

DICTAMEN

Dictamen del proyecto de ley No 1715/96-CR, que propone modificar la segunda disposición complementaria de la Ley 26505.

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonia el proyecto de ley No 1715/96-CR, presentado por el congresista Elferes Vidarte Correa, mediante el cual propone modificar la segunda disposición complementaria de la Ley 26505, Ley de Tierras, agregando la posibilidad de otorgar en "concesión", en subasta pública, las tierras eriazas de propiedad del Estado.

Se invitó al Congresista Vidarte a exponer en sesión de la Comisión sobre los fundamentos de su proyecto de ley. Durante la exposición, los Congresistas presentes solicitaron precisiones específicas, las cuales fueron debidamente absueltas.

Después de un estudio profundo del tema, la Comisión opina por la aprobación de la iniciativa presentada por las consideraciones siguientes: Por tradición, las tierras se transan en el mercado bajo las figuras de venta, cesión de derecho de uso o arrendamiento según las figuras jurídicas del Código Civil. El mismo artículo 2º de la Ley 26505 señala explícitamente que el régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la propia ley. Asimismo, el artículo 26 del D.Leg. 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario establece que el otorgamiento de tierras eriazas puede efectuarse mediante las modalidades de adjudicación (para fines de riego y drenaje), arrendamiento, y venta.

Respecto a la concesión, Guillermo Cabanellas señala que consiste en un acto de la autoridad soberana por medio del cual se otorga a un particular, determinado derecho o privilegio para la explotación de bienes de dominio público, usualmente mediante licitación o subasta sujeta al pliego de condiciones; mientras que el arrendamiento, según el mismo autor, es un contrato real, bilateral, conmutativo, de tracto sucesivo y prorrogable, a través del cual sólo se concede el derecho de uso y goce de la cosa; es oneroso y no transfiere propiedad.

En esencia la concesión empieza pues con un acto administrativo, en virtud de la soberanía del Estado, que permite luego materializar un contrato administrativo, por el cual el Estado otorga un derecho sobre un bien bajo su jus imperium, sin que exista por otra parte una relación de igualdad de condiciones entre el concedente (estado) y el concesionario (particular), en la medida que el Estado se reserva ciertas atribuciones por su calidad de soberano. En consecuencia, la modalidad de la concesión es una herramienta jurídica útil para el Estado y los particulares ya que puede ser usada para optimizar el mercado de tierras, salvaguardando, por otra parte, los intereses del Estado y brindando mayores alternativas de inversión para los particulares.

El arrendamiento, por el contrario, pone en condiciones de igualdad al arrendador y al arrendatario en un contrato en el que el primero cede el uso y la explotación de la tierra al arrendatario a cambio que este último otorgue una contraprestación, generalmente económica, poniendo en situación de igualdad al Estado y al particular.

Como puede verse, entonces, tanto el arrendamiento, considerado expresamente en la ley, como la concesión, son figuras que permiten otorgar el derecho de uso y explotación de las tierras. Sobre el arrendamiento primarán las reglas de orden privado y la trasmisión de derechos será más onerosa, en tanto que sobre la concesión primarán las reglas de orden público.

De ello deviene que la concesión es una modalidad jurídica que también debe legislarse expresamente, por sus ventajas para el Estado por cuanto le dará un margen más amplio para la toma de decisiones en cuanto al tratamiento y posible otorgamiento de las tierras eriazas de su dominio.

Por otra parte, del análisis de la legislación actual sobre la materia, sobre todo del tenor del artículo 26° del Decreto Legislativo 653°, puede interpretarse que el sistema vigente permite la concesión. En efecto con el argumento ad maioris ad minus, por el cual quien puede lo más puede lo menos, puede decirse que quien puede vender, lógicamente puede dar en concesión pues la venta significa lo mas y la concesión lo menos. No obstante ello, a fin de otorgarse mayor seguridad jurídica y evitarse interpretaciones disímiles como las que pueden haber motivado el proyecto presentado, debe darse una norma aclaratoria, precisando expresamente que el Estado puede vender y también dar en concesión las tierras eriazas de su propiedad.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonia, opina por la aprobación del texto del proyecto N° 1715/96-CR, con el texto siguiente:

Artículo 1°.- Sustitúyase el texto de la segunda disposición complementaria de la ley N° 26505, Ley de Promoción de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas; por la siguiente fórmula:

"Segunda.- A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, el Estado procederá a la venta o concesión de las tierras eriazas de su dominio en subasta pública."

Salvo mejor parecer

Sala de Comisión

Lima, Octubre de 1996.

(Firmas)

OSWALDO SANDOVAL AGUIRRE, Presidente

RAFAEL URRELO GUERRA, Vicepresidente

LUIS CAMPOS BACA, Secretario

SEGUNDO ALIAGA ARAUJO

GENARO COLCHADO ARELLANO

GAMANIEL CHIROQUE RAMIREZ

ANSELMO REVILLA JURADO

GRACIELA FERNANDEZ BACA

ALEJANDRO SANTA MARIA SILVA

BEATRIZ MERINO LUCERO

ALFONSO BAELEA TUESTA

VICTOR CORAL PEREZ