de Rectificación de área y también un 6% indican la Ley de Titulación Supletoria.

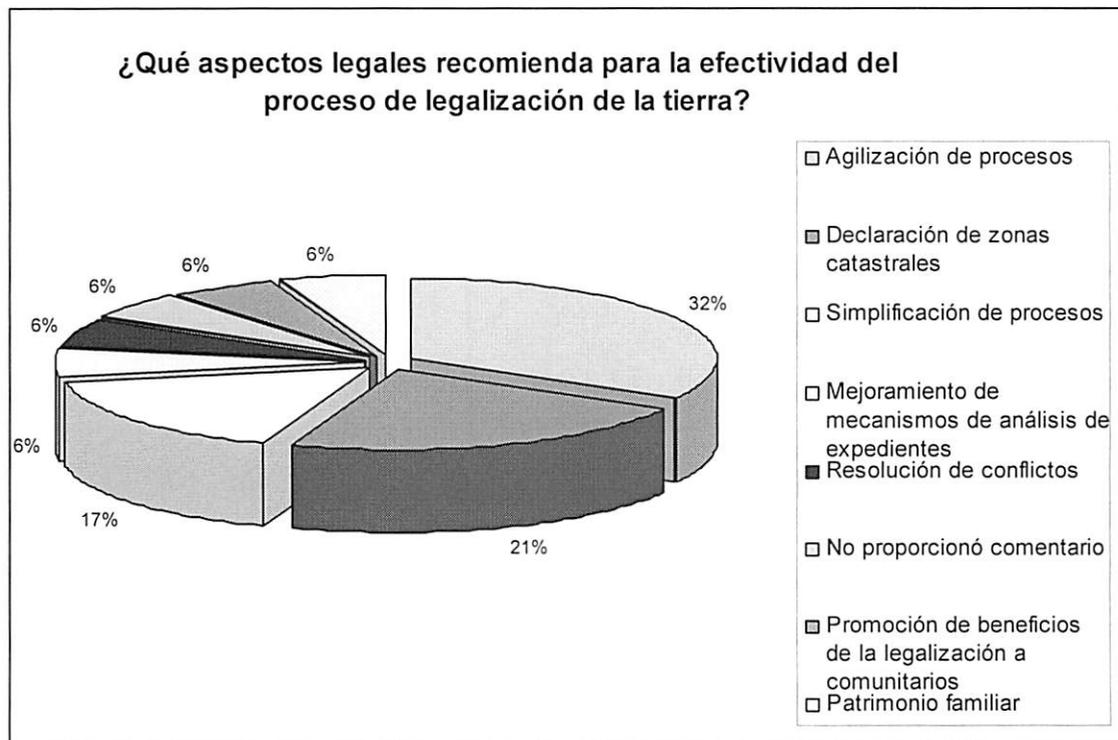
**Cuadro No. 6**

| 3. ¿Qué aspectos legales recomienda para la efectividad del proceso de legalización de la tierra? |        |
|---|--------|
| RESPUESTAS  | NUMERO |
| Agilización de procesos   | 6      |
| Declaración de zonas catastrales  | 4      |
| Simplificación de procesos  | 3      |
| Mejoramiento de mecanismos de análisis de expedientes   | 1      |
| Resolución de conflictos  | 1      |
| No proporcionó comentario   | 1      |
| Promoción de beneficios de la legalización a comunitarios   | 1      |
| Patrimonio familiar   | 1      |

Fuente:

Entrevistas a informante clave.

**GRÁFICA No. 6**



Fuente: Entrevistas a informante clave.

El 32% de los informantes clave indicó que se deben agilizar los procesos, un 21% indicó que es necesaria la declaración zonas catastradas, un 17% indica que hay que mejorar los mecanismos de análisis de expedientes y con un 6% indican que se deben resolver los conflictos existentes, promocionar los beneficios de la legalización de tierras a comunitarios o bien otorgarlos a través de la figura de patrimonio familiar.

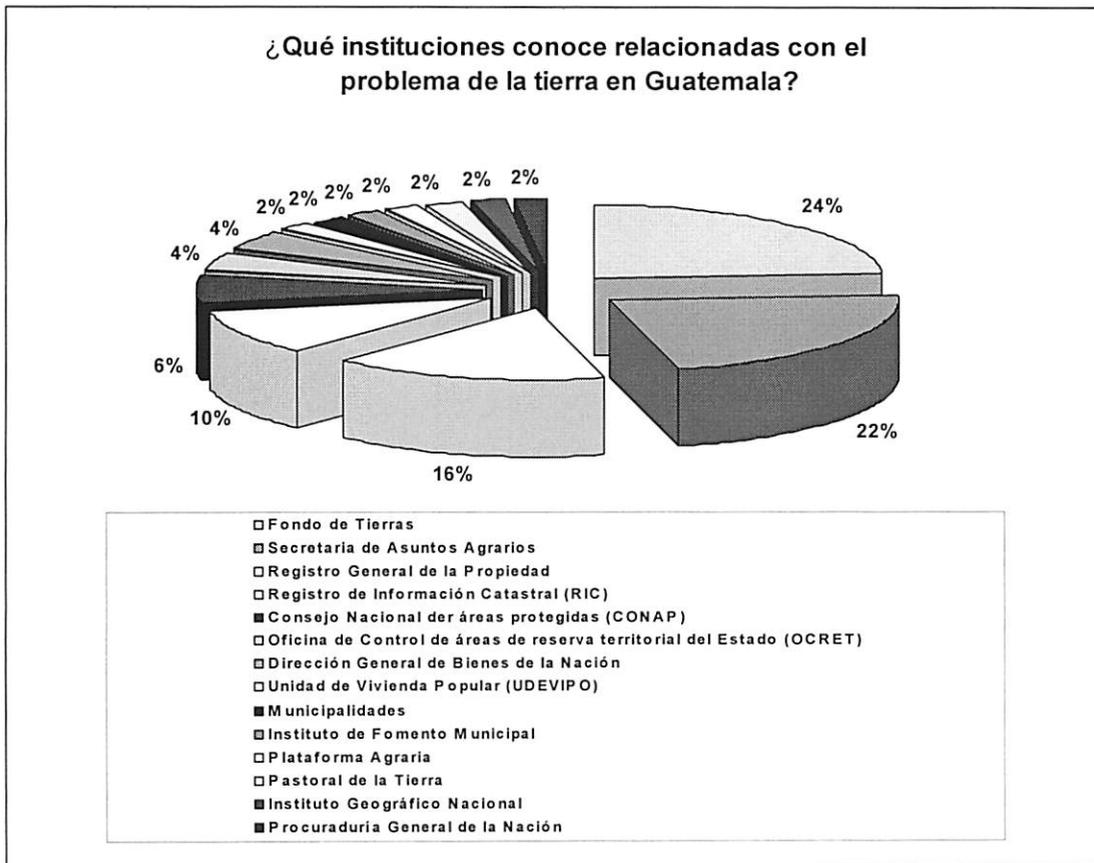
## b. A SPECTOS INSTITUCIONALES

**Cuadro No. 7**

| <b>1. ¿Qué instituciones conoce relacionadas con el problema de la tierra en Guatemala?</b> |               |
|---|---------------|
| <b>INSTITUCIONES</b>  | <b>NUMERO</b> |
| Fondo de Tierras  | 12            |
| Secretaria de Asuntos Agrarios  | 11            |
| Registro General de la Propiedad  | 8             |
| Registro de Información Catastral (RIC)   | 5             |
| Consejo Nacional der áreas protegidas (CONAP)   | 3             |
| Oficina de Control de áreas de reserva territorial del Estado (OCRET)                       | 2             |
| Dirección General de Bienes de la Nación  | 2             |
| Unidad de Vivienda Popular (UDEVIPO)  | 1             |
| Municipalidades   | 1             |
| Instituto de Fomento Municipal  | 1             |
| Plataforma Agraria  | 1             |
| Pastoral de la Tierra   | 1             |
| Instituto GeoGRÁFICA Nacional   | 1             |
| Procuraduría General de la Nación   | 1             |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

Gráfica No. 7



Fuente: Entrevistas a informante clave.

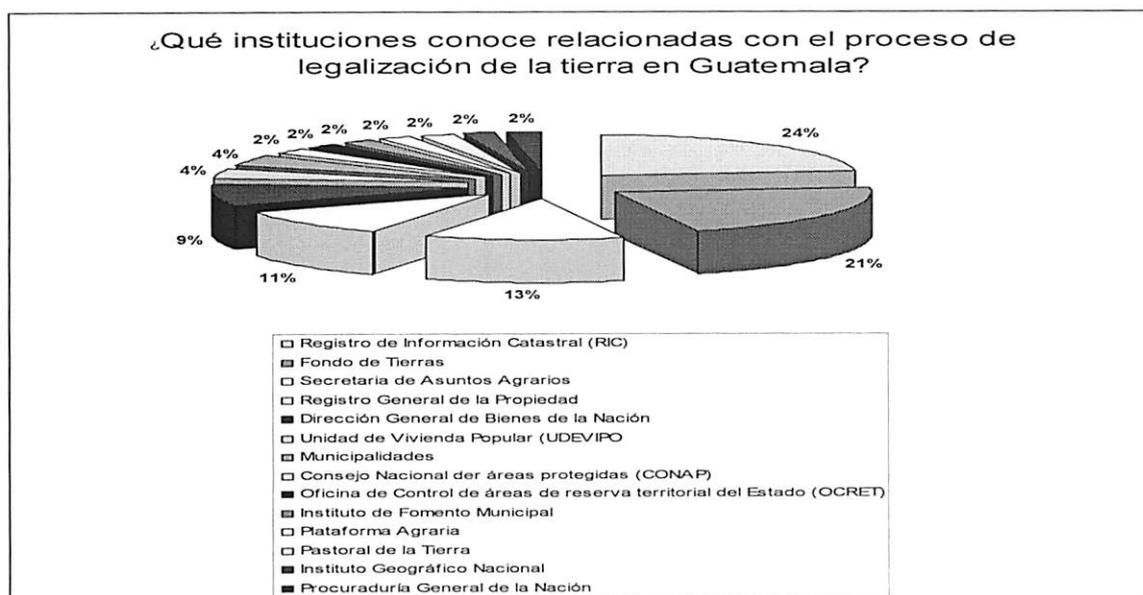
Un 24% indica que conoce como institución relacionada con el problema de la tierra en Guatemala al Fondo de Tierras un 22% menciona a la Secretaria de Asuntos Agrarios y un 10% al Registro General de la Propiedad, con un porcentaje menos significativo nos mencionan un aproximado de 10 instituciones, entre ellas el Consejo Nacional de Áreas protegidas con un 10% y la Oficina de Control de áreas de reserva territoriales del Estado con un 6%.

**Cuadro No. 8**

| 2. ¿Qué instituciones conoce relacionadas con el proceso de legalización de la tierra en Guatemala? |        |
|---|--------|
| INSTITUCIONES   | NUMERO |
| Registro de Información Catastral (RIC)   | 11     |
| Fondo de Tierras  | 10     |
| Secretaria de Asuntos Agrarios  | 6      |
| Registro General de la Propiedad  | 5      |
| Dirección General de Bienes de la Nación  | 4      |
| Unidad de Vivienda Popular (UDEVIPO)  | 2      |
| Municipalidades   | 2      |
| Consejo Nacional der áreas protegidas (CONAP)   | 1      |
| Oficina de Control de áreas de reserva territorial del Estado (OCRET)                               | 1      |
| Instituto de Fomento Municipal  | 1      |
| Plataforma Agraria  | 1      |
| Pastoral de la Tierra   | 1      |
| Instituto GeoGRÁFICA Nacional   | 1      |
| Procuraduría General de la Nación   | 1      |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

**Gráfica No. 8**



Fuente: Entrevistas a informante clave.

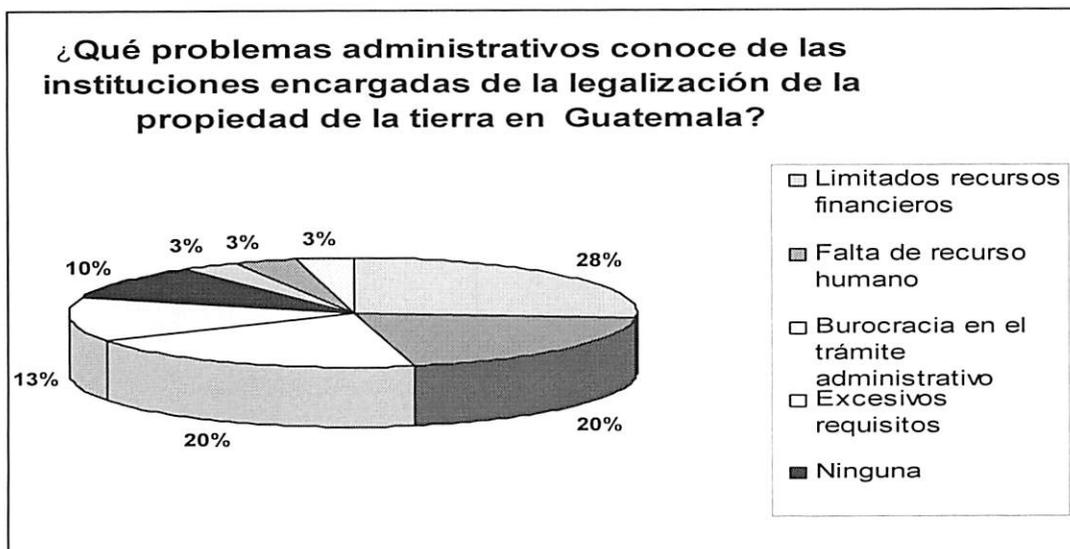
De igual forma que la pregunta anterior los entrevistados mencionan con un 24% al Registro de Información Catastral como una entidad relacionada directamente con la legalización de la tierra con un 21% mencionan al Fondo de Tierras con un 13% a la Secretaria de Asuntos Agrarios y con un 11% al Registro General de la Propiedad.

**Cuadro No. 9**

| <b>3. ¿Qué problemas administrativos conoce de las instituciones encargadas de la legalización de la propiedad de la tierra en Guatemala?</b> |               |
|---|---------------|
| <b>RESPUESTAS</b>   | <b>NUMERO</b> |
| Limitados recursos financieros  | 8             |
| Falta de recurso humano   | 6             |
| Burocracia en el trámite administrativo   | 6             |
| Excesivos requisitos  | 4             |
| Ninguna   | 3             |
| Falta de voluntad   | 1             |
| Falta de transparencia  | 1             |
| Falta de equipo idóneo  | 1             |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

**Gráfica No. 9**



Fuente: Entrevistas a informante clave.

Como problemas administrativos de las instituciones encargadas de la legalización de la tierra en Guatemala, los entrevistados establecen con un 28% los limitados recursos financieros, con un 20% la falta de recurso humano con igual porcentaje se menciona a la burocracia en los trámites administrativos, y con un 13% nos establecen los excesivos requisitos que se solicitan.

**Cuadro No. 10**

| 4. Qué problemas administrativos conoce relacionadas con el RIC y la certeza jurídica de la tierra en Guatemala? |        |
|--|--------|
| RESPUESTAS   | NUMERO |
| Recurso humano insuficiente  | 8      |
| Recursos económicos limitados  | 5      |
| Excesivos requisitos   | 4      |
| Falta de equipo idóneo   | 4      |
| Proceso catastral in idóneo  | 3      |
| Burocracia en el trámite administrativo  | 1      |
| Incumplimiento de acuerdos suscritos   | 1      |
| Sobreposicionamiento de fincas   | 1      |
| Falta de información   | 1      |
| Inestabilidad laboral  | 1      |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

**Gráfica No. 10**



Fuente: Entrevistas a informante clave.

Se puede observar que un 29% de los entrevistados menciona al recurso humano insuficiente como uno de los problemas administrativos del Registro de Información Catastral, un 18% menciona los recursos económicos limitados, un 14% excesivos requisitos y con un 10% un proceso catastral inidóneo

**Cuadro No. 11**

| <b>5. ¿Qué problemas administrativos conoce relacionadas con el Registro de la Propiedad de Inmuebles?</b> |               |
|--|---------------|
| <b>RESPUESTAS</b>  | <b>NUMERO</b> |
| Inscripciones registrales incorrectas  | 11            |
| Falta de criterios registrales   | 4             |
| Pérdida y deterioro de libros  | 3             |
| Ninguno  | 2             |
| Alto costo de honorarios de inscripción  | 1             |
| No proporcionó comentario  | 1             |
| Burocracia en el trámite de inscripción  | 1             |
| Sobreposicionamiento de fincas   | 1             |
| Estafas  | 1             |

Fuente: Entrevistas a informante clave.

**Gráfica No. 11**



Fuente: Entrevistas a informante clave.

Se puede observar en la gráfica anterior que un 44% de los entrevistados establecen que los problemas administrativos con que cuenta el Registro de la Propiedad son las inscripciones registrales incorrectas (errores de fondo y de forma), con un 16% indican la falta de criterios registrales y un 12% establecen la pérdida y deterioro de libros.

#### **IV.1 ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS**

Se puede establecer en las entrevistas a informantes clave realizadas al personal de alta gerencia y jefaturas técnicas de las instituciones Fondo de Tierras, Registro de Información Catastral y Registro de la Propiedad de Inmuebles que la problemática de la tierra en Guatemala es un problema de índole integral, en ese orden de ideas se subdividió la entrevista presentada en dos grandes ejes temáticos, el primero que versa sobre el marco jurídico legal que regulan lo relativo a la propiedad y acceso a la tierra en Guatemala y el segundo que va girado con relación a aspectos administrativos e institucionales de las entidades cuya labor está enmarcada en otorgar esa certeza jurídica a la propiedad a través de los procesos de regularización y de catastro.

Por medio de la información recabada se puede establecer el conocimiento pleno que tienen los entrevistados en que la certeza jurídica de la tierra, debe de estar normado desde el pilar fundamental del Estado de Derecho que es la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual en los artículos del 66 al 70 nos habla de las comunidades indígenas así como de la protección a la tierra, al momento de abordar que leyes se relacionan directamente con la certeza jurídica de la tierra, se considero conveniente ordenar la pregunta de conformidad con la pirámide jurídica de Kelsen de la jerarquía de las Leyes, a ese respecto vemos que los entrevistados nos mencionan dos leyes constitucionales entre ellas la propia constitución y la Ley de Amparo, exhibición personal y de constitucionalidad, las cuales fijan las bases de protección constitucional necesarias en un Estado que se vislumbra y que se propugna como Estado

democrático de derecho, ya que uno de los derechos fundamentales del ser humano es el derecho a la propiedad.

Con relación a la normativa de carácter ordinario mencionan en primer lugar a la Ley del Fondo de Tierras a la Ley del Registro de Información Catastral, así también al Código Civil y al Código Procesal Civil y Mercantil, no obstante que Guatemala es un país eminentemente agrícola no contamos con leyes específicas para solucionar conflictos. A ese respecto carecemos de un Código Agrario o bien un Código Procesal Agrario, es por ello que se hace necesario que al momento de surgir un determinado conflicto se deban aplicar normas de derecho privado como lo son los de materia civil, sin embargo vemos en la práctica que las mismas no son las normas más acertadas tomando en cuenta el espíritu de los conflictos agrarios.

Podemos observar que los entrevistados nos mencionan Le ley de Rectificación de Área, la Ley de Titulación Supletoria y la Ley de Inmovilización de Bienes Registrales, como parte de la normativa que garantiza la certeza jurídica de las tierra, dichas leyes ya en la práctica registral y notarial vienen a ser instrumentos jurídicos valiosísimos en virtud de que con la primera de las mencionadas se pueden corregir aquellas inscripciones registrales que tengan mayor extensión territorial en registro que con la que físicamente se cuente, con la segunda se puede realizar la inscripción de fincas que no cuenten con registro con el objeto de obtener la certeza jurídica de la tierra y finalmente con la Ley de Inmovilización de Bienes Registrales, su objeto es no permitir ninguna inscripción que modifique el estado jurídico de la misma por un determinado tiempo, lo que conlleva a la obtención de una mayor seguridad jurídica sobre dicho inmueble.

Toda norma ordinaria para poder viabilizarse necesita una norma reglamentaria, los entrevistados mencionan que para la certeza jurídica de la tierra y obtener la legalización y titulación de la misma es necesario aplicar tres normas reglamentarias, la primera el Reglamento de Regularización de tierras del Estado,

en dicho reglamento se establecen los requisitos y procedimientos que deben de seguir los campesinos para obtener un título de propiedad sobre un lote o parcela que les ha sido otorgado por el Estado a través del extinto Instituto Nacional de Transformación Agraria; con el segundo reglamento mencionado que es el Reglamento del Registro de Información Catastral, pues su objeto es establecer, mantener y actualizar el catastro nacional a efecto de lograr una certeza jurídica de la propiedad y posesión de la tierra, el tercer reglamento mencionado tiene como objeto establecer los requisitos y también el procedimiento a través del cual los campesinos y campesinas en pobreza y pobreza extrema pueden lograr acceder a un crédito para la compra de un lote o parcela en el Fondo de Tierras.

Con relación a los aspectos legales que son necesarios para la efectividad del proceso de legalización de la tierra, los entrevistados nos indican que es necesario agilizar los procesos, en muchas ocasiones los requisitos que les son solicitados a los campesinos son excesivos, no están acorde tanto a las necesidades técnicas como económicas del grupo humano, y el tiempo que se tardan las instituciones para el análisis y resolución de un expediente en muchas ocasiones se cuenta en años.

Con relación al proceso catastral el mismo debe ser viable y reunir las características de eficiencia, eficacia y sobre todo confiabilidad a efecto de lograr un avance significativo en el proceso de titulación de lotes o parcelas en las cuales se establezca con un ciento por ciento de certeza jurídica la propiedad y posesión de las mismas.

Con relación al eje temático de los aspectos institucionales los entrevistados establecieron que las entidades directamente relacionadas con la problemática de la tierra pero sobre todo con el proceso de legalización de la misma son el Fondo de Tierras y el Registro de Información Catastral en un alto porcentaje, sin embargo en ello confluyen un sin número de entidades dependiendo el área a trabajar (catastrar, regularizar, titular) ya que si los lotes o parcelas se encuentran

cercanas a las playas es necesario el involucramiento de la oficina de control de las áreas de Reserva Territoriales del Estado, ya que de conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado se reserva el dominio de una franja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos, de doscientos metros alrededor de las orillas de los lagos, de cien metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables, de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde nazca agua que surta a la población, es por ello que dichas entidades tienen que establecer una coordinación interinstitucional adecuada, en ese mismo orden de ideas tenemos al Consejo Nacional de Áreas Protegidas y al Instituto Nacional de Bosques, cuya función será velar por el resguardo de cada una de las áreas a las cuales la Ley les otorga un trato especial, sin embargo en todo este proceso se debe tener el acompañamiento directo de las Municipalidades como parte integrante del poder público local.

Con relación a la problemática de la tierra, existen a su vez, entidades directamente relacionadas en ella, los entrevistados además de las instituciones anteriormente descritas nos mencionan en un alto porcentaje a la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, dicha institución es la encargada a través del diálogo de resolver conflictos entre las propias comunidades indígenas por la propiedad o posesión de la tierra, en la resolución de dichos conflictos confluyen a su vez entidades que no forman parte del aparato gubernamental del Estado, como fue mencionada por parte de los entrevistados la Pastoral de la Tierra la cual tiene una participación fundamental en la resolución de los conflictos a los cuales les otorgan acompañamiento.

Con relación a los problemas administrativos que enfrentan las instituciones específicamente el Registro de Información Catastral y el Registro de la Propiedad de Inmuebles, los entrevistados en un alto porcentaje indican limitados recursos financieros, escasez de personal y de equipo adecuado para la primera de las mencionadas y para la segunda inscripciones registrales incorrectas (errores de

fondo o de forma), falta de criterios registrales y pérdida y deterioro de libros, no está de más argumentar que el Registro de Información Catastral es una institución de reciente creación y que el Registro de la Propiedad desde hace algunos años está sufriendo una modernización que lleva como objetivo principal el eficientar y transparentar las inscripciones que en ella se realizan, además de evitar la continua destrucción de los libros de inscripción de derechos reales.

## CONCLUSIONES

1. Dentro del estudio realizado se estableció que no existe en Guatemala certeza jurídica de la propiedad de predios entregados mediante proceso de Regularización por parte del Fondo de Tierras, en virtud de que dicho proceso es uni-institucional, en el cual en raras ocasiones se solicita dictamen a otras entidades involucradas como lo son Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Instituto Nacional de Bosques, Oficina del Control de Áreas de Reserva Territoriales del Estado, Registro de Información Catastral lo que trae consigo incertidumbre en la legalidad de de las adjudicaciones de predios realizadas, al existir inscripciones anómalas de predios dentro de Áreas Protegidas, o bien querellas por tierras irregularmente adjudicadas.
2. No existen políticas públicas que ataquen de raíz la problemática agraria en Guatemala, existe polarización ideológica entre actores, dispersión de movimientos sociales, debilidad del Estado y dificultad para la consolidación de un proyecto de nación.
3. La disparidad en tiempo desde la creación del Registro de la propiedad en el año de 1877 hasta la creación del catastro en el año de 2005 no ha permitido la integración jurídica espacial de los predios en el territorio nacional.
4. De conformidad con el estudio teórico y práctico realizado en este trabajo se puede establecer que la falta de certeza y seguridad respecto de la posesión y propiedad de la tierra deviene de varios aspectos entre ellos: a) Predios con inscripción en el Registro de la Propiedad de Bienes inmuebles, cuya ubicación física y geo-espacial es difícil de ubicar, diversidad de traslapes entre predios, carencia de catastros municipales, reclamos de derechos históricos sobre tierras comunales.

5. La burocracia y el excesivo formalismo en los trámite para la regularización de los lotes o parcelas entregados por el Estado, además de la falta de voluntad del gobierno ha tenido como consecuencia el atraso significativo en la entrega de títulos de propiedad.
  
6. Se establece la necesidad de ampliación del marco jurídico que regula la tenencia y acceso a la tierra, particularmente en los temas de regularización y sistemas alternos de resolución de conflictos.

## RECOMENDACIONES

1. La creación de un nuevo proceso de Regularización de Tierras por parte del Fondo de Tierras, evitando los formalismos y el exceso de requisitos a efecto de disminuir el índice de Gini, que en Guatemala es el más alto de América Latina.
2. La promulgación de un Código Agrario y Procesal Agrario, así como la creación de la correspondiente jurisdicción agraria a efecto de solventar la problemática agraria en un contexto de derecho público, protector de garantías constitucionales pero sobre todo desde un espíritu conciliador y pacificador.
3. Crear una comisión permanente que permita la relación interinstitucional entre las entidades que ejercen una acción complementaria y sinérgica en el proceso de legalización de la tierra, a efecto de establecer un efectivo control y coordinación siendo estas Fondo de Tierras, Registro General de la Propiedad, Registro de Información Catastral, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Oficina de Control de Áreas de Reserva Territoriales del Estado, Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República y Municipalidades.
4. Implementar mecanismos y procedimientos permanentes que garanticen el ingreso, procesamiento, mantenimiento y generación de la información catastral en coordinación con el Registro de la Propiedad de Inmueble (General y Segundo Registro)
5. La creación de una política pública que tenga como objetivo el garantizar el acceso a la tierra para campesinos y campesinas a efecto de lograr un desarrollo integral y sostenible del grupo humano.

## **PROPUESTA PARA COADYUVAR A LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA CERTEZA JURÍDICA DE LA TIERRA**

### **1) ASPECTOS JURÍDICOS LEGALES:**

Es necesario que se decrete un Código Agrario y un Código Procesal Agrario a efecto de que se dejen sin efectos el sin numero de leyes que existen en Guatemala.

Dichos códigos son de suma importancia en virtud de que el Derecho Agrario tiene principios y características especiales, por lo que los conflictos agrarios en ningún momento se pueden resolver adecuadamente aplicando los principios como por ejemplo del derecho civil o del derecho penal.

El Estado debe ser proteccionista a la clase campesina y a efecto de ello se debe de crear la legislación adecuada para ello.

### **2) ASPECTOS INSTITUCIONALES:**

Se debe de tener una coordinación interinstitucional a efecto de garantizar una certeza jurídica en la Regularización de la Tierra entre las siguientes instituciones por lo menos:

- a) Fondo de Tierras
- b) Registro de Información Catastral
- c) Registro de la Propiedad
- d) Oficina de Control de Área de Reservas Territoriales del Estado
- e) Municipalidades
- f) Instituto Nacional de Bosques
- g) Consejo Nacional de áreas protegidas

A ese respecto se propone la celebración de un convenio interinstitucional y la creación de equipos interinstitucionales y multidisciplinarios que trabajen en las áreas a regularizar y catastrar.

### **3) ASPECTOS CATASTRALES:**

El Registro de Información Catastral deberá ser el responsable de diseñar, realizar conservar y administrar el catastro de los bienes inmuebles del territorio nacional, identificando y caracterizando las unidades inmuebles catastrales y estableciendo su valor a los fines fiscales, de forma de servir al planeamiento económico y social del país. Se orienta al desarrollo integral de un catastro demostrativo, con fines múltiples, altamente informatizado. Deberá tener como objetivos:

- a. Establecer las normas a que deberán ajustarse los planos de mensura para su presentación a cotejo y registro.
- b. Definir la red de puntos fijos catastrales.
- c. Normatizar y regular la cartografía catastral.
- d. Cotejar todos los planos de mensura.
- e. Identificar la totalidad de las unidades inmuebles catastrales situadas en el terreno nacional.
- f. Fijar el valor a los fines fiscales de cada unidad inmueble catastral.
- g. Asesorar a los Organismos Públicos y a las Personas de Derecho público en aspectos técnico inmobiliarios y en forma exclusiva, para determinar valores venales y de rentabilidad inmobiliaria, en los actos jurídicos en los cuales el Estado sea parte, con excepción de las expropiaciones que realicen las Municipalidades y las entidades del Estado.
- h. Registrar todos los planos de mensura.
- i. Mantener actualizado un Registro de Ingenieros Agrónomos y de técnicos en Agrimensura habilitados a presentar planos de mensura para su cotejo y registro.

#### **4) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE GESTIÓN:**

- a. La creación de una política pública que tenga como objetivo el garantizar el acceso a la tierra para campesinos y campesinas a efecto de lograr un desarrollo integral y sostenible del grupo humano.
- b. Crear una comisión permanente que permita la relación interinstitucional entre las entidades que ejercen una acción complementaria y sinérgica en el proceso de legalización de la tierra, a efecto de establecer un efectivo control y coordinación siendo estas Fondo de Tierras, Registro General de la Propiedad, Registro de Información Catastral, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Oficina de Control de Áreas de Reserva Territoriales del Estado, Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República y Municipalidades.
- c. Implementar los mecanismos y procedimientos permanentes que garanticen el ingreso, procesamiento y mantenimiento y generación de la información catastral, en coordinación con el Registro de la Propiedad.
- d. La creación de tribunales agrarios así como la promulgación de un código agrario y procesal agrario a efecto de de solventar la problemática agraria en un contexto de derecho público, protector de garantías constitucionales pero sobre todo desde un espíritu conciliador y pacificador.
- e. Dar cumplimiento al marco legal otorgándole un papel fundamental y preponderante a las municipalidades en la gestión de su territorio, principalmente en actividades como ordenamiento territorial, control urbanístico, elaboración y mantenimiento del catastro municipal.

**5) RECURSOS NECESARIOS PARA IMPLEMENTAR LA PROPUESTA:**

- a. Recurso Humano: por parte de las entidades involucradas.
  
- b. Recursos Económicos: de acuerdo a una partida presupuestaria dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado con destino al financiamiento de dichas medidas de gestión.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) BARRIOS CARRILLO, Axel. **Aspectos fundamentales de los Registros en Guatemala**. Tesis de grado, Guatemala 1981.
- 2) CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de Derecho Usual**, Tomo III, Onceava Edición, Editorial Heliasta. S.R.L. Buenos Aires. Argentina 1977. 615 págs.
- 3) CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. **Notariado-Registro y el nuevo régimen de la propiedad de Inmueble**. Primera Edición. Editorial Temis, S.A. Colombia 1999. 151 págs.
- 4) CASTAÑEDA PAZ, Marco Vinicio; DE LEON SCHLOTTER, Rene y PAZ CARCAMO, Guillermo. **Derecho Agrario**. Primera Edición. Editorial Estudiantil Fénix. Guatemala 2006. 260 págs.
- 5) DE PAZ PANAMEÑO, Claudia María. **Registro y Catastro inmobiliario**. Tesis de grado. Sistema Técnico de Impresos. Guatemala. 2001. 72 págs.
- 6) MUÑOZ, Nery Roberto y MUÑOZ ROLDAN, Rodrigo. **Derecho Registral Inmobiliario Guatemalteco**. Primera Edición. Imprenta B.G. 2005. 158 págs,
- 7) OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Primera Edición. Editorial Heliasta. S.R.L. Buenos Aires. Argentina. 1974. 797 págs.

### REVISTAS:

- 1) **Análisis sobre la reforma registral de Guatemala. Legislación Registral**. Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. 1992, Guatemala. 221 págs.

### LEGISLACIÓN:

- 1) **Acuerdos de Paz**, Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996.

- 2) **Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.
- 3) **Código Civil,** Enrique Peralta Aturdía, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 106.
- 4) **Código Procesal Civil y Mercantil.** Enrique Peralta Azurdía, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala. Decreto Ley 107.
- 5) **Comisión Nacional de Reforma Registral.** Acuerdo Gubernativo 317-93 del Presidente de la República, 1993.
- 6) **Ley del Fondo de Tierras.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 24-99. 1999.
- 7) **Ley de Reforma Agraria.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 900, 1952.
- 8) **Ley del Registro de Información Catastral.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 41-2005, 2005.
- 9) **Ley de Transformación Agraria.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1551, 1951.
- 10) **Reglamento de Regularización de Tierras del Estado.** Acuerdo Gubernativo 386-2001, 2001

## ANEXOS

### ENTREVISTA A INFORMANTES CLAVE

La presente boleta tiene fines académicos y su objetivo es reunir información para elaborar la tesis titulada "Análisis de la certeza jurídica existente en el proceso de Regularización de Tierras Propiedad del Estado", de la Maestría en Administración Pública con especialización en Gerencia Pública, Gerencia Social y Desarrollo Local.

Institución: \_\_\_\_\_  
Cargo que desempeña: \_\_\_\_\_  
Profesión: \_\_\_\_\_

#### a. MARCO JURÍDICO-LEGAL:

1. Qué leyes conoce relacionadas con la certeza jurídica de la tierra?

CONSTITUCIONALES \_\_\_\_\_  
ORDINARIAS \_\_\_\_\_  
REGLAMENTARIAS \_\_\_\_\_

2. Qué leyes específicas considera que garantizan la propiedad y la certeza jurídica de la tierra?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Qué aspectos legales recomienda, para la efectividad del proceso de legalización de la tierra?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

#### b. ASPECTOS INSTITUCIONALES.

1. Qué instituciones conoce, relacionadas con el problema de la tierra en Guatemala?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. Qué instituciones conoce, relacionadas con el proceso de legalización de la tierra en Guatemala?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Qué problemas administrativos conoce de las instituciones encargadas de la legalización de la propiedad de la tierra en Guatemala?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. Qué problemas administrativos conoce relacionadas con RIC y la certeza jurídica de la tierra en Guatemala?

---

---

5. Qué problemas administrativos conoce relacionados con el Registro de la Propiedad de Inmuebles?

---

---