

Análisis del marco jurídico de los derechos de propiedad inmueble y la administración de la tierra en el marco del Programa de Ordenamiento de la Propiedad para la formulación del financiamiento adicional del PRODEP.



Elaborado por Guillermo Alemán Gómez en el Marco de la Consultoría del Proyecto Ordenamiento de la Propiedad para la Formulación del Financiamiento Adicional del PRODEP.

Managua, 30 de Octubre del 2009.

Índice General

- I. Abreviaturas
- II. Definiciones
- III. Acrónimos
- IV. Resumen Ejecutivo
- V. Introducción
- VI. Objetivos del Estudio y Estrategia metodológica implementada
- VII. El Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad.
- VIII. Análisis del marco legal y de las Políticas Públicas relativas a los procesos de regularización de la tenencia de la tierra
 - 8.1 Marco legal.
 - 8.2 Marco de políticas publicas
 - 8.3 Régimen legal de las comunidades indígenas
- IX. Las competencias institucionales para la ejecución del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad.
- X. Régimen legal del arrendamiento en Nicaragua.
- XI. Proyectos de Ley y tierras con régimen legal especial.
- XII. Conclusiones.
- XIII. Recomendaciones
- XIV. Bibliografía

I. Abreviaturas usadas

CSJ	Corte Suprema de Justicia
INETER:	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIDE:	Instituto Nacional de Estadísticas para el Desarrollo
INAFOR	Instituto Nicaragüense Forestal
INIFOM:	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IP	Intendencia de la Propiedad
INVUR:	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA:	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MTI:	Ministerio de Transporte e Infraestructura
PGR	Procuraduría General de la República
PRODEP	Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad
RPPIM	Registro Público de la Propiedad Inmueble y Mercantil
SE-SINAPRED:	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres

II. Definiciones.

1. Actos Administrativos: Son las actuaciones que realizan las autoridades competentes en su materia.
2. Áreas bajo régimen especial: Son unidades de territorios relacionadas con un proyecto estratégico en zonas limítrofes como ser los territorios objetos de tratados binacionales o multinacionales, las plataformas continentales, islas, cayos y bancos adyacentes fuera de tierra firme, todo de conformidad con la ley de la materia. También son áreas bajo régimen especial, las relacionadas con un proyecto estratégico de carácter productivo, turístico, energético y aquellas de atención prioritaria e interés nacional, por sus características económicas, sociales, culturales y ambientales.
3. Áreas Metropolitanas: Son territorios que abarcan varios municipios de dos o más departamentos que gravitan alrededor de una ciudad metrópolis, con mayor jerarquía funcional por la concentración de bienes, servicios y oportunidades de empleo, cuyos centros urbanos se han expandido por migración y el crecimiento natural de la población.
4. Áreas Protegidas: Las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora, fauna silvestre y otras formas de vida, así como la biodiversidad y la biosfera. Igualmente se incluirá en esta categoría, aquellos espacios del territorio nacional que al protegerlos, se pretende restaurar y conservar fenómenos geomorfológicos, sitios de importancia histórica, arqueológica, cultural, escénica o recreativa.
5. Bienes inmuebles: Conforme a lo que establece el artículo 599 del Código Civil de la República, son inmuebles por su naturaleza las cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como el suelo y todas las partes sólidas o fluidas que forman su superficie y profundidad; todo lo que está incorporado al suelo de una manera orgánica, y todo lo que se encuentra bajo el suelo sin el hecho del hombre. (fuente: Código Civil de Nicaragua)
6. Centro Poblado: Es todo lugar del territorio Nacional, identificado con un nombre y habitado con ánimo de permanencia en un área físicamente localizada, donde se establece una población con patrones propios de poblamiento y los habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e

histórico, considerando dentro de la misma los elementos naturales, la infraestructura y el equipamiento que la integran.

7. Competencia Territorial: Se entiende por Competencia Territorial, la facultad o poder jurídico basado en los derechos territoriales que tienen todas las entidades de derecho público para asumir responsabilidades sobre el uso y la ocupación del territorio y cambios de usos de acuerdo a las potencialidades del territorio.
8. Competencia Territorial Compartida: Se da una competencia territorial compartida, cuando diferentes fuentes de administración dividen el mismo territorio de diferentes maneras, lo que conlleva que una Unidad Territorial tenga intersecciones parciales con otras y comparten intereses estratégicos.
9. Derechos de propiedad: Se entiende por derechos de propiedad al mas amplio poder de dominación que el ordenamiento jurídico
10. Descentralización: Es la transferencia de funciones, recursos y autoridad o poder, de los entes estatales centrales, hacia las regiones autónomas, departamentos, municipios, para promover una gestión y administración transparente, eficiente y eficaz de los asuntos locales en los procesos relativos a la administración de tierras.
11. Finca: Desde el punto de vista de vista registral finca es todo lo que abre folio en el Registro.
12. Parcela: Es la unidad técnica del catastro que consiste en una extensión territorial definida y delimitada por una línea o lindero que principia y regresa al mismo punto o identificable y reconocida por su posesión y propiedad. (Ley No. 509)
13. Propiedad: El Código Civil de Nicaragua establece en su artículo 615, que propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.
14. Suelo: Es un cuerpo natural, complejo y dinámico, constituido por capas o estratos que sirven de soporte a las plantas cultivadas o nativas, constituido por propiedades físicas, químicas, mineralógicas y biológicas que determinan su capacidad productiva, imprescindible para el establecimiento de los centros poblados y el desarrollo de la producción agropecuaria y forestal, que garantizan el desarrollo socioeconómico y la seguridad alimentaria de la población.
15. Territorio: Es la porción del espacio terrestre físico natural delimitado política, administrativa y/o culturalmente, en el cual se desarrollan relaciones dinámicas entre personas y naturaleza en un tiempo determinado, caracterizado por procesos políticos,

socioeconómicos, culturales y biofísicos, con el fin de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas y fundamentales de la población de forma sostenible, considerado en sus relaciones con los grupos humanos que lo ocupan y lo ordenan.

16. Territorio Indígena y Étnico: Es el espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de un grupo de comunidades indígenas o étnicas que conforman una unidad territorial donde se desarrollan, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.
17. Uso del territorio: Es la acción que determina usos de los recursos naturales, que deben considerar las potencialidades, restricciones, aptitud productiva y la compatibilidad entre diferentes usos definidos para un determinado territorio. (Ley No. 445)

Fuente:

- Código Civil de Nicaragua,
- Decreto No. 78-2002: Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial, publicado en La Gaceta No. 174 del 13 de septiembre del 2002;
- Ley No. 509: Ley General de Catastro,
- Curso de Derecho Registral.
- Definiciones contenidas en el Proyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el cual ya fue consultado y esta listo para dictamen en la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios.

III. Resumen Ejecutivo.

El presente trabajo cumple con el objetivo de identificar las políticas públicas y la legislación relevante del país relacionada al tema de derechos de propiedad inmueble, para el sector urbano y rural, incluyendo la legislación relacionada a las áreas protegidas y la legislación relacionada a las comunidades indígenas, tanto de la Costa Caribe como de las macroregiones del Pacífico, Centro y Norte del país, especialmente como estos diferentes instrumentos jurídicos se relacionan o facilitan la administración e implementación de procesos masivos de regularización de la tenencia de la tierra.

Al momento de la formulación del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad, se realizó un análisis de la situación del marco jurídico que permitió establecer las necesidades de mejorar la legislación existente en lo concerniente a la ejecución de un proyecto con las características de ordenamiento de la propiedad, con el cual se pudiesen establecer las bases jurídicas y conceptuales de lo que es la moderna administración de la tierra. Con la realización del presente estudio, se ha determinado cuales de esas propuestas se han cumplido, y en qué medida.

Para la implementación del presente estudio, se desarrollo una estrategia metodológica que incluyó: Búsqueda de la documentación legal (Códigos, políticas públicas, leyes, reglamentos), revisión bibliográfica sobre el tema, elaboración de instrumentos guía para la recopilación y sistematización de la información a manera de matrices, sistematización y análisis de la información, entrevistas. Para efectos metodológicos, el trabajo ha sido organizado por grandes temas, coincidiendo con las actividades que desarrolla el Proyecto, las cuales son: Catastro, Titulación, Registro, Resolución de Conflictos, Áreas Protegidas, Acceso a los derechos de propiedad conforme el Código Civil, Políticas Públicas y el régimen legal de la propiedad de los pueblos indígenas.

La situación legal del catastro previo a la implementación del Proyecto era la siguiente: *Era evidente la existencia de un vacío en lo relativo a la falta de una norma de Catastro que regulara adecuadamente la integración de la información de Catastro y Registro y el*

establecimiento de un sistema que integrara la información de catastro y la de registro, por otro lado, el catastro como tal había sido diseñado mas para cumplir fines fiscales que legales.

Esta situación ha sido superada con la promulgación de la Ley No. 509: Ley General de Catastro Nacional de noviembre del 2004, la cual entro en vigencia en enero del 2005, la cual junto con el Decreto No. 62-2005: Reglamento de la Ley General de Catastro Nacional, han venido a llenar los vacios que hasta la fecha de promulgación de la Ley No. 509 existían, habrá que impulsar incentivos para que los propietarios de tierras por su propia cuenta realicen el levantamiento catastral, pero ese proceso forma parte de la articulación de políticas fiscales con políticas de tierras.

En materia de titulación la situación al inicio del proyecto (2003) es más compleja debido a la dispersión de la legislación relativa al tema de la propiedad, y la participación de una serie de instituciones públicas con competencias para titular tierras del Estado. Con la concentración de una serie de Oficinas en la Intendencia de la Propiedad y la adscripción de esta a la PGR mediante el Decreto No. 33- 2009, ha habido una sustancial mejoría tanto en los aspectos organizativos como técnicos en lo relativo a la atención a estos procesos. El marco jurídico relativo a la titulación de tierras del Estado es amplio, pero la competencia es exclusiva de la Intendencia de la Propiedad en lo relativo a tierras rurales y urbanas del Estado, pero también los gobiernos locales tienen competencias para titular asentamientos urbanos espontáneos conforme a lo que establece la Ley No. 309, y también tienen competencias para titular bienes particulares del municipio conforme a lo que establece la Ley No. 40. Una vez analizada la legislación en materia de titulación de tierras del Estado, aun cuando exista dispersión en el tratamiento del tema, tanto la Intendencia de la Propiedad, la Procuraduría General de la República y los Gobiernos Locales, tienen la competencia suficiente para llevar a cabo este componente.

Es importante destacar que todos los temas que fueron identificados al inicio del proyecto como necesidades de reforma legal o reglamentaria en la parte de regularización han sido subsanados en su mayoría a través de procedimientos administrativos o simplemente a través de decisiones que no se querían adoptar en años anteriores.

En materia de registro de derechos de propiedad, con la aprobación de la Ley General de Registros Públicos, se viene a llenar el vacío existente en cuanto a la automatización del sistema registral, la actualización de la información de campo en el Registro, el establecimiento de un sistema de información integrado, y la facultad de los registradores para rectificar de oficio las discordancias entre la información de catastro y de los registros. Una vez que entre en vigencia la mencionada Ley, se estarán superando una serie de situaciones que no se contemplan en el sistema de registro actual normado por el Código Civil el cual entró en vigencia en 1904.

En el tema de la demarcación de los territorios de las comunidades indígenas, para el caso de la Costa Caribe, ha sido aprobada la Ley No. 445, está funcionando una Comisión para la Demarcación, y tanto la CONADETI como la Intendencia de la Propiedad e INETER, tienen definidas las competencias en materia de demarcación y titulación de las tierras de las comunidades indígenas en el Caribe. Al respecto no se han identificado nuevos requerimientos de reformas a la ley.

La dificultad se presenta para el caso de las tierras sobre las cuales existe demanda de titulación por parte de las comunidades indígenas del pacífico, centro y norte del país. Para este caso de existe un legislación de vieja data, dispersa y que está dirigida sobre todo al tema de la elección de autoridades de las comunidades indígenas y a restricciones en cuanto a la disposición de las tierras de las comunidades, pero no se dispone de una legislación específica para el reconocimiento expreso del derecho que tienen estas comunidades a la medición de sus tierras, y de cómo proceder para cumplir esta demanda. De momento no existe un instrumento legal que le permita a la Intendencia de la Propiedad atender la demanda planteada por estas comunidades, y la única alternativa posible será la medición de las tierras por consenso con las comunidades. No obstante se encuentra en la Asamblea Nacional un proyecto de ley que regula, entre otros aspectos, el régimen de tenencia de la tierra de las comunidades indígenas del Pacífico y Centro Interior del País, cuyo proceso de consulta y aprobación se encuentra paralizado.

En el caso de la resolución de conflictos por vías alternativas, aun cuando la DIRAC fue creada por la Corte Suprema de Justicia para mediar los conflictos relacionados al tema de la propiedad, con base al artículo 50 de la Ley No. 278, ha sido aprobada un Ley de Mediación

que ha ampliado las facultades de la DIRAC y ha modernizado el concepto de la mediación, preceptos estos que se han trasladado a la mediación de conflictos relativos a los derechos de propiedad inmueble.

En el tema de las Áreas Protegidas, al momento de iniciar la ejecución del Proyecto en el 2003, se encontraron una serie de situaciones que impedían el buen desempeño en lo relativo a la delimitación de las áreas protegidas, ya que algunas áreas protegidas, no se había definido y descrito los límites legales de las áreas y en otras, se habían definido los límites sin describirlos en sus Decretos creadores, eso por un lado, por otro lado en el tema de los derechos de propiedad en áreas protegidas, no se había establecido el procedimiento de otorgamiento de derechos a poseedores con documentos privados de compra-venta celebrados entre particulares, no se había establecido el marco legal que regulara de forma definitiva las modalidades de uso, posesión o dominio de los bienes rústicos en áreas protegidas. Esta situación se ha subsanado, en parte, con la aprobación del Decreto No. 01-2007: Reglamento de Áreas Protegidas y Su Reforma, el cual fue publicado en La Gaceta No. 08 del 11 de Enero del 2007, y viene a normar los temas encontrados en el diagnóstico legal inicial del Proyecto, en lo relativo a la delimitación, demarcación y amojonamiento de las áreas protegidas, quedando pendiente, el tema de las familias que ocupan tierras dentro de los límites de las áreas protegidas. Para este nuevo período, con el Financiamiento Adicional no se ha identificado problemas que afecten el desarrollo del proyecto en lo relativo a los aspectos propios del componente **Demarcación y Consolidación de Áreas Protegidas**.

En lo relativo al acceso a la propiedad conforme a lo que establece el Código Civil, se hace un análisis de las formas de acceder a la tierra por la vía tradicional del mercado de tierras, analizando las diferentes figuras contractuales que regula el Código Civil, o la Vía Judicial para solicitar un título de dominio a partir de la posesión. Estas figuras no han sufrido mayores cambios, se continúan utilizando por parte de los particulares que no reúnen las condiciones para ser beneficiados por los programas públicos de acceso a la tierra, los cuales por medio de sus propios recursos realizan los trámites siguiendo las figuras descritas en el presente estudio. En materia de políticas públicas, al momento de iniciarse el PRODEP, habían sido aprobadas políticas públicas trascendentes como la Política Ambiental y la Política General de Ordenamiento Territorial, y con la implementación del Proyecto se aprobó el Marco General de Políticas de Tierras y está en proceso de aprobación la Política de Tierras en Áreas Protegidas,

con lo cual se vendría a llenar un vacío muy sensible en la búsqueda de solución a la demanda de un número importante de familias que ocupan tierras en las áreas protegidas y de propietarios a quienes se les ha limitado su derecho.

A lo largo de estos seis años, se han establecido las bases necesarias para la implementación de un Programa de Ordenamiento de la Propiedad de cobertura nacional, con un amplio contenido en el tema de la regularización de la tenencia de la tierra. Se ha aprobado una Política de Tierras Rurales para el país, existe una moderna Ley de Catastro, se ha definido un régimen de propiedad comunal para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Caribe, ya fue aprobada la Ley General de Registros Públicos. Así mismo existe un Reglamento para las Áreas Protegidas que ha venido a subsanar los vacíos en este tema. Por otra parte las instituciones que coejecutan el PRODEP han perfeccionado sus Manuales Operativos y de Procedimientos, solventando con ello algunas situaciones que no habían sido contempladas en la legislación, por lo tanto existen todas las condiciones desde el punto de vista legal, no existiendo necesidad de implementar nuevas reformas legales para la implementación del Financiamiento Adicional del Programa de Ordenamiento de la Propiedad.

Adjunto la Matriz con el resumen del diagnóstico legal realizado

IV. Introducción.

Nicaragua ha transitado desde las reformas agrarias moderadas como en el caso de la reforma agraria impulsada durante el gobierno de los Somoza (1935-1979), hasta las reformas agrarias de profundas transformaciones como en el caso de la reforma agraria implementada por el gobierno Sandinista en la década de los 80. A partir de 1960, en un contexto internacional marcado por el temor creado por la Revolución Cubana y con el apoyo de la Alianza para el Progreso, en Nicaragua se aprueba una Ley de Reforma Agraria, mediante el Decreto No. 797 de 6 de Febrero de 1963, en la cual se establece por primera vez el concepto de *función social* de la tierra, que equivale a reconocer que la propiedad privada tiene límites y que es un deber del Estado de buscar como optimizar la distribución del recurso tierra conforme al interés nacional.

Desde esa fecha a esta parte es mucho el camino que se ha recorrido, ha habido una serie de transformaciones, se han implementado una serie de políticas públicas, leyes, decretos, reglamentos, se han creado una serie de instituciones para atender el tema, y al día de hoy, estamos hablando de regularización de la tenencia de la tierra, de administración de la tierra con la única salvedad de que han emergido nuevos actores, como es el caso de los pueblos indígenas y las mujeres urbanas y rurales.

En la evolución de contenido y conceptual sobre este tema, hoy se habla de un contenido que va más allá que el de la simple administración de la tierra, vista esta como una función de la administración pública, hoy en día se está hablando de la gobernanza de la tierra en tanto que la tierra es visto como un recurso natural. Por gobernanza se entiende: *El sistema de valores, políticas e instituciones mediante las cuales una sociedad gerencia sus asuntos económicos, políticos y sociales, por medio de interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. La gobernanza de la tierra está relacionada a las normas, procesos y organizaciones a través de las cuales se toman decisiones acerca del acceso a la tierra y su uso, la forma en cómo las decisiones se implementan, y la forma en cómo los intereses competitivos por la tierra son gerenciados. (FAO Land Tenure Policy Series, 2008)*

La regularización de la tenencia de la tierra desde el punto de vista jurídico implica el traspaso de bienes de dominio público a dominio privado, lo cual significa la puesta en marcha de un enorme aparato burocrático que incluye los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, convirtiendo este proceso en un proceso complejo, que toma mucho tiempo e implica altos costos para la administración pública, razones estas que vuelven poco atractivos estos proyectos.

Con la ejecución del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad, se están implementando procesos de saneamiento, titulación y demarcación de tierras de los pueblos indígenas, con lo cual se procura contribuir en la solución de los problemas que se han venido arrastrando en materia de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y acceso a los servicios de administración de tierras que prestan las diferentes instituciones públicas.

La promulgación de la Ley General de Catastro, ha traído modernidad a la institución de catastro y le ha brindado herramientas modernas a INETER como entidad ejecutora de la Ley, para emprender grandes proyectos como es la actualización del catastro en los departamentos en donde estaba desactualizado, y el establecimiento en departamentos que no eran zonas catastrales. Se tienen las mismas expectativas para el caso del proceso de inscripción de los derechos de propiedad en donde se espera que con la aprobación en lo general por parte de la Asamblea Nacional de la Ley General de Registros Públicos, la institución del Registro entre en un proceso de modernización con el objetivo de alcanzar su integración funcional con la información del catastro lo cual conlleva a la creación de un marco de incentivos para regularizar los derechos de propiedad.

Otro de los aspectos relevantes que se debe de mencionar es que existe la Ley No. 445, como una ley especial para tratar el tema de la demarcación de los territorios de los pueblos indígenas, con procedimientos para la demarcación, la titulación y la solución de conflictos, por lo tanto este tema ha sido un gran avance del Proyecto en materia de aprobación de instrumentos jurídicos.

V. Objetivos del Estudio y Estrategia metodológica implementada.

5.1 Objetivos del Estudio.

(a) identificar las políticas públicas y la legislación relevante del país relacionada al tema de derechos de propiedad inmueble, para el sector urbano y rural, incluyendo la legislación

relativa a los recursos forestales, la legislación relacionada a las áreas protegidas y la legislación relacionada comunidades indígenas, especialmente como se relacionan o facilitan la administración e implementación de procesos masivos de regularización de la tenencia de la tierra.

(b) Analizar en general la legislación relacionada con los derechos de propiedad inmueble en Nicaragua para identificar cualquier traslape, inconsistencias, vacíos y reformas que requieren ser implementadas para asegurar la puesta en práctica acertada de un proyecto de regularización masiva de derechos de propiedad. Los aspectos que se relacionan con la transferencia de la tierra (herencia, contratos) se deben también revisar.

c.) Analizar particularmente las implicaciones de la legislación existente sobre los derechos de la propiedad inmueble y las demandas de las comunidades indígenas sobre la demarcación de sus territorios, de tierras urbanas, rurales, y de los recursos forestales, así como de las áreas protegidas, y el proceso de titulación y de la regularización de los territorios reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades étnicas existentes en Nicaragua.

d.) Revisar la personalidad jurídica y las capacidades del proyecto y de las instituciones co ejecutoras, y las capacidades de municipios, e identificar los traslapes o las áreas que necesitan definir actividades con respecto a la administración de la propiedad en general y a la regularización de los territorios reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades étnicas, particularmente.

e.) Identificar y describir los regímenes del arrendamiento de la tierra que existen en Nicaragua, los diversos niveles de la jurisdicción, de modalidades y de procedimientos para la solución de conflictos sobre propiedades de tierra, traslapes y vacíos.

f.) Revisar los derechos sobre la propiedad inmueble (la forma de propiedad de las tierras) urbanas, rurales, revisar los derechos sobre los recursos forestales, de la demanda de solución de los conflictos, de las áreas protegidas y de los territorios indígenas e identificar los procedimientos judiciales existentes, y los mecanismos administrativos u otros de la resolución alternativa de los conflictos para todas las categorías identificadas de los regímenes del arrendamiento de la tierra.

5.2 Estrategia metodológica implementada.

Para la realización del análisis del marco jurídico de los derechos de propiedad inmueble y la administración de la tierra, se ha realizado una investigación cualitativa en cuyo desarrollo se han implementado los pasos metodológicos siguientes:

a.) Búsqueda de la documentación legal (políticas públicas, Códigos, leyes, reglamentos).

- b.) Revisión bibliográfica sobre el tema.
- c.) Elaboración de instrumento guía para la recopilación y sistematización de la información.
- d.) Sistematización y análisis de la información.
- e.) Entrevistas.

a.) Búsqueda de la documentación legal (políticas públicas, Códigos, leyes, reglamentos).

En esta fase del estudio se revisaron los instrumentos jurídicos relacionados con el tema, partiendo desde los preceptos constitucionales relacionados a los derechos de propiedad, los convenios y tratados suscritos y ratificados por Nicaragua en materia de derechos de propiedad, las políticas públicas vigentes relativas al tema de estudio, las leyes y reglamentos, las ordenanzas municipales y los borradores de políticas públicas y anteproyectos de ley que podrían incidir en el tema. Para ello se realizaron una serie de sesiones de trabajo y entrevistas con personal clave de las diferentes instituciones que intervienen el tema de la administración de la tierra.

Esta etapa del trabajo se desarrolló en la primera parte de la consultoría.

b.) Revisión bibliográfica sobre el tema.

Se realizó una revisión de los estudios existentes acerca de los derechos de propiedad con el fin de establecer la vinculación práctica del modelo de regularización y las necesidades prácticas en cuanto a la protección de los derechos de propiedad y el acceso a la tierra de las familias más pobres.

Se han analizado trabajos realizados sobre los siguientes temas:

- Notas sobre hechos recientes sobre los derechos de propiedad intelectual y “otros derechos relacionados” con la agricultura, la innovación y el comercio en las Américas de Enrique Alarcón.
- Políticas públicas y agricultura en América Latina durante la década del 2000 de Pedro Tejo
- Arrendamiento de tierras en América latina: una alternativa de acceso a la tierra para los pobres rurales? análisis de la legislación de trece países y evidencia empírica de estudios de casos en cuatro países de la región.
- Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina de Stephen Baranyi.

- Hacia una nueva generación de políticas que mejoren el acceso a la tierra para lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza en Centroamérica y México.
- Gobernanza y tenencia de tierras y recursos naturales en América latina.

c.) Elaboración de instrumento guía para la recopilación y sistematización de la información.

En este punto metodológico, se ha elaborado una matriz práctica para la organización de la información correspondiente a los aspectos generales de las distintas leyes que norman los derechos de propiedad inmueble, y luego se han llenado fichas con aspectos más detallados sobre concurrencia de competencias de las diferentes instituciones que participan en la administración de la tierra, inconsistencias existentes en la legislación, vacíos de procedimientos tanto en la vía administrativa como en la judicial que impiden el desarrollo de un proceso de regularización, se hará énfasis en las limitantes que imponen las leyes ambientales, de recursos naturales y la gestión del riesgo a la ejecución de un proyecto masivo de regularización de los derechos de propiedad.

d.) Entrevistas.

Durante el desarrollo de la consultoría se realizaron entrevistas con actores relacionados al quehacer institucional de la administración de tierras. En el caso de la Intendencia de la Propiedad, se entrevistó a Juan Carlos Moreno Delgado, Especialista Legal, Álvaro Contreras, Director de Titulación Urbana, Reynaldo Alemán, Director de Titulación Rural; en la Coordinación Técnica del PRODEP, se entrevistó a Harold Cuarezma de la UTO Estelí y Rosario Valdivia de la UTO Madriz; de los Registros Públicos, se entrevistó a la Doctora Miryam Jarquin de Medina, Coordinadora del Proyecto de Registros de la Corte Suprema de Justicia; a la Registradora de Madriz, Licenciada Maritza Pérez Cárdenas; se entrevistó a la Directora de Catastro de la Alcaldía de Condega, señora Julia Roque y al Director de Planificación señor Julio Manuel Rodríguez; se entrevisto al Director de Operaciones de del SE-SINAPRED, señor Manuel de Jesús Sobalvarro, y al Asesor Legal, Augusto Moreno; se tuvo sesiones de trabajo con los miembros del Sistema de Monitoreo y Evaluación del PRODEP.

e.) Sistematización y análisis de la información.

En esta fase se ha realizado una revisión exhaustiva de la legislación en materia de propiedad inmueble, en función de los criterios seleccionados, lo que ha permitido incorporar los temas de interés en el instrumento guía y en las diferentes fichas. Lo que se pretende con esto es organizar la información por categoría de la norma, con el fin de poder destacar los elementos que potencian el desarrollo de procesos de regularización jurídica de los derechos de propiedad o, por el contrario, impiden la realización de dichos procesos.

VI. El Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad.

Objetivo de desarrollo del Proyecto en lo concerniente al Financiamiento Adicional.

El objetivo del proyecto es desarrollar un marco legal, institucional y técnico para la administración de los derechos de propiedad, y demostrar la viabilidad de un programa sistemático de regularización de derechos de tierra, partiendo de las áreas rurales donde reside la mayoría de los pobres. Con el financiamiento adicional se proyecta consolidar y concluir actividades del proyecto que son de alto impacto para la población, en un plazo no mayor de tres años, mediante la ejecución de cuatro importantes componentes: (i) Descentralización y Fortalecimiento Institucional, (ii) Servicios de Regularización y Titulación, (iii) Demarcación y Consolidación de Áreas Protegidas y (iv) Sistemas de Información.

Se tiene previsto avanzar en tres frentes de regularización de la propiedad: a) Donde ha concluido el levantamiento catastral, para resolución de conflictos, regularización y titulación; b) Nuevos municipios para levantamiento catastral, regularización y titulación, administrado de forma directa por INETER, IP/PGR; c) Atendiendo al Sector Reformado en el resto del país, bajo la modalidad de titulación por demanda. El FA durará tres años, con un tiempo estimado de ejecución: las actividades del proyecto: a) Levantamiento catastral en dos años, b) Servicios de regularización y titulación tres años, c) Demarcación y consolidación de áreas protegidas en el primer año, d) Fortalecimiento institucional los tres años, Sistemas de información por tres años.

Base legal para la implementación del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad:

El Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP), surge como resultado del Convenio de Crédito No. CCF-3665-NI, firmado entre el Gobierno de la República de Nicaragua y la Agencia Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial.

Mediante el Acuerdo Presidencial No. 108-2001, aprobado el 27 de marzo del 2001, el cual fue publicado en La Gaceta No. 72 del 18 de abril del 2001, se crea el Consejo para la Coordinación e Implementación del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad, luego mediante el Acuerdo Presidencial No. 95-2004, el cual fue publicado en La Gaceta No. 52 del 15 de Marzo del 2004, se reforma el Acuerdo Presidencial No. 108-2001, luego están los Acuerdos Presidenciales No. 447-2007 y 492-2008.

El Consejo de Coordinación tiene las siguientes facultades:

Artículo 1.- Crear el "Consejo Superior Interinstitucional (CSI), con la competencia de formular, coordinar y dictar las políticas relacionadas con la propiedad rural, supervisar la preparación del **Proyecto Ordenamiento de la Propiedad** y asegurar la coordinación interinstitucional que garantice una implementación efectiva.

Como se desprende de las facultades que se le otorgan al Consejo Superior Interinstitucional (CSI), se le atribuyen competencias para dictar políticas relacionadas con la propiedad rural. Vale la pena destacar los siguientes aspectos:

- Un Programa o Proyecto es un instrumento para la implementación de una política pública a desarrollarse en un horizonte de tiempo establecido, no es una institución como tal, razón por la cual no se le atribuyen competencias sino que se implementan desde una (o unas) instituciones a las cuales se les han otorgado competencias sobre la materia en la cual se pretende implementar el programa o el proyecto, este es el caso del PRODEP.
- En los diferentes documentos e instrumentos jurídicos se le llama indistintamente proyecto o programa, lo cual no es correcto. Conforme al Documento de Crédito, el PRODEP es un proyecto piloto que podría definir el establecimiento de un futuro programa nacional.
- En lo relativo a la competencia de dictar políticas, técnicamente debería de referirse a formular políticas públicas relativas al tema de la administración de tierras, ya que las políticas públicas las aprueba el Presidente de la República conforme a lo que establece el artículo 150 de la Constitución

Política: Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: Dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico social.

Las instituciones que coejecutan al Proyecto, tiene las facultades para cumplir con los objetivos que se propone el Proyecto, los cuales son:

- Impulsar la inversión en la agricultura, conduciendo al crecimiento de la productividad y del ingreso, esta es una facultad del Ministerio Agropecuario y Forestal el cual es una institución pública coejecutora del Proyecto.
- Contribuir a la justicia social concentrándose en los grupos más vulnerables (pequeños granjeros y poblaciones indígenas). El PRODEP promueve la demarcación de los territorios de los pueblos indígenas en conjunto con los Gobiernos Regionales por medio de la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI)
- Promover el uso sostenible de los recursos naturales, esta es una competencia que en términos generales deben de promover todas las instituciones públicas, y con mayor relevancia el MARENA, por ser la Misión institucional para la que fue creada, MARENA es parte coejecutora del Proyecto.
- Incrementar la recolección de impuestos a nivel municipal, como un modo de propiciar la prestación descentralizada de servicios. Esta es una competencia de los gobiernos locales a los cuales se les traslada la información del barrido catastral para el fortalecimiento del catastro municipal con fines de planificación del territorio y tributarios.

Por lo que se considera que la base legal del PRODEP claramente establece las entidades públicas ejecutoras, y estas dentro de sus competencias, están ejecutando los distintos subcomponentes.

VIII. Análisis del marco legal y de las Políticas Públicas relativas a los procesos de regularización de la tenencia de la tierra.

De acuerdo con el contenido del documento de evaluación del PRODEP, existen una serie de indicadores clave de desempeño, de los cuales se hará una revisión a los que corresponde a la parte de reformas legales.

- Reformas legales clave en los temas de demarcación de tierras indígenas, catastro y registro de derechos de propiedad.

Sobre esta línea de base haremos un análisis acerca de la situación del marco legal en estos momentos.

8.1 MARCO LEGAL.

Para efectos metodológicos del estudio, se dividirá el análisis del marco legal por grandes tema, a saber: catastro, titulación, registro, resolución de conflictos, áreas protegidas y acceso a la propiedad vía mercado.

8.1.1. El Catastro.

Situación del marco legal del catastro al momento de inicio del Proyecto: *Había un vacío en lo relativo a la falta de una norma de Catastro que regulara adecuadamente la integración de la información de Catastro y Registro y el establecimiento del SIICAR. En lo relativo al Acta de levantamiento de la información de campo, esta tenía únicamente un valor fiscal y carecía de valor legal para conformar un catastro.*

Análisis de la situación con la implementación del PRODEP.

*Con el Financiamiento Adicional, se propone desarrollar el componente **Sistemas de Información** el cual incluye los siguientes subcomponentes:*

- a) Sistema de Información Integrado de Catastro y Registro (SIICAR),*
- b) Sistema de Información Integrado de la Propiedad (SIIPRO),*
- c) Sistema Administrativo Financiero del Proyecto (SIAFI);*
- d) Sistema de Monitoreo y Evaluación de Impacto (SMEI) y e) Evaluación Participativa.*

El propósito de este componente es desarrollar un marco tecnológico que modernice las operaciones de registro y catastro, los procedimientos de titulación y regularización de la tierra, un mecanismo para monitorear y evaluar el impacto de los servicios de administración de tierras y desarrollo de la capacidad de manejo financiero del proyecto. El SIICAR ha sido desarrollado con el apoyo del Banco Mundial en el contexto del PRODEP y será completada su instalación y operación con el Financiamiento Adicional en los departamentos de León, Estelí y Madriz, incluyendo el apoyo del traslado masivo de la información catastral y registral de un formato físico al digital. Así mismo, se apoyará la expansión SIIPRO a las delegaciones departamentales y asegurar el soporte de software y hardware para garantizar el correcto funcionamiento a nivel central y las delegaciones departamentales de la Intendencia de la Propiedad en los departamentos donde será realizado el barrido catastral.

El marco legal que regula las actuaciones de Catastro se encuentra contenido en la Ley No. 509: Ley General de Catastro Nacional, la cual fue aprobada el 11 de noviembre del 2004 y fue publicada en La Gaceta No. 11 del 17 de enero del 2005, de igual forma se debe de considerar el Decreto No. 62-2005: Reglamento de la Ley General de Catastro Nacional, el cual fue publicado en La Gaceta No. 176 del 9 de septiembre del 2005. Esta es una de las leyes más importantes para la implementación del PRODEP, y fue promulgada durante el periodo de ejecución del PRODEP.

Tomando en consideración que con el arto. 59 de la Ley No. 509, se deroga la Ley de actualización y mantenimiento del Catastro Nacional del 21 de Enero de 1971, y toda Ley o Decreto que se oponga, no se hará mención de otros instrumentos que hayan sido derogados para evitar confusiones.

Análisis del instrumento jurídico.

El Artículo 4 de la ley No. 509, establece que: Para el cumplimiento de sus fines y uso, el Catastro Nacional está constituido por:

1. El Catastro Nacional con fines legales, administrativos y de ordenamiento de los bienes inmuebles en el territorio nacional, a través de la Dirección General de Catastro Físico del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
2. Catastro Fiscal con fines de valoración fiscal y económica de los bienes inmuebles a través de la Dirección de Catastro Fiscal de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Catastro Municipal con fines administrativos, fiscales y de ordenamiento de los bienes inmuebles en el territorio municipal a través de las Alcaldías Municipales.

Comentario: Con el presente artículo se le otorgan competencias en el tema de catastro a INETER, al MHCP y a los Gobiernos Municipales, aunque es el municipio el que comparte competencias en materia administrativa, fiscal y de ordenamiento de los inmuebles del municipio.

En lo relacionado a la coordinación para el manejo de la información, el arto. 17 de la Ley No. 509, establece: Son atribuciones y funciones de la Dirección General de Catastro Físico, las siguientes: 6. Acordar con los Registros Públicos de la Propiedad los procedimientos técnicos y administrativos para establecer un sistema de información catastral y registral integrado.

En materia de descentralización de los servicios, el citado artículo establece en el inciso 14. Delegar de forma gradual las competencias para el establecimiento, actualización y mantenimiento del Catastro Nacional en aquellas municipalidades que lo soliciten y cumplan con los requisitos, criterios y normas técnicas establecidos por la Dirección General de Catastro Físico, en su carácter de entidad rectora del Catastro Nacional.

Una vez delegada la competencia, con relación a la emisión del Certificado Catastral, este podrá ser emitido por las alcaldías municipales en las zonas catastradas del país, bajo la supervisión y la autorización de la Dirección General de Catastro Físico, de acuerdo a los procedimientos y especificaciones técnicas establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

Sobre este particular, el Artículo 17 del Decreto No. 62-2005: Reglamento de la Ley General de Catastro Nacional, establece: La Dirección General de Catastro Físico como órgano rector del Catastro Nacional, y para los fines establecidos en el numeral 14 artículo 17 y artículos 21 y 22 de la Ley; podrá delegar en las Alcaldías Municipales de forma gradual la competencia para el establecimiento, la actualización y el mantenimiento del Catastro Físico, siempre que estas cumplan con los siguientes requisitos:

1. Solicitar por escrito a la Dirección General de Catastro Físico la delegación de la función catastral.
2. Disponer del personal técnico calificado, de la infraestructura y equipo técnico requerido para la recolección, transformación, generación, publicación y almacenamiento de los datos de las entidades catastrales, necesarias, para el establecimiento, la actualización y el mantenimiento de la información catastral.

3. Cumplir con las normas, procedimientos y especificaciones técnicas emitidas por la Dirección General de Catastro Físico y de la Comisión Nacional de Catastro.
4. Otros requisitos que la Dirección General de Catastro Físico considere conveniente atendiendo a las características del Municipio y que la Comisión Nacional de Catastro considere oportuno.

En lo relativo al Catastro municipal, la Ley No. 509, establece:

Artículo 21.- Créase el Catastro Municipal, como una dependencia de las Alcaldías Municipales con el objetivo de establecer, actualizar y dar mantenimiento al Catastro de las propiedades urbanas y rurales de su circunscripción municipal. Los productos resultantes del Catastro Municipal deberán estar en concordancia con las normas, procedimientos y especificaciones técnicas, emitidas por la Dirección General de Catastro Físico y de la Comisión Nacional de Catastro.

El Catastro Municipal tendrá las siguientes atribuciones:

1. Las alcaldías municipales, de acuerdo a sus capacidades, deberán conformar las Oficinas de Catastro Municipal encargadas del establecimiento, actualización, conservación y mantenimiento del catastro municipal en el nivel urbano y rural.
2. Asegurar las condiciones técnicas, administrativas, materiales y logísticas para el establecimiento del Catastro de su circunscripción municipal.
3. Realizar el establecimiento, desarrollo, levantamiento y actualización del Catastro de su circunscripción municipal de acuerdo a sus propias capacidades.
4. Otorgar en las zonas no catastradas, la Constancia Catastral Municipal de la propiedad respectiva.
5. Verificar la correspondencia entre los datos contenidos en la Constancia Catastral Municipal de la propiedad y la información expedida por los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble pertinente.
6. Ejecutar el Catastro Municipal de conformidad con las políticas, planes y programas nacionales, pudiendo para tal efecto establecer las políticas, planes y programas locales.
7. Realizar y ejecutar la valoración de las propiedades de bienes inmuebles en su territorio, tanto para el cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y cualquier otro tributo que tenga como base el valor catastral en el ámbito nacional, así como para efecto de indemnizaciones y cuantificación de daños por desastres naturales u otras causas, de acuerdo a las normas técnicas emitidas por la Dirección de Catastro Fiscal y aprobadas por la Comisión Nacional de Catastro.

8. Recomendar a las Autoridades Municipales, la contratación de los servicios técnicos, de las personas naturales y jurídicas registradas para brindar los servicios técnicos de levantamientos relacionados con los aspectos catastrales, cuando no existan las condiciones o esté imposibilitado de hacerlo el Catastro Municipal.
9. Colaborar con la Dirección General de Catastro Físico para el establecimiento y actualización de la información de la Base de Datos Catastrales. (BDC).
10. Las demás atribuciones que se establezcan conforme el ordenamiento jurídico vigente.

Como se infiere del artículo 21, a los Gobiernos Municipales se les otorga amplias competencias en materia de catastro, lo que hace falta es la capacidad técnica de estos gobiernos para poder ejercer esas competencias, hacia eso debería de apuntar el Proyecto en este particular.

Hay un aspecto en la Ley No. 509, que por su trascendencia, es importante analizar detenidamente, y se trata del asunto en donde no hay congruencia entre la información de la cabida de la finca que existe en el Registro Público y el resultado de la información producto del levantamiento que han practicado los funcionarios de la Dirección de Catastro Físico o de las Alcaldías. El párrafo segundo del artículo 27 de la Ley No. 509 establece: *Los datos catastrales tomados como ciertos con relación a los contenidos en el asiento de inscripción registral, deberán ser verificados previamente en el campo por el catastro y confrontados con la información contenida en los registros del Registro Público de la Propiedad Inmueble, será objeto de rectificación de los asientos registrales de la propiedad en el registro competente cuando no exista conflicto entre las partes y mediante acta de conformidad de linderos firmada por las partes -propietarios y colindantes-, funcionario autorizado por la Dirección General de Catastro Físico y autenticada por Notario Público.*

Del análisis jurídico de la Ley No. 509 y del Decreto No. 62-2005, podemos concluir que en materia de instituciones competentes en el tema de Catastro están:

- a.) La Dirección General de Catastro Físico de INETER es la instancia rectora del desarrollo del Catastro en el ámbito nacional, que tiene como objeto normar, regular, supervisar y dar asistencia técnica en los temas relacionados con el establecimiento, actualización y mantenimiento del Catastro Nacional, así como ejecutar las políticas y planes nacionales que se formulen en materia catastral.

Comentario: En este caso, la Dirección General de Catastro Físico de INETER es la entidad técnica rectora del tema de catastro.

- b.) La Dirección de Catastro Fiscal de la Dirección General de Ingresos del MHCP, le corresponde entre otras, apoyar metodológica y técnicamente la valuación catastral de los bienes inmuebles que realicen las Municipalidades para cualquier fin tributario y no tributario, tomando como base los procedimientos y metodologías pertinentes, Manuales de Valuación, Tablas de Costos y Valores Catastrales Unitarios, levantamientos técnicos, y levantamientos técnicos especiales no mencionados en las Tablas de Costos y Valores Catastrales Unitarios.

Comentario: La Dirección de Catastro Fiscal de la Dirección General de Ingresos del MHCP, es la entidad rectora en los aspectos metodológicos relacionados con el tema fiscal de los bienes inmuebles.

- c.) El Catastro Municipal de las Alcaldías, tienen entre otras las siguientes competencias, las alcaldías municipales, de acuerdo a sus capacidades, deberán conformar las Oficinas de Catastro Municipal encargadas del establecimiento, actualización, conservación y mantenimiento del catastro municipal en el nivel urbano y rural.

Comentario: En todo caso son los Gobiernos Municipales los que tienen amplias competencias en materia de catastro, las cuales se han visto disminuidas debido a la falta de capacidad técnica, la carencia de recursos humanos competentes y equipos de cómputo, y la alta rotación de personal técnico en esta área.

Los aspectos antes descritos se vinieron a normar con la promulgación de la Ley No. 509 y su Reglamento el Decreto No. 62-2005, ahora existe una legislación moderna, amplia, clara desde el punto de vista técnico y con una orientación de descentralización de los servicios hacia el municipio, en lo que se debe de trabajar es en hacer efectiva la descentralización por un lado y por otro, en capacitar al personal técnico local para que pueda manejar la tecnología y los programas requeridos en la implementación del catastro.

Aun con la promulgación de la Ley No. 509 y su Reglamento el Decreto No. 62-2005, quedan aspectos que se deben normar para evitar que se presenten situaciones que impidan la actualización de la base de datos. Entre estos casos podríamos mencionar:

- a) La Ley No. 509 no es apremiante en el sentido de que todos los propietarios que no tengan un plano topográfico o levantamiento de coordenadas del polígono de su parcela

lo hagan. Tampoco existe en la legislación un incentivo para que se realice este tipo de actividad, si no procede de algún programa público u otra fuente de recursos.

- b) Existen una gran cantidad de títulos de reforma agraria que se entregaron en los 80, que aun no tienen su respectivo levantamiento catastral.
- c) Se deben de establecer procedimientos a lo interno de catastro para que se haga efectiva la actualización y mantenimiento de la base de datos.
- d) Se debe de dotar de mejores equipos y locales a las delegaciones de catastro.
- e) Se debe de capacitar al personal técnico de catastro en las actividades de actualización de la base de datos del catastro.

8.1.2. Titulación.

Marco legal de la titulación previo a la ejecución del PRODEP.

Desde el momento del inicio del Proyecto, se ha pedido que para lograr un mejor desempeño, deberían de revisarse una serie de situaciones en el marco legal actual, las cuales se describen a continuación:

a.) En el tema de las Asignaciones de Tierras, normado por la Ley No. 14, se considera que los criterios para el otorgamiento de esas asignaciones, están desactualizados en lo relativo a:

i) Se debe de mejorar el estudio socioeconómico para determinar las calidades del ocupante para optar al beneficio social.

ii) Requisitos que debe cumplir para optar a titulación definitiva.

iii) La relación tierra-beneficiario (a) debe de ajustarse de acuerdo a la aptitud del suelo, a la experiencia productiva del beneficiario, al número de miembros del núcleo familiar y a los programas de asistencia del Gobierno en la zona.

iv) Deberes del asignatario

v) Se debe de revisar la demanda de Asignación /Titulación de personas que no viven ni trabajan la parcela.

vi) Tierra asignada, y provisionalmente vendida a terceros que de acuerdo a la Ley no califican como beneficiarios de Reforma Social.

vii) No existe un Régimen ni procedimientos para la asignación establecida en el Reglamento de la Ley 14 acerca del dominio, uso y posesión.

b.) En el caso de la Cuantificación y Pago de Indemnizaciones:

El Arto 14 de la Ley 278 establece el procedimiento de consignación de bonos y depósito (de oficio) en los casos que los bienes no hubieren sido reclamados por sus anteriores dueños. No

obstante, cuando el reclamo ha sido a petición de parte y el reclamante de la propiedad reformada no esta de acuerdo con el monto cuantificado, rechaza el monto de la indemnización, paralizando el proceso administrativo y por consiguiente el proceso de inscripción del inmueble a favor del Estado para su titulación. Se debería de realizar un estudio para determinar el porcentaje de casos que se encuentran en esta situación, y presentar propuestas para destrabar dicha situación.

Con la implementación del Financiamiento Adicional del PRODEP en el **Componente de Servicios de Regularización y Titulación**, se incluyen los subcomponentes:

- a) Servicios de regularización sistemática,
- b) Titulación y revisión de títulos del sector reformado,
- c) Mediación de conflictos.

El propósito de este componente es aplicar y desarrollar una metodología para esclarecer los derechos de la tierra, eliminando así los conflictos y proporcionando seguridad en la tenencia de la tierra. Se apoyará el trabajo técnico y legal requerido para el levantamiento catastral de 46,791 propiedades en cinco municipios del departamento de León y tres municipios del departamento de Madriz, así como la regularización y titulación en dichos municipios y en el resto de las zonas donde fue realizado el levantamiento catastral en años anteriores en los departamentos de Chinandega, Estelí y Madriz. En estos departamentos donde se ha realizado o se van a realizar trabajos de levantamiento catastral, se proyecta la regularización de 37,715 propiedades y la emisión de 7,229 títulos de propiedad para beneficiar a igual cantidad de familias.

La lecciones aprendidas con la implementación del barrido catastral, han demostrado que la información que ha generado el PRODEP con este proceso, es valiosísima para la Intendencia de la Propiedad y para los gobiernos locales en donde opera el PRODEP, este Proyecto pone a disposición de la Intendencia de la Propiedad una cantidad de información por parcela, organizada en expedientes, lo cual es proceso previo para el análisis de su regularización, lo cual de otra manera hubiese sido difícil lograrlo, además libera de presión otros temas relativos a la problemática de la propiedad y permite la identificación de una demanda por titulación de tierras publicas mas acorde con la realidad.

En este contexto, se ha venido consolidando la actuación de la Intendencia de la Propiedad de forma tal que en este momento, para el caso de las tierras publicas, le corresponde revisar, tramitar y resolver las solicitudes de titulación de bienes inmuebles del Estado y sus

instituciones, conforme a lo que establece el artículo 112 inciso 3 del Decreto No. 118-2001: Reformas e Incorporaciones al Reglamento de la Ley No. 290.

La Intendencia de la Propiedad, es un ente descentralizado de la Procuraduría General de la República conforme a lo que establece el artículo 1 del Decreto No. 33-2009, el cual fue publicado en La Gaceta No. 102 del 3 de junio del 2009, y como tal le corresponde

- a.) Revisar, tramitar y resolver las solicitudes de titulación de bienes inmuebles del Estado y sus instituciones, entre otras funciones.
- b.) Dirigir y Coordinar el funcionamiento de las Direcciones de Cuantificación e Indemnización, Saneamiento y Legalización, Titulación y Coordinación de Delegaciones.
- c.) Emitir y firmar títulos de propiedad, de conformidad a la Ley de Reforma Agraria, su Reglamento y reformas.
- d.) Contribuir y coordinar con las instancias competentes en el proceso técnico legal para la demarcación y titulación de tierras en las comunidades indígenas y áreas protegidas.
- e.) Dictaminar y resolver los recursos administrativos de revisión y apelación interpuestos por reclamantes y beneficiarios de propiedades en el sector reformado.

Conforme a lo que se establece en el Manual de Regularización de la Propiedad Urbana y Rural de la Intendencia de la Propiedad, el proceso de Titulación urbano y rural está basado en tareas técnicas (topografía, mediciones, deslindes, colindantes, georeferenciación, amojonamiento, etc.) y legales (modalidad de titulación, remanentes, tipología de tenencia, detectar vicios en la saneamiento legal, los status legal de la propiedades) previas a la emisión y entrega del Título y/o escrituras,

La actividad de Titulación da cobertura a los demandantes ordinarios

Conforme a la clasificación que se contempla en el citado Manual, existen dos fuentes que generan solicitudes de titulación:

- Titulación a demandantes tradicionales por el procedimiento institucional ordinario.
- Titulación a demandantes productos del barrido sistemático del Proyecto de Ordenamiento Territorial PRODEP.

Cada una de las formas de generar necesidad de titulación ya sea urbana o rural tiene sus particularidades. La más común es el procedimiento institucional de titulación ordinario y últimamente la titulación producto del barrido sistemático.

Para ejecutar el procedimiento de titulación, la Dirección de titulación se organiza en Departamentos especializadas de Titulación rural y Titulación urbana (asociada a la Notaría del Estado).

Con la Aprobación del Decreto No. 56-98 se crea la Intendencia de la Propiedad adscrita al MHCP (hoy como parte del organigrama de la PGR) y se le incorporan las Oficina de Titulación Rural (OTR), Oficina de Ordenamiento Territorial, Oficina de Titulación Urbana y Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones. Es con la aprobación de la Ley No. 290 que se comienza a ver a la Intendencia de la Propiedad (IP) como una estructura integrada, y es a partir de este momento que se crean las cuatro Direcciones orgánicas que actualmente figuran en el Reglamento a la Ley No. 290; Saneamiento Legal, Coordinación de Delegaciones, Dirección de Titulación y la Dirección de Cuantificación e Indemnizaciones y tres oficinas de apoyo. Servicios Jurídicos, Planificación y la Oficina Administrativa. De igual forma, dentro de este proceso de estructuración, se conforma, a manera de staf, la Vice Intendencia de la Propiedad para Asuntos Indígenas de la Costa Caribe.

En materia de titulación, las diferentes Direcciones de Titulación Urbana y rural de la Intendencia de la Propiedad proceden conforme a la siguiente base legal:

- A. Dirección de Titulación Urbana y Rural. En materia de Titulación Rural: Ejecuta proceso de emisión de títulos y acuerdos para el traspaso a los beneficiarios de propiedades rústicas, conforme a lo que establece el Decreto 782 Ley de Reforma Agraria, la Ley 14 la Reforma al Dec.782, y la Ley 278 Sobre Propiedad Reformada, Urbana y Agraria.
- B. En materia de titulación urbana: Elaboración de Escrituras de Desmembración para el Otorgamiento de Título de Dominio a favor de los poseedores de lotes urbanos. Todo ello con base a lo que establecen Ley 86: Ley Especial de Legalización de Viviendas y Terrenos, la Ley 209 Ley de Estabilidad de la Propiedad, Decreto No. 39-94: Creación de la Oficina de Titulación Urbana, Decreto 1- 96 Reglamento de la Ley de Estabilidad de la Propiedad.

Con el presente marco legal, las facultades de la IP se encuentran un tanto limitadas al ámbito de intervención de tierras del Estado y sus instituciones, dejando por fuera la regularización de los derechos de propiedad de un gran numero de familias de escasos recursos que entrarían en el universo de los privados y que por lo tanto la IP no tiene ninguna competencia para intervenir en esos casos. ya que la IP, en coordinacion con

otras instituciones realizan procesos de regularización mediante el ordenamiento territorial de las propiedades.

En lo que a tierras del Estado y sus instituciones concierne, existe un amplio marco legal para llevar a cabo procesos de regularización de la tenencia de la tierra, lo que hay que mejorar son las coordinaciones interinstitucionales, establecer los procesos y procedimientos y darlos a conocer a los usuarios finales, esto último es muy importante y la Intendencia de la Propiedad, en la practica lleva a cabo coordinaciones con instituciones publicas que realizan procesos de regularización mediante el ordenamiento territorial de las propiedades.

8.1.2.1. Facultad para titular de los gobiernos locales.

Vale la pena destacar que a los gobiernos locales se las ha otorgado la facultad de poder titular casos específicos mediante la Ley No. 309: Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos publicada en La Gaceta No.143 del 28 de julio de 1999, la cual en su artículo 3 establece: *La Administración Municipal respectiva deberá elaborar un Plan Urbanístico Especial para la demarcación y ordenamiento de los Asentamientos Humanos Espontáneos, ubicados en su circunscripción, en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la promulgación de la presente Ley. El Consejo Municipal deberá aprobar este Plan con rango de una Ordenanza, la que deberá contener además un calendario de legalización de los asentamientos.*

En su Artículo 16, la citada ley establece: *Los Asentamientos Humanos Espontáneos sujetos de legalización al tenor de la presente Ley, son los que fueron constituidos antes del 31 de Diciembre de 1998.*

De igual forma se debe de contemplar la disponibilidad que la Ley No. 40 y Sus Reformas les da a los Concejos al establecer que pueden disponer de los terrenos particulares del municipio para la ejecución de programas y proyectos destinados al desarrollo económico y social del municipio.

Es importante de igual forma, analizar el potencial de regularización que se crea con la promulgación de la Ley No. 690: Ley para el Desarrollo de las Zonas Costeras, la cual fue

publicada en La Gaceta No. 141 del 29 de julio del 2009, la citada Ley establece en su artículo 8 que la administración de las zonas costeras será competencia de los gobiernos municipales costeros en coordinación con las instituciones del gobierno central competentes por la materia; conforme a lo que establece la Ley No. 690 en su artículo 14 relativo a las competencias, en el inciso 10 establece que los gobiernos municipales son competentes para otorgar concesiones para la utilización de terrenos ejidales o aquellos ubicados dentro de los límites de la zona restringida con fines de uso turístico, recreativo o de uso habitacional.

Comentario: Es importante que tanto la Intendencia de la Propiedad como los Gobiernos Locales pudiesen potenciar la oportunidad que les brindan las Leyes No. 40, 309 y 690 para regularizar la situación de tenencia de los bienes del municipio en el primer caso, para regularizar los asentamientos espontáneos en el segundo caso, y en el últimos de los casos para regularizar la situación de muchas familias que habitan en zonas costeras. Se deberían de establecer alianzas que permitan a los municipios poder titular aquellos asentamientos que se encuentran en tierras del Estado, los cuales por razones de orden legal no han podido ser titulado a favor de los ocupantes. Este debería de ser uno de los temas de prioridad a trabajar por parte de la IP en el tema de la propiedad urbana.

8.1.2.2. Titulación de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

En cuanto a la titulación de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, la entidad encargada de emitir el título es la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación conforma a lo que establece el artículo 56 de la Ley No. 445.

La base jurídica para la realización del proceso de titulación en términos generales y de circunscripción nacional, comprende el siguiente cuerpo de leyes:

1. Ley 290 “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del poder ejecutivo”, publicada en La Gaceta, diario oficial No. 102 del 3 de junio de 1998 y Reglamento.
2. Ley 14, “Reforma a la Ley de la Propiedad Agraria”, Artículo 28, publicada en La Gaceta No. 8 del 11 de enero de 1986.

3. Ley 278, “Ley sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria”, publicada en La Gaceta No. 239 del 16 de diciembre de 1997.
4. Ley 87, “Ley de Traslado, Jurisdicción y Procedimiento Agrario, Artículo 1, publicada en La Gaceta No. 68 del 5 de abril de 1990.
5. Ley 88, “Ley de Protección a la Propiedad Agraria”, Artículo 1, publicada en La Gaceta No. 68 del 05 de abril de 1990.
6. Ley 209, “Ley de Estabilidad de la Propiedad”, publicada en La Gaceta No. 227 del 1 de diciembre de 1995.
7. Ley N° 345 “ Ley de Restablecimiento de los plazos establecidos en el artículo 98 de la Ley N° 278 “ Ley sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria” y artículo 2 de la Ley N° 288, publicada en la Gaceta, Diario Oficial N° 97 del 24 de Mayo del 2000.
8. Ley No. 309: Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos, la cual fue publicada en La Gaceta No.143 del 28 de julio de 1999.

Decretos y Acuerdos presidenciales:

1. Decreto Presidencial 56-98 Creador de la Intendencia de la Propiedad, publicado en La Gaceta Diario Oficial, N° 167 del 4 de Septiembre de 1998.
2. Decreto 11-90, “Decreto Ley de Revisión de Confiscaciones”, publicado en La Gaceta No. 98 del 23 de mayo de 1990.
3. Decreto 23-91 “Lo vigente en el Decreto N° 11-90.
4. Decreto 35-91, “Creación y Funcionamiento de la Oficina de Ordenamiento Territorial OOT”, Artículo 1, publicado en La Gaceta No. 157 del 23 de agosto de 1991.
5. Decreto 47-92, “Establecimiento de la Comisión Nacional de Revisión”, publicado en La Gaceta No. 175 del 10 de septiembre de 1992.
6. Decreto 48-92, “Ampliación de Funciones de la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT)”, publicado en La Gaceta No. 175 del 10 de septiembre de 1992.
7. Decreto 51-92, “Creación de la Oficina de Cuantificación de Indemnización (OCI)”, publicado en La Gaceta No. 187 del 30 de septiembre de 1992.
8. Acuerdo Presidencial N° 248-92 “ Se instruye a la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones resolver favorablemente los reclamos de indemnización”.

9. Decreto N° 56-92 “Sistema de Compensación “.
10. Decreto 1-96, “Reglamento de la Ley de Estabilidad de la Propiedad”, publicado en La Gaceta No. 23 del 1 de febrero de 1996.
11. Decreto 14-98, “Reglamento de la Ley 278 sobre Propiedad Reforma Urbana y Agraria”, publicado en La Gaceta No. 30 del 13 de febrero de 1998.
12. Decreto Ejecutivo 71-98, Reglamento a la Ley 290 “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del poder ejecutivo”, publicada en La Gaceta, diario oficial No. 205 del 30 de octubre de 1998, artículo 102.
13. Decreto N° 95-2002, de Reforma al Decreto N° 71-98, Reglamento a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, publicado en la Gaceta Diario Oficial N° 206 del 30 de Octubre del 2002.
14. Decreto 130- 2004, Restablecimiento y Desconcentración de la Intendencia de la Propiedad, Publicado en la Gaceta número 243, del 15 de Diciembre del 2004.
15. Decreto 25-2006, Reformas y adiciones al Decreto 71-98, Reglamento de la Ley Número 290, Ley de Organización y Competencia y Procedimiento del poder Ejecutivo. Publicado en la Gaceta Diario Oficial N° 205 del 30 de Octubre de 1998.
16. El Decreto No. 33-2009: Adscripción de la Dirección de la Dirección General de la Intendencia de la Propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Procuraduría General de la República, el cual fue publicado en La Gaceta No. 102 del 3 de Julio del 2009.

8.1.3 El Registro Público de la Propiedad Inmueble y Mercantil.

Situación del marco legal en materia de los Registros Públicos del país:

i) El Código Civil vigente (1904) y el Reglamento del Registro Público (1904) y sus reformas, contenido en el mencionado Código, regula la forma de llevar los Registros Públicos, estableciendo que debe llevarse en libros indicando su diseño, en resumen por el año de vigencia de la normativa registral y las reformas posteriores “no permite automatizar los asientos de inscripción del Registro Público de Propiedad Inmueble .

ii) La legislación registral, regula las rectificación de errores materiales y de concepto, estableciendo los casos donde opera la rectificación, en el caso de linderos (área superficial) no le permite a los Registradores rectificar de oficio los datos de la cuenta registral contenida en los asientos, cuando la información registral no coincide con la información física levantada por

catastro, el Código de Procedimiento Civil regula que debe realizarse mediante resolución judicial.

iii.) La legislación registral vigente no regula la Integración de la información del Registro con la del Catastro mediante un sistema automatizado, la antigua ley de catastro regulaba la coordinación entre ambas instituciones a través del certificado catastral del inmueble.

La Ley N° 509: Ley General de Catastro vigente desde enero del 2005, regula la coordinación entre los Registros y el Catastro, de igual forma regula la integración de la información física y legal de ambas instituciones mediante un sistema automatizado.

- Es necesario reformar la Ley de Aranceles Registrales previo al proceso de saneamiento que establezca tasas preferenciales para el registro masivo de propiedades.*
- Es necesario declarar una moratoria para la emisión de títulos supletorios.*
- Es necesario regular las ventas judiciales en los departamentos de influencia del Proyecto.*

8.1.3.1 Marco legal de los Registro Públicos de la Propiedad Inmueble:

El Código Civil de la República de Nicaragua, el cual fue aprobado en 1904, contiene en el Tomo II, Libro III, Título XXV y en el Reglamento anexo la institución del Registro Público, aún cuando, existen una serie de disposiciones propias del Registro, diseminadas por todo el Código.

En términos generales, el sistema registral establecido en este Código, recoge los principios rectores de inscripción, publicidad, especialidad, legalidad, prioridad, tracto sucesivo, rogación y establece el folio real.

De acuerdo al Artículo 3936 del Código Civil, el Registro Público comprende:

- El Registro de la Propiedad
- El Registro de las Hipotecas
- Registro de las personas

El artículo 3936 del mencionado Código establece que la transmisión o dominio de los bienes raíces (bienes inmuebles), se efectuará por la inscripción del título en el Registro de la Propiedad.

8.1.3.2 La Ley General de Registros recién aprobada.

El 27 de Agosto del 2009, la Asamblea Nacional ha aprobado la Ley General de Registros Públicos, que fuera aprobada en lo general en el año 2005, y en lo particular en varias sesiones, del artículo 1 al 72 en el año 2005, del 73 al final en el año 2009, concluyendo con los últimos artículos en la fecha citadas..

i. Artículos relacionados con los procesos de regularización:

Artículo 72 de la Ley dictaminada, establece:

El Registro de la Propiedad Inmueble tiene por objeto:

La publicidad de las situaciones jurídicas que afectan a las fincas por medio de sus asientos de inscripción, anotación o cancelación de los actos y contratos, relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

ii. Inscripción de bienes de Entidades Públicas.

Arto 80.- Los bienes inmuebles del Estado, Municipio y demás Entidades de Derecho Público, tanto públicos como particulares y ejidos, se inscribirán obligatoriamente en el Registro por medio de certificación expedida por la autoridad o funcionario a quien corresponda la custodia y administración del Patrimonio de los Bienes del Estado, en los términos establecidos en la legislación especial.

Comentario: Este artículo ha como ha quedado redactado, podría ocasionar inconvenientes ya que menciona a un funcionario a cargo de la custodia y administración del Patrimonio de los Bienes del Estado, tal y como si existiese una dependencia que administra todos los bienes del Estado, inclusive los de los municipios, y eso no es así en la realidad, por lo tanto no se va a poder cumplir con este requerimiento. El aspecto positivo que establece es que abre nuevamente el plazo para inscribir bienes del Estado que había cerrado el Código Civil por su lado y la Ley de Municipios por el otro.

iii. Rectificación Registral de la Determinación del Inmueble.

Arto 141.- La rectificación registral de la determinación del inmueble se practicará por el Registro, de oficio o a petición de parte, cuando:

1. Se acredite la ubicación, linderos, naturaleza o superficies reales del Inmueble inscrito, mediante cartografía oficial producida por el Catastro Nacional sin necesidad de intervención judicial.
2. Mediante resolución judicial ejecutoriada que así lo ordene.

La descripción del inmueble que resulte de la rectificación será utilizada válidamente por los particulares en actos futuros.

Comentario: Acerca del presente artículo, considero que cuando la rectificación se practica de oficio a través de Acta de Conformidad de Linderos emitida por el Catastro Nacional ya sea de forma masiva o a solicitud de parte, o porque existe una resolución judicial que indica la existencia de un conflicto.

El Artículo 27 de la Ley No 509, establece: En el proceso del establecimiento del Catastro y para fines de regularización de los derechos de propiedad, cuando hubiere diferencia entre los resultados físicos del catastro y los datos contenidos en los asientos registrales o títulos de propiedad que amparan la inscripción de los bienes inmuebles, tanto lo relativo a su localización, como en cuanto las medidas de superficie o lineales se tendrán como ciertos los datos derivados del catastro, salvo desacuerdo entre las partes o resolución judicial firme en sentido contrario.

Los datos catastrales tomados como ciertos con relación a los contenidos en el asiento de inscripción registral, deberán ser verificados previamente en el campo por el catastro y confrontados con la información contenida en los registros del Registro Público de la Propiedad Inmueble, será objeto de rectificación de los asientos registrales de la propiedad en el registro competente cuando no exista conflicto entre las partes y mediante acta de conformidad de linderos firmada por las partes -propietarios y colindantes-, funcionario autorizado por la Dirección General de Catastro Físico y autenticada por Notario Público (el subrayado es del suscrito). El acta de conformidad de linderos que cumpla con los requisitos del párrafo anterior tendrá valor de documento técnico.

Comentario: Este procedimiento podrá ser aplicable en cualquier circunstancia cuando se presenten las condiciones de discordancias entre la información física de la parcela y la información de registro, aún cuando me inclino a pensar que sobre este tema continuará prevaleciendo la vía judicial con el procedimiento del Deslinde y Amojonamiento regulado por el Código de Procedimiento Civil, sobre todo entre particulares cuyas propiedades no proceden del sector reformado.

El procedimiento establecido en la Ley No. 509 podría trabajarse mas a detalle y de esa manera puede formar parte del Reglamento de la Ley General de Registros, cuando se reglamente el artículo 141 de la mencionada Ley, siendo parte del procedimiento y requerimientos para hacer efectiva la rectificación registral de la cabida de una finca en particular.

Otro de los aspectos que vendría a darle mayor dinamismo a los procesos de regularización es el contenido del artículo 142, el cual establece lo siguiente: *La integración de la información registral y catastral para que exista verdadera concordancia entre los asientos del Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro Nacional, es un objetivo del SINARE y del INETER a efecto de lograr el saneamiento y la regularización de la propiedad inmueble y darles seguridad jurídica a los titulares de derechos. A ese propósito el Registro podrá integrar y compartir su información y base de datos con el Catastro Nacional.*

8.1.4. La resolución de conflictos por vías alternativas.

La Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC), fue creada en 1999 por la Corte Suprema de Justicia, para administrar procesos de mediación y de arbitraje en problemas relacionados a la propiedad, contemplados en la Ley 278 Ley de la Propiedad Reformada Urbana y Agraria.

El Artículo 50 de la Ley No. 278 establece:

En los procesos judiciales en materia de propiedad a los que se refiere la presente Ley, iniciados por el Estado o por otros interesados, el Juez de la causa, dentro de los dos días hábiles siguientes al de la presentación de la demanda y antes de conferir audiencia para contestarla, ordenará un trámite de conciliación por el término de diez días, citará a las partes a un comparendo para cumplir con el trámite de conciliación entre actor(es) y demandado(s), y designará a un mediador que servirá de amigable componedor y ante el cual deberán concurrir las partes. El mediador deberá ser un delegado de la Oficina de Mediación que se cree para este efecto, y en caso de falta de este delegado, podrá ser una persona natural e imparcial, al arbitrio del Juez. La organización y funcionamiento de la Oficina de Mediación estará a cargo de la Corte Suprema de Justicia, quien por Reglamento Especial determinará su número, sede y Delegaciones Departamentales o Regionales.

Además de la Ley 278, Ley de la Propiedad Reformada, Urbana y Agraria, existen otras leyes en el país que contemplan el uso de la mediación y el arbitraje para la solución de disputas, pero en el presente estudio interesa de sobremanera la mediación de conflictos cuyo origen son los derechos de propiedad, por lo tanto remitiremos el estudio a este tema.

Los estudios empíricos que se han desarrollado en el país, establecen una tipología de conflictos, los cuales son comunes en las diferentes regiones, una lista descriptiva de estos es la siguiente:

- a.) Por definición de linderos de propiedad, los cuales se presentan en todas los tipos de tenencia.
- b.) Falta de documentos con los cuales acreditar el derecho.
- c.) Por invasión de tierras
- d.) Doble inmatriculación de la finca.
- e.) Específicos a tierras de reforma agraria
 - Compraventa de tierras
 - Parcelación de propiedades
 - Por bienes colectivos
 - Usurpación de propiedades

A los conflictos descritos anteriormente, se deben de anexar otro tipo de conflictos relacionados al uso del suelo y a la zonificación del territorio para la gestión del riesgo. En el caso del uso del suelo, se entiende que existe una clasificación del suelo por medio de la cual se pueden establecer usos óptimos, según como haya sido clasificado el suelo. De acuerdo a las fuentes especializadas en el tema y a la entidad pública encargada del tema como es el MAGFOR, en Nicaragua existe una alta degradación del suelo por el mal uso, lo cual genera serios problemas ambientales y de mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales.

En el caso de las zonas clasificadas como zonas de alto riesgo por la recurrencia de desastres naturales, se debe de entender que las familias, por el simple hecho de estar asentadas en esas zonas, se encuentran en conflicto debido al destino de esas áreas que no es para asentamiento humano.

De acuerdo a Informe de Actividades del 2007, hasta esa fecha la DIRAC había intervenido en la mediación de 56 casos en los departamentos de influencia del PRODEP, y habían intervenido en el arbitraje de dos casos en la misma zona, lo cual denota una baja incidencia en los resultados del Proyecto.

8.1.5. Las áreas protegidas.

Situación del marco legal de las áreas protegidas al momento de iniciar la ejecución del Proyecto:

a.) En lo relativo a la delimitación de las áreas protegidas:

En algunas áreas protegidas, no se han definido y descrito los límites legales de las áreas y en otras, se han definido los límites sin describirlos en sus Decretos creadores.

- b.) En lo relativo al otorgamiento de derechos a poseedores sin documentos.*
- i.) No se ha definido el procedimiento de otorgamiento de derechos a poseedores con documentos privados de compra-venta celebrados entre particulares.*
- ii.) No se encuentra definido el marco legal que regule de forma definitiva las modalidades de uso, posesión o dominio de los bienes rústicos en áreas protegidas.*

El Financiamiento Adicional del PRODEP, establece en el componente **Demarcación y Consolidación de Áreas Protegidas** los siguientes subcomponentes:

- a) demarcación de áreas protegidas
- b) comunicación social y educación ambiental.

El propósito del componente es la demarcación física, la rotulación y georeferenciación de áreas protegidas y la implementación de un programa de comunicación ambiental en dichas áreas y zonas aledañas. En total serán demarcadas, rotuladas y georeferenciadas con el financiamiento adicional las áreas protegidas Complejo Volcánico Telica-Rota, en el departamento de León y Tepesomote-La Patasta ubicada entre los departamentos de Estelí y Madriz, en cuyas zonas será implementado también una campaña de comunicación y educación ambiental. Con el trabajo realizado en años anteriores por el PRODEP, mas el trabajo que será realizado con el Financiamiento Adicional se completará la demarcación de todas las áreas protegidas existentes los Departamentos de León, Chinandega, Estelí y Madriz.

Marco legal actual de la AP.

Mediante la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), cuya administración le corresponde al MARENA. Las Áreas Protegidas, tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora, fauna silvestre y otras formas de vida, así como la biodiversidad y la biosfera. En esta categoría se incluyen, aquellos espacios del territorio nacional que al protegerlos, se pretende restaurar y conservar, tales como fenómenos geomorfológicos, sitios de importancia histórica, arqueológica, cultural, escénica o recreativa.

MARENA es la institución pública que norma y controla las áreas protegidas, tiene la competencia de autorizar la construcción de estaciones de servicios e investigación, así como dar en administración las áreas protegidas propiedad del Estado a terceros.

Las Áreas Protegidas se encuentran normadas por la Ley No. 217 y su Reforma la Ley No. 647, el Decreto No. 01-2007: Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua y su Reforma el Decreto No. 26-2007, son los instrumentos jurídicos mediante los cuales se desarrollan las regulaciones específicas de las áreas protegidas. Las nueve categorías de áreas protegidas (Reserva Natural, Parque Nacional, Reserva Biológica, Monumento Nacional, Monumento Histórico, Refugio de vida silvestre, Reserva de Biosfera, Reserva de Recursos Genéticos y Paisaje terrestre y marino protegidos) tiene definidos los criterios para su designación, objetivos de manejo y directrices para la administración.

Todas las actividades que se desarrollan en áreas protegidas, obligatoriamente se realizan conforme a sus respectivos planes de manejo, los que se adecuan a su categoría de manejo. Para la elaboración del Plan de Manejo de las áreas protegidas en tierras comunales, indígenas y étnicas se hará en conjunto con las comunidades indígenas involucradas, para lo cual se deberá tomar en cuenta las formas de uso tradicional de los recursos naturales que emplean las comunidades.

En cuanto a los derechos de propiedad de las familias que habitan o realizan actividades económicas en las áreas protegidas, se considera que las tierras privadas situadas en áreas protegidas están sujetas a las condiciones de manejo establecidas en las leyes que regulen la materia, se les permite actividades de uso de la tierra acordes a la conservación del área y en cumplimiento de las directrices de administración y regulaciones técnicas y legales del área protegida. Los derechos adquiridos de los propietarios que no acepten las condiciones que se establezcan estarán sujetos a declaración de utilidad pública previo pago en efectivo de justa indemnización. Esto en conformidad con la Ley de Expropiación de 1976.

La tenencia de la tierra en áreas protegidas.

El Artículo 67 del Decreto 01-2007 establece que : Todos los terrenos de dominio público que estén comprendido dentro de las áreas protegidas que conforman el SINAP, deben ser inscritos a nombre del Estado en el Registro Público de la Propiedad Inmueble correspondiente.

El Artículo 68 del citado Decreto establece: Se prohíbe la titulación de tierras de dominio público dentro de las áreas protegidas, por causas de Reforma Agraria y Títulos Supletorios. Los títulos que se otorguen a favor de particulares dentro de las áreas protegidas con posterioridad al tres de marzo de mil novecientos noventa y nueve, serán alegados de nulidad ante la autoridad judicial competente.

Comentario: Los artículos 67 y 68 del Decreto No. 01-2007 y el Decreto No. 26-2007, le dan un mandato al representante del Estado, en este caso la Procuraduría General de la República, para que inscriba los terrenos de dominio público que estén comprendido dentro de las áreas protegidas a nombre del Estado, con la excepción que establece el Decreto No. 26-2007. MARENA en su calidad de rector, normador, directivo y administrador de las áreas protegidas debe de coadyuvar en este proceso, además de ello, le corresponde:

- a.) Llevar a cabo, en conjunto con INETER, los gobiernos municipales y la Intendencia de la Propiedad el deslinde los terrenos para efectos de delimitar el dominio público del Estado y proceder a inscribir en el Registro Publico competente los derechos de propiedad del Estado sobre esos terrenos.
- b.) A levantar un diagnostico de tenencia de la tierra de las familias que ocupan tierras dentro de los limites de las áreas protegidas.
- c.) A pedir la Procuraduría General de la República a que realice en nombre del Estado una limpieza registral de los títulos supletorios otorgados en fecha posterior al tres de marzo de mil novecientos noventa y nueve dentro de los limites de las áreas protegidas.
- d.) A negociar con los propietarios que no acepten la restricción al dominio de sus parcelas que se les ha impuesto.
- e.) A presentar una propuesta de solución a la situación de tenencia de los ocupantes de parcelas que se encuentran dentro de las áreas protegidas, a fin de que se les resuelvan sus demandas, es decir, proponer en conjunto con la Intendencia de la Propiedad un proceso de regularización de la tenencia de la tierra en áreas protegidas que no implique una trasgresión a las normas existentes.

De todos es conocido el problema de la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas, la búsqueda de mecanismos financieros para esa autosostenibilidad, pasa necesariamente por determinar y establecer derechos de propiedad para poder emprender programas o proyectos de servicios ambientales atractivos, para poder implementar en la practica las restricciones que establece la declaración de área protegida, su Reglamento y su Plan de Manejo, y en el ultimo de los casos, se convierte en un incentivo para la protección de los recursos del área protegida.

8.1.6. El acceso a la propiedad conforme a lo que establece el Código Civil de Nicaragua.

Aparte de los programas públicos de acceso a la tierra, existe un sector de la sociedad nicaragüense que accede a la tierra por la vía tradicional del mercado de tierras, utilizando para ello las diferentes figuras contractuales que regula el Código Civil, o acudiendo a la Vía Judicial para solicitar un título de dominio a partir de la posesión. En el presente estudio se hará mención a la prescripción como forma de obtener un título de dominio en la Vía Judicial, por considerarlo un procedimiento sano, accesible y que de una u otra forma representa una solución ante situaciones que probablemente no tengan otra solución más que el procedimiento de la prescripción positiva adquisitiva. Para los otros casos que se mencionan, hay una extensa regulación en materia contractual, por lo tanto es la actividad común de los Notarios Públicos. A continuación se desarrollan algunos de los aspectos más importantes de estas figuras.

- a. La prescripción.
- b. La compra venta de una propiedad por medio de escritura pública.
- c. La cesión de derechos posesorios.
- d. La donación.
- e. La sucesión.

a. La prescripción.

Conforme a lo que establece el Código Civil en su artículo 868.- La prescripción es un medio de adquirir un derecho o de liberarse de una carga u obligación, por el lapso y bajo las condiciones determinadas por la ley.

El que pretenda obtener título de dominio mediante la prescripción debe demostrar que esta cumple los atributos que establece el artículo 888: debe ser:

- 1º Fundada en justo título.
- 2º De buena fe.
- 3º Pacífica.
- 4º Continua.
- 5º Pública.

El artículo 897 establece: Para adquirir la propiedad de los inmuebles, o algún derecho real sobre ellos por prescripción, se necesita una posesión de diez años. El derecho de poseer se prescribe por la posesión de un año.

No obstante, extraordinariamente puede adquirirse el dominio de las cosas comerciables que no ha sido adquirido por la prescripción común, en virtud del lapso de treinta años, aunque no se tenga título y cualquiera que sea la condición del poseedor.

La prescripción positiva adquisitiva es un procedimiento que se lleva en la Vía Civil, se establece la competencia conforme a la cuantía del inmueble en cuestión, y se trata de un juicio ordinario declarativo en cuya resolución, el juez que conoce de la solicitud, dará lugar a la solicitud o la rechazara por improcedente. Es una forma de acceder a un título de dominio, y es un procedimiento que se está utilizando sobre todo por aquellas familias que han ocupado parcelas de las cuales no se conoce antecedente registral, la cual han ocupado por muchos años. Aplica para las zonas urbanas y rurales, y si la familia, de previo ha tramitado un título supletorio, eso le da mayor fuerza a la petición.

En algunos países de latinoamericana como Perú y Colombia, existe la figura de la *usucapión*, la cual es una figura cuyo origen se remonta al derecho romano, que tiene prácticamente las mismas características que la prescripción, con la salvedad de que también procede en la vía administrativa.

b. La compra venta de una propiedad mediante escritura pública.

Cuando se adquiere un bien inmueble en el mercado de tierras, generalmente se utiliza el contrato de compra y venta para formalizar la transacción, a continuación se describen las formalidades de este contrato. El artículo 2530 del Código Civil, establece: La compra y venta es un contrato por el cual una de las partes transfiere a otra el dominio de cosas determinadas por un precio cierto.

Conforme a lo que establece el artículo 2534 del citado Código, los contratos de compra y venta de bienes raíces se otorgarán por escritura pública, la cual se inscribirá en el competente Registro de la Propiedad inmueble.

- El inmueble solo puede ser vendido por la persona titular del derecho de propiedad o su apoderado.
- Se establece un precio cierto.
- Se vende un área real existente.
- El acto se formaliza ante un Notario Público.

- Se deben de cumplir una serie de formalidades como son: declaración de la retención en la fuente por transmisión de inmuebles, pago de impuesto de bienes inmuebles, registro de la modificación de la titularidad sobre el inmueble en el Registro Público de la Propiedad Inmueble.

c. La cesión de derechos posesorios.

La cesión de derechos se rige por el Título XI del Código Civil, en todo caso para que exista la cesión de derechos posesorios, primero debe de existir la posesión. Conforme a lo que establece el artículo 1715 del Código Civil, llamase posesión la retención o disfrute de cualquier cosa o derecho. Los actos potestativos o de mera tolerancia, no constituyen posesión.

La posesión puede cederse conforme a lo que establece el artículo 1727, el cual en su inciso 2 establece la pérdida de la posesión por cesión a título gratuito u oneroso.

El artículo 1729 del citado Código establece: La posesión de los bienes inmuebles, se adquiere por la inscripción del título, con tal que haya durado un año tanto la inscripción como la tenencia de la cosa.

En lo relativo a la sucesión de los derechos posesorios, el artículo 1731 establece que: Por muerte del poseedor, pasa su posesión, en virtud de la ley, y con las mismas condiciones que si fuere efectiva, a sus herederos, contándose desde el momento en que aquel falleciere.

Para el caso de transmisión de derechos posesorios, el cedente o poseedor carece de un título de dominio y lo único que tiene a su favor es un estatus jurídico reconocido por la legislación en la figura de la posesión. La cesión que se realiza ante Notario Publico, otorga derechos posesorios y se venden las mejoras en caso de que estas existan, el comprador no adquiere el dominio sobre la propiedad.

d. La donación

La donación es otra de las formas comunes en nuestro medio, sobre todo en las zonas rurales, para acceder a la tierra. La donación esta regulada por el Código Civil, el cual establece en el artículo 2756. La donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere de su libre voluntad gratuitamente la propiedad de una cosa a otra persona que la acepta.

Cuando se trata de bienes inmuebles, que es el tema objeto del estudio, el artículo 2768, establece que esta para que sea valida debe de ser otorgada por escritura pública debidamente inscrita.

En nuestra realidad, en la mayoría de los casos se trata de donaciones verbales en donde no han llenado las formalidades que establece el Código Civil en cuanto al contrato de donación, por lo que, la persona del donatario se encuentra en una situación irregular desde el punto de vista de sistema de derechos que rige para este tipo de transacciones.

e. La sucesión.

La sucesión es una forma común de acceder a un derecho de propiedad sobre un inmueble, sea esta de forma testada o intestada. Este instituto jurídico esta regulado por el Código Civil en sus artículos 932 al 1433. El artículo 932 establece: Cualquiera suele heredar, por muerte de una persona, todos sus bienes o parte de ellos, lo mismo por disposición de última voluntad que en virtud de la ley. En el primer caso, la sucesión se llama testamentaria; en el segundo, legítima. La sucesión puede ser parte testamentaria y parte legítima.

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

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

Habiendo testamento los derechos de herencia se registran en el Libro de Personas del Registro Público de la Propiedad Inmueble del lugar. Este registro se hará una vez fallecida la persona. Registrando el Testamento, y fallecida la persona, se solicitan los cambios necesarios en el Registro Público de la Propiedad, en lo concerniente al dominio sobre los inmuebles.

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

A manera de comentario, un alto número de irregularidades que se presentan en las zonas rurales tienen que ver con la falta de trámites para regularizar sucesiones intestadas, eso significa la realización de juicios en donde se declare herederos a los sucesores del (o de la)

causante. En muchos de estos casos, el causante heredo en vida, de forma verbal, la finca original (o las fincas) ya han sido desmembradas y la finca matriz sigue estando a nombre del difunto o de la difunta.

En este tipo de casos podría intervenir el Proyecto apoyando a las familias de menos recursos para que puedan realizar estos trámites y poder obtener el traspaso de la parcela que ocupan a su nombre, a nombre de la pareja o a nombre de los hijos menores.

8.2 Marco de políticas públicas.

Otro de los indicadores clave de desempeño en materia de políticas públicas es la aprobación de un marco de políticas de tierras.

8.2.1. Decreto No. 70-2006: Marco General de Políticas de Tierras. Este Decreto fue Aprobado el 30 de octubre del 2006 y fue publicado en La Gaceta No. 217 del 8 de noviembre del 2006.

El Marco General de Políticas de Tierras tiene como objetivo general promover la seguridad jurídica y física de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad, mediante un proceso de ordenamiento de la tenencia, uso y consolidación de los derechos, que incentive el desarrollo productivo y sostenible de la tierra.

Consideraciones:

La aprobación del Marco General de Políticas de Tierras requirió de un proceso largo de consulta a partir de una serie de situaciones que se habían identificado en torno al problema de la propiedad inmueble en el país. En la coejecucion del PRODEP, le correspondió al MAGFOR, en cumplimiento de lo que establece el artículo 24 de la Ley No. 290, en su inciso c, formular y proponer la política de distribución, propiedad y uso de las tierras rurales del Estado. Una política pública de esta dimensión, requiere de ingentes esfuerzos del Estado, la sociedad civil organizada, la empresa privada, pero sobre todo de los usuarios finales y posibles beneficiarios de dicha política. Uno de los aspectos a contemplar es el hecho de reforzar el contenido del Marco General de Políticas de Tierras en aspectos relativos a política de tierra urbana, acceso a la tierra en términos generales y una fuerte contribución al ordenamiento del uso del suelo con miras al desarrollo del territorio.

8.2.2. La Política General de Ordenamiento Territorial.

La Política General de Ordenamiento Territorial establece las pautas y criterios técnicos para el ordenamiento del territorio, con el objetivo de orientar el uso del territorio en forma sostenible, se trata de la planificación del buen uso de los recursos naturales, entre los cuales se incluye como recurso natural por excelencia la tierra, la prevención y mitigación de desastres naturales, el fortalecimiento de la gestión administrativa del Estado en el territorio, la coordinación interinstitucional y la gestión de los gobiernos regionales autónomos, municipales y la sociedad civil en función del Desarrollo Territorial.

Para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial, al momento de realizar el análisis de la problemática del territorio, se tomó en cuenta la irregularidad en la tenencia de la tierra, y se propuso desarrollar un proceso de actualización y modernización del catastro nacional con el fin de establecer las bases para un proyecto de regularización de los derechos de propiedad.

En tanto el PRODEP incide sobre el recurso tierra desde la perspectiva de la relación de derecho de las familias con la parcela que ocupan, se debe de trabajar estrechamente en la planificación que se hace del territorio a fin de establecer prioridades para la regularización de la tenencia de la tierra y de esta forma poder controlar el impacto de este Programa sobre la distribución de la población y el impulso en la producción agropecuaria, por lo tanto se deben de respetar los procesos de planificación que las autoridades correspondientes impulsan en los diferentes territorios y se debe de trabajar en función de alcanzar los objetivos de desarrollo del territorio mediante los instrumentos de planificación propuestos.

El PRODEP debe de ser considerado como uno de los instrumentos de la planificación del territorio, por lo tanto debe de coadyuvar en alcanzar los objetivos de desarrollo del territorio que se propone con los planes respectivos.

8.2 El régimen legal de la propiedad de los pueblos indígenas.

Estado de Situación del marco legal previo a la implementación del PRODEP.

Demarcación de los Territorios de las comunidades indígenas de las Regiones Autónomas del Atlántico:

Hace falta un marco legal que defina y clarifique,

i.) Criterios y procedimientos para demarcar las tierras de las comunidades indígenas;

ii.) el tratamiento a los poseedores no indígenas en territorios indígenas.

iii) Los derechos de propiedad y de uso de los Recursos Naturales de los indígenas en áreas protegidas.

Análisis de la situación legal actual.

En el tratamiento que se les brinda a las comunidades indígenas de nuestro país, coexisten dos regímenes legales, uno para las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte del país y el otro para los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe. Las comunidades indígenas del Pacífico, Centro y Norte en lo relativo a formas de organización política, no han sido reconocidas en forma expresa por la Constitución Política, en cambio, para el caso de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe existe un ordenamiento jurídico cuya base es la Constitución Política la cual crea un régimen especial establecido por la Constitución Política, en la Ley NO. 28: Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas y en la Ley No. 445.

8.3.1 Régimen Jurídico de las Comunidades Indígenas del Pacífico, Norte y Centro del país

Los pueblos indígenas del Pacífico, Norte y Centro del país han quedado reducidos a unas pocas comunidades propietarias de tierras en esta parte del país. Las diferentes leyes que se han promulgado, revisten un carácter integracionista las cuales han minado la capacidad de supervivencia de estos pueblos hasta reducirlos en gran manera, subsistiendo únicamente por el espíritu persistente que han mostrado sus miembros.

Se pueden reconocer una serie de leyes las cuales tienen orígenes desde 1914 con el Decreto Legislativo emitido en esa fecha para normar las tierras de la Comunidad Indígena de Sutiava, luego está el Acuerdo Ejecutivo del 19 de marzo de 1918, el Decreto Legislativo del 6 de agosto de 1918, el Decreto Ejecutivo Gobernación y Anexos No. 941 del 10 de marzo de 1952, la Constitución Política de la República, la Ley No. 40 y Sus Reformas.

Derechos indígenas en la legislación.

Reconocimiento como Entidad de Derecho Público.

La Ley del 3 de junio de 1914, establecía en su contenido:

Arto.- Los cargos de las Juntas Directivas serán concejiles.

Arto.- Las elecciones se harán conforme a la ley de elecciones municipales.

Arto.6.-El precio del arrendamiento de tierras se hará con los mismos criterios que la municipalidad.

Arto.7.-Es prohibido a la Junta, vender las tierras indígenas. Hacer gastos fuera del presupuesto.

Arto.10.- Los ingresos se deben invertir en el funcionamiento de la estructura administrativa y la educación de los indígenas.

Arto.11.- El Tesorero tiene las mismas condiciones que los Tesoreros Municipales.

La Ley del 26 de junio de 1935, establecía.

- *Art. 1.- Queda prohibido a los Municipios de la República la venta, enajenación y gravamen de sus terrenos ejidales por ningún motivo, pudiendo solamente darlos en arriendo, en uso o habitación.*
- *Art. 2.- Los terrenos municipales ejidales no podrán ser objeto de embargo por obligaciones de cualesquiera clases que contraigan los Municipios.*
- *Art. 3.- Las disposiciones de la Presente ley, son también aplicables a los terrenos de las Comunidades Indígenas.*

La Ley No. 278: Ley de la Propiedad Reformada Urbana y Agraria, en su Arto.103 establece: "Las personas que han recibido títulos de Reforma Agraria en territorios de las Comunidades Indígenas, deben pagar el Canon de Arriendo a la Comunidad."

En la Ley No. 217: Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en su Arto. 4- Inciso 4) establece: El Desarrollo económico y social del país se sujetará a los siguientes principios rectores: EL ESTADO DEBE RECONOCER Y PRESTAR APOYO A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, sean éstas de las Regiones Autónomas o del Pacífico del país en sus actividades para la preservación con el ambiente y uso sostenible de los recursos naturales.

EXONERACIONES TRIBUTARIAS

- *Ley No. 452-Ley de Solvencia Municipal. Establece en su Artículo 17. Quedan exentos del Impuesto de Bienes Inmuebles, los bienes que pertenezcan a las Comunidades Indígenas de Nicaragua y los terrenos que forman parte de áreas protegidas por la ley con fines de proteger el medio ambiente.*
- ***Ley No. 453. Ley de Equidad Fiscal, en su Arto.-10 inciso 2, establece: Están exentos del pago de impuestos sobre la renta.... Los poderes del Estado, Ministerios, Regiones Autónomas, las Comunidades Indígenas, entes autónomos descentralizados y demás organismos estatales, en cuanto a sus rentas provenientes de su actividad o de derecho público.***

Estas leyes han estado destinadas a regular la propiedad de las tierras de las comunidades indígenas, establecer los Estatutos de las Comunidades Indígenas a fin de definir los procedimientos para la elección de las Juntas de administración de los bienes de las Comunidades.

8.3.2 El Régimen jurídico especial de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua.

Los derechos de propiedad sobre las tierras de las comunidades étnicas y de los pueblos indígenas de la costa Caribe de Nicaragua no provienen en general del otorgamiento estatal de un título real, sino que provienen del reconocimiento del usufructo ancestral e histórico que han ejercido estas comunidades sobre sus tierras comunales tradicionales, derechos sui generis que reconoce a estos pueblos y comunidades étnicas la Constitución Política de Nicaragua en sus artículos 5, 89 y 180, y en la definición de tierras indígenas que hace el artículo 11 del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, el cual en su inciso 6 establece las formas comunales, colectivas o individuales de propiedad y la transmisión de la misma; y el artículo 36 *La propiedad comunal la constituyen las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las Comunidades de la Costa Atlántica, y están sujetas a las siguientes disposiciones:*

- 1. Las tierras comunales son inajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles.*
- 2. Los habitantes de las Comunidades tienen derecho a trabajar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados por el trabajo realizado.*

En el tema de la definición de los derechos de los pueblos indígenas, el marco jurídico actual tiene antecedentes tales como el Tratado Zeledón-Wyke (Tratado de Managua) de 1860 y el Tratado Harrison-Altamirano de 1905, en los cuales se hace expresa referencia a la presencia y al dominio que sobre la Mosquitia tenían los pueblos indígenas de la zona al momento de la incorporación de su territorio al Estado de Nicaragua en el año 1894. El contenido jurídico de estos tratados tenemos que en el tratado Zeledón-Wyke encontramos que refiriéndose a la Mosquitia expresa: "como parte integrante y bajo la soberanía de la República de Nicaragua, el país hasta aquí ocupado o reclamado por los indios mosquitos, dentro de la frontera de dicha República, cualquiera que sea aquella frontera..." y que a los indios mosquitos "gozarán del derecho de gobernarse a si mismos y de sus propias costumbres y conforme a los reglamentos que puedan de vez en cuando ser adoptados por ellos, no siendo incompatibles con los

derechos soberanos de la República de Nicaragua....” También el Tratado Harrison-Altamirano reconoce la presencia y los derechos de los indígenas sobre sus tierras cuando expresa: “En el caso de que algún indio mosquito o criollo pruebe que las tierras que tenía en conformidad con las disposiciones vigentes antes del año 1894, han sido denunciadas o adjudicadas a otras personas, el Gobierno indemnizará concediéndole terrenos baldíos de valor aproximado y cercanos en cuanto sea posible al lugar donde habite” y “El Gobierno permitirá a los indios vivir en sus aldeas, gozando de las concesiones otorgadas por la Convención, y sus propias costumbres....se señalarán terrenos públicos de crianza para el uso de los habitantes, en vecindad de cada aldea india” Y en términos similares se expresa el Decreto de Reincorporación de la Mosquitia al territorio nacional, emitido el 20 de noviembre de 1894.

Los patrones de uso de la tierra de los pueblos indígenas de la costa Caribe y la tenencia de manera colectiva de la misma constituyen su propio sistema de propiedad.

Un factor fundamental considerado por la norma constitucional de 1987 es que estos pueblos y comunidades étnicas de lo que fue la Reserva Mosquitia en la Costa Atlántica de Nicaragua aún en la actualidad conservan la posesión de estas tierras, a diferencia de las comunidades indígenas del Norte, Centro y Pacífico de Nicaragua, las que en su mayoría ya fueron despojadas de sus tierras comunales.

Este marco histórico, social y cultural es la base del marco jurídico creado por los artículos 5, 89 y 180 de la Constitución Política, junto con los artículos 11 numerales 3, 4 y 6, y 36 del Estatuto de Autonomía los cuales establecen un régimen especial sobre las tierras comunales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua como son los Misquitos, Ramas, Mayagnas (Sumos), Garífunas y Creoles.

El reconocimiento constitucional de la existencia de pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica y del derecho que estos tienen sobre sus tierras comunales tradicionales, constituye *per se* el reconocimiento y establecimiento de un régimen especial de derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupan.

En este régimen se considera que las tierras comunales están fuera del comercio ya que no pueden ser donadas, no pueden ser enajenadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y el derecho sobre estas no prescribe.

Como consecuencia del establecimiento de este régimen jurídico especial, creado por la Constitución Política de Nicaragua, por el Estatuto de Autonomía y por la Ley No. 445, tácitamente se reforma el artículo 614 del Código Civil, que establece que pertenecen al Estado

las tierras que no están registradas a nombre de otro dueño en vista que ese precepto no podría ser aplicado a los territorios que actualmente ocupan los pueblos indígenas y las comunidades étnicas, sobre los cuales no tienen documento inscrito. Otro aspecto que cabe mencionar es que en vista de que la Ley No. 445, es una Ley de carácter especial por establecerlo así el artículo 66 de la mencionada Ley, es con base a este instrumento jurídico que se rige la propiedad comunal y no por el Código Civil.

8.3.3 El marco legal para la demarcación de los territorios de los pueblos indígenas esta dado por:

1. *Constitución Política de Nicaragua. ARTÍCULO 89.- Las comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y, como tal, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.*

2. *Ley No. 28: Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y su Reglamento.*

3. *Ley No. 445: Ley de régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.*

Artículo 1: El objeto de la presente Ley es regular el régimen de la propiedad comunal de las tierras de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica y las cuencas de los ríos Coco, Bocay, Indio y Maíz.

Artículo 2.- Son objetivos específicos de esta Ley los siguientes:

1. *Garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de las mismas.*

Artículo 24.- El Estado reconoce el derecho que tienen las comunidades indígenas y étnicas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. De la misma forma reconoce y garantiza la inalienabilidad, inembargabilidad e Imprescriptibilidad de las mismas.

Mediante este artículo, se ratifican las características que tiene la propiedad comunal, como es de que son inalienables, inembargables, no prescribe el derecho que tiene los pueblos indígenas sobre estas.

El **artículo 29** determina el carácter comunal de la tierra y establece los derechos que los miembros de la comunidad tienen sobre los recursos cuando establece: *Los derechos de propiedad sobre las tierras comunales pertenecen en forma colectiva a las comunidades indígenas o étnicas. Los miembros de las comunidades o conjunto de comunidades tienen derecho de ocupación y usufructo de acuerdo a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal.*

El Artículo 32 establece: Las comunidades que han adquirido títulos de propiedad sobre determinadas áreas, así como los otorgados por la Comisión Tituladora de la Mosquitia emanados del Tratado Harrison-Altamirano de 1905, u otros, tienen derecho además a las áreas complementarias de los espacios ocupados tradicionalmente. El origen de este artículo es que muchos de los Títulos otorgados por la Comisión Tituladora de la Mosquitia, creada por el Tratado Harrison- Altamirano no llegaron a cubrir la totalidad de los territorios ocupados debido a la falta de verificación de campo al momento de la elaboración y entrega de los mencionados títulos.

El Artículo 39 establece: Las comunidades indígenas y étnicas de las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua y de los territorios de las cuencas de los Ríos Coco, Bocay, Indio Maíz, tienen derecho a que el Estado les otorgue títulos de propiedad comunal sobre las tierras y territorios que han venido ocupando y poseyendo de tiempos atrás.

Los títulos deberán reconocer el pleno dominio en forma comunitaria sobre tales áreas que deberán comprender además los recursos naturales contenidos en dichos espacios y deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

De igual forma la Ley No. 445 crea en su artículo 41 la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación con las facultades de demarcar los territorios indígenas y coordinar con la Intendencia de la Propiedad para que se lleve a cabo el proceso de titulación.

Matriz No. 2: Instituciones coejecutoras del PRODEP (Financiamiento Adicional) : Competencias.

INSTITUCIONES DEL ESTADO	FUNCIONES	OBSERVACIONES
<p>PGR/Intendencia de la Propiedad Decreto 56-98, Decreto 118-2001, Decreto 33-2009.</p>	<p>Atender y resolver reclamos por confiscaciones, apropiaciones y ocupaciones de bienes Cuantificar el monto a indemnizar y ordenar el pago. Revisar y tramitar la solicitud de titulación de bienes del Estado y sus Instituciones.</p>	<p>A la Intendencia de la Propiedad le corresponde el proceso de saneamiento y titulación en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, tal y como lo establece el Decreto creador. Las funciones de la IP se han mantenido aun cuando su ubicación orgánica ha cambiando a la PGR.</p>
<p>INETER Ley No. 509: Ley General de Catastro Nacional, Publicada en La Gaceta No. 11 del 17 de Enero del 2005</p>	<p>Dirección General de Catastro Físico del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, es la instancia rectora del desarrollo del Catastro en el ámbito nacional, que tiene como objeto normar, regular, supervisar y dar asistencia técnica en los temas relacionados con el establecimiento, actualización y mantenimiento del Catastro Nacional, así como ejecutar las políticas y planes nacionales que se formulen en materia catastral.</p>	

Matriz No. 2: Instituciones coejecutoras del PRODEP: Competencias.

INSTITUCIONES DEL ESTADO	FUNCIONES	OBSERVACIONES
CSJ/DIRAC, Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos Ley 278	Apoyar a la Corte para la puesta en marcha de los mecanismos de mediación y arbitraje previsto en la Ley No. 278. Proponer a la Corte las reglamentaciones, acuerdos y demás disposiciones normativas requeridas para la puesta en marcha de ese mecanismo. Apoyar el establecimiento y velar por la excelencia técnica en el servicio, de la Oficina Nacional de Arbitraje y mediación en el marco de la Ley 278 y la Ley Orgánica del Poder Judicial. Llevar un sistema de seguimiento de casos que permita dar monitores a los procesos de mediación y arbitraje.	En los Departamentos de Managua y León funcionan las Oficinas de la DIRAC, en estrecha coordinación con la IP para la solución de Conflictos relativos a la propiedad.
MARENA/DGAP	Artículo 7, Decreto No. 01-2007: Corresponde a la Dirección General de Áreas Protegidas: 4. Definir y establecer los límites de las áreas protegidas del SINAP para su oficialización por parte del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).	

IX Las competencias institucionales para la ejecución del proyecto de ordenamiento de la propiedad.

El PRODEP tiene como objetivos principal la regularización de la tenencia de la tierra en tres departamentos de Nicaragua, Chinandega, Estelí y Madriz, y se prevé que los fondos adicionales pueda ejecutar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en el Departamento de León. Para ello se han realizado una serie de actividades entre las cuales ha sido determinante la actualización legal de propiedades, implementando una vinculación de los procesos del catastro físico y del registro público, lo cual al final debe de incorporarse en un **Sistema Integrado de Información Catastral y Registral (SIICAR)**.

La actividades del PRODEP están dirigidas principalmente a facilitar la regularización a través de las instituciones encargadas de la administración de los servicios de la propiedad con recursos y apoyo metodológico en las zonas rurales, y también se incluyen los núcleos urbanos medianos y pequeños, excluyéndose de este proceso a los cuatros principales centros urbanos como son: la ciudad de Chinandega, El Viejo, la ciudad de Estelí y Somoto.

a. INETER.

Conforme a lo que establece la Ley No. 311: Ley Orgánica del instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, la cual fue publicada en La Gaceta No. 143 del 28 de julio de 1999, en su artículo 3: Atribuciones: INETER es el órgano encargado de normar, regular, operar, actualizar y ejecutar el catastro físico nacional.

El artículo 5 de la citada Ley establece: Son atribuciones de INETER en el ámbito de Catastro

Físico:

1) Mantiene el sistema nacional de catastro de la propiedad, integrado por las bases de datos cartográfica y alfanumérica catastral, garantizando su actualización en el ámbito nacional.

2) Regula, opera, actualiza y mantiene el catastro físico nacional en lo que corresponda, así como los registros catastrales mediante el intercambio con el Registro Público de la Propiedad Inmueble, velando por el control y seguimiento de la dinámica de la propiedad urbana y rural del país.

PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD

- 3) Realiza en el nivel nacional, el levantamiento, procesamiento, análisis y suministro de la información catastral de carácter multifinilarario.
- 4) Moderniza la base de datos catastrales en forma digital, para proporcionar un servicio eficiente que facilite la toma de decisiones.

Siempre la Ley No. 311, en su artículo 17, establece: Direcciones Generales: Para el adecuado funcionamiento de las diferentes actividades científicas y técnicas se establecerán las Direcciones Generales siguientes:

- 1) Geodesia y Cartografía.
- 2) Catastro Físico.**
- 3) Meteorología.
- 4) Recursos Hídricos.
- 5) Geofísica.
- 6) Ordenamiento Territorial.

El Artículo 4 de la ley No. 509: Ley General de Catastro Nacional, establece que: Para el cumplimiento de sus fines y uso, el Catastro Nacional está constituido por:

1. El Catastro Nacional con fines legales, administrativos y de ordenamiento de los bienes inmuebles en el territorio nacional, a través de la Dirección General de Catastro Físico del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
2. Catastro Fiscal con fines de valoración fiscal y económica de los bienes inmuebles a través de la Dirección de Catastro Fiscal de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Catastro Municipal con fines administrativos, fiscales y de ordenamiento de los bienes inmuebles en el territorio municipal a través de las Alcaldías Municipales.

En base a los artículos citados se concluye que INETER es la institución competente y tiene la organización para realizar todas las actividades de levantamiento, procesamiento, análisis y suministro de la información catastral de carácter multifinilarario.

b. INTENDENCIA DE LA PROPIEDAD.

La ejecución de las actividades de regularización y específicamente las de saneamiento, legalización y titulación de bienes inmuebles del Estado y sus instituciones, las realiza la

Intendencia de la Propiedad, a través de sus direcciones especializadas: Saneamiento Legal, Coordinación de Delegaciones y Titulación, cada una dentro del ámbito de su competencia. Esto conforme a lo que establece la base legal de la Intendencia de la Propiedad desde su decreto creador el Decreto No. 56-98, hasta el Decreto No. 33-2009. El Decreto No. 56-98 en el artículo 1 crea a la Intendencia de la Propiedad como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con las funciones de:

- a.) Atender y resolver los reclamos por confiscaciones, apropiaciones y ocupación de bienes.
- b.) Cuantificar el monto a indemnizar y ordenar el pago.
- c.) Revisar y tramitar la solicitud de titulación de bienes inmuebles del Estado y sus instituciones.

Mediante el Decreto No. 33-2009 del 26 de mayo del 2009, el cual fue publicado en La Gaceta No. 102 del 3 de junio del 2009, se adscribe la Dirección General de la Intendencia de la Propiedad a la Procuraduría General de la República, y se transforma en la Intendencia de la Propiedad como un ente desconcentrado al cual se le delegan competencias para atender todos los asuntos administrativos y judiciales relacionados con el saneamiento, indemnización y titulación de la propiedad reformada urbana y rural, y de reforma agraria.

c. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

c. 1 La DIRAC.

La Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC), fue creada en 1999 por la Corte Suprema de Justicia, para administrar procesos de mediación y de arbitraje en problemas relacionados a la propiedad, contemplados en la Ley 278 Ley de la Propiedad Reformada Urbana y Agraria.

c.2 Los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble.

El proceso de registro de derechos de propiedad sobre bienes inmuebles esta regulado por el Código Civil, a partir del artículo 3935 hasta el 3980, el Código Civil contiene además el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, a más de un siglo después de haber entrado en vigencia el Código Civil, se considera que el sistema en sí es bueno, pero con el incremento de la demanda de servicios en los Registros Públicos, debido al incremento del número de usuarios, y como consecuencia del desarrollo de la actividad

económica en el país, a diario se presentan situaciones y casos no regulados en el Código Civil, por lo que la reciente aprobación de la Ley General de los Registros Públicos vendrá a corregir imperfecciones de técnica legislativa existentes en el actual Código Civil, en la nueva ley se formula de una manera más técnica los principios y los refuerza en lo que a su aplicación se refiere. Con la nueva ley general de registros se abre una oportunidad para el uso de los medios técnicos modernos que faciliten el despacho de los documentos, reduciendo de manera sustancial los tiempos de respuesta del sistema registral, lo cual ha sido el “Talon de Aquiles” de los Registros Públicos.

Es importante resaltar que el artículo 2 de la Ley aprobada, crea el Sistema Nacional de Registros.

Arto. 2.- Crease el Sistema Nacional de Registros, adscrito a la Corte Suprema de Justicia, el que podrá denominarse de forma abreviada SINARE, como una institución pública, con autonomía administrativa, funcional y financiera, personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida; con domicilio en la ciudad de Managua, pudiendo establecer delegaciones en las cabeceras de los departamentos, de las Regiones Autónomas del Atlántico y municipios del país.

El artículo 4 de la Ley aprobada, establece la finalidad y objetivos del Sistema Nacional de Registro que como veremos, se propone resolver el problema de la excesiva lentitud en los trámites de inscripción, la cual es una situación que debe contribuir a agilizar los procesos de inscripción en el caso de las familias que hayan regularizado sus derechos de propiedad por medio del PRODEP.

Conforme al citado artículo, el Sistema Nacional de Registros tiene como finalidad y objetivos:

- a) Garantizar la seguridad jurídica registral en sus fases de procedimiento documental o material y publicitaria,
- b) Agilizar los procedimientos generales de inscripción y cualquier otro procedimiento nacional.
- c) Unificar el procedimiento registral, dándole coherencia y unidad en el ámbito nacional.
- d) Facilitar a los usuarios los trámites de inscripción y de publicidad registral mejorando las técnicas y modernizando los sistemas de inscripción.

PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD

- e) Facilitar la concesión de créditos garantizados con bienes inmuebles o muebles asegurando su recuperación y reduciendo el costo de las transacciones inmobiliarias, mobiliarias y mercantiles con la propia eficacia del sistema.
- f) Garantizar el funcionamiento e infraestructura técnica y operativa del sistema integrado de información de Registro y Catastro.

Estos son aspectos de mucho interés para los usuarios de los registros.

El Código Civil en el artículo 3936, establece:

El Registro Público comprende:

- a) El Registro de la Propiedad
- b) El Registro de las Hipotecas
- c) Registro de las personas

Ese aspecto se encuentra normado en la nueva Ley General de Registros en el artículo 3

El Sistema Nacional de Registros estará integrado por:

- El Registro de la Propiedad Inmueble e Hipotecas
- El Registro Público Mercantil
- El Registro Público de Personas
- El Registro Público de Prendas
- El Registro Público de la Propiedad Vehicular

En este caso se establece el registro de la propiedad vehicular.

El artículo 3936 del mencionado Código establece que la transmisión o dominio de los bienes raíces (bienes inmuebles), se efectuará por la inscripción del título en el Registro de la Propiedad.

Un aspecto muy positivo de la nueva Ley es la introducción del seguro de responsabilidad civil, que aparece en el artículo 23 del Proyecto de Ley dictaminado (es posible que haya cambiado el número en el texto aprobado).

En términos generales la nueva ley es un texto moderno, muy bien estructurado y versa sobre todos los aspectos en que interviene la institución del Registro.

Una vez que la Ley General de Registro entre en vigencia, se entrara en un proceso de modernización de los registros públicos, que permita la automatización del sistema de registro y la actualización en tiempo real de la información catastral con la registral.

Se mantiene el sistema de folio real abriendo un folio por cada finca.

d. MARENA.

Uno de los indicadores claves de desempeño del Proyecto (viii), establece que: Al menos siete de las once Áreas Protegidas programadas para delimitación han sido demarcadas y dos han sido consolidadas dentro de tres departamentos.

MARENA en tanto que administrador de las aéreas protegidas del país, es otra de las instituciones que coejecutan el Proyecto.

El artículo 10 de la Ley No. 647: Ley de reformas y adiciones a la Ley No. 217, "ley general del medio ambiente y los recursos naturales", la cual fue publicada en La Gaceta No. 62 del 3 de abril del 2008, establece:

Se reforma el Art. 22 de la Ley No. 217, que se leerá así:

"Art. 22 El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, será la institución competente para la administración, normación, autorización de actividades, supervisión, monitoreo y regulación en las áreas protegidas que integran el SINAP. Podrá así mismo dar en administración las áreas protegidas bajo la figura de co-manejo, conforme a los criterios, requisitos y procedimiento administrativo establecido para tal efecto."

El Artículo 6 del Decreto No. 01-2007: Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua, en su inciso 4 establece: El MARENA como ente rector, normativo, directivo y administrador de las áreas protegidas tendrá las siguientes competencias:

Definir y establecer los límites de las áreas protegidas del SINAP para su oficialización por parte del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).

En términos generales, las diferentes instituciones públicas que participan en la ejecución del PRODEP, tienen la suficiente competencia para intervenir y decidir en cada uno de los temas en los cuales participan.

X El régimen legal del arrendamiento.

En términos generales se pueden identificar una serie de factores que inciden desfavorablemente en el comportamiento de los propietarios de tierras para entrar en una relación contractual de arrendamiento, los cuales pueden ser agrupados en dos grandes categorías: legales e institucionales. A grosso modo, entre los factores legales destacan la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, la figura de la posesión y la prescripción de derechos de propiedad.

Por su parte, los factores institucionales guardan relación con la falta de vínculos o integración entre el catastro y los registros de propiedad, la cobertura limitada por parte de los servicios de estas instituciones, y la falta de mecanismos locales para la resolución de conflictos. Todo ello en su conjunto condiciona notablemente el funcionamiento de la figura del contrato de arrendamiento.

El contrato de Arrendamiento esta normado en nuestra legislación por el Código Civil, Arto. 2810.- Se llama arrendamiento o locación el contrato por cual dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el uso o goce de una cosa, o a ejecutar una obra o a prestar un servicio, y la otra a pagar por este uso, goce, obra o servicio un precio determinado y cierto. Se llama arrendador o locador el que da la cosa en arrendamiento, y locatario, arrendatario o inquilino el que la recibe.

Controles Sobre Arrendamientos: Precio y Duración. Tal y como lo establece el arto. 2810, existe un precio y un periodo de duración en esta relación contractual. En nuestro caso el arrendamiento se extiende de uno a diez años, pero en el caso de los predios rústicos la costumbre es para una cosecha.

Conforme a lo que establece el artículo 2949 C. el contrato de arrendamiento elaborado en escritura pública, puede ser inscribible.

Existe también la Ley Reguladora de Arrendamientos de Predios Rústicos.

Tierras entregadas por Reforma Agraria.

El artículo 40 de la Ley No. 14 establece: *Los actuales arrendatarios de tierras no afectadas por la presente Ley, tienen derecho a prorrogar sus contratos para el siguiente ciclo agrícola. Si el arrendador incumpliese, el Ministerio de Desarrollo. Agropecuario y Reforma Agraria resolverá lo correspondiente, al igual que los casos de tierras que se encuentren arrendadas al momento de su afectación.*

Esta es una muestra expresa del reconocimiento de la figura del arrendamiento de predios rústicos.

Derechos de Posesión

Un elemento que incide de forma negativa en la realización de los contratos de arriendo sobre propiedades rusticas, es el temor de que el arrendatario alegue derechos de posesión después de un cierto número de los años de ocupación y bajo ciertas condiciones.

La informalidad de los contratos de arrendamiento podría contribuir a este efecto, como en el caso de contratos no escritos, ya que los arrendadores pudieran encontrar difícil demostrar que la ocupación tuvo su origen en un contrato de arrendamiento.

Realmente el mercado de arrendamiento es muy poco dinámico, la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, es uno de los aspectos que mayor impacto negativo ocasiona en el desarrollo de este régimen contractual.

XI Proyectos de Ley y tierras con régimen legal especial.

11.1 Proyectos de Ley

Es importante mencionar en el presente estudio que existen una serie de Proyectos de Ley que por su contenido, una vez aprobados vendrán a incidir positivamente en las condiciones para la implementación de un amplio programa de regularización, tal es el caso de los Proyectos de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el Proyecto de Ley General de Urbanismo, estos Proyectos de Ley ya fueron consultados, el Proyecto de Ley de Urbanismo fue aprobado en lo General, y ambos Proyectos se encuentran en la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional; existe otro Anteproyecto de Ley de Pueblos Indígenas con el cual se pretende llenar el vacío que en materia de reconocimiento de derechos de propiedad sobre los territorios demandados dejó la aprobación de la Ley No. 445 solo para los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la costa Caribe de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

Atención especial merece el caso del Proyecto de Ley de Regularización que en su momento se consideró como una prioridad para el desarrollo y ejecución de un Programa de Ordenamiento de la Tenencia de la Tierra. Este Proyecto ha perdido vigencia debido sobre todo a que su formulación obedeció sobre todo a los vacíos en materia de procedimientos que en materia de regularización de la tenencia de la tierra existían en aquel momento (2004-2007), algunas de las instituciones que participaron en la formulación del Anteproyecto de Ley carecían de Manuales de Procedimientos para la implementación de procesos de regularización, esta situación ha sido subsanada en gran medida y en este momento instituciones como la Intendencia de la Propiedad y Catastro tienen Manuales de procedimientos bastante acabados, que de momento funcionan para el cumplimiento de los objetivos propuestos, por lo tanto es mi consideración que este no es el momento para promover la aprobación de una ley de este tipo.

11.2 Los Terrenos Ejidales.

El Ejido tiene sus raíces en la América prehispánica y se nutre en su denominación durante la Colonia con la voz *exitus*, cuyo significado era terreno a la salida de los pueblos, y ha sido parte del desarrollo social de los pueblos de América latina. Se consideraba que las tierras, aguas, y montes de los ejidos pertenecían a los núcleos de población, pueblos, rancherías congregaciones o comunidades.

Son tierras ejidales aquellas que pertenecen al Municipio y, de acuerdo a la tradición, los habitantes tienen derecho de uso mediante el pago de un canon de arrendamiento, el vínculo jurídico entre el ejidatario y el ejido, no presupone la propiedad sino que solamente el dominio útil (usufructo) inclusive para fines del derecho sucesorio.

En nuestra legislación, el tema de los terrenos ejidales aparece regulado en el Decreto Legislativo del 26 de Junio de 1935, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 142 del 28 de Junio de 1935 el cual en su artículo primero prohíbe a las municipalidades la venta de sus terrenos ejidales y los de las comunidades indígenas. De igual forma las Leyes No. 40 y 261, Reformas e Incorporaciones a la Ley No. 40 “Ley de Municipios” en su artículo 44 establece: “Los terrenos ejidales son propiedad municipal, de carácter comunal; podrán ser objeto de arriendo pero no de enajenación. La utilización será determinada por el Concejo Municipal respectivo, de conformidad con la ley que sobre esta materia se dicte”; y el Decreto No. 52-97, Reglamento a la Ley de Municipios en su artículo 93 faculta al Alcalde para que una vez realizado el inventario de bienes de Municipio, señale los ejidos correspondientes a ese municipio.

Se debe de brindar el apoyo necesario a los gobiernos locales a fin de lograr la regularización de los ejidos del municipio, esto es, el levantamiento topográfico de los terrenos ejidales, la inscripción registral de estos, en caso que no se encontrasen inscritos, levantamiento de información de tenencia de las familias que ocupan tierras ejidales, y el apoyo de ser necesario en la limpieza registral y el rescate de estos terrenos a favor del municipio.

Se debe de promover la protección del dominio municipal de estos terrenos y la entrega de los contratos de arriendo a favor de los ocupantes tal y como lo establece la Ley No. 40, y se debe de promover la promulgación de una ley que regule el tema de los terrenos ejidales tal y como se establece en el artículo 44 de la Ley No. 40, la falta de esta ley se considera un vacío legal, en materia de regulación de los terrenos ejidales.

11.3 Zonas Especiales Fronterizas.

Este es el caso de las zonas que limitan con Honduras por el lado Norte y con Costa Rica por el lado Sur del país, en donde existen un buen número de asentamientos humanos. Se incluyen aquí franjas fronterizas en el Departamento de Chinandega, la faja de Cárdenas en el Departamento de Rivas, zona fronteriza del municipio de San Carlos, en el Departamento de Río San Juan, faja fronteriza del Departamento de Nueva Segovia y del municipio de Waspam en la RAAN. Estas zonas son económica y socialmente vulnerables y a la vez estratégicas no solo desde el punto de vista geopolítico sino también desde la perspectiva económica y de seguridad para el país.

Se deben de tomar en cuenta las restricciones que existen respecto a las zonas fronterizas contenida en el artículo 2 de Ley Agraria de 1917, la cual fue publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 65 del Viernes 30 de Marzo de 1917: “Tampoco podrán enajenarse los terrenos comprendidos en una zona de cinco kilómetros de ancho a lo largo de la línea fronteriza con la República de Honduras”.

En el presente caso se trata de tierras pertenecientes al Estado por Ley, las cuales deben de inscribirse en los Registros Públicos de la Propiedad competentes como tal y se debe de brindar la atención que requieren las familias que se encuentran asentadas la franja que establece la Ley Agraria en mención.

En el presente caso, el representante del Estado, la Procuraduría General de la República, deberá de pedir la inscripción de la franja en mención a nombre del Estado de la República de Nicaragua, dejando a salvo los derechos de las personas naturales o jurídicas que hayan adquirido derechos reales previo a la aprobación de la Ley Agraria de 1917. En el caso de las personas naturales o jurídicas que hayan adquirido o se hayan posesionado de su parcela posterior a la entrada en vigencia de la Ley Agraria de 1917, deberán de entrar en el proceso de regularización que promoverá el Estado a través de sus dependencias, con la salvedad de que el Dominio en esta Zona, se lo reserva el Estado.

XII Conclusiones.

Desde el momento en que se formuló el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad hasta la fecha, se han suscitado una serie de cambios en el marco jurídico del país, de forma tal que se puede concluir que en materia de modernización del sistema legal del país, para la implementación de un Programa Nacional de Ordenamiento de la Propiedad, existen las condiciones para implementar un Programa de este tipo. Existe el marco legal, existen las instituciones, los recursos humanos y los equipos técnicos, aun así, hay todavía algunos aspectos que mejorar, de ahí que a continuación enumero algunas conclusiones puntuales.

- a. En materia de catastro no existía una norma de Catastro que regulara adecuadamente la integración de la información de Catastro y Registro y el establecimiento de un sistema integrador de la información de catastro y de los registros públicos, hoy con la aprobación de la Ley General de Catastro Nacional, esta situación se ha superado, la legislación de catastro es vinculante, y el perfil del catastro es el de un catastro con implicaciones legales y de apoyo a los aspectos fiscales. Hay que vincular la política fiscal con el tema de catastro, de forma tal que se puedan diseñar incentivos que les permitan a los propietarios de tierras realizar el levantamiento topográfico por su propia cuenta, ello contribuiría enormemente en el mantenimiento y actualización del catastro.
- b. En materia de titulación, se debe fortalecer a la Intendencia de la Propiedad para que tome el liderazgo en este tema, y pueda establecer sinergias con los gobiernos locales y otras instituciones como el INVUR, que tienen dentro de sus competencias la facultad de promover procesos de regularización de la tenencia de la tierra.
- c. En materia de los registros de los derechos de propiedad inmueble, con la aprobación de la Ley General de Registros Públicos, ya que con ello se vendrán a llenar una serie de vacíos y situaciones que en este momento, por la antigüedad del Código Civil y el Reglamento del Registro, no fueron contempladas. Con la entrada en vigencia de la mencionada Ley, los Registros entraran en un proceso de modernización necesario en el país que permitirá la agilidad de los trámites que los usuarios demandan de esa institución.

PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD

- d. En lo relativo a la resolución de conflictos relativos al tema de los derechos de propiedad, se le debe de dar más peso al papel que juega la DIRAC y a la vinculación de sus resoluciones.
- e. En el tema del acceso a derechos de propiedad mediante las figuras establecidas por el Código Civil, sigue siendo limitada a familias que tengan recursos para poder contratar los servicios legales, ya que este tema generalmente aplica para los particulares que no reúnen las condiciones para ser beneficiados por programas públicos de titulación.
- f. En el tema de las áreas protegidas, con la aprobación del Decreto No. 01-2007, Reglamento de Áreas Protegidas, se vienen a resolver situaciones relativas al establecimiento de los linderos de las áreas protegidas, y se establecen los criterios relativos a las familias que ocupan propiedades dentro de las áreas protegidas, quedando aun pendiente la situación de las familias que no poseen documento sobre la parcela que ocupan y la situación de los propietarios a quienes se les han restringido los derechos de propiedad.
- g. En lo relativo al régimen de propiedad de las comunidades indígenas del país, con la aprobación de la Ley No. 445 se ha establecido el régimen de propiedad de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la costa Caribe, no así la situación de las comunidades indígenas de las macroregiones del pacífico, centro y norte del país, las cuales en lo relativo al reconocimiento de los derechos de propiedad de estas, no han sido reconocido en forma expresa por la Constitución Política de Nicaragua, aun cuando hay una serie de leyes dispersas que mencionan la forma de elección de autoridades y restricciones respecto a la administración de las tierras comunales.
- h. En materia de políticas públicas, se ha aprobado el Marco General de Política de Tierras el cual establece los lineamientos más importantes para impulsar la seguridad en la tenencia de la tierra, de igual forma se encuentra en proceso de aprobación la Política de Tierras en Áreas Protegidas con la cual se tratara la situación de las familias que demandan se les atienda su situación de tenencia de la tierra.

- i. En materia del arrendamiento de tierras, esta figura no ha tenido mayor dinamismo en las zonas rurales debido sobre todo a la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

XIII. Recomendaciones

1. En el tema de catastro, se deben de impulsar incentivos fiscales para que los grandes propietarios de tierras hagan por su propia cuenta los levantamientos catastrales, esto ayudara de manera sensible en la actualización del catastro.
2. En materia de titulación, se deben fortalecer las coordinaciones entre la Intendencia de la Propiedad y los gobiernos locales a fin de potenciar al máximo la competencia que tienen los gobiernos locales para titular en las zonas urbanas en donde los municipios son competentes ya sea por la Ley No. 40, la Ley No. 309 o por la Ley No. 690.
3. En lo concerniente a la tenencia de las tierra en las áreas protegidas, el MARENA debe impulsar un proceso de diagnostico de tenencia de la tierra acompañado por la Intendencia de la Propiedad para establecer el status legal de las familias que se encuentran dentro de las áreas protegidas.
4. Se debe de trabajar en el diseño de una metodología para la realizar un mapeo de la tenencia de la tierra que le permita al personal de la Intendencia de la Propiedad poder conocer la situación de tenencia en las zonas de intervención.
5. El tema de demarcación de los territorios de los pueblos indígenas se debe de abordar desde una posición de reconocimiento de los derechos que demandan estos pueblos, no es una negociación por la cantidad de tierras que reclaman como suyas. El tema debe de atenderse con una actitud proactiva y conciliadora, que permite lograr consenso sobre este tema, en caso contrario se podrían generar focos de tensión en estos territorios.
6. Se debe de promover la realización de un estudio de la demanda real de tierras del país, que tome en cuenta la tasa de crecimiento de la población, el déficit de suelo urbano para vivienda y la demanda de tierras productivas con el fin de poder planificar la atención a la demanda de tierras presente y futura.
7. Se debe de promover el levantamiento del inventario de tierras del Estado.

PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD

8. Se debe de tomar en cuenta que mediante el Decreto No. 14-2009, se han incrementado los aranceles en el Registro Público, lo cual impacta negativamente en el ánimo de los usuarios que tienen la intención de inscribir por primera vez, se convierte en un desincentivo a la regularización.

I. Bibliografía y Leyes consultadas.

- a.) Tierra fiscal y regularización urbana, Nora Clichevsky.
- b.) Programas de regularización en Latinoamérica de Nora Clichevsky
- c.) Slum Upgrading and Participation Ivo Imparato and Jeff Ruster
- d.) Recuperación de plusvalías de la propiedad en América latina de Martin Smolka y Fernanda Furtado.
- e.) Derecho de Propiedad y su Protección Jurídica al través del Registro en Nicaragua, Texto del Curso de Postgrado del Profesor Jairo José Guzmán García.
- f.) Municipalidad y Autonomía, Doctor Jorge Flavio Escorcía.
- g.) Reducción de Desastres de Julio Kuroiwa.
- h.) Gobernanza de recursos naturales y tenencia de la tierra en América latina un Estudio de la FAO realizado por Octavio Sotomayor.
- i.) Economía Ambiental de Barry C. Field.
- j.) Economía Política de la Políticas Públicas de Eugenio Lahera P.
- k.) La Política de las Políticas Públicas un Informe del BID 2006.
- l. Bases conceptuales y Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia.

Leyes consultadas.

- a) Constitución Política de Nicaragua
- b) Código Civil
- c) Ley 14 de Reforma a la Ley de Reforma Agraria y su reglamento
- d) Ley No. 445: Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.
- e) Ley No. 509: Ley General de Catastro Nacional
- f) Ley General de Registros Públicos (Aprobada por la Asamblea Nacional)
- g) Ley No. 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo
- h) Ley No.309: Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos

PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD

- i) Ley No. 217: Ley General del Medio Ambiente, su reforma y su reglamento
- j) Ley N° 40 y 261: Ley de Municipios y su reglamento.
- k) Decreto 130-2004 Restablecimiento y Descentralización de la Intendencia de la Propiedad
- l) Ley No. 278 Ley de Propiedad Reformada Urbana y Rural
- m) Ley No. 690: Ley para el Desarrollo de las Zonas Costeras.