DESFIL
Development Strategies for Fragile Lands

CONCEPT PAPER:
LAND TENURE SECURITY PROJECT

May 1996

USAID Contract Number:
DHR-5438-Q-00-1091-00

Submitted to:
USAID/El Salvador

Submitted by:
Chemonics International Inc.

CONCEPT PAPER:
LAND TENURE SECURITY PROJECT

May 1996

by:
Virginia Lambert

Annex D by:
Licda. María Silvia Guillén

TABLE OF CONTENTS

		Page
A.	Background	1
B.	Problem Statement: Constraints to Security of Tenure	6
C.	Sources of Tenure Insecurity	8
D.	Donor and GOES Activity	20
E.	Potential Areas for Project Interventions	23
F.	Conclusion	27
Annex A: References		A-1
Annex B: Nuevas Opciones process		B-1
Annex C: Actividades Realizadas por el Grupo de Opciones de Politica Araria (GOPA)		C-1
Annex D: Investigación de la Tenencia de la Tierra en El Salvador		D-1

CONCEPT PAPER:
USAID/EL SALVADOR LAND TENURE SECURITY PROJECT

A. Background

Access to land remains a central political and economic issue in El Salvador. Historically, land ownership has been the basis of wealth; for poor people, small agricultural plots are a safety net. Land was one of the most contentious issues underlying the civil war and the Peace Accords that followed. Economically, the structure of land tenure affects the country's agricultural production, the rural population's level of education and social development, and national income distribution.

Redistribution of agricultural land to landless and land-poor *campesinos* has been the primary focus of USAID-supported land tenure programs during the past 15 years. This focus is now changing. Re-distribution will decline sharply at the end of 1995, as the Land Transfer Program (PTT) of the Peace Accords nears completion and the final properties are adjudicated under agrarian reform. Stability and security in land leads to reduced rural social tensions, increased agricultural production, diminished rural poverty, and improved stewardship of land and natural resources. Tenure security, the likelihood of maintaining access to land, will be the preeminent land issue for the next decade, requiring programs and investments to provide a foundation for agricultural investment and market development and examine the legal basis for land holdings.

Tenure insecurity in El Salvador is both systemic and individual. For the country as a whole, the period of post-war transition is a time to redefine and build institutions. Norms and legal structures governing land distribution and public participation are in flux. At the same time, individual land holders face problems securing personal property. The consequence of institutional and personal uncertainty concerning land tenure is creating a situation of considerable speculation, opportunism and turnover. With important implications for the Tenure Security project. The first implication concerns the interdependence of national-level policy and grassroots actions to resolve tenure security issues. Second, the rapidly changing situation means that ensuring an effective project design over the next year or two will require continuous monitoring and input.

Since 1989, macroeconomic policy in El Salvador under the tutelage of the World Bank has involved stabilization and growth-oriented structural adjustment. Liberalization of trade and markets, including the land market, privatization of financial institutions and increasing incorporation of El Salvador into the global economy are the hallmarks of this approach. The role of agriculture and agricultural export production as the foundation of the national economy is downplayed. The scarcity of land and other natural resources relative to population size points to a future based on an urban industrial and commercial economy rather than agriculture.

The Plan de San Andres, the government's plan of action countersigned by the PD faction of the FMLN, cites "globalization" as the priority of the political economy, to generate a rate of growth sufficient to achieve social progress. Globalization will involve lowering costs and tariffs, encouraging competition, protecting the consumer, modernizing the financial system, supporting small enterprise and credit unions, and investing in infrastructure. Agrarian policy seeks integration of rural El Salvador into the global economy through increased productivity.

The government program treats land tenure and tenure security as economic and technical issues. Productivity will increase as a result of privatization and liberalizing of the land market. Modernization of the land registration process is necessary to improve market efficiency. The social and political aspects of the land issues, and their impact on national stability, economic growth and market efficiency are not considered.

A1. Historical Overview of Land Tenure Programs

In the 1970s, the rural land distribution in El Salvador was more skewed than in any other country in Latin America. Half the land in farms was held by only 1.5 percent of all farms (1971 Agricultural Census). Since then, 375,000 hectares of agricultural land have been transferred to 118,000 beneficiaries through government programs of land re-distribution.

Beginning in the 1880s and continuing through the 1960s, a process of land concentration accompanied the growth of export agriculture, first of coffee and later of cotton and sugar cane. *Campesinos* displaced from small holdings as a result of the concentration process worked as *colonos*, tenants, or sharecroppers or at the haciendas as day laborers. Some survived as subsistence farmers on minute owned or rented parcels. In reaction to a 1965 minimum wage law, landlords evicted many *colono* families, and the proportion of landless *campesinos* in the rural population rose from 12 percent in 1960 to 70 percent in 1975. (Anderson and Wise, nd)

Pressures for land redistribution grew. A small government program based on voluntary sales was instituted during the 1970s. In 1980, the military government issued the Basic Law of Agrarian Reform. Phase I called for expropriation of individual land holdings of more than 500 hectares (with a 100 to 150 hectare reserve right) and conversion of these properties to agricultural cooperatives made up of former employees of the estate. Decree 207 instituted the Phase III, land-to-the-tiller program, whereby renters and sharecroppers became owners of the parcels they were farming. Phase I was implemented by the *Instituto Salvadoreno de Transformación Agraria* (ISTA), and Phase III by the *Financiera Nacional de Tierras Agricolas* (FINATA).

More than 215,000 hectares, approximately 15 percent of the arable land in the country,[1] were distributed under Phase I, and nearly 70,000 hectares, five percent of the land area, changed ownership under Phase III. Under Phase I, 472 farms were expropriated and converted to 350 cooperatives with 36,697 beneficiary families. Phase III benefitted 42,489 families.

Most of the redistribution occurred in 1980 and 1981. FINATA was disbanded last year. Under the agreement between the GOES and the World Bank, ISTA is slated to close in December 1995.

To ensure continued *campesino* access to land ownership after the agrarian reform, the government created the *Banco de Tierras* (Land Bank) in 1991, as a semi-autonomous agency to facilitate land purchase by small farmers. The bank bought land offered voluntarily for sale and mortgaged it for resale to small producers. The bank was started with USAID technical assistance and core funding.

---

[1]It's not really clear what the denominator is for these percentages. The UNDP report, "Adjustment Toward Peace," page 132 says "arable" land. Other sources disagree: e.g., Seligson et al, p. xii, says " one fifth of the total area of the country."

The functions of the Land Bank changed when it was selected in 1992 as the implementing institution for the *Programa de Transferencia de Tierras* (PTT, Land Transfer Program). In the PTT, land is distributed as a tool for the reintegration of ex-combatants and FMLN supporters into the economic and social life of the country. According to the Peace Accords, ex-combatants of the FMLN and the Salvadoran armed forces, and *tenedores* (the *campesinos* who occupied and farmed lands in war zones and FMLN-held areas during the war) are entitled to purchase two to seven hectares of agricultural land. The Land Bank negotiates the purchase of properties from current owners and resale of properties to eligible beneficiaries. USAID and the European Union are funding implementation of the PTT. Estimates show that when it is complete, probably sometime around the end of 1995, 39,549 people will have received more than 90,000 hectares of land. To promote re-entry, most beneficiaries also are eligible for production and housing credit.

Summing across Phases I and III of the agrarian reform, and the PTT, more than a fourth of the arable land in the country has been affected by the redistributive programs. The three programs involve different tenure forms, however, with distinct implications for the Tenure Security Project.

Originally, land expropriated under Phase I was organized in production cooperatives. In these organizations, the cooperative enterprise holds the title to the land, which is farmed collectively. Individual members have no individual property rights. In 1992 (Decree 747), cooperative members were given the option of modifying this structure, and about half of the original cooperatives have changed to some combination of individual parcels, collective production or a shareholding enterprise.

Under Phase III, almost all land was distributed in small plots (average 1.63 has. per family) with individual titles. Most *Finateros* received titles legally inscribed in the property registry but were prohibited until 1991 from selling their land. As a result, numerous informal land transfers occurred that were not registered.

PTT beneficiaries are receiving land *pro indiviso*. Property is transferred to a group of individuals listed on a single title, but each individual has a separate mortgage. Unlike the agrarian reform cooperatives, in this case the group title implies nothing about the organization of production on the property.

A2. The Current Land Tenure Structure

Most rural land in El Salvador is held in one of four ways: ownership (fee simple), rental (including sharecropping), cooperative and *pro indiviso*. All three tenure forms are affected by issues of tenure security.

While it is possible to estimate the number of farm units in some of these categories, no current information exists on the amount or proportion of agricultural land under each tenure type. Comparative information across tenure types requires a survey based on land area, and the last agricultural census was done in 1971. A 1988 land survey by PERA/CLUSA (see McReynolds et al, 1989) has been used for more recent estimates, but it is incomplete. Some parts of the country were omitted because of the conflict, and considerable undocumented change has occurred since 1988. Distributions drawn from a sample of agricultural households rather than of land area (e.g., Seligson et al, 1993) gives an incomplete accounting of absentee-owned land.

Most agricultural land is held by individual owners. Fee simple ownership covers the entire spectrum of parcel size and is not necessarily discrete from the other categories. For example, approximately 60 properties farmed today as cooperatives are still legally individual properties because they are under litigation and have not been transferred to ISTA. The experience of the Land Bank in purchasing land under the PTT has shown major discrepancies between the amount of land presumed to be owned and actual measurements. The 1993 Land Tenure Survey (Seligson et al, 1993, p. 2-14) found that more than a third of respondents claiming to be owners had no documentation of their ownership, and 11 percent of the 1991 agricultural work force with access to land were farming land to which they were given "free use."

Data also are not clear on trends in ownership concentration. Most studies indicate a decline in concentration as a result of agrarian reform. The 1995 UNDP economic policy report (p.133) cites data from 1987 showing that the average size of the large farms had decreased since 1971, and the total number of farms had increased. In 1987, one percent of farms were over 70 hectares, representing 28 percent of farm land. In 1971, 0.7 percent of farms, or 39 percent of the total land area, fell into this category. According to McReynolds, et. al. (1989), by 1988, the average size of all farms had decreased including those affected by the agrarian reform and those outside these programs.

Most studies of land tenure in El Salvador and elsewhere in Latin America have shown that producers, especially small holders, farm multiple holdings. Seligson (Seligson, et. al., 1993, p. 2-10) found that only 8.4 percent of his sample of agricultural households **owned** more than one plot, but no data were provided on multiple holdings under other forms of tenure.

Land concentration for large owners is difficult to ascertain because of disorder in the land registry. The 1983 constitution required that lands over 245 hectares held by individuals be expropriated under Phase II of the reform. Individuals were given until 1986 to dispose of excess lands. While this stipulation was not implemented, under the Peace Accords ISTA was required to expropriate these lands for distribution to ex-combatants. According to ISTA, approximately 8,200 hectares have been expropriated so far and 60 to 65 properties, amounting to perhaps another 5,000 hectares, are in the process of acquisition.[2]

A second important target of the agrarian reform under Phase III was land farmed under indirect and precarious forms of tenure, including land rental, sharecropping, and debt peonage. Data from the 1991-92 MIPLAN household survey reported by Seligson (Seligson, et. al., 1993, p. 1-21) show the distribution of the agricultural labor force by type of access to land. Only 46 percent of those working in agriculture have access to land, approximately half of which farm rented plots.[3]

Clearly, land rental continues as an important avenue to land access for small producers. Although agrarian reform changed ownership concentration, it had little long-term impact on

[2]Estimates from the Alianza Democratica Campesina (ADC), which has done an independent investigation in the registry, are much higher. They assert, for example, that they found 27 cases in the western region alone that violated the upper limit, and all were ignored by ISTA.

[3]A third farm owned land, five percent are cooperative members, and 11 percent use land without payment. More than half of the agricultural work force of 330,000 adults are landless (29 percent), land poor (working less than one manzana of land, 15 percent), or unemployed (10 percent). It is not clear how individuals who hold parcels in more than one tenure category were counted. None of the data is disaggregated by sex.

landlessness. Sixty-eight percent of those renting land have less than one manzana of land, and 94 percent have less than four manzanas.[4]

The extent of the other two principle forms of tenure is more easily documented. Most *pro indiviso* titles are held by beneficiaries of the PTT although the legal format was originally devised for family lands. More than 39,000 people are receiving these titles. The number of names included in a single title varies from 2 to more than 100. In some cases, lands are being farmed collectively; in others, individuals are farming independently. The most recent census of properties carried out by OSPA indicates considerable informal trading of plots among beneficiaries across properties.

The impact of the PTT on overall tenure distribution is not known. The land being distributed is in ex-war zones, many of which were not included in land surveys during the 1980s. Some of the beneficiaries were farming lands now formally being transferred to them while others were refugees who had fled the conflict zones. The majority were soldiers with no previous claims to lands. Properties for transfer are being purchased from both large and small owners.

Although the extent of the cooperatively-held land would appear to be transparent, it is not. In 1980, 472 farms were expropriated and converted into 350 cooperatives with 215,167 hectares of land. Since then, some of the cooperatives have been abandoned because they were in war zones. Many have been reclaimed, and some settled by PTT beneficiaries. Other cooperatives were sub-divided informally into individual parcels early in the 1980s. Under the *nuevas opciones*, other land formerly held by cooperatives has been divided into individual parcels and house plots, and the exact amount of land being held and farmed collectively at any point in time is apparently unknown even to ISTA. Some cooperatives have sold land; others rent out to individual farmers. In general, the overall amount of land held and farmed by cooperatives is decreasing, but the degree of change is not clear.[5]

A major point of contention in discussions of trends in land distribution is the disposition of former cooperative lands. Some observers suggest that a new process of land accumulation is under way. They argue that commercial farmers, real estate developers and speculators are purchasing land from small holders as restrictions relax on sale of land acquired through agrarian reform. The lack of data on tenure distribution and patterns of change fuels the debate, which has political and social as well as economic overtones.

---

[4] 1 hectare = 1.7 manzanas

The household survey does not provide an accurate picture of who is renting out the land because absentee owners do not fall into the sample of the survey. Anecdotal evidence suggests that many absentee small holders rent out land. The McReynolds et al (1989) report on small renters surveyed those who rented from large holders (probably also absentee). Some cooperatives also rent out land.

[5] An ISTA spokesperson said that the number of cooperatives is increasing, because (1) under the "*nuevas opciones*" none of the cooperatives has been disbanded, (2) cooperatives abandoned during the war are being recovered, and (3) new cooperatives are being formed by beneficiaries of the PTT and others.

B. Problem Statement: Constraints to Security of Tenure

Land tenure is defined as the bundle of rights and obligations associated with access to and use of land. Land tenure security refers to the extent to which these rules are binding. It involves a combination of objective and subjective factors that affect an individual's assessment of the likelihood of maintaining his or her access to land. There is a legal aspect to tenure security in which access is guaranteed by the state through registration of titles or deeds. There is also a subjective aspects based on the person's perception of the impact of shifting policies and markets on the probability of losing property. A sense of economic vulnerability as well as informal traditions of land holding within the local community feed this perception.

Both aspects of tenure security are relevant for rural, agricultural lands in El Salvador today. Discussions that begin with the legal requirements for tenure security inevitably shift to the relationship between the *campesino's* access to land and the broader context of agrarian debt and the place of agriculture in macro-economic policy. There is a consensus that future rural land distribution will be shaped by the land market. Tenure security is linked to actors in the market and land values, as well as the shift of rural agricultural land to such non-agricultural uses as urban housing development.

B1. Tenure Security as a Political Issue

Tenure security is an important political issue. It is an extension of the war's defining issue—access to land. Tenure security usually is discussed in terms of an individual's access to property, but it is also a structural, affecting the system as a whole. The 1990s are a period of transition in El Salvador. The Peace Accords have set conditions for reconciliation, stability, and growth; access to agricultural land is a critical variable in this process. Increasingly, attention is focused on stability and security in land access and how land will be used. Key topics are land tenure legalization, agricultural production and profitability, and land markets.

The political discussion has economic and social dimensions. It reflects the class divisions that led to the war, which continue in the rural economy and society as a whole. In economic terms, tenure security is considered a technical problem that concerns creation of the conditions necessary for efficient and productive land use. The concerns of commercial farmers and wealthy landowners are usually couched in these terms. For them, tenure security involves legal issues of registration and due process, factors affecting free and open market operations, and questions related to agricultural profitability.

Tenure security for *campesinos* is usually justified in social terms—land as a right, securing the gains of the past decade and maintaining access to a means of survival. Efficient and productive land use is a less important consideration from this point of view than is subsistence production as a safety net and equity in land ownership as a basis for future family and societal prosperity.

The terms in which these divergent issues are resolved are basic to the process of reconstruction and reconciliation. They set the foundation for the pattern of rural development and are part and parcel of the economic and social vision of the future of the country.

B2. Tenure Security and Access to Land Contribute to Political Stability

Tenure security has great social importance because resolving uncertainties about the terms for continued access contribute to political stability. The Peace Accords halted the fighting in El Salvador, but future social stability and democratic participation will depend on citizens' acceptance of the legitimacy of government and social institutions. People need to feel that they have a personal stake in the system and that they understand and accept its rules. Theorists have pointed to the importance of broad property ownership as a deterrent to social revolution[6], as owners have a personal interest in making the system prosper. Development of El Salvador as a democratic, market-driven country depends on building a wide sense of congruence between personal interests and social institutions.

Tenure security is a central issue today in El Salvador because the institutions and norms for managing land tenure are not in place. They are debated politically and manipulated for individual gain, and no consensus has been reached about what their form should be or what ends they should serve. Salvadorans across the social spectrum will make decisions about whether to participate in this system on the basis of how these rules evolve.

Among the *campesinos*, instability is fueled by widespread poverty, inequality, and lack of opportunity. Commitment to new institutions will be weakened unless they define acceptable terms for holding onto the gains made in land access through agrarian reform and the PTT. Wealthy Salvadorans also are assessing their relationship to the system. Will they contribute to building nationhood and invest in the future of the country or simply use its resources as a basis for individual gain?

B3. Tenure Security as the Foundation for Economic Investment and Efficiency

Insecurity of tenure depresses investment and productivity in agriculture. On an individual level, farmers are reluctant to plant permanent crops, set up irrigation systems or work to renew soil fertility unless they are confident that they will be farming the same land long enough to realize the returns on their investments. For small holders, plots farmed under insecure forms of tenure, such as rental, are planted in basic grains, because corn and beans involve minimal investment of money and labor. For large landowners, historically rural unrest and the anticipation of agrarian reform have led to declines in production. They cut back on investment in response to the insecurity caused by the threat of expropriation.

Lack of production credit may also blunt investment. Farmers without legal guarantees of tenure, like ownership titles or rental contracts, often do not have access to formal sources of credit. They operate without credit or turn to informal, more costly sources.[7]

Tenure security affects investment and productivity through its impact on the land market. Theorists argue that an efficient land market will ensure a land distribution that maximizes efficiency and productivity in land use. A system to guarantee tenure security and transparent and accessible property information are essential preconditions if the market is to fulfil this function.

---

[6]See Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies.

[7]Lack of capital also may contribute to tenure insecurity, however, and owners of small properties, even if properly documented, may not have access to credit if banks do not let small loans.

Insecurity of tenure in El Salvador, both objective and subjective, is contributing to distortions and speculation in the land market.

Tenure security may be linked to investment if evidence of investment can be used to strengthen a landholder's claim to land. Salvadoran law provides two examples. A person farming land without a title may register it under a *titulo supletorio*, based on possession and use. Investments reinforce these claims. Second, failure to meet the "social function" of land may be grounds for expropriation under Salvadoran laws while investment to utilize the land efficiently is evidence of meeting this obligation.

Today in El Salvador, the lack of tenure security at the structural level seems to be blunting these effects. Rapidly rising land prices and land market speculation, inadequacies in the property registry and cadaster and confusion about the legal basis for tenure security override the potential benefits from investment.

B4. Tenure Security Is Important for Land Stewardship

Environmental degradation, deforestation, and overuse of marginal lands threaten the future economic and social development of El Salvador. While many factors contribute to environmental degradation, land tenure and security of tenure are central determinants of patterns of rural land use.

Large holdings are less intensively farmed than small holdings, and less taxing environmentally. They are more likely to have land lying fallow as a means of soil rejuvenation, and to keep large areas for grazing and export crops. Maintaining these large holdings in the face of a growing population and the poor's dependence on subsistence agriculture also has a contrary effect. The environmentally less favorable production of basic grains for food occurs on small plots. As the small plots multiply, they encroach on marginal, unproductive lands. Marginality, lower productivity, and population growth feed into impending environmental disaster.

Tenure security also affects environmental degradation through land stewardship. In the same way that those without secure tenure are unwilling to make investments for increased agricultural production, they are unwilling to invest in maintaining land quality. Soil conservation, tree planting, pesticide management and water control involve costs with few visible direct returns. On a structural level, instability and insecurity resulting from land market volatility and uncertainty in agricultural policy detract from natural resource management for large as well as small holders.

Investment for land stewardship requires a commitment to the future of the land. Owners need security in the land as patrimony and inheritance. Through care and hard work, they pass a valuable good to their children. In El Salvador, where land has a strong cultural as well as economic significance, tenure security for inheritance is an important motivating factor. Short-term land rental offers no incentives to either owners or renters for sustainable natural resource management.

C. Sources of Tenure Insecurity

Key issues and constraints to tenure security in El Salvador were identified through interviews with a diverse cross-section of people in the agrarian sector. The constraints involve both objective and subjective security, although the line between these categories is not always

clear. An important question today is whether these constraints should be treated as technical or as political issues.

C1. Insecurity Related to Land Titling and Registration

Legally, security of property ownership in El Salvador rests on inscription of rights to property (deeds) in the property registry. Insecurity comes from the nature of the process and unequal access to the services.

If a property transaction is not inscribed, it is binding only for the parties to the transaction and cannot be defended in court. The traditional land registry, the *Registro de Propiedad Raiz e Hipoteca*, is cumbersome, inaccurate, and slow. Dating from the late 1800s, the registry is based on a *folio personal* system in which rights are registered with reference to the owner rather than the property so that each transfer of a piece of land requires a new reference number. Tracking the rights to a particular parcel is difficult and contributes to inaccuracies, both intended and unintended. The registration system is manual and divided among 14 regional property registries.

Duplicate registrations are easily produced within the *folio personal* system since the registration is not linked to any map. The experience with the PTT also has shown large discrepancies between the size of the property as registered and actual measurements. A national cadaster was created in 1970 under the auspices of the National Geographical Institute for identifying and mapping property boundaries. Information about property transfers are supplied by the registry to the cadaster, but the cadaster has not been updated for at least 10 years, and 20 percent of the national territory, mostly in the northern zones along the Honduran border, has never been mapped.

A 1986 law called for conversion of the property registry to a *folio real* system but it was not implemented, primarily as a result of the 1986 earthquake. In the *folio real* registry, inscriptions are made by reference to the property rather than the owner, and a permanent registry number is assigned to each property.

In response to the problems in the traditional registry and the need for large scale inscriptions in urban areas, the *Registro Social de Inmeubles* was created in 1991, with administrative, technical, and financial support from the *Instituto de Libertad y Progreso (ILP)*, a non-governmental institute linked to the Office of the President. The *Registro Social* initially registered properties in the urban "marginal" communities, but since 1993 it has been charged with inscription of the properties transferred under the PTT. More recently, FINATA and ISTA inscription requests also are being handled through the *Registro Social* instead of the traditional registry.

The *Registro Social* operates on a *folio real* system. As properties are entered in this system, they are removed from the traditional registry, thereby avoiding the creation of parallel property registries and simultaneously moving toward the adoption of *folio real* basis for property registration nationally. Although the documents for the inscription must be prepared by a notary, and the fees remain the same, the *Registro Social* is computerized, so transaction time is shorter than under the traditional system. At the same time, the lags in registration of properties for ISTA, FINATA and the PTT indicate that the registration process remains a source of tenure insecurity for the beneficiaries of the agrarian reform and land transfer programs as well as the owners of other small properties.

The GOES is currently negotiating a project with the World Bank for reform of the property registry and creation of a nationwide computerized *folio real* registry and cadaster. The project will involve a new mapping system and verification and legalization of ownership and tenure status for all properties in the country, reinforced by special provisions for timely conflict resolution. Because property holders will not pay for legalization of property during the project, and all properties will be included, both large and small land holders will benefit. The project also anticipates new legislation to streamline titling and registration procedures and ensure maintenance of and access to registry and cadaster information.

C2. Insecurity Based in Legal Procedures for Land Transfer

In rural areas, two types of land transactions occur: the formal, legal transfers that are documented by notaries and duly inscribed in the registry, and informal arrangements, usually among small holders, in which relatives and neighbors transfer property without the intervention of legal authorities. Small plots may be bought and sold within the local community, supported only by *escrituras* prepared by municipal authorities. For small holders, changes in ownership through inheritance are usually not registered.

The presence of informal transfers reflects unequal access to legal institutions. The formal registration process is costly. The owner must pay a notary for preparation of the registration documents and fees to the registry for legalization. Both fees are assessed as a percentage of the value of the transaction. The process takes three to six months. The necessity of contracting a lawyer, of incurring costs and of working through a prolonged legal process has meant that many land holders have simply ignored it. Based on the experience with the PTT and other local projects, the General Director of Registries estimates that about 40 percent of the properties in the country are not inscribed in the registry.

An informal, community-based system of land transfers can provide security to *campesinos* if it is backed by stable community relationships, but this stability does not exist in most of rural El Salvador today. In addition to the disruption and uncertainty caused in local communities by the war, there are few areas where the land market and system of land transfers are truly local. The agrarian reform and PTT land transfers were imposed from the outside; more importantly, the land market today involves actors and financing from outside the community. Outsiders rely on formal legal procedures to verify tenure and may use these procedures to the disadvantage of small holders. The legal procedures displace the informal systems.

The formal process causes insecurity for *campesinos* relative to other landowners because of the costs of the process, their lack of literacy and knowledge of the legal requirements, and fewer personal connections with officials. The situation is further complicated by the complexities and inconsistencies in the existing legal structure that can be used against *campesinos*. For example, in Seligson et. al. (1993), Vidales notes, "Currently there is complete anarchy in the legislation governing the issuance of supplemental titles." (p. 5-28) In general, among *campesinos*, women have less access to the formal system than men because of their traditionally subordinate position within the household and the community, and their property rights are more vulnerable when local systems break down.

The inaccessibility of the system is magnified by the dispute settlement process. Disputes related to land are covered under the civil code and referred to in the civil court system. The court process is tedious and has been effectively used to block transfers and inhibit inscription.

Lack of knowledge and resources to operate within the legal system are associated with individual insecurity. Contradictory legislation, unenforced mandates and the use of executive decrees to modify laws cause insecurity in the system as a whole. The Peace Accords called for the approval of an Agrarian Code to set out a framework for land tenure, including land rental and dispute settlement, and the agricultural sector. Advocates of the code promote it as a tool to ensure consistency in the legal structure and to avoid manipulation of the property law through executive order rather than legislative action. Opponents point to the code as a tool for artificial control of the agricultural sector that will hinder efficiency and the operation of free markets.

The disposition of the agrarian debt is one of the most politically volatile legal issues affecting tenure security today. Legally, agrarian reform and PTT properties can be repossessed for non-payment of the land mortgage. Although both the UNDP and the World Bank have urged debt forgiveness, the government itself continues to emphasize collection. With the Decree 747 *nuevas opciones*, ISTA added new, individual mortgage loans for agricultural and house plots partitioned out of the cooperative lands. *Campesino* advocacy organizations are concerned that the debt may be used selectively to take particularly valuable lands out of the agrarian reform sector or more broadly as a means of reversing the reform. The issue of the debt is particularly vexing in view of the proposed dissolution of ISTA and the Land Bank. Some question whether the value of the debt merits the cost of collection. Others have proposed passing the government mortgage portfolios to private banks.

The question of collection and payment of agrarian debt also has been discussed as an issue in the legitimacy of the post-war government. Some on the political left argue that program beneficiaries should not have to pay for land purchased by the government with grant funds from foreign donors. The government should pass these grants on to the citizens. Others suggest that the beneficiary's compliance with an agreed upon obligation is evidence of a commitment to the Peace Accords and its new institutions.

C3. Insecurity Based in *Pro Indiviso* Property Titles Issued to PTT Beneficiaries

While the PTT has been plagued by numerous implementation problems, two major points of delay have been purchasing land for re-sale to the beneficiaries and registering new PTT titles. These are problems of tenure security. Many owners willing to sell their properties to the Land Bank do not have proper documentation for their holdings and cannot transfer property until their own tenure has been legalized. Delays in moving the transactions through the *Registro Social* are attributed to poorly prepared documentation and absentee owners. The problems are particularly acute among small holders.

A larger issue that looms in the future is the tenure insecurity inherent in the *pro indiviso* titles. In the past, the *pro indiviso* legal form was usually applied in inheritance of family lands. A group of heirs may hold a *pro indiviso* title to avoid fragmenting family property with the provision that everyone listed on the title (i.e., all heirs) must sign off on any changes in the property, including sale or parceling. In the peace negotiations, the FMLN favored titling *pro indiviso* because it allowed for associative forms of production and did not automatically atomize the *campesino* population. Local-level organization is a relatively recent phenomenon in El Salvador, and the *pro indiviso* title was seen as a mechanism to foster this community base. *Pro indiviso* also made sense from the point of view of the logistics of issuing titles. Instead of nearly 50,000 individual titles, the PTT has to process less than 1,000 group titles.

Under the *pro indiviso* title, multiple beneficiaries sign a single title for a property large enough to provide each of them with the equivalent of three hectares of good agricultural land. Each beneficiary receives an individual mortgage. After five years, PTT lands can be legally divided into individual parcels, measured and inscribed separately in the property registry. For this process to occur, however, all signatories to the original title must agree to the division plan.

Actually seeing this process to conclusion is fraught with difficulties. First, some of the beneficiaries occupying the property together were strangers before they signed the title. This situation is more common among ex-combatants than *tenedores* who had been farming the land transferred to them throughout the war. The 1994 survey of beneficiaries reports that only 46 percent of the beneficiaries participate in any type of organization. Without a minimum level of organization, the division of parcels occurs on a first come, first served basis, with an obvious potential for acrimony.

The requirement that everyone on the title agree to changes also is complicated by abandonment of parcels and disappearance of co-signers and by informal transfers of land among the beneficiaries. Unlike the agrarian reform, the PTT includes no stipulation that the beneficiary must farm or occupy the land directly. In the 1994-95 cropping season, about one-fourth of the land transferred under the PTT was sitting idle, and as much as 20 percent is not being farmed directly by beneficiaries. Some beneficiaries have abandoned the land, particularly when it is located outside their home district. Some of the land is being rented out to non-beneficiaries.

Preliminary results from the most recent property census show that although most of the land transferred under the program is being farmed by beneficiaries, they are not always farming the land transferred to them. Informal exchanges are made among beneficiaries. For example, a beneficiary may make a trade to get a parcel closer to his or her residence. Both a husband and wife may have received land under the program, but on separate properties. A swap may be made so that all of the household's land is in the same place.

The death of a beneficiary on a *pro indiviso* title creates additional problems, related not only to the transfer of property rights from the original beneficiary to his or her heirs, but also the potential geometric expansion of the number of people who will have to agree to changes in the property after five years. All of these problems will multiply with time, and it will become more and more difficult simply to find the people who will have to agree to the changes and sign the documents.

In addition to the logistical problems of locating the beneficiaries, the process of reaching agreement about how the land within the property will be allocated and farmed is likely to be either time consuming and costly, or exclusionary and manipulative. The routine tasks of boundary delineation, parcel surveying and mapping, title preparation, and inscription in the property registry are only a part, perhaps the most straightforward, of the costs that will be involved in moving from the *pro indiviso* to more secure tenure forms. Organization of the community--or in some cases of an amorphous group of beneficiaries--to take legal action is another challenge. The criteria for deciding how the land will be divided are not clear. Technical factors related to the productive capacity and potential uses of the land, and the skills and resources of the owners may be considered. The preferences of the co-owners, the directives of community leaders, and the activities of outside politicians also undoubtedly will come into play. Women have received 35 percent of the parcels under the PTT, a significant increase over the agrarian reform programs. Their tenure, particularly for women heading households, is likely to

be particularly insecure in this negotiation process because of their traditional disenfranchisement in rural El Salvador.

Ambiguity in the individual beneficiary's legal status is coupled with a sense of uncertainty due to the debt load attached to the property, from credit for land, production, and housing, and the poverty associated with farming often marginal lands. What will happen to the property if some co-signers default on their debt and others do not? What will be the impact of reductions in production credit and lack of technical assistance, especially when the quality of the land is poor?

C4. Insecurity For Agrarian Reform Beneficiaries

The 1980 Agrarian Reform was an attempt to ease tensions in an era of growing confrontation. While the beneficiaries and farms have been protected and highly subsidized by the government, with the support of USAID, agrarian reform has also been subject to political assault from both the right and the left since its inception. This transition period following the war is critical in shaping the future of these lands.

The situation for Phase I and Phase III beneficiaries in access to land and tenure security are different. Phase I lands are among the most fertile in the country and some are in prime locations for housing and tourism development. Phase III lands, in general, are less desirable and therefore subject to less market pressure. Cooperative and individual forms of tenure also place diverse constraints on land holders.

Under Phase III, beneficiaries were allowed to purchase the small parcels they had been farming as renters or sharecroppers, with 30-year mortgages at 6 percent interest. The problems they face as farmers are similar to those of other small farmers. Unlike Phase I beneficiaries, they received registered titles at the time of transfer, rather than after they completed payment; nearly all beneficiaries under Decree 207 have formally registered titles to their properties.

Their tenure status is insecure as a result of their tenuous economic position. With an average of only 1.63 has. per household, most Finateros grow basic grains for subsistence. They are faced with decreasing access to production credit and minimal technical assistance. Their dispersed location makes it difficult for them to organize.

They are also insecure because the lands they own have mortgages attached to them. Insecurity derives from questions about the pressure and resources to cancel debts. Some activists also have alleged that there have been cases where the bottom line has increased for *campesinos* when properties were reassessed.

Only about 30 percent of the Phase III agrarian debt has been paid, and about a third of the beneficiaries have canceled their debts. But, half (49.6 percent) of the beneficiaries are in default on their debts, and of these, most have paid nothing (40.4 percent). About two-thirds of the beneficiaries in default have debts of less than 5000 *colones* (US $575). When FINATA was closed out at the end of June 1995, the portfolio and responsibility for collection was passed to the Land Bank.

The Land Bank also is charged with completing the pending transfer of 575 properties (about 4700 has.) to FINATA. Most were in conflict areas and FINATA was not able to measure and value the land. This task is not a high priority for the Land Bank now.

A substantial number of FINATA parcels were abandoned. In 1991, FINATA tried to re-adjudicate the abandoned land to new beneficiaries but FINATA was unable to make these transfers. FINATA could not transfer land that already had been titled to individual *campesinos* without a *Dotacion de Pago* from the owner.

In spite of the fact that Phase III parcels were duly registered, many people farming these properties today do not have legal tenure security because of undocumented land transfers that occurred during the 1980s. According to Thiesenhusen in Seligson et al, 1993:

> "Another problem is that some 14,000 Finateros are farming and making payments on land for which they hold a title bearing the name of some other *campesino*. Until 1991, FINATA beneficiaries were not able legally to sell their land, so land sales went on *sub-rosa*, and now there is enormous ownership confusion." (p. 3-39)

Under Decree 747, Finateros are permitted to sell agrarian reform parcels if the funds from the sales are used to cancel the mortgages. The inadequate documentation on Phase III small parcels is not unlike that of other small holdings. The registration/cadaster reform project will be important for sorting through these problems.

The concept of tenure insecurity for Phase I beneficiaries is complex. First, because of the way reform was carried out, beneficiaries did not link their actual and future well-being to access to land and tenure security. The estates expropriated under Phase I were transferred to their employees, organized in cooperatives. The cooperative received a mortgage based on the amount of compensation paid to the owners. In many cases, production continued as before the reform, with cooperative members receiving fixed wages for their labor. During the 1980s, ISTA technicians co-managed the cooperatives, with the right to veto production and investment decisions of the board of directors. Membership in the cooperative was like an employment contract. Workers who left received no compensation except the equivalent of their personal contribution to the Social Fund, and members could be dismissed, without recourse, for violation of the cooperative rules. As a result, many members felt insecure and had little sense of themselves as owners. They defined themselves as employees.

Not all beneficiaries and cooperatives reacted the same to this situation. A substantial number of beneficiaries left the cooperatives. For example, 14,320 families dropped out between 1987 and 1992. (*XII Evaluacion del Proceso de la Reforma Agraria*, MAG/OSPA, 1993) Some cooperatives located in conflictive areas were abandoned completely. The *XII Evaluacion del Proceso de la Reforma Agraria* reports that 29 properties with a total of 13,797 has. were abandoned as of 1992. At the same time, some cooperatives added new members, as refugees began returning to the land after 1987. With the passage of Decree 747 in 1989, the number of people leaving the cooperatives has exceeded the number of new entrants. Although the amount of land included in the cooperatives also declined during this period, the average hectares/beneficiary family has increased from 5.8 in 1987 to 6.3 in 1992.

Cooperatives that produce traditional export crops (coffee and sugar cane) have fared better than livestock ranches or those producing basic grains. By mid-1995, nine cooperatives had paid off their agrarian debt; 27 were current on repayment of production credit. (data from ISTA Finance Department) Some cooperatives behave more like enterprises than others. As the number of members has dropped, those remaining have benefitted, particularly on the successful farms. The level of organization and participation also varies. In some cases, the board of directors

(leaders) behaves like an owner--the general membership works for them. Phase I cooperatives are highly politicized, and in many cases, sharply divided.

With the advent of the Christiani government in 1989, changes were made in the agrarian reform decrees. According to the government, they are intended to reduce the paternalistic role of ISTA in management of the cooperatives, to require the cooperatives to adopt sound business practices in management, and to move away from government involvement in land markets. Key reforms involved the restructuring and forgiveness of the pre-1990 debt for production credit, and the presentation of *nuevas opciones* for the Phase I cooperatives in land ownership and production organization. The ISTA co-management role was replaced by that of facilitator whose task is to move the cooperatives toward adoption of a *nueva opcion.*

Under Decree 747, issued in 1991, cooperative members were encouraged to select among several tenure and production options, including individual parcels, a shareholding enterprise with collective production, a production cooperative as in the past, or a mixed form with a combination of options. Individual parcels could be allocated for production, for housing, or for both. With the approval of ISTA, cooperatives could sell parcels to non-member *campesinos* to fill their people/land ratio. Selection of the *nuevas opciones* also involved re-valuation of the land and re-allocation of the agrarian debt. Each individual parcel and house plot has a mortgage attached to it, held by ISTA. ISTA continues to manage the agrarian debt of the cooperative units.[8]

In March 1995, Executive Decree 14 pushed these reforms even further, moving the Phase I agrarian reforms lands closer to the open land market. Decree 14 (which is currently barred from implementation because of charges that it is unconstitutional), allows sale of cooperative land (with the approval of ISTA)[9] to *non-campesinos*, as long as the sale is carried out in an open and transparent fashion through a public auction.

At the same time, additional pressure has been brought to bear on cooperatives to make payments on agrarian debt. Cooperatives not covering production loans are being denied production credit for the next season. Proceeds from land sales must be applied to agrarian cooperative's debt.

The affect of these changes on tenure security is not straightforward. Political organizations speaking on behalf of the Phase I *campesino* sector interpret the recent decrees as threats to tenure security for the sector as a whole. Through application of these measures, land now farmed by *campesinos* will be acquired by non-*campesinos*--former owners and other large land holders, financial institutions, real estate developers, etc. The *nuevas opciones* are designed to break down the solidarity among *campesinos* through weakening of the associative forms of production. The 1980s were the decade of reform; the 1990s will be the decade of the reform's reversal.

---

[8]For discussion of process for setting up a *nueva opcion*, see Annex B.

[9]ISTA vice president Daboub said that ISTA approval is required for all sales regardless of whether the cooperative has canceled its debt with ISTA, because the lands are subject to special requirements under the original agrarian reform legislation. Others dispute this claim, saying that if the debts have been paid, the cooperative is removed from any relationship with ISTA. Vice president Daboub said that the requirement for ISTA gives the assurance that Decree 14 cannot be used to reverse the intent of agrarian reform.

This interpretation is supported by government officials and politicians on the right who assert the importance of putting the productive land into the hands of those who can make the investments to realize its potential. By making land accessible in a free and open market, it will be productively used by entrepreneurs in and out of agriculture.

On the other hand, the aforementioned legal changes contribute to an increased sense of tenure security on an individual level. Individuals who felt they had little stake in the cooperative except as employees feel more secure with individual parcels. The new forms of organization provide beneficiaries with individual equity for themselves and their heirs, and return on their investment if they decide to leave the cooperative. An important disadvantage from the point of view of individual security is that the resulting small holders are likely to have minimal access to support services and credit and to be confined to production of basic grains for subsistence. For the *campesinos* as well as the agricultural sector as a whole, parcelization of these lands could mean a decline in production for the markets particularly for export.

ISTA claims that beneficiaries show strong support for parcelization, particularly for house plots. Critics argue that ISTA has biased the choices in this direction. Thiesenhusen observed (see Seligson et al, 1993) that ISTA facilitators were not well versed in the organization and advantages of the shareholding option and, as a result, few cooperatives have chosen this route. Officials at ISTA said that this option was new and not well understood at first, and has become more popular since 1993. About half of the cooperatives have not participated in the program at all, and many have opted only for house plots, under the *opcion mixta*.

Other problems associated with tenure insecurity—the agrarian debt, the lack of legally registered titles, properties not yet legally transferred to ISTA—remain unresolved. These sources of insecurity are magnified with the impending dissolution of ISTA and uncertainty about what institution(s) will assume the portfolio and management. Both ISTA and the *campesino* organizations also point to declining profitability in the agricultural sector and lack of a coherent agricultural policy as contributing to farmer insecurity. According to ISTA, none of the agrarian reform cooperatives has disappeared completely as a result of the adoption of *nuevas opciones*.

Approximately 60 of the cooperatives have never been assessed for their land. The majority are cases in which the transfer from the original owners to ISTA are still pending in the courts. For those that have been assessed, the size of the agrarian debt remains a major point of insecurity, since legally the lands could be repossessed for non-payment. The fact that Decree 14 requires that land sale proceeds be used for repayment has increased the fear of coercion of sale based on the debt.[10]

Of the 321 agrarian reform cooperatives included in the ISTA portfolio at this time, it is unclear how many have received formally registered titles for cooperatively held lands. For 38 of

[10]The impact of the *nuevas opciones* on the cooperative's agrarian debt is unclear. Thiesenhusen in Seligson et al (1993, p. 3-37), says that *nuevas opciones* will result in lower mortgage payments for the cooperatives and members. Our interviews in the ISTA Finance Department suggested otherwise. First, none of the cooperatives has disappeared completely as a result of the sub-division process. The original debt is divided between the cooperative and the individual members. The land is re-valued, usually upward, for both the individual plots and the remaining cooperatively held land. According to ISTA, theoretically, the new price for the coop land could be lowered, but this has never occurred. As a result, with the *nueva opcion*, the coop member now has individual mortgages for the house plot and individual parcel, as well as the debt attached to the coop, which continues at its previous level.

these properties, the initial transfer documents (*escrituras*) for the cooperatives have not been prepared. This number is in addition to those in which court cases are pending. Under Decree 747, all individual house and agricultural plots also are to receive registered titles. ISTA is attempting to register these through the *Registro Social* but there have been substantial delays. To date, about 3000 escrituras have been inscribed; 26,000 are in process. The delays are due to misunderstandings between ISTA and the registry, technical problems, and legal issues. In lieu of registered titles, ISTA is giving beneficiaries a *"certificacion de titulo,"* which is a legally binding document, and according to ISTA, has been used to guarantee production credit.

C5. Insecurity in Land Rental

Historically, land rental and other forms of precarious land tenure have been important avenues to land access in El Salvador, both in support of hacienda export crop production, and within the *minifundio* sector. Although Phase III of the Agrarian Reform was supposed to eliminate land rental and sharecropping as undesirable forms of tenure, recent surveys show that land rental is a major form of tenure for rural land, especially among small holders.

The high proportion of farmers in El Salvador who rely on rentals, compared to other countries in the region, and the apparent recent increase in the number of renters reflect the inaccessibility of the land sale market to small producers. Land prices are rising rapidly and there is considerable speculation based on non-agricultural uses of land, especially for housing and tourism development. Land owners may prefer to rent out their land while they wait for purchase prices to rise. Small holders may use rental as a means to augment their holdings to an economic size, or to minimize risk (e.g., they may experiment with high value nontraditional crops on owned land, and use the rental land for basic grains). Agricultural workers may rent a small plot to supplement earnings from low wages with subsistence production. For young farmers, land rental may be a step toward land purchase. Regardless of the desirability of land rental from a social and political point of view, economically, land rental can serve important functions for land distribution and agricultural production.[11]

Insecurity in land rental derives from confusion in the legal grounds for rental. The high volume of activity in the land market also contributes to insecurity in rentals—land available this season may well not be there next season.

Security in land rental implies written contracts that clearly specify the rights and responsibilities of both parties, backed by a credible enforcement system. Security opens the possibility for long-term leases, and specialized rental contracts like limited partnership agreements. (See Childress in Seligson et al, 1993, p. 4-12)

Beginning in the early 1970s and culminating in Phase III of the Agrarian Reform in 1980, legal measures were implemented to increase the rights of renters, based on the principle that land has a social as well as an economic function. Decree 207 made rental illegal and gave the government the right to expropriate rental land and sell it to the renter. In 1982, the prohibition on rental of agricultural land was rescinded. Today, in the absence of a formal agrarian code, land rental is regulated under the Civil Code, but the process of compliance and enforcement is

[11]Note that these are hypotheses. Data are not available to affirm or refute these hypotheses for El Salvador.

so cumbersome and costly that it is virtually non-existent. Nearly all rental contracts are verbal, and limited to one cropping season.

The lack of written, enforceable contracts causes insecurity for both renters and owners. Without contracts, renters may be subject to arbitrary eviction and loss of production. Owners' insecurity derives from lack of clarity about the renter's rights and responsibilities. At the same time, this anomalous situation allows considerable flexibility in land access that could easily be thwarted by poorly constructed legislation. Binswanger et al (1993) caution that legislation to protect tenants from arbitrary eviction or to limit the amount of rent landlords can charge may have the unintended consequence of reducing the availability of land for rent.

Lack of rental contracts is a constraint for agricultural diversification and marketing. Production credit for renters with the crop given as collateral may require written confirmation of rental, and contract farming with agroprocessing or exporting firms is not possible without assurance of land access. Without contracts, the investment needed to develop new crops, which often requires more than one season, is not possible.

Neither owners nor renters have an incentive to conserve or improve rental lands. Short-term contracts mean that renters are unlikely to practice soil conservation or other costly environmentally-sound practices. The uncertainties involved in rental arrangements mean that owners are more willing to rent out marginal than productive lands. Rental lands are used almost exclusively for basic grains.

C6. Insecurity Based in Land Market Operations

While the liberalization of the land market does not in and of itself cause insecurity for individual landholders, in El Salvador the heightened level of activity, rising prices, and increased presence of land developers and speculators in the rural markets are contributing to a sense of instability and vulnerability. Land ownership possibilities for small farmers are contracting.

Remittances, estimated this year at US $1 billion, have a significant role in the Salvadoran macro-economy. Investments in the land market, particularly in housing, are causing land prices to rise. By 1993, they had reached pre-war levels (Childress in Seligson et al, 1993, p. 4-7), and they have continued to increase since then. At the same time, in an attempt to control the inflationary impact, the government has forced high interest rates on credit.

The combination of high prices, scarce credit, and high demand in the land market works against *campesinos* who are not eligible for credit and whose avenues to accumulating savings are blocked. Most small holders in El Salvador produce basic grains for subsistence, and the 1992 household survey (Seligson in Seligson et al, 1993) showed that earnings in the wage labor market were even lower than small holders could acquire from farming subsistence plots. *Campesinos* also are disadvantaged in market reliance on formal, legal mechanisms and on personal connections for market information.

No accurate data exist on land transfers because of the inadequacy of the land registry. Anecdotal evidence suggests that the end of the war and the presence of remittances are affecting land market activities, but speculation also is a factor in the level of activity and instability. Some land and housing purchases are being made by families receiving relatively small monthly checks from the states. But, some observers suggest that "Miami capital" and speculative investments

are responsible for much of the movement and price inflation. Investors buying land for urban expansion, housing, and tourism development are acknowledged as increasingly important actors in rural land markets. *Campesinos* have little defense against this expansion, particularly in times of personal crisis. In situations where small holders have relatively few assets besides land and limited options for income generation outside agriculture, they may be particularly vulnerable to "distress sales" in an active land market. (Binswanger et al, 1993, p. 51)

Economic pressures are magnified for farmers holding land with mortgages from the agrarian reform and the PTT, particularly if land production is not sufficient to provide both subsistence and surplus production. The liberalized land market and heightened demand for rural land, coupled with pressure for debt cancellation, magnify *campesinos* perceived threat of re-possession. The beneficiaries may have to make trade-offs between paying off their land debts and household consumption, between land and education for their children's future. Legal restrictions on transfers of agrarian reform lands constrain owners' property rights. Some argue they reduce the value of the lands as collateral, prevent owners from deciding how the lands can be used, possibly restricting the land to unproductive agricultural use. At the same time, they may protect beneficiaries from market-induced pressures.

C7. Insecurity Based on the Economics of Agricultural Production

Even if the legal factors underlying security in land access were resolved, both large and small farmers express a fundamental sense of insecurity based on the national government's lack of interest in agriculture and lack of support in national policies. To remain on the land, farmers have to be able to make it produce. Farmers compare investments made in industrial parks, for example, to the lack of attention to rural infrastructure such as feeder and secondary roads, communications, and market development. Farmers, especially small holders, are adversely affected by the high cost and reduced access to production credit, minimal investment in research for alternative and nontraditional crops, and inadequate technical assistance and extension services.

Commercial farmers argue that current macroeconomic policies are biased against agriculture and agricultural exports. Farmers argue that they were hurt by the recent increase in the IVA rate because, unlike other producers, they cannot pass on their increased input costs, as consumers do not pay IVA on agricultural products. The proposed change in tariff policy to drop rates across the board from the current 20 percent to 6 percent by 1999, benefits exporters over importers and consumers over producers. The OAPA (*Oficina de Analisis de Politic Agropecuaria*) has proposed to the *Comite Economico* that agriculture be excluded from this plan, and be subject to a more gradual decline in rates.

Macroeconomic policy issues also affect the agrarian reform cooperatives engaged in commercial and export production. They also complain about a lack of support within the government for collective production. Cooperatives were not represented at recent Ministry of Agriculture policy fora with producer associations.

The problems of individual *campesino* farmers are different from those of commercial producers. Under present circumstances, a *campesino* with a small plot of land has few alternatives to planting corn and beans. Although donor organizations point to the need for an integrated approach to small farm agriculture in El Salvador, the government is not concerned with expanding small farms' productive potential. *Campesino* production is primarily for subsistence, but small plot agriculture also serves an important safety net and welfare function.

The majority of the population is rural, with minimal income-earning opportunities. Without subsistence production, migration to the cities and rural unemployment would be even greater than today, and average rural wages provide less income than subsistence production. Education and literacy levels in the rural population are so low that non-farm employment is not a realistic option for much of the population. Further, rural industrial jobs in Central America tend to be typed for women, while most small farmers are men.

Unless *campesino* producers are afforded the minimal support required to make the land produce to provide food for their families, this welfare function will be lost. *Campesino* land tenure is at risk unless small holders and program beneficiaries are able to produce enough to pay for their land as well as subsist. More importantly, they must be able to produce enough to allow their children to attend school. With an improved rural educational base, the reliance on subsistence agriculture will be less in the future.

D. Donor and GOES Activity

D1. USAID

The United States is the international donor most closely associated with land programs in El Salvador. Since 1980, U.S. bilateral assistance has been the principal source of financial support for the Agrarian Reform and the PTT. USAID advisors have provided technical assistance to the land distribution programs in policy, documentation, and institutional strengthening. USAID was a major actor in creation and funding of the Land Bank. The tenure security issues outlined here follow directly from these previous activities.

The overriding goal of the mission is to encourage broad-based economic growth through development activities to attack the root causes of the armed conflict and strengthen the Salvadoran economy for future growth and reduced poverty. Today, most USAID financial and technical assistance resources for land are focused on implementation of the PTT, an essentially political program in support of the Peace Accords and re-integration of ex-combatants. As the country moves out of this transitional phase, USAID will shift to activities to ensure sustainable land use for economic growth and poverty reduction. The Tenure Security project complements the other mission rural development projects in support of this goal.

The CRECER project confronts the issues of rural poverty directly through support for productive rural organizations and enterprises, strengthening of rural financial services, and assistance in rural policy formulation. Policy initiatives will emerge from the technical assistance activities. The project paper identifies lack of tenure security as an underlying policy constraint for the investment required for these economic activities. CRECER will provide a bridge for USAID input into land tenure discussions between the completion of the PTT and the initiation of the Tenure Security project.

Tenure security also is an important precondition for investments sought under the PROMESA project for sustainable use of natural resources. For example, in the project demonstration area, farmers are trained to adopt practices for soil and water conservation, but uncertainty about future land access makes them reluctant to take these steps.

Other projects in the Productive Resources Office support efforts to increase agricultural productivity of small farmers through nontraditional agricultural exports and improved coffee production. Support to microenterprise and rural industrial development are intended to generate

new sources of income and employment. These projects are implemented through indigenous and international NGOs that work with agrarian reform cooperatives, small producers (both owners and renters), and communities formed under the PTT. The Tenure Security project will support the work of these NGOs by alleviating an underlying structural constraint for their grassroots development programs. It also may draw on their networks of contacts with rural communities for local implementation. The activities of CARE with PTT communities in Usulatan provide an example of the relationship between rural development efforts and land tenure security.

CARE provides agricultural production credit and technical assistance to farmers in about 80 communities, and assists them to establish and legalize community councils and credit committees. Most received land under the PTT. In this work, CARE has been handicapped by the problems associated with land distribution and formalization of property rights. Land distributed under the *pro indiviso* titles tends to be underutilized. The majority of the properties have not been formally transferred (*escrituradas*), and beneficiaries who have received land under a collective title are unwilling to invest their efforts in the land because they have no assurance that they will farm the same plot year after year.

CARE will undertake a pilot project to explore methods for rationalizing land tenure within these communities through the development of community associations and local development plans. Using a participative diagnostic process, the beneficiaries will agree to a plan for utilization and division of the land held *pro indiviso*, as well as a plan for developing community infrastructure and agriculture. CARE will assist in delineation of boundaries for collective and individual parcels, and in measurement and registration of individual properties. The current credit and technical assistance services also will continue. Making the land productive requires not only secure access but also access to necessary credit, knowledge, and technology.

D2. The World Bank

World Bank activities in El Salvador affect rural land tenure issues both directly and indirectly. The bank is presently negotiating with the GOES for a US $75 million loan for a six year project to modernize the national cadaster and the property registry. The bank project will replace the current manual *folio personal* system with a computerized *folio real* system. It will cover all properties in the country, measuring boundaries, resolving disputes and providing registered documents to all land owners. The project is the essential first step in confronting problems of tenure security by regularizing the legal basis for the existing tenure structure and strengthening the institutional structure for future registration.

In addition to this project, the World Bank PRISA project is funding activities associated with agricultural and land policy. The policy advisory panel, Grupo de Politicas Agrarias (GOPA), of the Ministry of Agriculture, which is funded under this project, presented a four-point agricultural policy matrix for the next two to three years, which was approved in June by the *Comite Economico*. The matrix is both an indicator of the importance attached to land tenure and tenure security in elaborating an effective agricultural policy, and an exposition of policies and actions required by the government's (and World Bank's) approach to liberalization of markets.

- Objective 1: complete the adjudication of lands under the Agrarian Reform and land transfers required by the Peace Accords; dissolve the institutions created for these purposes (FINATA: 12/94; ISTA: 12/95; Land Bank: 12/96)

- Objective 2: guarantee legal security in property tenure permitting investment, transfer, and contracting within a free market
- Objective 3: consolidate and restructure agrarian debt
- Objective 4: build an efficient rural finance system[12]

D3. The European Union

In December 1994, the European Union began phase 2 of its program of assistance to the national reconstruction program, titled *Apoyo a la Reforma Agraria en el Departamento de Usulutan*. Phase 2 is an integrated development program for communities in Usulutan, both PTT and traditional, with an emphasis on building a sustainable base for the rural economy. It focuses on three zones in the department—coffee, shrimp, and general agriculture and livestock. The EU technicians work with all the communities in a geographic zone, offering agricultural technical assistance and credit as well as assistance in community organization and infrastructure development. Credit is also available for housing construction.

Phase 1, *Programa de Emergencia para la Reinsercion Productiva de los Desmovilizados en la Agricultura*, involved the transfer of land to ex-combatants, and the division of these lands into parcels of between three and seven manzanas. The EU also constructed housing for PTT beneficiaries. The program was extended to December 1995, one year beyond its original termination date, because approximately 60 percent of the beneficiaries of the program had not received the *escrituras* for their property by the end of 1994, and some of the properties were still being negotiated. The EU has faced particular difficulty in getting all participants to the original title to agree to a parceling plan for lands held *pro indiviso*. Phase 1 of the program offered free services to beneficiaries. Under phase 2, all services are provided on the basis of credit.

D4. Inter-American Development Bank

The IDB, the largest international donor in El Salvador, is not involved in the agriculture sector at all now, and does not plan to be in the near future. According to the IDB representative, the bank has dropped funding for agriculture programs because the government has little interest in the sector, and programs funded in the recent past have accomplished little. The IDB perceives a strong urban bias in the government and a sense that the future of the country does not depend on agriculture.

D5. UNDP and FAO

The Peace Accords assigned the UNDP the role of consultant to the government during reconstruction in fundraising, project design, and coordination with NGOs. The UN agencies coordinate their activities through the Ministry of Planning and the National Secretariat for Reconstruction (SRN).

The UNDP prepared an extensive analysis of economic policy and post-war reconstruction for the meeting of the Paris Group in May 1995. The analysis argues for modification of

[12]Complete matrix is included in Annex C.

government macroeconomic policies (1) to take account of the impact of post-war reconstruction costs in structural adjustment programs, and (2) to consider resolving social inequality and promoting economic growth as mutually reinforcing policy objectives.

For rural programs, the UN agencies call for an integrated development approach that incorporates assistance in agriculture, agroecology, socioeconomic issues and community organization, infrastructure, and basic services. The FAO emphasizes local development at the departmental and municipal level, and prefers to work with local economic development agencies. The FAO and UNDP submitted a proposal to the government in May 1995 for an integrated development program with PTT communities, but the government had not responded as of 9/95. Neither agency controls sufficient funds to pay for the proposed program. They seek to leverage funds from other donors, NGOs, and the FIS (Fondo de Inversion Social). The program would provide services to between 30,000 and 40,000 beneficiaries. The program does not see tenure security as a major constraint to development, but the threat that low production coupled with high debt loads causes for PTT beneficiaries' continued access to land is a central tenet underlying the program.

D6. GOES Ministry of Agriculture

The GOES, through the Ministry of Agriculture, has defined a process of government withdrawal from land distribution issues and reliance on market mechanisms. The existing government land institutions will be dissolved. The question of the disposition of *pro indiviso* properties is not yet on the national agenda, and policies for related issues like agrarian debt and land rental are being drafted through a closed, internal process.

Government agricultural policy is not yet defined. The Ministry of Agriculture has indicated that it considers independent commercial farmers to be its client group, and an emphasis on technological modernization generally places small farm agriculture outside the focus of the Ministry of Agriculture.

E. Potential Areas for Project Interventions

The proposed Tenure Security project is the culmination of more than a decade of USAID support for land tenure programs in El Salvador. It builds on the progress of previous programs while providing direct input to current mission priorities by laying a foundation for economic growth and stability.

The goal of the project is to promote broad-based economic growth by alleviating rural poverty, stimulating rural economic growth, and promoting sustainable use of the rural environment.

The impact of improved tenure security on economic growth results from its effect on rural stability, investment, and land use.

The purpose of the project is to increase tenure stability, agricultural investment, land stewardship, and the incomes among rural poor men and women, through improved land tenure security.

The broad range of issues attached to the topic of tenure security suggests a number of areas in which USAID inputs could make a valuable contribution. This is the opportune moment

for confronting these issues. The period of adjustment after the war is one in which new institutions, structures, alliances, and policies are being put into place for the next few decades. The shape of these institutions will affect levels of participation and well-being across the Salvadoran population. Access to land and confidence in this asset are fundamental tenets of rural development in El Salvador, and commitment to rural development and the rural poor are inextricably linked to tenure security.

The World Bank cadaster and registration project, now in its pilot stage, will reform the basic framework for land tenure legalization. The USAID Tenure Security project can work effectively with small holders and GOES policy makers to ensure that *campesinos* benefit from the new institutions and that their interests are represented in the reform process. Four potential areas for USAID activities are suggested. They are not discrete. The project may ultimately involve elements from several arenas, depending on how key design questions are resolved. These questions include what counterpart and implementing institutions are selected, whether a geographic or institutional base is used for determining the client population, and whether the project will focus narrowly on objective and legal aspects of tenure security or the broad subjective elements.

E1. PTT Beneficiaries and *pro indiviso* Titles

USAID's involvement in implementation of the Land Transfer program gives high priority to continued activity with these clients to assist the GOES and program beneficiaries in making land transferred under the program a productive and viable base for reintegration of the Salvadoran rural population. Interventions could involve assistance in deciding how land will be divided and worked, as well as assistance in land measurement, titling and registration, agricultural development technical assistance and credit, and community development and housing construction. Key policy issues include the legal mechanisms for parceling and registration of individual and collective parcels, beneficiary debt management, and GOES commitment and input to small farmer agriculture.

Particular efforts should be made in community development activities to ensure women's participation and recognition of women's property rights. Historically, rural women in El Salvador have had a secondary role in household and community decision-making. The grassroots project provides an opportunity to work toward broader democratic participation.

The CARE pilot project, CONVIVIR, will test a grassroots model for intervention in this arena, based on community organization and land parceling. Other alternatives could be explored. Could the parceling be carried out in conjunction with the World Bank cadaster/registration project as it moves across departments? Should the project have a geographical rather than a programmatic base so that all communities in a particular area are included, not only those created by the PTT?[13] Agrarian reform programs that distributed land without technical assistance and credit have been less effective in assisting agricultural production than integrated programs. Will the project include assistance in agricultural planning, research, extension, and credit, or focus only on land tenure issues?

[13]The geographic base might contribute to development of participatory institutions on the regional level.

E2. Agrarian Reform Cooperatives

A second potential client group are agrarian reform beneficiaries organized in cooperatives. Decree 747, and more recently, Decree 14, have opened new opportunities to cooperative members. At the same time, the decrees may have magnified the cooperatives' risk of losing control of the land. Again, the focus seems to be on community organization, working with the cooperatives on a case-by-case basis to establish a framework for community decision-making about an agricultural production plan, including nontraditional crops, patterns for land use and investment, and options for dealing with the cooperative's debt load. Many cooperatives are also faced with unresolved titling and registration issues stemming from the initial expropriation under agrarian reform.

These interventions are particularly important now, in view of the dissolution of ISTA that was proposed for the end of 1995. This activity falls under the ISTA regional facilitator, but the number of cooperatives that have not responded to the *nuevas opciones* indicates that facilitators have not been able to work effectively with about half of the cooperatives. On a broader level, investigation is needed of community and member interests represented in the process facilitated by ISTA. In the past, ISTA has had an adversary relationship with many of the cooperatives. Are all members included in the discussions, and are resident non-members and other adults in member households included, or only the board of directors? The underrepresentation of women among beneficiaries and on cooperative boards merits special attention. After further investigation, the project could be designed as support to ISTA or a successor commission to assist in resolving remaining land transfer and legalization issues, and devising development plans for the cooperatives or beneficiary organizations as they re-organize.

The issue of cooperatives' debt to ISTA clouds negotiations, taking on importance as the dissolution of ISTA approaches. The disposition of this portfolio—whether it is forgiven, passed to another government agency, passed to private financial institutions—will be a central determining factor in the cooperatives' continued access to land. Private institutions, for example, might be more apt to repossess land for non-payment than government institutions. This is both a policy issue and part of the agricultural planning process of the cooperatives or successor organizations.

The vice president of ISTA has proposed an intriguing model for potential intervention with the cooperatives that involves co-investment projects between cooperatives and private entrepreneurs. Some cooperatives are located in areas where they could sell land for development projects like tourism, housing development, or agroprocessing. Under this arrangement, instead of selling the land, cooperatives could invest land and perhaps other assets in partnerships with private entrepreneurs to set up businesses and share profits from new activities. The ISTA vice president has proposed setting up several pilot joint ventures in the near future.

E3. Legal Assistance to Small Holders in Support of the Cadaster/Registration Project

In general, *campesinos* have less access to the formal, legal system than owners of large properties or private investors. Historically, this comparative advantage has been used to force *campesinos* off their land. Further, lands that have been legally registered may become outdated as inheritances and other transfers are dealt with extra-legally, and issues of debt repayment and financial planning carry legal obligations that are frequently not understood by *campesinos*. Moreover, women generally are more reluctant than men to access the formal system. And

generally people who are illiterate or have minimal formal education face particular disadvantages.

The Tenure Security project could include a mechanism for providing legal assistance to small owners, PTT beneficiaries, cooperatives, renters, and *Finateros*. At the same time, the project could work at a policy level to make the notarial, registration, and court systems accessible across the population. The program could be developed in conjunction with the rural tribunals anticipated under the draft of the Agrarian Code, or in tandem with the World Bank cadaster/registration project as it moves from department to department. Such a program might be implemented by paralegals working with local NGOs or regional development organizations.

E4. Policy Issues Related to Land Market Liberalization

As El Salvador moves out of the era of state-mandated land redistribution and toward market liberalization, policy issues concerning the relationships among land market operations, land distribution, and efficiency in land use take on added importance. The land market may become a mechanism for insecurity if small holders and agrarian reform beneficiaries are unable to compete. The land market relationships in El Salvador are not well understood. The presence of large amounts of capital from remittances and other sources outside the national economy, as well as post-war adjustments in land prices, add complexities not found in most other countries. Monitoring and analysis of market trends and effects would be a valuable component of this program, facilitated greatly by the reforms in the cadaster and registration systems.

Efficient and equitable activity in the agricultural land market requires the presence of viable and equitable markets for production credit, output, and labor. Otherwise, access to the land market is limited to those with savings or other non-agricultural sources of capital. If small farmers are disadvantaged by poor access to financial markets and production credit, their ability to realize the full productive capacity of the land is limited as well.

Issues that might be included in the policy agenda include:

- The agrarian debt
- Management of land rental markets and land rental contracting
- Land market access for *campesinos*: the future of the land bank and/or its function in providing financing and opportunity for land purchase for capital-poor farmers
- Rural land market regulation for environmental management, zoning, and minimum and/or maximum sizes of holdings
- *Campesino* access to rural financial markets
- Rural labor markets
- Control of agricultural production markets

F. Conclusion

Ideologically, the inequalities that fueled the civil war were focused around access to land, and the war years brought massive disruptions in land distribution and the "rules" that set the distribution. The parallel issue in the post-war and post-Peace Accords era is tenure security and debate over the new rules governing access. As this debate moves forward, those who gained access as a result of the land reform and the war want to protect their gains, those who lost are seeking recovery, and new forces based in urbanization, industrialization, and investment are attempting to gain a foothold. There is insecurity in the system as well as for the individuals involved in the system.

At the system level, the policy agenda from the GOPA of the Ministry of Agriculture recognizes the importance of land tenure issues and proposes a series of actions to set the conditions for free market operations. Ostensibly, land issues are treated in technical terms. The political and social issues associated with tenure security are not part of the discussion. And the government policy of globalization casts the tenure security issue even further from the national agenda.

Government policies and programs do not address the tenure security problems of individual farmers either, particularly small holders and those who acquired property through the agrarian reform and the PTT. The Ministry of Agriculture client group is "agricultural entrepreneurs."

The overlap between the systemic and individual tenure security issues present USAID with important questions in project design. The first is that of counterpart support. The World Bank is providing a loan for correction of technical problems at the national level through the cadaster/registration project. Other donors, leaving aside the national policy issues, have opted for an individual, local-level approach.

One option for USAID would be to use the Tenure Security project as the base for a national policy debate about the role of agriculture in the Salvadoran economy, particularly during the transition period. Tenure security is a major political issue that inevitably draws in a range of topics including the importance of subsistence and small farm agriculture, options for rural poverty alleviation, environmental sustainability, and the relationship between rural labor and subsistence agriculture.

Another option might be to put this project within the rubric of strengthening decentralization, democratization, and rural participation. USAID could work with grassroots organizations and NGOs to resolve concrete cases of tenure insecurity for the smallholder client group. Security in access to land could be a powerful tool in efforts to strengthen community organizations and empower grassroots groups. Given the national-level neglect of rural issues, growth in the rural economy and alleviation of rural poverty may depend more on local-level projects than on national programs.

Resolution of individual situations is handicapped by national policies. Since both individual and system-level issues are involved in assuring the smallholders' rights to land, the ideal option might be to seek some combination of these two approaches. When the PTT is completed and the government moves on from the obligations of the Peace Accords to a long-term perspective, grassroots organizations may be the most appropriate channel for successfully placing tenure security on the national agenda.

ANNEX A
REFERENCES

Anderson, Sarah H. and Michael L. Wise, "An Updated Evaluation of Agrarian Reform in El Salvador." USAID/El Salvador: unpublished, nd.

Binswanger, Hans P., Klaus Deininger, and Gershon Feder, *Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations*. WPS 1164 (July 1993). Washington, DC: The World Bank

McReynolds, Samuel A., Thomas M. Johnston, Peter H. Gore, and Joe D. Francis, *The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study*. (November 1989) National Cooperative Business Center: Washington, DC.

Oficina Coordinadora del Tema Agrario (OCTA)

XII Evaluacion del Proceso de la "Reforma Agraria."(diciembre 1993) San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganaderia.

ler Censo Agropecuario del Programa de Transferencia de Tierras. (agosto 1994) San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganaderia.

Primer Perfil de Bneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras. (julio 1995) San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganaderia.

Seligson, Mitchell, Willian Thiesenhusen, Malcolm Childress, and Roberto Vidales, *El Salvador Agricultural Policy Analysis Land Tenure Study*. (Technical Report No. 133, September 1993). Washington, DC: Agricultural Policy Analysis Project, Phase II.

United Nations Development Programme, *Adjustment Toward Peace: Economic Policy and Post-war Reconstruction in El Salvador*. (May 1995) San Salvador: UNDP.

ANNEX B
NUEVAS OPCIONES PROCESS

On August 23, 1995, Ing. Chavez of ISTA outlined the "original process," while noting that there were some changes that occurred in February 1995, although he said these were not major changes and were apparently associated with Decreto 14.

The purpose of the *nuevas opciones* is to increase the success of the social and economic development of the enterprises and the beneficiaries.

Step 1. ISTA goes to the coop to present the *nuevas opciones*. This work is done out of the regional offices by special personnel trained as facilitators to work with the coops. (ISTA has five regional offices, including a new one opened last year.) All of the options are explained in a general assembly, including the information about house plots and housing.

Step 2. Either at this meeting or a later one, the general assembly of the coop passes a *punta de acta de aceptacion* so that ISTA can carry out the technical study, which is the basis for ISTA recommendation about what the best option is for that coop. The study includes information on the cooperative's productive potential, a soil study, a social study, etc. ISTA always carries out this formal study (and has them all on file at ISTA) even if the institution knows what their recommendation will be before they start. There are about 70 properties with studies pending.

Step 3. ISTA returns to the general assembly to present the results of the study and makes a recommendation about the preferred model. Each time a model is accepted and some parceling takes place, it is called a project. A coop may—and often does—have more than one project. Sometimes the coop makes a decision at this meeting about what kind of model to adopt. At times the decision requires five or six meetings. The general assembly must pass a *punta de acta de escoger el modelo.*

Step 4. ISTA sends out its corps of engineers to carry out the engineering study for the property divisions, to do the parcel measurements, define the area of the project, the lots, prepare the maps, and so forth. Then they make a new valuation to set the price for the parcels and for what is left of the coop. ISTA often contracts out the engineering work but ISTA personnel always do the valuation directly. All of the maps and the plans remain at ISTA. ISTA has eight or nine teams to do this type of work but if they cannot do it all, they hire private consulting firms that work under ISTA supervision. The costs for the engineering work, mapping, and valuation are covered by ISTA, and are not included in the cost of the parcels.

The valuation is based on the original price of the land, the commercial prices of land in the area, *"cano de rendimiento de la zona,"* and soil quality. The parcels have different prices because of variation in the quality of the soil and other topographical characteristics. The new prices are almost always higher than the original price, in part because the government has been paying interest on this land to the old owner for a long time.

At this time, ISTA also re-evaluates the lands that stay with the coop as communal property. Theoretically, the new price could be lower than before—smaller property, lower

quality lands, and so forth—but it has never happened. What has in fact happened to the coop debt as a result of the re-evaluation? "*Mas o menos se mantiene.*"

Step 5. After the plan is completed, with the maps of the parcels and the prices, ISTA takes it to the coop to discuss it with them. The coop must accept the plan in a meeting of the general assembly.

Step 6. After the coop accepts the design, a raffle is held to decide who will get what plot. (A raffle is not done if people have already constructed houses on the plots.) After the raffle, ISTA collects all of the information about the agricultural plots and the house plots to prepare the *escrituras*. At this point, all of the information for the project is put on the computer, so that the process from here on (preparing titles, etc.) is very fast.

Step 7. After the *escrituras* are prepared by the Departamento Juridico, the project is submitted to the ISTA Junta Directiva for approval. After receiving the approval of the Junta Directiva, the *escrituras* are sent to the ILP for inscription.

Step 8. So far ISTA has not been handing out any titles, in large part because of the problems with the ILP. They have been handing out a "*certificacion de titulo.*" The certificacion is a legal document (*escritura publica*) with the "*respaldo por el decreto.*" Some beneficiaries have been able to use the document to get credit.

About 3,000 titles have been inscribed in the registry. Another 26,000 are in process. All of the titles are at different stages in the process—some have technical problems, some have legal problems.

ISTA titles can be issued to either spouse separately, or to the couple. It is the beneficiary's decision. When both spouses are on the title, both are responsible for the debt. When only one spouse, and he/she dies, the heirs are responsible for the debt.

ANNEX C
ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL GRUPO DE OPCIONES DE POLITICA AGRARIA (GOPA)

- Elaboración del Acuerdo Ministerial de Institucionalización del GOPA.

- Estudio y Análisis de los Antecedentes que sirvieron de base para la fijación de los Seis Objetivos de Política Agraria.

- Complementación de la Matriz de Política Agraria incorporándole la información siguiente: acciones, tiempo de ejecución, institución responsable y rol del GOPA.

- Reuniones de trabajo con funcionarios del Banco Mundial para tratar lineamientos de Política; asimismo, trabajos técnicos, actuando como contraparte de personal extranjero contratado para temas específicos.

- Reajuste de la Matriz de Política Agraria y su presupuesto, habiéndose fijado Cuatro Objetivos de Política Agraria.

  Estos Objetivos fueron sometidos a consideración del señor Ministro de Agricultura y Ganadería, así como al Comité Económico para su aprobación. (16 de junio del corriente año)

- Elaboración del Plan de Acción indicativo durante la vida del Proyecto y los Planes de Acción correspondientes a los años 1994 y 1995.

OBJETIVO I

FINALIZAR LA ADJUDICACION DE INMUEBLES DE LA REFORMA AGRARIA; EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS DE LOS ACUERDOS DE PAZ; Y DISOLUCION DE LAS INSTITUCIONES CREADAS PARA TAL FIN.

- Elaboración del Anteproyecto de Ley para la Disolución y Liquidación de FINATA, habiéndose aprobado por la Asamblea Legislativa, el día 22 de diciembre de 1994, mediante D.L. Nº 225, y sus reformas por Decretos Legislativos Nos. 258 y 359 de fechas 15 de febrero y 31 de mayo del presente año.

- Elaboración del Plan de Acción para la Liquidación de FINATA; también se hizo propuesta para la Creación de una Comisión AD-HOC como Interventora y Liquidadora de la Institución antes mencionada.

- Participación permanente a todo el proceso, hasta su Liquidación total.

- Hay Dos Anteproyectos de Decreto Legislativo para la Disolución y Liquidación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. (Disolviéndolo al 1 de enero de 1996, o Reformando su Ley de Creación sustituyendo la Junta Directiva por una Comisión Interventora. Actualmente en estudio en la Secretaría de Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- Elaboración de Informes siguientes:

  a) Avances en el cumplimiento del Programa de Transferencia de Tierras en el Sector Agrario Reformado, y Acuerdos de Paz.

  b) Necesidades de capacitación en organización y funcionamiento de Cooperativas de Servicio, en el Sector Agrario Reformado.

  c) Diagnóstico sobre Asistencia Técnica del Sector Agrario Reformado Fase I.

OBJETIVO II

GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURIDICA EN LA PROPIEDAD, POSESION O TENENCIA DE LA TIERRA, QUE PERMITA LA INVERSION, SU TRANSFERENCIA Y CONTRATACION DENTRO DEL LIBRE MERCADO.

- Elaboración del Anteproyecto de ley sustitutiva del

Decreto Legislativo Nº 747 su discusión con el Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Ganadería; dictamen favorable de la Dirección de Asistencia Técnica para la Reforma Judicial (ATJ), del Ministerio de Justicia; discusión con el Jefe del Departamento Jurídico de Casa Presidencial; actualmente ya aprobado por él, pendiente únicamente de su presentación a la Asamblea Legislativa.

- Elaboración de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley que sustituirá a la Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra comprendida en la Reforma Agraria (D.L. Nº 747), los cuales fueron entregados al jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del MAG, el día 7 de abril de este año.

- Elaboración y discusión de las reformas al Reglamento Regulador de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias (Decreto Ejecutivo Nº 124), en ATJ, MAG, y Casa Presidencial, hasta su aprobación mediante Decreto Nº 14 del Presidente de la República, de fecha 28 de febrero de este año, publicado en el Diario Oficial Nº 41, Tomo 326 de este mismo día, habiéndose incurrido en un error de publicación, saliendo nuevamente publicado en el Diario Oficial Nº 57 del mismo 326 del día 22 de marzo de este

año.

- Seguimiento de la nueva publicación de las mencionas reformas en el Diario Oficial y tomo referidos, con error ya corregido.

- Elaboración de los Términos de Referencia para la Contratación del personal que elaborará el nuevo Anteproyecto de Código Agrario, siguiendo los lineamientos políticos del Gobierno.

OBJETIVO III

CONSOLIDACION Y REESTRUCTURACION DE LA DEUDA AGRARIA.

- Obtención y actualización de información de la Deuda Agraria de los beneficiarios del ISTA, FINATA y Banco de Tierras.

- Elaboración del documento donde se presenta la Deuda Agraria consolidada, así como alternativas de aplicación para su recuperación.

- Presentación de las alternativas de aplicación a

35

diferentes autoridades de Gobierno para su aprobación.

OBJETIVO IV

IMPLEMENTAR UN SISTEMA EFICIENTE DE FINANCIAMIENTO RURAL.

- Se participó con Técnicos del BCR y FEDECREDITOS en la formulación de la Reforma a la Ley de FEDECREDITO, la cual fue aprobada por el Comité Económico en fecha 27 de abril de 1995.

- Se ha elaborado un Proyecto de Línea de Crédito para la compra de tierras, la que se ha sometido a consideración del señor Ministro de Agricultura y Ganadería.

- Se han efectuado visitas de coordinación y trabajo a funcionarios y técnicos del BFA, BCR y FEDECREDITO.

ACTIGOPA
JGM/emr

36

OTRAS ACTIVIDADES

1. Elaboración de las reformas a la Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural, aprobadas por la Asamblea Legislativa el día 22 de diciembre de 1994, por medio del Decreto Legislativo Números 226.

2. Elaboración del Decreto Legislativo de reformas a la Ley de Disolución y Liquidación de FINATA, a fin de que parte de los activos de la institución disuelta, se asignen a la Asamblea Legislativa, aprobadas mediante Decreto Legislativo Nº 258 del día 15 de febrero de este año.

3. Elaboración del anteproyecto de ley que facilitará la inscripción en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, de documentos de dominio a favor de beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras y remanentes de la Reforma Agraria, actualmente en estudio por los abogados del Registro Social de Inmuebles, para su respectiva opinión.

4. Elaboración del anteproyecto de sustitución de la Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra comprendida en la Reforma Agraria, actualmente en Casa Presidencial para la iniciativa de ley correspondiente.

5. Elaboración del anteproyecto de Reformas al Decreto Ejecutivo Número 124 que contiene el Reglamento Regulador de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias, aprobadas mediante Decreto Ejecutivo Nº 14 de fecha 28 de febrero del presente año.

6. Participación en la elaboración del anteproyecto de Reformas al Decreto Ley Número 221 que contiene la Ley Especial de Asociaciones Agropecuarias.

7. Elaboración del anteproyecto de Ley Derogatoria de los Decretos Leyes Números 44 y 171, que contienen los precios máximos en concepto de canon en Arrendamiento de Tierras Agrícolas, actualmente en el Despacho del señor Ministro de Justicia, para su conocimiento y dictamen.

8. Participación en la elaboración del anteproyecto de Ley derogatoria del Decreto Legislativo Nº 157 de fecha 27 de marzo de 1979, que contiene la Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas, actualmente en el Despacho del señor Ministro de Justicia, para su conocimiento y dictamen.

9. Informe exhaustivo solicitado por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en relación al recurso de inconstitucionalidad presentado en contra del Decreto Ejecutivo Nº 14, por la Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña de Responsabilidad Limitada -CONFRAS -, representada por el señor Agustín García Marías.

16 junio '95

EL SALVADOR: MATRIZ DE POLITICA AGRARIA:

OBJETIVO I: Finalizar la adjudicación de inmuebles de la Reforma Agraria; el cumplimiento de los Programas de Transferencia de Tierras de los Acuerdos de Paz; y disolución de las Instituciones creadas para tal fin.

ESTRATEGIA	MEDIDAS ESPECIFICAS	RESPONSABLE /PARTICIPANTE	CALENDARIO	ROL DE GOPA	DONANTE	ESTADO
1. Completar los Programas de Transferencia de Tierras contenidos en los Acuerdos de Paz (PTT), y los pendientes de desarrollar por ISTA, y Banco de Tierras.	(a) Seguir los procedimientos del PTT ya establecidos en OCTA y Banco de Tierras (Certificados de Asignación de Tierras) (b) Terminar las transferencias de tierra del ISTA y Banco de Tierras. (c) Resolver causas del retraso del avance del PTT: (i) catastro (ii) adjudicación (iii) registro	(a) MAG/OCTA,BT (b) MAG/ISTA, BT (c) MAG/ (i) IGN o entidad designada (ii) ISTA (hasta su disolución) ILP (iii) RSI (ver proyecto del ILP)	(a) 10/95 (b) 12/95 1996	(a-c) Supervisión	(a) Varios (AID, CEE) (b) Fondos propios (c) GOES con venta de activos, contraparte del BM.	(a) En ejecución (b) En ejecución (c) Hay propuesta del ILP Retraso por causas ajenas imputables
2. Facilitar la transferencia de tierras de las ACRAS a sus asociados (Art. 8 del DL 747).	(a) Agilizar el programa de Transferencia de Tierras de las ACRAS, contratando a servicios privados, poniendo énfasis en la divulgación del Art. 8 del DL 747.	MAG/ISTA hasta su disolución.	12/95	Supervisión	Fondos Propios/ GOES	En ejecución
3. Proporcionar servicios de extención y financiamiento rural a los asignatarios de tierras.	(a) Coordinar PTT y DL 747 con los POA del CENTA (b) Implementar el Plan de Acción para mejorar el financiamiento rural (Obj. IV)	(a)MAG/CENTA (b) BCR/BFA, FEDECREDITO y ONGs	(a)? (b) de acuerdo al SAL II 1/96-12/98	Coordinación	(a) PRISA/BM (b) BM	(a) Hay acuerdo SRN/CENTA (b) hay plan
4. Proveer Asistencia Técnica jurídica y organizacional para la formación y funcionamiento de Empresas de Servicios Múltiples para ACRAS que se acojan al Art. 6 del D.L. 747.	(a) Continuar programas ya en implementación, expandiéndolo a las ACRAS del DL 747.	MAG/AID,Empresa Privada, Cooperativas Exitosas.	Actual 1/96-12/98	Estar informado	AID	En avance
5. Definir la Política Agraria Nacional y emitir lineamientos respecto a ella. Y dar seguimiento a todas las actividades relacionadas con los objetivos de Política Agraria.	(a) Elaboración, y aprobación de la Política Agraria Nacional. (b) Constituir capacidad institucional en el MAG para coordinar, dar seguimiento y evaluar la Política Agraria Nacional y completar las actividades remanentes de las instituciones relacionadas con la transferencia de tierras.	(a) Consejo de Ministros/ MAG (b) MAG	(a) 07/95 (b) 09/95	(a) Elaboración (b) ejecutar	BMI	(a) avanzado (b) en estudio

EL SALVADOR: MATRIZ DE POLITICA AGRARIA.

ESTRATEGIA	MEDIDAS ESPECIFICAS	RESPONSABLE /PARTICIPANTE	CALENDARIO	ROL DE GOPA	DONANTE	ESTADO
6. Cierre de las Instituciones Agrarias.	Implementar planes de acción de disolución de: a) FINATA a.1) Disolución a.2) Liquidación b) ISTA b.1) Disolución b.2) Liquidación c) Banco de Tierras c.1) Cierre	MAG/Asamblea Legislativa /Comisión Liquidadora	a.1) 31/12/94 a.2) 30/06/95 b.1) 31/12/95 b.2) 30/06/96 c.1) 31/12/96	Elaborar proyectos de D.L. y Planes de Acción para Liquidación	GOES	(a)En proceso (b y c) a preparar

EL SALVADOR: MATRIZ DE POLITICA AGRARIA.

OBJETIVO II. Garantizar la seguridad jurídica en la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, que permita la inversión, su transferencia y contratación dentro del libre mercado.

ESTRATEGIA	MEDIDAS ESPECIFICAS	RESPONSABLE	CALENDARIO	GOPA	DONANTE	ESTADO
1. Cambiar la normatividad que restringe la tenencia (incluyendo alquiler) de la tierra de las ACRAS, y propiedades individuales resultantes de la Reforma Agraria.	(a) redefinir el régimen especial del dominio y uso de la tierra de los beneficiarios de la Reforma Agraria D.L. 747. (b) Reformar el Reglamento Regulador de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias D.E. 124.	(a)MAG/Asamblea Legislativa (b) Presidencia de la República 3/95.	(a)12/94 a 07/95 (b)04/95	Elaboración del anteproyecto de las Leyes.	PRISA/BM	(a)en preparación (b)aprobado
2. Elaborar un Código Agrario basado en una Economía Social de Mercado y el rol s[illegible]diario del Es[illegible]do.	(a) Presentación del Anteproyecto de Código Agrario a la Asamblea Legislativa. (b) Aprobar el Anteproyecto de Código Agrario. (c) Efectuar un programa de información del Código Agrario.	(a) MAG-GOPA, MJusticia (b)Asamblea Legislativa (c)MAG/ MJusticia, Sría. Nac. de Información	(a) 12/95 (b) Principios del 96 (c) 1997	(a)Supervisión del proyecto final (c) Supervisión	(a) PRISA/BM (c)PRISA/BM	(a) Anteproyecto en revisión (c) Hay que hacerlo.
3. Modernizar el registro y catastro.	Implementar el proyecto de modernización del registro y catastro	MJusticia/ILP	De acuerdo al proyecto	Estar informado	BM	Proyecto en avance
4. Eliminar distorsiones fiscales al mercado de tierras remanentes, congruente con la Política Fiscal.	(a) Reducir la evasión fiscal en el agro. (b) Eliminar exenciones a la producción agropecuaria y, si es necesario, proponer la legislación adecuada.	MHacienda	1995	Supervisión	No se necesitan fondos.	Hay que hacerlo.

EL SALVADOR: MATRIZ DE POLITICA AGRARIA.

OBJETIVO III. Consolidación y reestructuración de la deuda agraria.

ESTRATEGIA	MEDIDAS ESPECIFICAS	RESPONSABLE/ PARTICIPANTE	CALENDARIO	GOPA	DONANTE	ESTADO
1. Consolidar la totalidad de la Deuda Agraria de los beneficiarios de la Reforma Agraria (Fases I y III, BT, Acuerdos de Paz), que comprende la deuda de los inmuebles asignados, los adelantos ISTA-BFA y la Cartera adquirida por el GOES para reactivar cooperativas (FFRAP).	(a) Preparar opciones, considerando el costo de recuperación, mora e irrecuperabilidad, reconociendo el componente de donación de los términos de la deuda, sin descuidar disciplina financiera. (b) Ejecutar el plan de restructuración escogido.	(a) MAG y MHacienda/ BCR, ISTA, BT (b)Instituciones involucradas	(a) 11/94 (b)12/95	(a) Elaboración (b)Supervisión	no necesita fondos adicionales	(a)en preparación

EL SALVADOR: MATRIZ DE POLITICA AGRARIA.

OBJETIVO IV. Implantar un sistema eficiente de financiamiento rural

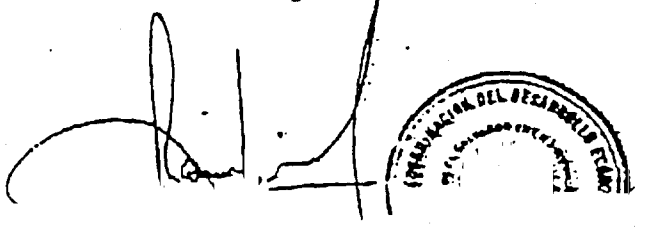
ESTRATEGIA	MEDIDAS ESPECIFICAS	RESPONSABLE	CALENDARIO	GOPA	DONANTES	ESTADO
1. Fortalecer al Banco de Fomento Agropecuario y a FEDECREDITO.	(a) Ejecutar plan de acción de mejoramiento del sistema financiero rural acordado con el SAL II; (b) Facilitar el acceso al BMI	(a)BFA y FEDECREDITO (b)BCR	Segun plan	Seguimiento	BM	Plan acordado
2. Fortalecer la Superintendencia de Instituciones Financieras	(a) Establecer la central de riesgos. (b) Conformar una unidad especializada para la autorización de operaciones bancarias, seguimiento, fiscalización de FEDECREDITO y Cajas de Crédito (c) Fortalecer la unidad contable para desarrollar en el plan de cuentas del sistema bancario, el control y vigilancia de los fideicomisos.	SSF	1995	Seguimiento	BID, AID, o BM	Ya hay conversaciones con el BID, y planes del AID
3. Capacitar técnica y administrativamente el sistema financiero informal rural (Cooperativas de comercialización, ONGs).	(a) Establecer una normativa adecuada, reconociendo las características especiales de la cartera. (b) Mejorar el sistema de vigilancia y control de las cooperativas de ahorro y crédito (c) fortalecer institucionalmente.	(a)SSF (b)SSF (c)Sistema Financiero (d)?	12/95	Seguimiento	(a,b,c) BID,AID, BM?	Deben prepararse las propuestas
4. Elaboración de una línea de crédito para la compra de propiedades.	(a) Crear una línea de crédito, en el Banco Multisectorial de Inversiones, para que el Sistema Financiero pueda redescontar los créditos que les otorgue para la adquisición de propiedades agrícolas hasta un máximo de 5 manzanas, a campesinos, agricultores en pequeño y pequeños productores que carezcan de tierra.	(a) BCR	01/97	Seguimiento	(a)GOES	(a)En estudio.

MATRIX6
emr/31.05.95

MINISTERIO DE COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

CERTIFICACION DE PUNTO DE ACTA DEL COMITE ECONOMICO.

El infrascrito Ministro de Coordinación del Desarrollo Económico y Social, en su calidad de Coordinador del Comité Económico **CERTIFICA:** Que en el Acta número cero, treinta y siete (037), del Comité Económico (COE), correspondiente a la sesión efectuada por dicho Comité el día jueves quince de junio de mil novecientos noventa y cinco, aparece el punto que textualmente dice: """""""" **A- MATRIZ DE POLITICA AGRARIA.** El señor Ministro de Agricultura y Ganadería, y el señor Coordinador del Grupo de Opciones de Política Agraria (GOPA) Ingeniero Manuel Rafael Henríquez, presentaron la Matriz de Política Agraria que está estructurada en función de la consecución de cuatro objetivos agrarios que dicha matriz plantea, la cual fue elaborada por los técnicos del GOPA con la asesoría de expertos del Banco Mundial. La mencionada Matriz fue ampliamente explicada y debatida, luego de lo cual SE ACORDO lo siguiente: 1- Aprobar en términos generales la Matiz de Política Agraria que se adjunta como Anexo No. 1 de la presente Acta, siendo dicho anexo parte sustantiva de este acuerdo. 2- Instruir que en cuanto al objetivo "Consolidación y reestructuración de la deuda agraria", se elabore la propuesta respectiva en forma conjunta, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Banco Central de Reserva de El Salvador y que posteriormente sea presentada a este Comité y a la Presidencia de la República, para la consecuente decisión. 3- El Banco de Fomento Agropecuario deberá preparar una propuesta concerniente a los cinco puntos en torno a la reforma integral de dicho Banco, que fueron acordados en sesión de este Comité el día miércoles quince de marzo de este año y asentados en el Acta número cero veintiocho, como punto "B- Lineamientos para la reforma del Banco de Fomento Agropecuario (BFA)". Dicha propuesta deberá ser revisada y ajustada conjuntamente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Banco Central de Reserva, para luego ser sometida a la consideración de este Comité. Y, 4- Comisionar al Despacho del MAG, para que organice y desarrolle una reunión especial del Comité Económico bajo la modalidad de taller de trabajo, para tratar exclusivamente lo concerniente a la política agropecuaria, pesquera y forestal del país. """" Y para los usos apropiados pertinentes, extiendo, firmo y sello la presente certificación en San Salvador, el día cuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco"""".



ANNEX D
INVESTIGACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SALVADOR

Resumen Ejecutivo:

Del análisis realizado podríamos concluir que en El Salvador se encuentra con un excelente marco constitucional en materia agraria; es tal en razón de que plantea las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo agropecuario nacional, en todos los aspectos: En lo económico, en lo político, en lo social.

La Constitución de la República está temporalmente ubicada en la realidad que vive El Salvador; el orden económico refleja exactamente el requerimiento real del sector; todavía el sector agropecuario salvadoreño no puede dar ese salto que le está exigiendo la economía social de mercado; a esta realidad y a este marco constitucional entonces le resulta incongruente la legislación secundaria vigente, especialmente en lo que se refiere a la tenencia de la tierra, a la organización campesina y especialmente a todo el proceso de reforma agraria.

Lo grave de la situación es, que de 1987 a la fecha la legislación que se ha venido produciendo en la materia, tiene la pretensión de ir preparando condiciones para que el sector agropecuario, incluidos los beneficiarios de la reforma agraria , se insisten en los procesos de la economía social de mercado en plena aplicación de los principios de:

a) rol subsidiario del estado.
b) preeminencia de la iniciativa privada.
c) mínima regulación.

Nada más alejando la realidad del agro salvadoreño y del Orden Económico de la Constitución que plantea principios como utilidad pública, interés social, fomento, protección, asociaciones cooperativas, justa distribución de beneficiarios, propiedad privada en función social.

Es grave además la aplicación de la legislación al caso concreto, la administración de justicia salvadoreña aún no tiene cultura de justicia agraria; la problemática agraria se resuelve en tribunales civiles, penales o mercantiles con criterios de la misma naturaleza, sin posibilidad ninguna de que se invoque la legislación agraria; este Derecho para los operadores del sistema judicial es nada más una cátedra universitaria y de carácter optativo.

Lo cierto es que los contrato agrarios, como el arrendamiento siguen obedeciendo a criterios civilistas , los de avío por ejemplo, son contratos mercantiles regulados en el Código de Comercio; las formas de tenencia de la tierra están definidos por el absoluto derecho a la propiedad privada regulados por el Código Civil.

En El Salvador , la normativa agraria, sus sujetos, los contratos y las relaciones que se establecen son considerados en un segundo nivel.

Sigue siendo muy preocupante el papel que está jugando el Banco Mundial; empeñado en implantar el modelo de economía de mercado desconoce principios básicos de la realidad salvadoreña; en muchas oportunidades nos hemos tenido que preguntar si realmente la Constitución de la República tiene algún valor frente a las exigencias de la banca internacional y las necesidad de financiamiento que es la constante para El Salvador. Al detenernos a hacer un análisis de la matriz de política agraria propuesta por el BM/GOES se identifica el impacto que la misma ha tendido en toda la producción legislativa que en materia agraria ha habido desde la vigencia de la constitución de 1983 a la fecha; han sido los condicionamientos de la banca internacional los que han definido el

rumbo de la actividad agraria en El Salvador; no obstante que es un principio constitucional y parte de los Acuerdos de Paz, el reconocimiento al proceso de reforma agraria, la transferencia de los excedentes de las 245 hectáreas, así como el Código Agrario, en la matriz de política agraria se ignoran los excedentes, se define todo el proceso legal e institucional que dará como consecuencia la conclusión del proceso de reforma agraria y condiciona el Código Agrario a que esté basado en una economía social de mercado y el rol subsidiario del Estado.

El fenómeno de la globalización de la economía y la macro política económica a escala mundial que se expresa a través de los procesos de ajuste estructural no deberían suponer, como el GOES pretende, que sus responsabilidades en materia social, se transfieran al mercado para que éste las resuelva en el marco de la oferta y la demanda, hecho que no supone la extinción de las responsabilidades del Estado.

En atención a lo anterior debe considerarse como medidas a tomar en forma emergentes las siguientes:

a) El respecto a la normativa constitucional como marco fundamental de toda legislación secundaria; lo cual trae consigo el indiscutible reconocimiento al proceso de la reforma agraria; es oportuno, convertir la distribución de tierras que se dio en 1980 en un verdadero proceso de reforma agraria, con todos sus componentes.
b) El respeto a los tratados internacionales ratificados por El Salvador y que de acuerdo al art. 141 de la Cn. son leyes de la República.
c) El total reconocimiento como sujetos de Derecho a los sujetos agrarios; garantizar con la vigencia del código el que no se siga aplicando en esta materia, una "doble legalidad".
d) Garantizar el derecho a la propiedad privada, pero concediendo plena vigencia al concepto de propiedad privada en función social.
e) Conceder al Estado un rol de promotor del desarrollo y de interventor en los asuntos agrarios de tal manera que se garantice que los sujetos se desenvuelvan en igualdad de condiciones.
f) Garantizar a todos los sujetos del agro su derecho a la tenencia de su tierra, no solo en cuanto a aspectos legales, sino en cuanto a la producción y productividad de la misma; la seguridad jurídica del campesino sobre la tierra, debe regularse en su provecho y en el desarrollo del sector y no en dirección de un modelo que le confiere al mercado facultades supremas.
g) El componente social de los distintos procesos de distribución de la tierra;
h) El pleno respeto al derecho de asociación.
i)La garantía de los derechos del consumidor.
j) La plena erradicación de la figura del aparcero y del colono; conceptos tradicionales, que contrarían la vigencia de los derechos humanos y que desdicen de la vigencia de un Estado de Derecho en El Salvador.
k) La introducción de fórmulas de solución alternativas de conflictos, garantizando en todo momento la igualdad de los derechos entre las partes.
l) Que las relaciones jurídicas que se establezcan, así como las formas de producción, deben tener como componente central la recuperación y protección del medio ambiente.
m) Sustituir de forma eficiente el modelo económico de "la hacienda", por otro más justo, pero económicamente productivo.
n) La definición de la institucionalidad agraria.

o) La vivienda agraria.
p) El fondo nacional de contingencias agrícolas.

Todo lo anterior debe quedar recogido en un Código Agrario, que tenga además las jurisdicción agraria con todas sus consecuencias.

Si bien es cierto, no es por decreto que se resolverá la problemática, un Código Agrario así elaborado y aprobado daría al sector agropecuario una herramienta que le permitiría, a partir de su desigual situación que tiene actualmente, recuperarse y ubicarse en igualdad de condiciones con otros sectores para poder así tener capacidad de ingresar el sistema económico en vigencia.

No se pretende con este análisis abstener al sector agropecuario de los avances de la humanidad, nada más, dotarlo de las herramientas para poder hacerlo.

41

I N D I C E

	Página
Introducción	**1**
Contrato de Arrendamiento	**2**
-Situación Actual	**3**
Código Agrario	**5**
-Borradores que se conocen	**8**
Legislación y Reglamento vigentes para las tierras de la Reforma Agraria	**10**
-Enumeración	**11**
-Análisis	**13**
Decreto Ejecutivo 14	**18**
Problemas legales de los inmuebles expropiados por el ISTA	**22**
El ISTA y su posible disolución	**24**

Situación de los beneficiarios con tierras asignadas y aún no escriturados 25

La posibilidad de dejar sin efecto una transferencia de dominio, una vez que ha sido registrada 26

Conclusiones 27

Bibliografía 30

Anexos

I. INTRODUCCION.

La magnitud de la problemática agraria en El Salvador es tal , que la viabilidad del país pasa por la necesidad de resolver seriamente el problema de la distribución y uso de la tierra y el de la producción agrícola.

No obstante su naturaleza y su objetivo prioritario, la Reforma Agraria que se dió en 1980 fue un intento serio de entrar el problema estructural de nuestro país; no obstante, las circunstancias del momento y las prioridades nacionales limitaron el esfuerzo a la distribución de la tierra, situación con la cual se benefició muchos menos campesinos de los que realmente se esperaba.

Ya para 1987 un documento elaborado por el Consejo Asesor de la Reforma Agraria, CARA, reconocía que en El Salvador "no hay tierra para todos los campesinos que necesitan tener acceso a ella"; según ese documento para entonces había 250,000 campesinos sin tierra, en extrema pobreza y 100,000 pequeños productores minifundistas, quienes buscan mejorar sus condiciones de vida y para quienes no habría suficientes tierras aún cuando se expropiara y transfiera toda la tierra excedente de las 245 hect. y todas las tierras agrícolas estatales; según el CARA, sumadas las dos fuentes, se podrían transferir tierras a cerca de 100,000 campesinos, si bien representa más del doble de la fase I y III de la reforma agraria, no lograría resolver la problemática de la propiedad en el agro.

Semejante profecía era para motivar políticas gubernamentales que dinamizarán y reactivaran el proceso de reforma agraria, teniendo como eje fundamental el pleno cumplimiento a las disposiciones constitucionales: transferencia de las 245 hect, transferencia de las tierras del Estado, la compraventa voluntaria de tierras, pero consolidando a la vez la propiedad cooperativa a través del ISTA, MAG y FINATA; el resultado, una crítica y deprimida situación en el agro que entre falta de tierras, o de seguridad en su tenencia y la ausencia de políticas crediticias, tiene agotados y desgastados ya no solo a ese sector desposeído, ahora también forman parte de la problemática los medianos y hasta los grandes productores agrícolas.

El PNUD encargó un estudio sobre la Política Económica y la Reconstrucción de post guerra en El Salvador, el cual afirma" se podría llegar a la conclusión de que en El Salvador hoy, el tener una pequeña propiedad agrícola (particularmente una que esté gravada por una deuda como consecuencia de su adquisición) y el acceder al crédito agropecuario, es una maldición económica que cabe desear solamente al peor enemigo."[1]

Con este panorama entro al análisis de los principales puntos del diagnóstico, intentando dejar claridad en el planteamiento constitucional que remarco; la ingerencia de la banca internacional en las políticas agrarias está desfigurando talvez la última posibilidad de encontrarle salida a la problemática agraria, que ya otra vez en la historia de El Salvador, está haciendo crísis.

El camino que se propone es simple, y el marco general está definido; lo difícil es que los salvadoreños y las salvadoreñas, gobernantes y gobernados admitamos vivir un Estado de Derecho.

---

[1] Adjustment Toward Peace: Economic Policy and Post-War Reconstruction in El Salvdor.UNDP, San Salvador,El Salvador, p. 124

2.- CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.

2.1. Antecedentes.

De acuerdo al art. 1703 del Código Civil, el arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa y la otra, a pagar por este goce un precio determinado; contrato que está previamente sometido a un plazo; el contrato de arrendamiento ha tenido regulaciones legales tanto en el cuerpo de ley mencionado como en la Ley temporal para la regulación de plazo y precio de los arrendamientos agrícolas, D.L. 509 de 23 de marzo de 1972, la Ley de Arrendamiento de Tierras, D.L. 125 de 01 de noviembre de 1974, la que luego expresamente derogada por la Ley de arrendamiento de tierras agrícolas, D. L. 157 de 27 de marzo de 1979.

Las formas de tenencia de la tierra en El Salvador, el latifundio y el minifundio, históricamente hicieron del arrendamiento una de las principales figuras contractuales; era la forma en virtud de la cual los campesinos tenían acceso a parcelas de tierra, generalmente para cultivo de subsistencia.

La relación contractual que se estableció hasta 1972 fue de eminente naturaleza civil, en la que formal y tácticamente las reglas de la relación estaban definidas por los intereses del propietario de la tierra; el Código Civil, únicamente impone obligaciones a los arrendatarios; fue en 1972 cuando la naturaleza de los sujetos de las relaciones que se establecían y la necesidad de dar certidumbre a la producción agrícola, obligó al Gobierno a regular lo relativo a precios y plazos.

Para 1974 las regulaciones existentes ya resultaron insuficientes y se consideró que las disposiciones del Código Civil ya no se ajustaban a las necesidades contemporáneas y era necesario que el arrendamiento de predios rústicos para cultivos adoptara una legislación agraria que respondiera a fines sociales en interés de la colectividad; se pretendía dar vigencia al precepto constitucional de la propiedad privada en función social; así lo expresan los considerandos de la Ley de arrendamiento de tierras.

A partir de la vigencia de esta ley, quedaron legalmente suprimidas las aparcerías y las que estaban vigentes, debieron haberse convertido en virtud de contrato escrito, en arrendamientos.

En 1979 al volver al revisar la Ley de Arrendamiento de tierras, se determina que esta todavía no es suficiente para "regular los derechos de los arrendantes y los arrendatarios, impulsar la explotación de las tierras ociosas, mejorar las deficientemente cultivadas con miras a obtener una mejor producción y proporcionar a los agricultores acceso al cultivo de la tierra y procurar para ellos y su familia una existencia digna del ser humano, a fin de coadyuvar al proceso de desarrollo económico y social del país;"[2] y se sustituye por la Ley de Arrendamiento de tierras agrícolas

La aludida ley, se puede considerar, dentro de la legislación agraria salvadoreña, una de las que en mejor forma ha recogido el espíritu del Derecho Agrario, ya que parte del reconocimiento implícito de una relación contractual entre dos sujetos con personalidad jurídica propia, es decir, sujetos de derechos y obligaciones, pero en la práctica diferentes y opera en la formulación de esta ley lo que se da en llamar "la discriminación positiva" planteándose medidas proteccionistas al sujeto débil en la relación contractual, es más, en virtud de la ley y en aplicación de la supremacía de

[2] Considerando II de la Ley de arrendamiento de tierras agrícolas.

derechos, se transgrede la libertad de contratación al establecer regulaciones precisas sobre plazos y precios; la misma ley determina que por Decreto Ejecutivo de Agricultura y Ganadería se fijarían anualmente los precios máximos de arrendamiento; se creó una Sección de arrendamiento de tierras agrícolas como dependencia del MAG.

Se declaró de interés social los fines de la ley y de orden público sus normas.

En 1979 con la vigencia del D.44, emitido en cumplimiento de la ley anterior se fijaron nuevos precios máximos anuales a los arrendamientos de tierras agrícolas; fue la última vez que ocurrió; también se prorrogaron los plazos de los contratos.

Esta legislación fue el antecedente inmediato para que entrara en vigencia, el 7 de marzo de 1980, el D.L. 207 "Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos" cuyo objetivo fundamental fue, adjudicar, como su nombre lo indica, las tierras a quienes directamente la trabajaban pretendía erradicar uno de los sistemas injustos de tenencia de la tierra rústica especialmente porque no cumplían su función social; ya el art. 1 de la Ley Básica de la Reforma Agraria en forma expresa determina que uno de los requisitos para que la tierra rústica cumpla la función social, es que estén siendo trabajadas directamente por sus propietarios.

Al entrar en vigencia el D. 207 generó una situación confusa en relación a la vigencia de la Ley de arrendamiento de tierras agrícolas; pues si se trataba de darle aplicación real al principio constitucional de la propiedad privada en función social ello traía consigo el que se rechazaban todas las formas de cultivo indirecto de la tierra y por ende, la legislación que la regía.

Ninguna de las leyes que regulan la Reforma Agraria derogó expresamente la Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas ; hasta la derogación tácita de la misma es discutible, pues no obstante que el D. 207 en su considerando III establece que " como continuación del proceso de Reforma Agraria Integral que se ha iniciado, conviene dictar las medidas necesarias para erradicar en forma acelerada los sistemas injustos de explotación indirecta, que impone a los cultivadores la obligación en efectivo o en especie por el derecho de explotar la tierra; con el objeto de crear condiciones para que éstos puedan adquirir por intermedio del Estado, la propiedad de la tierra que trabajan.", lo cierto es que del texto de la ley queda claramente establecido que la Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos, afectó a aquellos propietarios que a la fecha en la cual entró en vigencia el D.207 trabajaban su tierra en forma indirecta, a través de arrendamiento, aparcería u otros, en virtud de un precio, en efectivo o en especie; fue una de esas leyes "de efecto instantáneo", es decir, que afectó aquellas tierras, sometidas a los contratos en ella especificados en el momento en el que entró en vigencia, es decir, el 7 de mayo de 1980; al día siguiente pudieron haberse otorgado contratos de arrendamientos de tierras rústicas, que por voluntad expresa del legislador, ya no quedarían dentro de la aplicación y por ende de expropiación; no es cierto, como han expresado algunos agraristas que si el dueño seguía arrendando caía en sanción de la ley.

Surge aquí entonces la pregunta ¿ para qué tanta prórroga ? Las prórrogas tuvieron un sentido, ampliar el plazo para aquellos sujetos de los beneficios de la ley, es decir, aquellos que al 7 de mayo de 1980 eran arrendatarios, y que por alguna razón no habían acudido a solicitar su derecho.

Lo cierto es, que tanto la aplicación de la Ley de arrendamiento agrícolas de tierras como el D.207 fueron mal aplicados; cada uno por distintas razones; la primera, porque la cultura de las relaciones contractuales en el agro se impuso a las formalidades establecidas en la ley y lo que operó fue siempre el que una de las partes, la más fuerte, impuso las reglas del juego y el otro, el más débil las acataba o no tenía tierra en la cual trabajar, además, la administración de justicia, aún a esta fecha en lo que al derecho de propiedad se refiere, solo conoce las reglas que impone el Código Civil o el Mercantil; otro tipo de legislación como era la de esta ley, aun no es de la aplicación corriente en la magistratura del país; al D. 207 se le quiso dar una aplicación tan indiscriminada que restringió el mercado de tierras para los pequeños campesinos que se quedaron sin su beneficio y generó tierras ociosas por el temor de los propietarios a que se las expropiaran.

Es por la razón anterior que Roberto Vidales en su obra Indice de la Legislación Salvadoreña vigente, dice:" Esta ley y su reglamento han quedado en una especie de limbo jurídico, de una indefinición total sobre su vigencia y aplicación, frente a la legislación emitida con motivo del proceso de reforma agraria, a partir de 1980".

Lo que ocurrió con la vigencia de las leyes de la Reforma Agraria es que la Ley de Arrendamiento de tierras agrícolas se mantuvo vigente pero sin positividad.

2.2. Situación actual en El Salvador.

La vigencia de la Constitución de 1983, en un claro interés del legislador de rehabilitar la plenitud del derecho de propiedad privada y la libertad de contratación , en el art. 105 inc. 3 expresa :" Los propietarios de tierra a que se refiere el inciso segundo de este artículo, podrán transferirla, enajenarla, partirla, dividirla o arrendarla libremente."

A partir de esta disposición el contrato de arrendamiento ha recobrado su legitimidad y su plena validez en El Salvador; lo cierto es, que es por esa vía por la que actualmente los campesinos sin tierra se siguen proveyendo para sus cultivos de subsistencia, o los que la tienen en poca cantidad amplían sus posibilidades de cultivo, pero también, es la forma que grandes terratenientes, están acaparando grandes extensiones de tierra para cultivos de exportación; en la zona de oriente, en Usulután, se acumularon todavía para el año agrícola 1994 1995, 2800 manzanas para cultivar sorgo, por una misma empresa, la que ha restado posibilidades de obtener tierras a los campesinos y pequeños agricultores del sector y que por su tecnificación, tiene muy pocas probabilidades de generar empleo.

Lo grave de la situación además, es que la Ley de arrendamiento de tierras agrícolas, no obstante su vigencia, tiene negada toda aplicación práctica; hasta el Ministerio de Agricultura y Ganadería ya no cuenta entre sus dependencias a la Sección de Arrendamiento de Tierras Agrícolas; en 1981 trasladó todo los documentos registrales a la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, FINATA, a quien muy poca utilidad le prestó; actualmente, los funcionarios del MAG muy poca noción tienen de la responsabilidad de esa dependencia en relación a estos contratos; lo cierto es que la situación sigue siendo la misma: no hay contratos escritos de arrendamiento, proliferan las aparcerías, como una de sus modalidades, los sujetos de la relación contractual siguen siendo dos entes de naturaleza diferente, sin ninguna posibilidad de establecer un acuerdo de voluntades, ya que es una de las partes la que impone sus condiciones y la otra las acata; a lo anterior habría que agregar que las tierras rústicas, son actualmente objeto de especulación lo cual aleja del campesino la

posibilidad real de tener acceso a las mismas en condiciones que le permitan trabajarla en forma eficiente y efectiva.

Es importante, dejar claro, que todas las disposiciones constitucionales referidas al agro, en un claro reconocimiento a la disparidad de relaciones que todavía se mantienen, plantea expresamente, a lo largo del Orden Económico, la protección y el fomento, medidas de desarrollo hacia el sector campesino; situación que obviamente entra en crisis con el sistema económico imperante y con el intento de que la mercancía tierra se ubique en el libre mercado; no obstante esta contradicción es bueno recordar que más allá de teorías y sistemas económicos nuestra realidad formal y material debe responder al Orden Jurídico vigente el cual parte de los principios constitucionales que deben ser el marco de referencia para dar vigencia a toda la normativa que se genere y se aplique.

Con la aclaración anterior, es imprescindible y urgente, que en tanto se cuente con un Código Agrario, debe dársele vigencia y positividad a la una ley que regule los arrendamientos de tierras agrícolas, ley en la cual debe regularse claramente las dispares relaciones que se establecen entre los sujetos del contrato y además, debe dársele preeminencia también en esa ley a la aplicación de la justicia agraria; debe capacitarse a los operadores del sistema jurídico, de tal forma que se comprenda que más allá del Derecho Civil y el Mercantil se establecen otro tipo de relaciones, menos frías, más humanas, que de seguro exigen mayor tino, mayor criterio de justicia.

3.- CODIGO AGRARIO.

3.1 Determinación de su importancia en El Salvador.

Tradicionalmente se ha planteado una discusión sobre la necesidad o no de contar con un Código Agrario en El Salvador; en los últimos años, especialmente de 1980 en adelante, después de la Reforma Agraria, la tendencia ha sido a insistir en lo innecesario de codificar y armonizar las leyes agrarias, pues las hay suficientes, y además, las relaciones y los sujetos que tendrían que regularse, pueden acogerse a disposiciones Civiles, Administrativas y hasta Mercantiles; fue con los Acuerdos de Paz en 1992 que nuevamente cobró interés la codificación agraria; se acordó que la dispersa, vacía y contradictoria legislación agraria fuera armonizada y unificada en un Código Agrario; para este fin el Gobierno debió presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto respectivo en un plazo no mayor de 12 meses a partir del 16 de enero de 1992, la responsabilidad subsidiaria de presentarlo de no hacerlo el gobierno correspondió a COPAZ.

Nadie lo hizo en esa oportunidad, el Ministerio de Justicia, preparó el proyecto de Código Agrario el cual tiene nota de remisión a la Asamblea Legislativa 22 de enero de 1993; el caso es que nunca se presentó.

Posteriormente, se ha conocido la causa; por documentación oficial remitida por el Banco Mundial a los Ministros de Agricultura y Ganadería y de Justicia, remitida el 4 de noviembre de 1994, se encuentra entre los anexos un memorando enviado por el Dr. Rafael Ravettino F. Consultor a la señora Ec. Ag. Cora Shaw, Jefe de Misión B. M. en el que le plantea observaciones al Proyecto de Código Agrario de El Salvador, que se identifican con preocupación, como las siguientes:

" Se propone la creación de tribunales y juzgados agrarios, sin una justificación material existencia de un gran volumen de causas no resueltas), ni se analiza el costo y posibilidad de su financiamiento."

"Algunas normas no se condicen con la Matriz de Políticas acordadas entre el GOES y el Banco Ej. asigna funciones permanentes del ISTA, no obstante que el GOES ha decidido su futura desactivación."

"La parte sustantiva del proyecto no es consistente con el modelo de desarrollo de una economía de mercado." [3]

Además, el mismo consultor recomienda:

"Se constituya una Comisión revisora encargada de :

Confrontar el texto del proyecto con el modelo de desarrollo económico que establece la Constitución; con la reciente legislación; con el Plan del Gobierno y con los lineamientos de política agraria".

Eliminar las excesivas regulaciones. (ej. contratos agrarios)."[i]

El mismo memorando contiene las siguientes notas explicativas:

"La codificación de la legislación agraria y los intentos de codificación fallidos, respondieron al espacio y al tiempo en que se realizaron, caracterizados por la ejecución de procesos de reforma agraria dentro de modelos de desarrollo económico que influenciados por doctrinas, ideologías y teorías en boga, hicieron que los gobiernos produjeran una legislación agraria cada vez más abundante y compleja, que resultaba inmanejable para los encargados de su aplicación.

Más aún, la doctrina jusagrarista relacionó el criterio de la autonomía del Derecho Agrario con la codificación de la legislación agraria.

El proceso agrario latinoamericano, se complejizó asignando el desarrollo con medidas distribucionistas, creciente intervención estatal y excesiva regulación.

En tales circunstancias, resultaba necesario codificar la legislación agraria reuniendo en un texto armónico toda esa legislación a fin de contar con un ordenamiento legal autónomo, orgánico y sistemático de las normas jurídicas agrarias.

---

[3] Anexo de la introducción de la Ayuda Memoria de la Misión de Preparación del Proyecto de Tierra y servicios al agro y del Proyecto de Reforma e inversión sectorial agropecuaria, Banco Mundial. 11 al 28 de octubre de 1994.

55

El deterioro, uniformemente acelerado de las economías de los países en desarrollo, ha obligado a adoptar programas de ajuste estructural y consecuentemente, a repensar las políticas y diseñar los modelos sectoriales en concordancia con el modelo de desarrollo de conjunto de las economías nacionales.

El modelo de una economía de mercado, exige en lo normativo, considerar los principios fundamentales siguientes: función subsidiaria del Estado, preeminencia de la iniciativa privada, libertad de acción dentro del marco de la ley y mínima regulación.

En este orden de ideas, en nuestra opinión, la necesidad de codificación de las legislaciones agrarias, en términos de "autonomía del Derecho Agrario" ha perdido sentido. Más aun, la tendencia es a la simplificación de las mismas, en función de su necesaria especificidad, pero con la óptica de la unidad del Derecho Privado (Civil), a fin de lograr el marco jurídico-administrativo adecuado, que permita a los agentes económicos agrarios desarrollarse con eficiencia, en el contexto del conjunto de la economía.[4]"

Me resulta de vital importancia incluir este antecedente, pues el Banco Mundial ha jugado un importante papel en el hecho de que aun en el país no se cuente con un Código Agrario; es claro que la matriz de política agraria propuesta por el BM y aprobada por el GOES la cual está siendo implementada, ha tenido su base principal, en la necesidad de impulsada en El Salvador una profunda economía de mercado y la plena aplicación de los principios antes mencionados.

Lo grave es que consultor no conoció con la profundidad debida, que todavía en El Salvador el Orden Jurídico establecido tiene por marco fundamental, la Constitución de la República, y en la parte correspondiente al Orden Económico hace prevalecer conceptos como utilidad pública, interés social, fomento, protección, asociaciones cooperativas, justa distribución de beneficios, desarrollo, asistencia técnica, créditos, adquisición y mejor aprovechamiento de las tierras; asimismo, impone al Estado la obligación de fomentar y proteger la iniciativa privada dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta al mayo número de habitantes del país; tampoco queda claro en el análisis que hace el consultor que una matriz de política agraria definida entre una entidad financiera internacional y el GOES no puede prevalecer sobre la constitución de la República.

Tampoco el consultor conoció las reglas de interpretación legal que nos rigen y lo que es peor, no conoció la realidad de lo que está ocurriendo en materia agraria en nuestro país, más allá de las relaciones económicas que se establecen o que se pueden establecer, la realidad de los sujetos agrarios, las personas que establecen las relaciones, cuál es su verdadera situación, cuál es la naturaleza de las vinculaciones que se establecen, cuál es el Derecho que se les aplica y con qué reglas se les juzga; es muy grave cuando inviabiliza en su análisis los contratos agrarios y peor, los tribunales agrarios en razón de no conocer volumen de causas no resueltas o su factibilidad económica.

En El Salvador aún no se ha dado inicio a la aplicación de la legislación agraria, no obstante ser abundante y mucha de ella muy buena, muy apegada a los principios de ese aún incipiente Derecho que tiene que ver con lo económico y lo social; los operadores del sistema jurídico aun no se han dado cuenta que más allá del Derecho Civil y el Mercantil hay otro, que en pleno reconocimiento de la personalidad jurídica de todos, sin tomar en cuenta su situación económica, le reconoce

[4] Op. acit

derechos y obligaciones por igual; aun no hemos dado inicio a resolver con estos criterios, por esa razón nunca van a encontrar "un cúmulo de casos no resueltos", están en los tribunales de lo civil, resolviéndose con criterios civilistas.

La historia de las relaciones entre los sujetos agrarios en El Salvador, a partir de la legislación que les ha regido y de la forma en que ha sido aplicada ha dado lugar a la vigencia de "una doble legalidad", una que es aplicable al propietario y al patrono y otra, al que ha tenido categoría de "no sujeto", pues ha carecido de sus más elementales derechos, ni siquiera ha tenido conciencia de sus derechos. Una reciente investigación realizada en varios cantones de la zona sur del departamento de Ahuachapán, al occidente del país, arrojó como resultado que de la totalidad de las mujeres entrevistadas ninguna logró mencionar alguna ley vigente que le concediera derechos y más de la mitad de los campesinos entrevistados, no lograron mencionar ni uno solo de sus derechos.[5]

Pretendo dejar claro que la necesidad del Código Agrario, trasciende a las meras regulaciones y tiene que ver con el reconocimiento o no, que la legislación actual y su aplicación, hace de los sujetos de Derecho en la relación.

No es posible, con la normativa jurídica vigente, seguir tratando como iguales a desiguales, es necesario aplicar, en el caso concreto de la materia agraria y en una correcta aplicación del Principio de igualdad ante la ley, una estricta "discriminación positiva" en el tratamiento de los sujetos agrarios.

Con el marco anterior, paso a hacer comentarios sobre los proyectos de Código Agrario a la fecha presentados.

3.2. Borradores que se conocen.

Actualmente se conocen dos anteproyectos, uno preparado por el GOES, al que al inicio de este punto hice relación, estaba completo para ser presentado el 23 de enero de 1993, el otro, es el que fue presentado a la Asamblea Legislativa por la Alianza Democrática Campesina, A.D.C.[6] el 27 de marzo de 1996.

Ambos proyectos tienen muchas similitudes, ya que la A.D.C. tomó como punto de partida para la formulación de su proyecto el que ya había preparado el GOES; en amplia valoración podemos decir que son buenos documentos, sus contenidos, en general, tienen como marco fundamental, la Constitución de la República, y además, parten con mucha certeza del conocimiento de la realidad que se está viviendo en el agro salvadoreño; no obstante, todavía quedan por fuera algunos aspectos que en este momento de la vida nacional siguen siendo válidos e indispensables que se incluyan; además ambos proyectos, uno más que el otro, tienen disposiciones cuya tendencia es quitarle a las tierras y a los propietarios de la reforma agraria "los seguros legales" a la tenencia de la tierra, seguros que fueron definidos en las leyes de la reforma agraria y ratificados por la Constitución.

---

[5] Diagnóstico de la problemática socio jurídica de las comunidades rurales del sur de Ahuachapán. FESPAD-FUCRIDES.

[6] Agrupación de organizaciones campesinas, con mucho trabajo de organización cooperativa y de lucha por la transferencia de los excedentes de las 245 hect.

Los proyectos que se conocen tienen muy pocas diferencias, pero también las que se encuentran, no los hacen sustancialmente diferentes; es obvio que la razón está en que un proyecto fue el modelo para trabajar el otro.

En anexo cuadro comparativo de las principales diferencias que se encuentran entre el Proyecto del Gobierno y el de la Alianza Democrática Campesina.

Ratifico que el esfuerzo es valioso y podemos decir que se cuenta con un buen punto de partida en esta materia, especialmente en lo que se refiere a la jurisdicción agraria; no obstante, creo que el momento actual que vive El Salvador, y asumo que lo que propongo es un retroceso en cuanto al programa neoliberal que el País se desarrolla, el agro salvadoreño aún no soportaría una función subsidiaria del Estado, el que se liberalice el mercado de tierras sería muy grave, igualmente el que se desregularice la legislación; creo que este es el momento de fortalecer, en cumplimiento absoluto de la Constitución al productor agropecuario del tamaño que sea e independiente de la forma en la que desarrolle su trabajo; debe rescatarse y fortalecerse el Proceso de Reforma Agraria, no terminar con él; no obstante su naturaleza contrainsurgente al nacer, debe reconocerse que sin lograr los beneficios previstos, ha tenido logros significativos que se deben de fortalecer e impulsar para que, tomando en cuenta la capacidad de cabida de las tierras de las cooperativas, más campesinos y campesinas salvadoreñas puedan acceder a la tierra.

El planteamiento anterior no excluye el que una vez se eleve a un plano más equitativo la situación del agro salvadoreño no deban aplicársele las reglas del libre mercado, debería entonces reformarse el Código Agrario y a lo mejor entonces, sí dar validez a las sugerencias del Consultor del Banco Mundial; entre tanto, el Código Agrario, debe estructurarse de tal forma que no se descuiden los aspectos siguientes:

a) La normativa constitucional como marco fundamental de toda legislación secundaria; lo cual trae consigo el indiscutible reconocimiento al proceso de la reforma agraria; es oportuno, convertir la distribución de tierras que se dio en 1980 en un verdadero proceso de reforma agraria, con todos sus componentes.
b) Los tratados internacionales ratificados por El Salvador y que de acuerdo al art. 141 de la Cn. son leyes de la República.
c) El total reconocimiento como sujetos de Derecho a los sujetos agrarios; garantizar con la vigencia del código el que no se siga aplicando en esta materia, una "doble legalidad".
d) Garantizar el derecho a la propiedad privada, pero concediendo plena vigencia al concepto de propiedad privada en función social.
e) El conceder al Estado un rol de promotor del desarrollo y de interventor en los asuntos agrarios de tal manera que se garantice que los sujetos se desenvuelvan en igualdad de condiciones.
f) Garantizar a todos los sujetos del agro su derecho a la tenencia de su tierra, no solo en cuanto a aspectos legales, sino en cuanto a la producción y productividad de la misma; la seguridad jurídica del campesino sobre la tierra, debe regularse en su provecho y en el desarrollo del sector y no en dirección de un modelo que le confiere al mercado facultades supremas.
g) El componente social de los distintos procesos de distribución de la tierra;
h) El pleno respeto al derecho de asociación.
i)La garantía de los derechos del consumidor.

j) La plena erradicación de la figura del aparcero y del colono; conceptos tradicionales, que contrarían la vigencia de los derechos humanos y que desdicen de la vigencia de un Estado de Derecho en El Salvador.
k) La introducción de fórmulas de solución alternativas de conflictos, garantizando en todo momento la igualdad de los derechos entre las partes.
l) Que las relaciones jurídicas que se establezcan, así como las formas de producción, deben tener como componente central la recuperación y protección del medio ambiente.
m) Sustituir de forma eficiente el modelo económico de "la hacienda", por otro más justo, pero económicamente productivo.
n) La definición de la institucionalidad agraria.
o) La vivienda agraria.
p) El fondo nacional de contingencias agrícolas.

No es cierto como manifiestan algunos estudiosos del Derecho, que un Código es un cuerpo demasiado pesado, de muy difícil manejo, y especialmente de muy difícil reforma; esta opinión según mi criterio carece de sustento técnico, de acuerdo a la clasificación del Orden Jurídico, los códigos no son más que leyes secundarias, con ciertas características especiales, pero que, para su reforma o derogación, siguen las mismas formalidades de la legislación secundaria, no supone exigencias especiales.

Expreso lo anterior, con interés de insistir que en este momento debe propugnarse por un Código Agrario que realmente responda a la realidad existencial del agro salvadoreña, hacerlo así respondería a la Constitución de la República, que es el deber ser en el que debe enmarcarse la legislación secundaria; el fenómeno de la globalización de la economía y la macro política económica a escala mundial que se expresa a través de los procesos de ajuste estructural no deberían suponer, como el GOES pretende, que sus responsabilidades en materia social, se transfieran al mercado para que éste las resuelva en el marco de la oferta y la demanda.

Es importante comprender que el modelo económico que impulsa el GOES, no lo releva de sus responsabilidades sociales.

4.- LEGISLACIÓN Y REGLAMENTOS VIGENTES PARA LAS TIERRAS DE LA REFORMA AGRARIA.

Entrar al análisis del tema propuesto, supone indudablemente partir del marco constitucional que rige las tierras de la reforma agraria; es importante insistir en este momento de la vida nacional, en la validez del proceso de la reforma agraria, su clara conceptualización y sus implicaciones.

En el Informe Unico de la Comisión de estudio del proyecto de Constitución (Exposición de Motivos) y en las actas de las sesiones de los constituyentes, queda claro que la discusión sobre el tema de la propiedad privada de la tierra rústica con vocación agrícola y la reforma agraria, fueron sumamente difíciles; la discusión de los arts. 105 y 265 pusieron en evidencia intereses contrapuestos. por un lado, hubo intentos de dar por terminado un proceso "que a todas luces solo desgracias había acarreado al país" y por otro "debería profundizarse la reforma agraria en beneficio de las mayorías". El resultado fue un híbrido entre el respeto a la propiedad privada y la libre disposición de los bienes y la necesidad de permitir la realización de la segunda etapa de la reforma agraria sin afectar gravemente los intereses de los grandes cultivos de exportación y a sus propietarios. (Constitución Indexada. Tit. V Orden Económico).

Constitucionalmente se establece la ejecución de la II etapa del proceso de reforma agraria y se reconoce la vigencia de todas las leyes y decretos relativos al proceso de la reforma agraria en todo aquello que no contradiga el texto de la Constitución.

El art. 105 consagra principalmente:

a) El reconocimiento, fomento y garantía al derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica. Es obvio, que esta disposición es innecesaria en cuanto al reconocimiento que se hace, su objetivo es la ratificación del derecho ya reconocido por la constitución en varias de sus disposiciones.

b) El límite máximo de tenencia de tierra rústica por un solo propietario: 245 hectáreas.

c) La libre disposición por parte de los propietarios de esas 245 hect..; con la excepción hecha para las cooperativas, asociaciones comunales y beneficiarios de la reforma agraria a quienes dejó sometido a un régimen especial; de acuerdo a las actas de discusión en las plenarias de la constituyente, no es que se pretendiera una discriminación con respecto a la libre disposición de los bienes:" De esta manera está garantizándose la primera y tercera etapa de la reforma agraria", dijeron.

d) La obligación de los propietarios de transferir los excedentes dentro de un plazo señalado y la determinación del destino de aquellos que no fueran transferidos oportunamente.

En las disposiciones referidas al Orden Económico se dejaron principios implícitos que definen con claridad la vigencia del proceso de reforma agraria; razón por la que la disposición contenida en el art. 265 habría sido innecesaria si no hubiera privado en el seno de la constituyente la inseguridad de la continuación del proceso; lo que sí quedó muy claro al consignar ese texto fue que toda la legislación secundaria que debería producirse con objeto de armonizar sus contendidos a la Constitución, debería darse en concordancia con el proceso de la reforma agraria; esta debió haber sido la interpretación correcta.

4.1. Enumeración de la legislación y reglamentos vigentes para las tierras de la reforma agraria.

La legislación agraria en el país es muy abundante, y en materia de reforma agraria hubo, cuando se inicio el proceso una prolija legislación, no siempre adecuadamente aplicada. Con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1983 se ha dado también abundante legislación que tiene que ver con el proceso; no podría decirse que toda responde al cumplimiento de la ley fundamental, ni que efectivamente tienda a la consolidación de los derechos que la reforma agraria generó para los campesinos en forma individual o en forma colectiva; debemos recordar, que la legislación aplicable es vigente en todo lo que no contraríe las normas constitucionales; la legislación que se encuentra vigente en materia de reforma agraria, es la siguiente:

1- Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. ISTA. D.L 302 de 26 de junio de 1975.

2- Reglamento general de la ley de creación del ISTA. D.E. 1 de 5 de enero de 1976.

3- 4.1.1. Ley Básica de la reforma agraria, Decreto Ley 153 de 5 de marzo de 1980, y sus posteriores reformas.

4- Ley especial de emisión de bonos de reforma agraria. Decreto Ley 220 de 9 de mayo de 1980 y sus posteriores reformas.

5- 4.1.2. Ley especial de asociaciones agropecuarias. Decreto Ley 221 de 9 de mayo de 1980.

6- Ley que faculta ofrecer en venta el área del derecho de reserva reconocido por la Ley Básica de la Reforma Agraria y los inmuebles rústicos menores de 500 hectáreas intervenidos u ocupados indebidamente durante la primera etapa del proceso, al ISTA, Decreto Ley 256 de 29 de mayo de 1980.

7- Reglamento de la ley especial de emisión de bonos de la reforma agraria. D. E 33 de 17 de junio de 1980.

8- Ley en virtud de la que se habilita calidad de sujetos de créditos a la producción a las asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias campesinas y demás organizaciones de asociaciones agropecuarias inscritas en el MAG. Decreto Ley 378 de 1 de septiembre de 1980.

9- Tabla de amortización de los bonos de la reforma agraria. A.E. 772 de 13 de agosto de 1981.

10- Ley especial de emisión de bonos de la FINATA. D. L. 788 de 28 de agosto de 1981.

11- Ley para la adjudicación de tierras adquiridas por el ISTA , con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria. D.L.842 de 28 de octubre de 1981.

12- Reglamento de la ley especial de emisión de bonos de FINATA. D.E. 109 de 4 de noviembre de 1981.

13- Reglamento regulador de estatutos de las asociaciones cooperativas agropecuarias. D.E. 124 de 19 de enero de 1982.

14- Ley de emisión de bonos agrarios de compensación financiera de la FINATA. D.L. 354 de 1 de diciembre de 1983.

15- Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas. D.L. 895 de 18 de febrero de 1988.

16- Ley de transferencia de propiedad Estatal rústicas de vocación agropecuaria a favor de los beneficiarios de la reforma agraria. D. L 896 de 18 de febrero de 1988.

17- Ley especial para la transferencia de inmuebles e inscripciones de títulos de propiedad expedidos por el ISTA. D.L. 678 de 9 de enero de 1991.

18- Ley del régimen especial del dominio de las tierras comprendidas en la reforma agraria. D.L. 747 de 12 de abril de 1991.

19- Reglamento de la ley del régimen especial de dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria. D. E. 63 de 18 de diciembre de 1991.

20- Ley que faculta al ISTA para que transfiera en propiedad las parcelas respectivas a sus actuales poseedores. D.L. 366 de 12 de noviembre de 1992.

21- Ley de disolución y liquidación de FINATA. D.L. 225 de 21 de diciembre de 1994.

22- Reformas al reglamento regulador de estatutos de las asociaciones cooperativas agropecuarias. D. E. 14 de 28 de febrero de 1995.

23- Ley de apoyo a la reactivación del sector agropecuario. D.L 698 de 9 de mayo de 1996.

24- Ley de reestructuración de la deuda agraria D.L 699 de 9 de mayo de 1996.

4.2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN SOBRE LA MISMA.

De 1980 hasta la vigencia de la nueva Constitución en 1983 se dio abundante legislación referida a la Reforma Agraria, mucha de ella inadecuada, técnica, social y económicamente inaceptable, como las continuas prórrogas a la vigencia del D. Ley 207 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, introdujeron incertidumbre en la tenencia de la tierra y le quitaron seriedad al proceso, también las interpretaciones auténticas que se dieron a disposiciones de la Ley Básica de la Reforma Agraria que generalmente fueron desfavorables a los beneficiarios.

De 1984 en adelante hasta 1987, la producción legislativa en esta materia fue muy escasa, no obstante que la Constitución en su art. 271 dio un año a partir de su vigencia a la Asamblea Legislativa, para que armonizara la legislación secundaria a la norma primaria.

En 1987 se dio la Ley de transferencia voluntaria de tierras con vocación agropecuaria, en un intento de darle vigencia a la función social de la propiedad de la tierra, pero también a la libre disposición de los bienes; esta ley, así como la Ley de transferencia de la propiedad estatal rústica de vocación agropecuaria a favor de los beneficiarios de la reforma agraria, que también pretendía darle cumplimiento al art. 104 de la Cn privilegiaban el proceso pero por haber asignado al Comité de Organizaciones Campesinas, un organismo campesino creado por ley y de la que le fueron declarados inconstitucionales algunos de sus artículos lo que motivó que dichas leyes tuvieran una aplicación muy escasa.

Para darle cumplimiento al art. 105 de la Cn. en lo que se refiere a la transferencia de los excedentes de las 245 hectáreas, se ha dado abundante legislación, desgraciadamente casi toda ella ha sido letra muerta, a consecuencia directa de la falta de voluntad de los funcionarios del ISTA de transferir a favor de los beneficiarios los excedentes que están expropiados por ministerio de la Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de la 245 hect. (D.L. 895), desde febrero de 1988.

67

A partir de entonces se da inicio a un período legislativo, que dura hasta esta fecha con claros objetivos: La destrucción de las cooperativas agropecuarias y la reconcentración de la tierra rústica.

Ante la imposibilidad de que se le diera pleno cumplimiento al D.L. 895 se emitió el D.L. 747 "Ley especial del dominio de las tierras comprendidas en la Reforma Agraria", su objeto, " la consolidación de la reforma agraria, garantizando la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, para ello define impulsar el cumplimiento de la Ley de transferencia voluntaria de tierras con vocación agropecuaria (D.L. 839), la Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hect. (D.L. 895) y la Ley de transferencia de la propiedad estatal rústica de vocación agropecuaria a favor de los beneficiarios de la R. A. (D.L. 896), y otras leyes que se habían dado con anterioridad y que perseguían fortalecer el proceso de Reforma Agraria, el art. 2 de la llamada Ley de Consolidación de la Reforma Agraria, (D.L. 747) las enumera con mucha precisión.

En técnica legislativa, y en respeto a la vigencia y aplicación de una ley, es inaudito lo que ocurrió con estas leyes agrarias, hubo necesidad de emitir una nueva ley para "impulsar su cumplimiento"; aún así, a esta fecha, las leyes mencionadas en el art. 2 del Decreto 747 no han sido cumplidas a satisfacción; lo anterior se evidenció con una de esas leyes cuando el 27 de octubre de 1995, a raíz de las tomas de tierras realizadas por campesinos que exigían se transfirieran los excedentes, "el Grupo Conjunto 245" conformado por ISTA, Alianza Democrática Campesina, COPAZ, FMLN, PDDH, y MINUSAL, firmaron un acuerdo que en la parte pertinente establece:

> 1." Al más breve plazo reactivar de manera conjunta ISTA y Asociaciones Campesinas, la investigación de los propietarios que al margen de la Constitución de la República posean a título individual inmuebles que superen el límite de tenencia de 245 hectáreas, basada en la información que pueda ser presentada por el Grupo Conjunto."
>
> 3. "Que los excedentes que se vayan identificando, así como los ya investigados, cubierto el proceso de expropiación se transferirán a los beneficiarios elegibles en el menor tiempo posible, para lo cual se establecerá un calendario específico."

La Ley de Consolidación de la Reforma Agraria contiene además las regulaciones siguientes:

a) Los beneficiarios de la Reforma Agraria podrán decidir libremente ser propietarios individuales o asociativos de los bienes adjudicados;
b) Remite al C. Penal a aquellas personas que ejerzan coacción que impida la toma de la decisión anterior; la práctica en las cooperativas ha demostrado que los sujetos activos de estos delitos serían los promotores de las organizaciones campesinas que impulsan el cooperativismo; los promotores de la parcelación actúan con toda libertad.
c) Faculta a las asociaciones cooperativas de la Reforma Agraria a que parcelando la propiedad, la transfieran a sus asociados.
d) Incentiva a los adjudicatarios de los inmuebles a optar por una nueva forma de organización: el sistema asociativo de participación real, con el que no estamos en desacuerdo, siempre que su objetivo no esté orientado a la parcelación y a la desmembración de las cooperativas.

Es muy evidente que mucha de la legislación que se ha dado a partir de esta época tiene serios problemas de constitucionalidad; es un principio básico a considerar el que debe tenerse en cuenta, al momento de interpretar una disposición constitucional, lo dispuesto en el art. 268 de la Carta Magna,; esta disposición que más allá de la materia agraria, define una norma de interpretación de la Constitución y establece con toda precisión cuáles son los documentos que se tendrán como fidedignos para su interpretación; la importancia de esta disposición es que le está definiendo al intérprete de la norma constitucional, que al buscar su significado, no se deber quedar nada más con el texto de cada disposición, sino que debe remontarse al espíritu del legislador, Es decir ¿Cual fué la intención del legislador constituyente al plasmar en una disposición un texto concreto?.

Es obvio que los responsables de la legislatura salvadoreña, no toman en cuenta esta disposición al intentar armonizar la legislación secundaria a la Constitución; lo cierto es que en la práctica no se han expropiado los excedentes, ni se ha dado cumplimiento a toda la normativa que tiene que ver con las propiedades del Estado, con la promoción al desarrollo económico y social del sector agropecuario, con el fomento y protección a la iniciativa privada del sector agropecuario, no se ha concretado el principio de la propiedad privada en función social, no se ha fomentado el establecimiento, financiación y desarrollo de la agroindustria en los distintos departamentos de la República; pero sí ya se están parcelando las tierras de las cooperativas y se están vendiendo a sus asociados, también los finateros están vendiendo a otros campesinos sin tierra; pero este requerimiento legal lo llenan nada más la primera venta, es decir, la del beneficiario de la R. A. a otro beneficiario, al campesino sin tierra; las siguientes ventas, son parcelas que se están vendiendo para urbanismo o turismo, a precios de mercado, quedando ya disponibles al libre juego de la oferta y la demanda.

La función legislativa, en lo que a la aprobación de leyes se refiere, y la que prácticamente toda emana de las propuestas que el Organo Ejecutivo hace al Organo Legislativo, también ha jugado un importante papel el Banco Mundial y su matriz de política agraria, en la cual se consigna entre otros aspectos, "el cierre de las instituciones agrarias", es la estrategia 6 del objetivo I, una de cuyas medidas específicas estaba definida como el implementar planes de acción de disolución de FINATA y su posterior liquidación; en cumplimiento al mismo, el 21 de diciembre de 1994, se emitió ya la Ley de Disolución y liquidación de la FINATA, por D.L. 225 .

Se basan sus considerandos en el hecho de que habiendo desaparecido la causa que dio origen al objeto fundamental para el que fue creada FINATA, cual era adjudicar y financiar la adquisición de tierras a los beneficiarios del D. L. 207 de la J.R.G., y habiendo dos instituciones que prácticamente realizan las mismas funciones, se refiere al ISTA y al Banco de Tierras, en aras de una eficiente administración, es conveniente la disolución de FINATA y transferir determinadas atribuciones de ésta al Banco de tierras.

En la ley se crea una Comisión liquidadora de los bienes de FINATA, a la que se le dio un plazo de 6 meses a partir de la vigencia del decreto para cumplir su cometido; lo cierto es que a la fecha, aún no se ha concluido la labor de la Comisión liquidadora, no era cierto que la institución había cumplido su cometido, a eso habría que agregarle el que el Banco de Tierras no ha tenido capacidad para dar cumplimiento en forma eficiente a su rol original, el que luego, con la vigencia de los Acuerdos de Paz, se vió incrementado. Es claro, que la disolución de FINATA más ha obedecido a las políticas definidas por entes internacionales que por una exigencia de la realidad institucional o de política gubernamental.

Posteriormente, con fecha 15 de febrero de 1995, por D.L. 258 se reformó el D.L. 225, anteriormente relacionado, con objetivos no muy claros; se relacionan considerandos poco comprensibles y poco técnicos y en un claro desconocimiento de los objetivos de la Reforma Agraria, de que aún no se concluye el proceso, y de que hay por lo menos un centenar de grupos familiares en el agro sin acceso a la tierra, aprueban las reformas siguientes: 100,000.-

a) Transfiere bienes de FINATA al Banco de Tierras para que éste a su vez, los transfiera en venta a los beneficiarios del PTT; en este caso, en virtud de esta reforma, se le está cambiando el destino a las tierras que fueron adquiridas para ser transferidas a los beneficiarios de la reforma agraria; no habría problema si esto no contradijera el espíritu del constituyente al reconocer la vigencia del proceso. Es un aspecto que se debería revisar con mucha atención, pues debe tenerse en cuenta que las condiciones en la cuales se les han transferido los bienes a los beneficiarios del PTT son totalmente diferentes a aquellas con las que se transfirieron los bienes a los finateros; es de suponer que los señores diputados tomaron en cuenta el destino de las tierras y las condiciones en las que fueron adquiridas.

b) Lo que resulta más grave, es que haciendo gala de ligereza, de desprecio al proceso de reforma agraria y sus beneficiarios, o de abuso de poder, en virtud del mismo decreto, asignan por Ministerio de Ley un inmueble, adquirido por FINATA para el cumplimiento de sus fines, a la Asamblea Legislativa por fines recreativos.

Lo más novedoso en materia legislativa son los dos decretos relativos a la deuda agraria y a la reactivación del sector agropecuario; el D. L 698 contiene la Ley de apoyo a la reactivación del sector agropecuario; tiene por objeto crear mecanismos que logren la reactivación del sector agropecuario del país no calificado bajo los beneficios de la Ley para la rehabilitación de los sectores productivos directamente afectados por el conflicto, D.L. 292 de 23 de julio de 1992, en consideración a que tal ley en lo que se refiere al sector agropecuario no cumplió su finalidad en su totalidad, pues el grado de endeudamiento les impide tener acceso a nuevos créditos.

Esta ley, a diferencia de la Ley de Reestructuración de la deuda agraria, si plantea mecanismos de solución a la problemática económica de los productores; no es un decreto cuyo objetivo último es el pago de la deuda, trasciende a ella y define medidas para rehabilitar el sector.

No deja muy clara la situación de los deudores de la banca privada; otra vez el respeto a la libertad de contratación y de disposición de los bienes impide regulaciones imperativas a la banca privada, son meramente potestativos.

El D. L. 699 , de fecha 09 de mayo de 1996, que contiene la Ley de reestructuración de la deuda agraria; consideró la ley que es conveniente proceder a la reestructuración de la deuda agraria a fin de facilitar el desarrollo de las actividades productivas del sector agrario, proporcionar seguridad jurídica a los beneficiarios y consolidar definitivamente la reforma agraria.

La ley beneficia a toda persona natural , Asociaciones agropecuarias de la reforma agraria, la asociaciones comunales y comunitarias, campesinos adjudicatarios o financiados por ISTA, BFA, FINATA Y FFRAP.

Hace relación expresa a los beneficiarios de la reforma agraria y a los del PTT; no queda claro en la ley la situación de las cooperativas del sector tradicional que adquieron tierras con fondos del BFA.

Define beneficiarios a futuro, en dos casos:

a) A las futuros adjudicatarios del ISTA, en las propiedades que este transfirió a las asociaciones actualmente beneficiadas, siempre que presenten al Instituto antes del 31 de mayo de 1997, la solicitud de que optar por el sistema individual de tenencia de la tierra. Art. 2 , Inc. 2.

b) En el Art. 7, el beneficio opera para asociaciones cooperativas de la reforma agraria y de personas naturales que aún no tienen especificados el valor de sus deudas, deben tener la asignación del crédito aprobado.

Estos casos resultan confusos ya que lo que se está reestructurando es deuda en mora y consolidada en estos casos la deuda como tal aún no está definido y mucho menos consolidada; en el primer caso, es otro atractivo medio para inducir a la parcelación. En ambos casos, lo que se esta haciendo es bajar los precios de los inmuebles al 30% de su valor o condonando a priori a los individuales.

El inc. 3o. del art. 2 es totalmente innecesario pues está excluyendo a beneficiarios de FINATA y del PTT, que dejaron de serlo antes de aprobarse la ley, en consecuencia no tienen créditos, ni deudas que pagar.

El beneficio concedido puede llevar en el Art. 3, especialmente a las cooperativas a la necesidad de vender sus tierras o a hipotecarlas para cumplir con el pronto pago del 30% de sus deudas; lo cual supone descapitalizarse y/o privativar la deuda.

De acuerdo al Art. 5 el destino del pronto pago es en forma preferente:

a) Pago de los bonos de la R.A.
b) Pago de los intereses de los bonos; y
c) Fortalecimiento del Fideicomiso especial para el desarrollo agropecuario.

En el Art. 9, la Asamblea Legislativa sigue insistiendo en delegar sus funciones en el Organo Ejecutivo al facultarlo para que en virtud de instructivos facilite la aplicación de la ley; la experiencia en estos casos es que en la práctica, los instructivos son de tal naturaleza que se sobreponen a la ley, muchas veces impidiendo su cumplimiento; ejemplo claro de esto es lo que ocurrió en el D.L. 292, el que en su aplicación fue casi anulado por el B.C.R.

Si bien es cierto el Art. 1 de la Ley establece que la reestructuración de la deuda agraria tiene la finalidad de convertir en sujetos de crédito del sistema financiero a los que se acojan a ella, es importante advertir que el sistema financiero a quien se refiere la Ley, es una banca privatizada que no tiene entre sus prioridades dar créditos al sector agrario y mucho menos a los pequeños parceleros; el problema del crédito a futuro no lo ha resulto la ley y ni se podrá resolver por decreto pues se estaría violentando a la banca privada su libertad de contratación tendría que buscarse mecanismo urgentes, que sí deben hacerse por decreto, de forma que el B.C.R., y el B.F.A., habiliten líneas de crédito especiales a enfrentar el problema; de los contrario, esta ley será otra más que carecerá de positividad.

Lo cierto es que el año agrícola ya se inició y no es previsible ya la concesión de créditos a los beneficiarios..

5.- D. E. 14. "REFORMAS AL REGLAMENTO REGULADOR DE ESTATUTOS DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS AGROPECUARIAS".

Por Decreto Ejecutivo 124 de 19 de enero de 1982, se dio el Reglamento regulador de estatutos de las asociaciones cooperativas agropecuarias; su objetivo fue integrar el régimen legal a que debían sujetarse las asociaciones cooperativas agropecuarias; el decreto en comento, se limitó a definir el perfil de las cooperativas que en aquel momento se querían conformar, y así se definieron con mucha precisión los aspectos formales que las mismas deberían obligatoriamente que consignar en sus estatutos.

Por D. E. 14 de 28 de febrero de 1995, se reformó el decreto anterior, pero en esta oportunidad los alcances de dicho cuerpo legislativo, fueron realmente inesperados; las reformas introducidas tienen una gama de consecuencias, a saber:

7.1. Algunas reformas son intranscendentes;

7.2. Otras podrían valorarse como necesarias si se hubieran hecho a partir de un análisis integral de la legislación agraria, lo cual habría traído como resultado, que habría sido otro el cuerpo legal reformado y no un decreto ejecutivo;

7.3. Reformas realmente delicadas, desde el punto de vista legal y por las implicaciones sociales.

Debemos partir en este análisis, de aclarar la naturaleza de este cuerpo legal, es un decreto ejecutivo, es decir, dentro de la pirámide legislativa, está por debajo de una ley secundaria; su naturaleza, le permite, normas obligatorias que contengan exactamente aquello que la ley secundaria a la cual responden le manda desarrollar; en este caso concreto, el reglamento respondía a la exigencia establecida en el art. 10 de la Ley de Especial de Asociaciones Agropecuarias, la que regula que las asociaciones cooperativas agropecuarias, cualquiera que sea la denominación que adopten, están obligadas a elaborar sus estatutos; y para que todas los elaborarán iguales se dio este reglamento.

Parte el decreto ejecutivo 14 de hacer una interpretación del inc. 3o. del art. 105 de la Constitución; inaudito, el Organo Ejecutivo haciendo interpretaciones del texto de la Constitución.

La interpretación que da es totalmente inconstitucional, violenta el texto y el espíritu de la Constitución; precisamente el constituyente tuvo la precaución de prever "seguros" en cuanto a la libre disposición de los bienes de los beneficiarios de la reforma agraria, para garantizar el proceso de la reforma agraria; el Ejecutivo le da la interpretación totalmente contraria.

Las reformas abren las puertas para que los beneficiarios de la reforma agraria vendan sus tierras sin limitación alguna, ya que las que impone son fácilmente salvables por quien tenga interés en comprarles las tierras.

El art. 70 además, da la solución al grave problema de la deuda agraria y bancaria; vender los bienes y pagar al ISTA y al sistema financiero.

Tiene también otras implicaciones graves, como son la supresión del fondo de solidaridad, el desarraigo y el distanciamiento entre la cooperativa y la comunidad a la que pertenece; ya que estas reformas van adecuando condiciones para el rol subsidiario que en la Economía de Mercado está llamado a cumplir el Estado, al vincularlas solamente a la empresa privada y a los organismos no gubernamentales libera de responsabilidad al Estado, otra vez, en violencia con la Constitución.

Como mucha de la legislación moderna en El Salvador, insiste en facultar al ejecutivo para que legisle a través de instructivos, una aberración que pone en evidencia constantemente el Estado de Derecho, al permitir que se violenten derechos individuales, permitiendo que el Organo Ejecutivo a través de instructivos en muchas ocasiones trascienda los contenidos de las leyes.

Lo cierto es que el D.E. 14 tiene serios problemas de constitucionalidad, estriba su fundamental error en pretender rehabilitar a la propiedad privada su sacrosanto valor, la calidad de super derecho que históricamente ha tenido en todas las legislaciones herederas del Derecho Romano; actualmente en El Salvador, ya no hay superderechos en nuestra legislación, tampoco la libre disposición de los bienes es absoluta, todo derecho fundamental tiene limitaciones que tienen que ver con el bien común y el interés social o sencillamente con mantener el adecuado equilibrio con otros derechos.

El impacto social causado por este decreto no fue importante; más bien las cooperativas reaccionaron en forma cautelosa, dio mejor resultado la aplicación del D. L. 747; las entidades gubernamentales promocionaron la vigencia del decreto haciéndole saber a los interesados, a los notarios, sus implicaciones y sus exigencias, pero realmente no tuvo reacciones importantes, según expresan personeros del Ministerio de Agricultura y Ganadería; no obstante, es de hacer notar que si hubo cooperativas que pagaron su deuda agraria acogiéndose a las facultades que le dio este decreto.

Por lo menos dos entidades campesinas pidieron inmediatamente a la Corte Suprema de Justicia la inconstitucionalidad del mismo; no ha habido resoluciones al respecto.

Ante la conciencia de que la aplicación de ese decreto es inviable, el Organo Ejecutivo ha preparado un anteproyecto de ley, el cual aún no ha sido presentado a la Asamblea Legislativa, que tiene por objeto establecer el régimen especial a que se refiere el inc. 3o. del art. 105 de la Cn.

En el fondo este proyecto de ley intenta quitarle las restricciones que a la transferencia de las tierras de los beneficiarios de la reforma agraria le plantea el D.L. 747 "Ley del régimen especial del dominio de la tierra "comprendida en la reforma agraria": podrán vender libremente, a cualquier persona, el único requisito es que tenga dinero para comprar, no hay beneficiarios con derechos preferentes, las ventas se harán en públicas subastas no judiciales. (Análisis comparativo del anteproyecto en anexo).

Lo delicado que plantea esta propuesta de Ley es que con ella se terminaría el proceso de la reforma agraria; el contexto del proyecto lo deja claro, además se pretende derogar la Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendido en la reforma agraria y con ella volver inaplicables las leyes siguientes:

a) Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas.

b) Ley para la adjudicación de las tierras adquiridas por el ISTA , con anterioridad a la ley básica de la reforma agraria.

c) Ley de transferencia voluntaria de tierras con vocación agropecuaria.

Además quedarían truncados los procesos siguientes:

i) La transferencia de la propiedad estatal rústica con vocación agropecuaria que no sea indispensable para las actividades propias del Estado, a favor de los beneficiarios de la reforma agraria.

ii) La transferencia de la propiedad de las tierras pendientes de adjudicar, adquiridas por el ISTA, en cumplimiento de la Ley Básica de la Reforma Agraria.

iii) El otorgamiento, la inscripción registral y entrega de los títulos de propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria.

Todos estos aspectos guardan vital relación con la Ley de Consolidación de la Reforma Agraria en atención a que en el texto de la ley expresa que tiene por objeto propiciar la consolidación de la Reforma Agraria, garantizando la seguridad jurídica de la seguridad de la tierra; para alcanzar su objetivo, dice el art. 2 deberá impulsar el cumplimiento de las leyes antes mencionadas y la ejecución de los procesos también antes señalados.

Habría que esperar serias consecuencias al proceso de reforma agraria al derogarse la ley.

6.- DERECHOS PROINDIVISOS.

Son aquellos derechos de propiedad en abstracto que tienen dos o más personas sobre un mismo bien; el hecho de tener la propiedad en abstracto impide la posibilidad de determinar cual es la parte que le corresponde a cada uno de los copropietarios o coasignatarios; estos pueden constituirse:

a) Por derecho de herencia abintestato: Al fallecer una persona y no constituyó testamento todos sus bienes son traspasados como derechos en abstracto a sus herederos; cada uno de ellos sabe del derecho que tiene sobre una porción en todo la masa herencial pero sin poder determinar, acotándolo la parte o porción de la cual es propietario.

b) Por testamento.

c) Por la voluntad de las partes: Cuando dos o más personas adquieren un bien a partes iguales, correspondiéndoles una porción no determinada del mismo y siendo todos propietarios en abstracto de todo el bien.

Tienen su base legal los derechos proindivisos en los arts. 1196 a 1234 inclusive del Código Civil.

Es importante aclarar que de acuerdo a la ley, ninguno de los coasignatarios de una cosa está obligado a permanecer en indivisión; este principio plantea solución a casos en los cuales un inmueble ha sido adjudicado en proindivisión a varias personas y una de ellas fallece o desaparece o algunas parcelas son abandonadas. Surge para el resto de copropietarios la incertidumbre, no obstante en cualquier caso la participación es procedente cuando un consignatario lo decida, no requiere de la voluntad el resto.

La partición en consecuencia puede hacerse en dos vías:

a) Voluntaria o extrajudicial: Cuando todos los coasignatarios se ponen de acuerdo en partirse en la perona del partidor y además en la forma en la cual se repartirán las porciones del inmueble; si no se ponen de acuerdo en alguno de esos tres aspectos, ya no opera la partición voluntaria.

b) Judicial: Se da cuando uno de los coasignatarios no tiene la libre disposición de sus bienes, uno de ellos se encuentra ausente o cuando uno de ellos no se pone de acuerdo en alguno de los extremos requeridos: el hecho de la partición, el nombramiento del partidor y la forma de distribuirse las porciones del inmueble.

6.1. Análisis de casos concretos.

61.1. Situación que se plantea a la muerte de un copropietario.

Esta situación no impide a los otros copropietarios puedan partirse en el momento en el que lo decidan; de acuerdo al art 1196 inc. 2o. del C.C. no puede estipularse indivisión por más de 5 años pero cumplido este plazo podrá renovarse el pacto.

Si al momento de que los coasignatarios tomen la decisión de partirse, uno de ellos ya falleció, no les queda más que realizar la partición por la vía judicial; deben ocurrir al juez de lo civil competente para que la realice de acuerdo al procedimiento establecido en los arts. 923 y sigs. del C.Pr.C. en relación con los arts. 1204, 1205 y 1222 del C.; el juez a petición de un interesado puede proceder a realizar la partición y puede llegar hasta el sorteo de los lotes y posterior protocolización de las hijuelas a favor de los coasignatarios.

Entre tanto los herederos del causante deben seguir diligencias de aceptación de herencia para que una vez declarados herederos pasen a formar parte de la copropiedad a la que tenía derecho el causante. En el caso que se llegue el momento de sortear los lotes y los herederos del causante aún han concluido sus diligencias, el juez asigna la parcela a la sucesión.

Lo importante es dejar claro, que esta situación concreta no impide que el resto de coasignatarios partan el inmueble acotando sus derechos.

6.1.2. Situación que se plantea si un copropietario abandona la parcela.

El procedimiento debe iniciarse con la declaratoria de ausencia del que ha abandonado la parcela para así poder nombrarle un curador que represente sus derechos; realizadas estas diligencias, la situación es semejante a la anterior, tendrán que partirse por la vía judicial; aquí se da la situación que al momento del sorteo quedará una parcela a nombre del copropietario ausente; es decir, en términos legales el copropietario que abandona, sigue siendo tal, en consecuencia al

momento de sortear las parcelas una será de esa persona que ha abandonado la copropiedad; surge entonces otro problema, habrá una parcela acotada a nombre de una persona que no tiene interés en el derecho adjudicado; el resultado, esa parcela estará morosa y sin adjudicarse, pues en la realidad está abandonada.

Es importante aclarar en este caso, que una vez que una parcela se adjudica en virtud de un instrumento público a sus beneficiarios, no es posible por la vía administrativa recuperarla; en este caso, la entidad acreedora, el Banco de Tierras, deberá seguir en caso de las parcelas abandonadas juicios ejecutivos por incumplimiento de las obligaciones que adquirió el deudor al hipotecar su inmueble, recuperarlas y entonces adjudicárselas a otro beneficiario.

7.- PROBLEMAS LEGALES DE LOS INMUEBLES EXPROPIADOS POR EL I.S.T.A.

La problemática legal de los inmuebles expropiados por el ISTA durante la primera fase de la reforma agraria, en 1980, es todavía grave; podría plantearse en dos grandes vías:

7.1. Los jurídico legales, propiamente tales; y
7.2. Los registrales.

De acuerdo a información recabada en la Gerencia Legal del ISTA, de las 477 propiedades que expropió la primera fase de la Reforma Agraria, 332, ya fueron transferidas a cooperativas; las 34 propiedades que aún están pendientes, serán asignadas a 15 cooperativas.

Las razones por las que esas 34 propiedades aún no han sido asignadas son, principalmente:

a) Por procesos de amparo que todavía están pendientes en la Corte Suprema de Justicia; son los casos en los cuales los propietarios al sentirse violentados en su derechos, recurrieron a interponer un recurso e impedir así la expropiación.

b) Por que los cooperativistas no están de acuerdo con el precio asignado al inmueble por considerarlo demasiado caro; lo cierto es, que el precio con el que se pretende transferir a la cooperativa es el mismo que se pagó de indemnización al propietario.

Pero la situación más grave está en los Registros de la Propiedad Raíz, ya que en este momento, tanto a nivel administrativo del ISTA, como a nivel registral en las respectivas oficinas encargadas de los registros públicos, se carece de un adecuado control sobre la situación actual de los inmuebles de la reforma agraria; en el ISTA, hay celo institucional para proporcionar con naturalidad la información y en los registros, sencillamente no hay capacidad para manejar una sistematización confiable, fenómeno que se observa aún en el Registro Social de Inmuebles.

Según personeros del ISTA las principales causas por las que están detenidos los documentos en los correspondientes Registros y en consecuencia, por las que no se pueden inscribir los inmuebles son:

a) Por existir errores en las áreas de los inmuebles. Es decir, no hay correspondencia entre el área que el antecedente le asigna al inmueble y las áreas que aparecen en los documentos de transferencia.

b) Por haber sido retirados los documentos de traspaso sin inscripción; algunas cooperativas han retirado los documentos del Registro antes de que estén registrados; algunas los han extraviado y en este momento, se está recuperando testimonios en la Corte Suprema de Justicia para volverlos a presentar al Registro; otros los están volviendo a presentar una vez que los recuperan al devolverlos las cooperativas mismas.

c) Por haberse resciliado la transferencia otorgada por el ISTA a la cooperativa; puede ocurrir que la resciliación ya se presentó al Registro y ésta no ha sido inscrita o que aún no ha sido posible la nueva presentación.

La resciliación es un acuerdo de voluntades en virtud del cual, se deja sin efecto un contrato bilateral perfecto; un ejemplo concreto son las adjudicaciones de tierras otorgadas por el ISTA a las cooperativas beneficiarias. Debo aclarar que estos contratos son perfectos desde el momento en el cual son otorgados y firmados por las partes.

Posiblemente éste sea el caso más grave, pues aquí lo que ocurrió fue que ante la vigencia de la Ley del régimen especial de dominio de las tierras comprendidas en la reforma agraria. (D.L. 747, de 12 de abril de 1991), que faculta bajo determinadas condiciones a que las cooperativas transfieran parcelas para viviendas o que puedan adjudicar áreas de cultivos individuales, algunas cooperativas tomaron la decisión de modificar la forma de tenencia de sus tierras y procedieron a resciliar las adjudicaciones que les había hecho el ISTA; acto jurídico innecesario y además económicamente costoso; lo que jurídicamente correspondía es que la persona jurídica cooperativa hiciera la transacción directamente con sus asociados.

En la práctica, han ocurrido las modalidades siguientes:

a) Hay cooperativas que resciliaron ya sus adjudicaciones y el ISTA nuevamente ha procedido a escriturar las adjudicaciones de manera diferente: una parte del área a la cooperativa, otra parte a los asociados en forma individual y otras, en lotes para vivienda; estos títulos están todos pendientes de ser inscritos.

b) Otras cooperativas tomaron el acuerdo administrativo con el ISTA de resciliar sus adjudicaciones para proceder de acuerdo al literal anterior, retiraron sus documentos del Registro; no obstante, una vez iniciado el proceso que tiene que ver con medición, con valúo y con gastos notariales, que deben ser pagados por las cooperativas, ésta no tiene capacidad de hacerlos y se han quedado muchos trámites detenidos; en la práctica es otro caso de falta de inscripción de la adjudicación.

Ha quedado pendiente obtener información, que se debe revisar detenidamente sobre qué ha pasado con las cooperativas que ya teniendo inscrito su derecho tomaron la decisión de acogerse al D.L. 747, pues habría sido grave que optaran por la vía de la resciliación.

En las visitas a los Registros se pudo obtener la información siguiente:

En el Registro Social de Inmuebles no fue posible obtener información numérica, pues no cuentan con los controles que permitan saber la situación exacta de estos inmuebles; se nos informó que hay muchas escrituras detenidas, generalmente por dos razones: a) Porque el antecedente no ha podido ser inscrito por el hecho de que las extensiones no coinciden; y b) Falta inscribir la resciliación.

En visita que se hizo al Registro de la Propiedad de San Salvador resultó que hay inmuebles transferidos al ISTA sin ningún traspaso; otros en Cuscatlán han sido transferidos a beneficiarios individuales; en Quezaltepeque, Departamento de La Libertad, aparece un traspaso inscrito del ISTA al Instituto Nacional del Azúcar, INAZUCAR.

En visita que se hizo al Registro de Ahuachapán, de 20 transferencias que se revisaron resultó:

a) Hay 11 inscritas a favor de las cooperativas;
b) Hay 6 inscritas a favor del ISTA, con documentos presentados a favor de las cooperativas aún sin inscribir; hay un caso, que no le aparece traspaso a ninguna cooperativa.
c) Los demás casos, aún no les aparece antecedente inscrito a favor del ISTA.

De la visita al Registro de la Propiedad Raíz de Santiago de María, Departamento de Usulután, resultó:

Que en su mayoría los inmuebles que están detenidos se debe a que "la expropiación no se ha podido perfeccionar", debido a la oposición del propietario.

En el Registro se revisaron 30 casos habiendo resultado:

a) 1 tiene problema jurídico por oposición de la propietaria.
b) 19 están inscritos a favor del ISTA sin ninguna marginación adicional, totalmente inmovilizados.
c) 10 están en el proceso registral.

Este es un aspecto que por su complejidad, dispersión y falta de información confiable, requeriría una atención más detenida.

El anteproyecto aún no ha sido presentado a la Asamblea Legislativa.

8. EL ISTA Y SU POSIBLE DISOLUCION.

Nuevamente la matriz de política agraria trabajada por el Banco Mundial y el Gobierno de El Salvador, tiene una fuerte incidencia en este aspecto; el objetivo de la misma, plantea, como antes se expresó "Finalizar la adjudicación de inmuebles de la reforma agraria, el cumplimiento de los programas de transferencia de tierras de los Acuerdos de Paz y la disolución de las instituciones creadas para tal fin".

La estrategia VI "Cierre de las instituciones agrarias" planea como medida específica: Implementar planes de acción de disolución de:

b) ISTA y programa su disolución para el 30 de junio de 1996.

Si tomamos como parámetro lo que ocurrió con la misma medida en relación a FINATA, que también está considerada en la matriz aludida, podríamos decir que debemos prever a corto plazo que se implementen las acciones encaminadas a su disolución, más aún, en el mes de marzo del año en curso, el Gobierno de la República, en ocasión en la que daba a conocer su oferta para la reestructuración de la deuda agraria, dio a conocer un anteproyecto de ley de "Reformas a la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria", el que en sus considerandos III y IV deja claramente definida la posición gubernamental a este respecto:

> "III. Que dentro del plan de desarrollo económico y social del actual gobierno, se persiguen grandes objetivos nacionales como es el de consolidar el Sistema de Economía Social de Mercado, en el cual el Estado asume un rol subsidiario dentro del mercado de tierras, dejando a sus protagonistas en el pleno ejercicio de la autonomía de la voluntad, sin existir el peligro de la concentración de la tierra en pocas manos, por la disposición constitucional contenida en el artículo 105, por lo que no se justifica ya la existencia de una entidad estatal que norme y dirija la libre disponibilidad de los bienes de los beneficiarios de la Reforma Agraria";
>
> "IV. Que existiendo actividades pendientes de realizar entre las cuales está la transferencia de bienes a favor de los beneficiarios referidos en los dos considerandos anteriores, es necesario reorientar las atribuciones y facultades del máximo organismo directivo del ISTA, para que su labor se centralice a este fin, facilitando así su disolución y liquidación a corto plazo."

El proyecto de ley, está orientado a preparar las condiciones necesarias para proceder a la liquidación del ISTA; parte de crear una Comisión Interventora que sustituirá a la Junta Directiva de la institución.

8.1. Situación de los beneficiarios con tierras asignadas y aún no escrituradas.

Esta situación es delicada, en razón de la falta de controles exactos que el ISTA tiene sobre sus beneficiarios y sobre la naturaleza de cada uno de ellos; a esta época, todavía tiene adjudicatarios no legalizados que vienen del Instituto de Colonización Rural, del sector tradicional, beneficiarios de la reforma agraria y del programa de transferencia de tierras.

Uno de los aspectos que agrava la situación es la constante movilidad de beneficiarios que ha habido en estas tierras no escrituradas, especialmente en aquellas que están adjudicadas individualmente; los beneficiarios, sin control alguno se han ido traspasando el derecho a la parcela y en muchos casos, la persona que aparece registrada en el ISTA como beneficiario ya no lo es, lo que acarrea que la persona que ha estado pagando la parcela también es diferente a la que según la institución lo ha estado haciendo.

Otro problema grave son las inexactas áreas adjudicadas, así como los registros inexactos que lleva la institución sobre los cánones pagados .

La situación de los distintos tipos de adjudicatarios, debería sistematizarse, identificando los casos concretos y su respectiva problemática, de tal forma que en virtud de una ley se le diera solución en forma muy precisa; esta solución, es necesaria independientemente de que se proceda o no a la liquidación del ISTA; si esto fuera una realidad, debería ser una condición previa el establecer con precisión la situación de todos los adjudicatarios sin escritura y la definición legal de su situación en cada caso.

Es de suponer que hay muchos de estos casos en los cuales los adjudicatarios, como arrendatarios simples ya pagaron varias veces el posible precio de compraventa de su parcela, si se la hubieran vendido u otorgado en promesa de venta.

8. 2.- LA POSIBILIDAD DE DEJAR SIN EFECTO UNA TRANSFERENCIA DE DOMINIO UNA VEZ QUE HA SIDO REGISTRADA.

Las transferencias de dominio otorgadas por el ISTA, las adjudicaciones como son llamadas estas figuras contractuales son compraventas perfectas de inmuebles rústicos con características especiales, como son:

a) son inmuebles propiedad de una entidad estatal;
b) los beneficiarios están determinados por la ley;
c) normalmente las condiciones del contrato, como el precio e intereses si son al crédito, están previamente determinados también por ley;
d) algunas otras condiciones en cada caso concreto.

Más lo cierto es, que la naturaleza contractual de las adjudicaciones, es una COMPRAVENTA de inmueble que están regidas por las reglas generales de los Contratos consignadas en el Libro Cuarto del Código Civil referido a las obligaciones en general y de los contratos, y más específicamente cuando se refiere al Contrato de Compraventa; asimismo, para la formalización de tales contratos, su otorgamiento se hace con las formalidades que se exige al contrato de compraventa.

Hago la aclaración anterior porque como una de las consecuencias de estas transferencias de dominio está el que son perfectas desde el momento en que las partes, vendedor (ISTA) y comprador (adjudicatario) firman el respectivo instrumento traslaticio de dominio, a partir de ese momento es perfecto entre las partes; presentado e inscrito en el Registro de Propiedad respectivo, adquiere publicidad frente a terceros y el documento tiene plena validez entre las partes y frente a terceros; no obstante que el valor del documento es pleno entre las partes una vez que se firma la transferencia, podría ocurrir, que por descuido o mala fe, un mismo inmueble sea transferido más de una vez, a personas diferentes; en ese caso, de acuerdo a los Principios Registrales, se le dará inmediata validez al primero de los compradores que lo presente al Registro; los principios a que hago relación tienen reconocimiento legal en nuestra legislación registal y en este caso opera lo de "primero en tiempo primero en derecho".

Con las aclaraciones hechas puedo expresar, que una transferencia inscrita en el correspondiente Registro de Propiedad, solamente puede perder valor, o modificar su situación registral, o modificar el sujeto propietario, por las causas siguientes:

8.2.1 Que se invoque y prospere alguna de las causas de nulidad registral expresamente reguladas en la ley;

8.2.2. Que el adjudicatario, en este caso, el beneficiario del ISTA, en forma voluntaria, en instrumento público, transfiera a su vez su derecho, o bien resciliándolo, devolviéndoselo así a quien se lo adjudicó o haciendo una nueva transferencia a un tercero; pero en este caso, lo que prevalece es la voluntad del ya propietario de la tierra quien la puede vender, permutar, donar, etc.;

8.2.3. Que a consecuencia de haber incumplido las obligaciones que dan en garantía su inmueble, al hipotecarlo, por ejemplo, se le siga un juicio ejecutivo y el inmueble se le embargue, en virtud de sentencia judicial.

8.2..4. Que el Estado se lo expropie por causas de utilidad pública o interés social, legalmente comprados.

8.2.5. Por sucesión por causa de muerte.

El que un inmueble esté inscrito en el Registro es la mejor garantía para el propietario; en condiciones prácticas es solo su voluntad la que puede modificar la situación legal del inmueble en relación a su dueño.

Menciono nada más la preocupación que genera la excesiva facilidad con la que se está titulando El Salvador; durante la época del conflicto dio inicio, especialmente en la zona oriental del país, a una forma fácil de traspasar los inmuebles, para entonces, sin necesidad de seguir trámites de aceptación de herencia o de donación; inmuebles registrados y traspasados legalmente por generaciones, están a la fecha con sus inscripciones vivas, en el Registro, pero en la práctica, los inmuebles han sido titulados como si carecieran de antecedentes registrales y así traspasados a terceros; en la zona oriental[7], según se expresan los notarios de la zona, con este sistema de transferencias, se ha hecho crecer el territorio, pues se ha duplicado extensiones considerables de fincas en materia registral, pues una vez concluidas las diligencias de titulación, "este inmueble que carecía de antecedente inscrito" se le abre ficha catastral y se inscribe, dejando vivo otro asiento que en la práctica corresponden al mismo inmueble.

CONCLUSIONES.

Al hacer un revisión de la legislación agraria actual, podríamos concluir en la necesidad urgente de buscar la forma de armonizarla y sistematizarla; inmediatamente concluimos que se hace necesario el que nos planteemos con seriedad la idea del Código Agrario; no obstante el análisis no se queda en las formas, trasciende al hecho concreto que nos demuestra que la legislación agraria en El Salvador no está respondiendo efectivamente a las necesidades del sector agropecuario y tampoco está en armonía con la Constitución de la República.

Es evidente que hay problemas de leyes vigentes, pues se apartan significativamente de los principios que inspiran la Constitución, de su espíritu, algunas veces de su texto, pero también es

[7] Usulután y San Miguel especialmente.

cierto que hay problemas en la administración de justicia en esta materia en concreto; no hay cultura entre los operadores del sistema judicial para aplicar un Derecho nuevo como es el Agrario, más aún cuando su vigencia y su aplicación entran en contradicción con corrientes de modernismo institucional que riñen seriamente con los temas del Derecho Social. Para muchos, en El Salvador el Derecho Agrario es nada más una cátedra universitaria, consideran que no hay legislación al respecto; la recopilación que hemos preparado, que contiene nada más legislación vigente y no incluye la legislación ambiental por ser un tema que está abundante y eficientemente trabajado, tiene hasta la fecha 91 leyes agrarias, lo cual desdice de la opinión anterior; pero la realidad se impone y determina que al plantearse un conflicto de naturaleza agraria, se resuelve en un tribunal de lo civil, de lo penal o lo mercantil, con legislación aplicable a esas materias y sin ninguna injerencia de los principios del Derecho Social.

Es importante tener conciencia que en tanto la legislación y la administración de justicia no respondan realmente al marco constitucional definido y a la situación existencia en el agro, no será posible su desarrollo, el cual pasa por dar la seguridad en cuanto la propiedad de la tierra, el definir una política clara, oportuna y flexible de crédito agrario y el reconocer a los sujetos de la relación agraria su personalidad jurídica.

El proceso de reforma agraria debe rescatarse; no es cierto que todo lo que es producto de ella es malo o es improductivo; es de tomar muy en cuenta, además de los logros productivos o económicos, que son evidentes en las mismas estadísticas oficiales, el tejido social generado por la reforma agraria; no es posible creer que habrá otra vía alterna al campesinado salvadoreño.

No obstante, sigue siendo muy preocupante el papel que está jugando el Banco Mundial; empeñado en implantar el modelo de economía de mercado desconoce principios básicos de la realidad salvadoreña; en muchas oportunidades nos hemos tenido que preguntar si realmente la Constitución de la República tiene algún valor frente a las exigencias de la banca internacional y las necesidad de financiamiento que es la constante para El Salvador. Al detenernos a hacer un análisis de la matriz de política agraria propuesta por el BM/GOES se identifica el impacto que la misma ha tendido en toda la producción legislativa que en materia agraria ha habido desde la vigencia de la constitución de 1983 a la fecha; han sido los condicionamientos de la banca internacional los que han definido el rumbo de la actividad agraria en El Salvador; no obstante que es un principio constitucional y parte de los Acuerdos de Paz, el reconocimiento al proceso de reforma agraria, la transferencia de los excedentes de las 245 hectáreas, así como el Código Agrario, en la matriz de política agraria se ignoran los excedentes, se define todo el proceso, legal e institucional que dará como consecuencia la conclusión del proceso de reforma agraria y condiciona el Código Agrario a que esté basado en una economía social de mercado y el rol subsidiario del Estado; nada más alejado de la intención del constituyente y de las necesidades y capacidades del sector.

Podría concluir afirmando que los salvadoreños y salvadoreñas en materia agraria contamos con un excelente marco constitucional, aspecto que ha sido muy poco analizado; lejos de sacarle provecho a esta situación siempre se está insistiendo en reformarlo; un error grave que se ve objetivado en la proliferación de legislación secundaria que se ha venido emitiendo totalmente ajena al espíritu del constituyente, es más contraria a él; los beneficiarios de la reforma agraria, los cooperativistas han protestado contra el D. L 747 y el D.E.14, pero no se han enterado de todo el andamiaje legislativo que se monta para dar por terminado el proceso de reforma agraria y con él las tierras en manos de los campesinos.

Lo que habría que revisar es si las políticas neoliberales tienen solución al problema que generará la multitud de campesinos que sin tierra y sin recursos dentro de poco estarán exigiendo, otra vez, la solución a su problemática existencial.

BIBLIOGRAFIA

1. Constitución explicada FESPAD.

2. Legalización secundaria vigente.

3. Constitución indexada. Título V. Orden Económico

4. Memoria de la Misión de preparación del Proyecto Ty SA y PRISA. Banco Mundial, octubre 1994.

5. Altenativas campesinas Klaus P. Tangemaur, Ivana Ríos Valdés.

6. Adjustment Lowardpeace: Economic Policy and Post. War reconstruction in El Salvador UNDP.

7. La nueva estructura de la tenencia de la tierra y la necesidad de una nueva oportunidad de desarrollo agropecuario en El Salvador. Alberto Arene.

8. Evaluación del Sector agropecuario bajo el programa de ajuste. Carlos Acevedo 1995.

A N E X O S

PROYECTO DEL GOES (1993)

1. Objetivo del Código

a) Regulación de la empresa agraria
b) Ordenamiento de la propiedad agraria.
c) Estímulo a la constitución de diversos tipos empresariales.
d) Establecimiento de procedimientos judiciales adecuados a la materia. (art. 1)

2. Fines Específicos del Código

a)Establecer las condiciones adecuadas para que los productores, cualquiera que fuera su forma de organización o de empresa, desarrollen sus actividades de producción de alimentos y demás productos agrarios en forma eficiente, asegurando la conservación y el aprovechamiento racional de los suelos;

b)Instituir un marco adecuado que favorezca la inversión en el campo, la retribución justa a los productores agrícolas y la generación de empleo, a fin de alcanzar la seguridad alimentaria del conglomerado social, y mejorar las condiciones de vida de la población rural;

c)Impulsar el desarrollo agroindustrial y la exportación de productos agrícolas;

d)Estimular la comercialización interna y externa de productos agrarios, preferentemente por medio de entidades creadas a iniciativa de las personas que los producen.

PROYECTO ADC

1. Objetivo de Código

a) Regulación de la explotación de la propiedad agraria en función social;
b) La regulación de la empresa en sus diferentes modalidades;
c) la empresa agraria
d) los contratos agrarios;
e) la jurisdicción agraria (art. 1)

2. Fines Específicos:

No plantea

e) Procurar un adecuado marco de seguridad en la tenencia de la tierra y acceso a la misma, así como permitir que empresarios que no son propietarios, puedan realizar inversiones productivas en el campo por medio de contratos de arrendamiento con propietarios de inmuebles rústicos, o de mecanismos de coinversión con agricultores independientes y beneficiarios de la reforma agraria: y

f) Orientar la expansión de las actividades agraria hacia modalidades de explotación que sean compatibles con la conservación y buen manejo de los recursos naturales, protección del medio ambiente y equilibrio ecológico del país.

3. Empresa Agraria

a) Reconoce la participación de la mujer y la familia campesina como determinante en el desarrollo.

4. Obligación del Estado de facilitar surgimiento de la empresa agraria.

No lo menciona

5. Tratamiento a la situación financiera difícil del empresario.

Recurrir a administración por intervención (art. 21)

3). Empresa Agraria

a) No lo menciona

4. Obligación al Estado de las Facilidades para el surgimiento de la Empresa Agraria a efecto de:

- lograr sistema justo de tenencia de tierra.
- aumento de producción y productividad (art. 39)

5. Tratamiento a la situación financiera difícil del empresario

Recurrir al MAG a gestionar recursos oportunos que le posibiliten su estabilización (art. 43)

6. Transferencia de bienes

Plantea la plena disposición de bienes (art. 19)

7. Definición de campesino y agricultor en pequeño.

CAMPESINO: es la persona natural que reuna las características de cualquiera de los apartados siguientes:

a) El que careciendo de tierras se dedique personalmente a trabajar la ajena bajo la dependencia de otros, siendo esa su ocupación habitual, y que habite en el campo o en asentamientos aledañoa a la parcela que trabaja.
Se considera que carece de tierras el que aún teniéndolas a cualquier título, le sirven para su vivienda rural o que, por su mínima extensión, son improductivas;
b) El que como propietario o arrendatario trabaje directamente las tierras rústicas en una o varias parcelas cuya extensión total no exceda de siete hectáreas; y
c) El que como colono o en otra calidad semejante, trabaje directamente la tierra rústica que se le ha asignado, y cuya extensión total no exceda de siete hectáreas.

AGRICULTOR EN PEQUEÑO: es la persona natural que por su cuenta trabaja habitualmente la tierra rústica, propia o ajena, en una o en varias unidades agrícolas cuya cabida conjunta, sea mayor de siete hectáreas y no exceda de treinta y cinco hectáreas.

6. Transferencia de Bienes

El adquiriente debe poseer condición de empresario agrario (art. 45)

7. Definición de campesino y agricultor en pequeño.

Para los efectos de este Código, se consideran campesinos a las personas naturales integrantes de las siguientes categorías:

a) Comunidades indígenas,
b) Desplazados de guerra, refugiados y asentados en el campo,
c) Pequeños y medianos empresarios agrícolas,
d) Campesinos excedentarios (reproducción ampliada)
e) Campesinos estacionarios (reproducción simple), y
f) Socios de las cooperativas y asociaciones comunales o comunitarias.

8. Objetivos empresa agraria asociativa

El desarrollo integral está limitado a sus asociados (art. 23 lit. B)

9. Concepto de empresa cooperativa de participación real

Son Empresas Cooperativas de Participación Real, de Responsabilidad Limitada, las constituidas por una asociación de campesinos o agricultores en pequeño y otras personas naturales, organizadas como una sola unidad de producción, con el objetivo de ejercer habitualmente en forma eficiente y asumiendo todos los riesgos, una actividad agraria de producción o conexas a ésta; y cuyo capital social está compuesto por las aportaciones de sus asociados.

10. El derecho de venderlo o donar los certificados de participación real de las empresas cooperativas no lo vincula a los beneficiarios de la Reforma Agraria (art. 40)

11. Garantía a la propiedad privada.

El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada y posesión sobre los bienes agrarios; en consecuencia, está obligado a protegerla, defenderla y conservarla, en forma individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa.

Quedan sujetas a las modalidades y limitaciones establecidas en el presente Código, todas las tierras de aptitud agraria así como los bienes por adherencia y destinación esenciales para desarrollar la actividad, salvo las excepciones que este mismo Código establece.(art.44)

8. Objetivo empresa agraria asociativa

Incluye el desarrollo integral de sus asociados y su grupo familiar (art. 53 lit. B)

9. Concepto de Empresa Cooperativa de Participación real.

Art. 57.- Son Empresas Cooperativas de Participación Real de Responsabilidad Limitada, las constituidas por una asociación de campesinos, pequeños y medianos productores agrícolas organizados como una sola unidad de producción y que asumen y ejercen una actividad agraria y conexas cuyo capital social está compuesto por las aportaciones de sus asociados.

10. Los certificados solo se pueden transferir a beneficiarios de la Reforma Agraria (art. 64).

11. Garantía a la Propiedad Privada

La propiedad agraria se divide en estatal y privada. Dentro de la estatal se encuentra: la de uso público, la fiscal para los fines del Estado, y la que se destinará a los programas de adjudicación. Dentro de la propiedad privada se encuentra: la de dominio pleno y la derivada de títulos otorgados por el Estado o por sus instituciones, las cuales están sujetas a las limitaciones impuestas por la Constitución, este Código y demás leyes. (Art. 1)

84

12. Propiedades agrarias del sector público

Las áreas de reserva forestales los restringe a aquellas que están dentro de los inmuebles de las cooperativas de la Reforma Agraria o que aún pertenezcan al ISTA (art. 49 lit. i)

13. Definición de los sujetos a quienes el Estado facilitará la adquisición de tierras.

A quienes tengan capacidad empresarial, carezcan de ellos, o los tenga en cantidad insuficiente (art. 50)

14. Término de la posesión agraria

10 años (art. 55)

15. Función Social de la propiedad agraria

El Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria sustentada en el principio de la función social. (art. 64)

12. Propiedades agrarias del Sector Público

Amplia a las áreas de reserva forestales dentro de los inmuebles de propiedad privada (art. 9 lit. i)

13. Definición de los sujetos a quienes en Estado facilitará la adquisición de tierras

A los campesinos que carezcan de ella que teniéndola no exceda de 7 hectáreas. (art.10)

14. Término de la posesión agraria

5 años (art. 15)

15. Función social de la propiedad agraria

La función social de la propiedad agraria se cumple cuando concurren los siguientes requisitos:

a) Que la explotación de los bienes agrarios se haga directamente por su propietario o poseedor.

b) Que la explotación de los bienes agrarios se haga de forma tal que mantenga niveles satisfactorios de productividad de acuerdo a la calidad y topografía del suelo, y al cultivo de que se trate.

c) Que se manejen, conserven y protejan apropiadamente los recursos naturales renovables.

d) Que la explotación de los bienes agrarios tienda a satisfacer las necesidades materiales de vida de la población en general, y

e) Que las empresas agrarias cumplan con las leyes laborales,

85

sindicales y de previsión social de los trabajadores agrícolas y agropecuarios, (art.25)

16. Sanciones a los propietarios de tierras abandonados, ociosas o incultas.

Son sanciones más flexibles con plazas y trámites amplios. (Art. 69)

17. Contrato de arrendamiento

a) Impone requisitos adicionales a la determinación de la prueba del contrato (art. 89)
b) No impone prohibiciones al arrendatario.
c) Regula en forma convencional la determinación del plazo. (Art. 99)
d) El precio se fijará por acuerdo entre los contratantes. (art.102)
e) La terminación del contrato por adjudicación en pago por acción ejecutiva no da derecho a indemnización (art. 110 lit. c).

16. Sanciones a los propietarios de tierras abandonados, ansiosas o incultas.

Sanciones más severas que conlleven sin muchos trámites a expropiación (art.28)

17. Contrato de arrendamiento

a) Suprime exigencias adicionales a las prueba del contrato (art.83)
b) Prohibiciones al arrendatario (art. 93)
c) El plazo se determinará en forma convencional pero no podrá ser menor de 3 años. (art.94)
d) El precio se fijará por acuerdo entre los contratantes pero tomando en cuenta la rentabilidad y el valor de la tierra, de acuerdo a categorías y clases de cultivos; en ningún caso podrá ser superior a la tarifas establecidas por el MAG. (art. 97).
e) Da al arrendatario derecho a indemnización cuando el contrato se termina por adjudicación en pago por acción ejecutiva, (art.105 lit. c).

46

18. Contrato Agroindustrial

Disposiciones finales

a) Se faculta a los beneficiarios de la Reforma Agraria individual o asociativa u optar por cualquiera de las formas de organización siguientes:

* SISTEMA INDIVIDUAL DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA: El beneficiario se convierte en propietario de una parcela;

* SISTEMA TRADICIONAL: La Empresa Cooperativa se constituye y explota sus bienes, de conformidad con lo establecido en este Código, a la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su Reglamento, en la aplicable, y al Reglamento Regular de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias; y,

*SISTEMA DE EMPRESA COOPERATIVA DE PARTICIPACION REAL:
La Empresa Cooperativa se constituye de conformidad a lo establecido en el Libro Primero del presente Código, y se le aplicarán en lo pertinente, las disposiciones de la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su Reglamento.

b)Faculta a las asociaciones cooperativas de la Reforma Agraria a transferir a sus asociados valores para vivienda a transferir lotes agrícolas (art. 249)
c) No regula organización sindical.
D) en general garantiza la libre transferencia de las tierras agrarias (art. 253)

18. Contrato Agroindustrial

a) No lo regula.
b) No lo regula
c) Faculta a la organización sindical (art. 247)
d) No lo regula

CUADRO COMPARATIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 747
CON EL ANTEPROYECTO DE DECRETO QUE LO SUSTITUIRIA.

D.L. No. 747	D.L. No.
NOMBRE: Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria. OBJETIVO DE LA LEY: "Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto propiciar la consolidación de la Reforma Agraria, garantizando la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra. "Art.8.- Se faculta a las Asociaciones Cooperativas de la Reforma Agraria de R.L., constituidas bajo el sistema tradicional para que transfieran a favor de sus cooperados, solares no mayores de QUINIENTOS METROS CUADRADOS, destinados a la construcción de sus viviendas. Asimismo, podrán transferirles lotes agrícolas hasta de siete hectáreas, cuando el destino del inmueble sea la explotación de cultivos temporales, y siempre que dichas transferencias no contribuyan al deterioro de los recursos naturales, todo previo acuerdo tomado por memoria en Asamblea General de Asociados. Si existiere gravamen hipotecario	"Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales Campesinas, y beneficiarios de la Reforma Agraria". OBJETO DE LA LEY: "Art. 1.- La presente Ley viene por objeto establecer el régimen especial a que se refiere el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución". FACULTAD Y REGLAS PARA TRANSFERIR O ARRENDAR "Art. 8.- La asociaciones cooperativas a que se refiere el Art. 5 de la presente Le, podrán transferir a favor de sus cooperados, solares no mayores de quinientos metros cuadrados destinados para vivienda. Aquellos cooperados que tuvieren en posesión solares cuya extensión excediera del limite establecido en el inciso anterior, continuarán poseyéndolos sin restricción alguna, debiéndoselos transferir la cooperativa, en propiedad. Igualmente podrán transferir a sus cooperados, a título individual, lotes agrícolas

D.L. No. 747	D.L. No.
	"Art. 9.- La venta de los inmuebles propiedad de la Asociación Cooperativa, estará sujeta a las siguientes reglas: 1a.) Que la decisión de efectuar la venta sea tomada en Asamblea General Extraordinaria convocada especialmente a ese efecto, con el voto favorable de las dos terceras partes de los asociados legalmente inscritos en el Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y con la asistencia de dos delegados de dicho Departamento; 2a.) Que la venta se realice en pública subasta no judicial, debiendo publicarse el aviso respectivo en dos de los periódicos de mayor circulación de la República, en fechas diferentes y en el tamaño mínimo de tres columnas por doce pulgadas de página. Dicha venta deberá realizarse treinta días después de la última publicación del referido aviso, en el cual se especificará la ubicación del inmueble, área, precio base y fecha de la subasta;

D.L. No. 747	D.L. No.
Art. 27.- Los beneficiarios asociados en el sistema asociativo a que se refiere el literal b) del artículo 9 de la presente ley, además de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su Reglamento, tienen los derechos siguientes: a) A que la Cooperativa les venda una parcela para vivienda, hasta de quinientos metros cuadrados; b) A que la Cooperativa les entregue los Certificados de participación Real a que cada asociado tiene derecho. c) A vender o donar los Certificados de Participación Real. El ejercicio de este derecho tendrá las limitaciones siguientes: I) Que el Consejo de Administración de la Asociación Cooperativa autorice la venta, o donación, excepto cuando se trate de sus padres, su esposa, compañera de vida o de sus hijos. II) Que los asociados de la Cooperativa de que se trate, tengan derecho preferente para adquirirlos;	DESAPARECE

D.L. No. 747	D.L. No.
III) Que si no hubiera interesado en adquirirlos dentro de los asociados de tal Cooperativa, los adquirientes sean beneficiarios de la Reforma Agraria o campesinos según conceptúa a éstos el Art. 12 de la "Ley Especial para la Afectación y Destino de las Tierras Rústicas Excedentes de las 245 Hectáreas.	DEROGATORIAS: 1. Decreto Ley No. 539 de la Junta Revolucionaria de Gobierno. 2. Decreto Legislativo No. 678 (Ley Especial para la Transferencia de Inmuebles e Inscripciones de Títulos de Propiedad expedidos por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria). 3. Decreto Legislativo No. 747.

DESFIL
Development Strategies for Fragile Lands

CONCEPT PAPER:
LAND TENURE SECURITY PROJECT

ADDENDUM

June 1996

USAID Contract Number:
DHR-5438-Q-00-1091-00

Submitted to:
USAID/El Salvador

Submitted by:
Chemonics International Inc.

- 92

1. Comentarios y actualización del anexo legal del estudio preparado por ABT en cuanto a tenencia de la tierra.[1]

Si bien es una realidad el que el régimen de propiedad de inmuebles en El Salvador se enmarca dentro de la concepción heredada del Derecho Romano, ya en este momento, a lo menos formalmente, no podríamos considerar que ese derecho es absoluto, casi divino, el "super derecho" que históricamente se le ha considerado; tiene como el documento lo menciona, en este momento limitantes serias que se definieron a partir de la vigencia de la Constitución de 1950; a más de las que ya están consideradas, deben tenerse en cuenta también todas las que están consignadas en la legislación secundaria que en materia agraria se ha emitido en el país; (Anexo 1: índice cronológico de la legislación agraria), muchas de esas leyes, introducen serias limitaciones al derecho absoluto de propiedad, en cuanto al uso, abuso y disfrute del bien.

No obstante, también es una realidad que en la práctica judicial y administrativa, al plantearse la necesidad de dilucidar una controversia que tiene que ver con las tierras rústicas, se sigue resolviendo al amparo exclusivo de los principios civilistas; en el medio no hay cultura de aplicación de leyes agrarias, que tienen que ver con el régimen de la propiedad de la tierra; todo se resuelve al amparo del Código Civil o del Código Penal.

En cuanto a la propiedad privada en función social, es un tema que no se ha abordado seriamente, ni por los políticos ni por los juristas; es indudable que la "función social" sigue siendo un tema espinoso, el cual se definió en la Ley Básica de la Reforma Agraria y luego, en una versión reducida se dió en el D. L. 747, la Ley de Consolidación de la Reforma Agraria; es decir, legalmente se ha querido dar cumplimiento a la constitución pero nada más en cuanto a la tierra rústica, y la otra ley, únicamente en cuanto a los beneficiarios de la Reforma Agraria; no obstante, el tema debería abordarse seriamente, ya que el mandato constitucional en el art. 103 hace relación a la categoría función social refiriéndose a la propiedad privada, no a la de determinados sujetos.

Es importante además tomar en cuenta, que la escasez de tierra rústica que tiene El Salvador y la alta densidad poblacional, tendría que obligar a los legisladores y a los gobernantes a tomar decisiones serias sobre la acepción clara y universal que le va a dar a la "función social de la propiedad", ya que dentro de poco ya no habrá más tierra que repartir, y seguirá habiendo muchos campesinos sin ella; la única solución será entonces darle plena vigencia a al art. 103 de la Cn. que tiene que ver con pleno y adecuado uso de la tierra, óptima productividad, salario mínimo, seguridad laboral y seguridad social, protección del medio ambiente, y otros, que garantizan que la propiedad trascienda la mera satisfacción de las necesidades individuales del propietario.

Entre las limitaciones más importantes al derecho de propiedad que se han impuesto, está la contenida en el inc. 3o. del art. 105 de la Cn. limitación que para muchos, es una violación al Principio de la libre disposición de los bienes por parte de los beneficiarios de la Reforma

---

Explicación metodológica: En el orden en el que están consignados los párrafos del anexo se comentan, aquellos que lo ameritan o si hay modificaciones se incorporan.

Agraria; efectivamente, el legislador constituyente, con esa disposición constitucional planteó un conflicto de intereses, pero lo hizo en aras de proteger los derechos de los nuevos propietarios de tierras; al definir un régimen especial para los beneficiarios de la reforma agraria, estaba poniendo límites a la libre disposición de los bienes, pero el interés del constituyente fue, así lo dicen las actas de las sesiones, evitar que los cooperativistas se deshicieran de las tierras que habían adquirido.

El legislador constituyente, dio muestras, al aprobar el inc. 3o. del art. 105 de la Cn.de tener un claro conocimiento de la cultura del campesino salvadoreño; no obstante, el 30 de mayo del año en curso, se aprobó la Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la reforma agraria, la que intentando desarrollar ese régimen especial que manda la Constitución tiene un contenido totalmente contrario, con lo que el legislador secundario se apartó de la letra y del espíritu de la constituyente, dando muestras de desconocer la realidad del campesinado o de conocerla demasiado bien. (Análisis en anexo 2).

El gravamen del bien de familia para los "finateros", el que estaba consignado en el art. 8 de la "Ley para la afectación y traspaso de tierras rústicas a favor de sus cultivadores directos", fue dejado sin validez por el D.L. 747, con la limitación del sujeto a quien se le puede transferir la tierra, tal como se expresa en el documento objeto de este análisis.

La Ley de impuesto de donaciones fue derogada por D.L. 644 del 8 de septiembre de 1993, la que fue publicada en el D.O. No. 176 del 22 del mismo mes y año.

La exigencia contenida en la Ley de impuestos sobre transferecia de bienes raíces en cuanto a que se declaren si en el inmueble hay construcciones o cultivos, ha sido suprimida en virtud de una reforma a la Ley de creación del Registro Social de inmuebles; también esta ley suprime la exigibilidad de constancias de solvencias para la inscripción de los inmuebles.

No obstante, es de anotar, que debido a la creciente corrupción administrativa en los registros de la propiedad, se están tomando medidas, no muy efectivas por cierto, que pretenden dar igualdad de oportunidades a los usuarios de esas oficinas; una de las principales es la exigencia de que los trámites registrales se realicen por el Notario (a) autorizante, por un Abogado(a) con poder o con una autorización que a criterio del Registrador sea suficiente para que se pueda tramitar a nombre del interesado, o por el interesado mismo; se pretende evitar que personas que no tengan un interés directo, que generalmente son los mismos empleados del registro, se encarguen de agilizar documentos a partir de un pago.

En cuanto a la transferencia de inmuebles a los beneficiarios de la reforma agraria, debe hacerse mención de que las actas de adjudicación en virtud de las que se transfirió dominio a los beneficiarios de FINATA, para la opinión de muchos carecen de valor, ya que de acuerdo a la exigencia contenida en el art. 667 del C.C., la que establece que la tradición de los bienes inmuebles, cualquiera que sea la forma que revista, debe hacerse en escritura pública ante notario, consideran que dichos documentos no cumplen las formalidades exigidas; lo cierto es que la formalidad exigida en el caso de las transferencias de FINATA, fue determinado por ley, la que vino a modificar el art. 667 del C.C. y asignó a las actas de adjudicación las características y

94

el valor de la escritura pública otorgada ante notario; las reglas de interpretación de la ley, nos aclaran la situación; la certificación del acta que se entrega al adquiriente, equivale al testimonio de la escritura matriz, tan es así que le sirve de título de dominio.

En lo que se refiere a la adquisición por sucesión, el Código de Familia, vigente desde 1 de abril de 1994, introdujo serias modificaciones, en armonía con los principios constitucionales, a las reglas de la filiación; en consecuencia, desapareció de nuestra legislación la clasificación de los hijos, no más hijos, madres o padres legítimos o ilegítimos, actualmente, y conforme a los arts. 133 y siguientes del Código de Familia, la filiación puede ser por consanguinidad y por adopción. el art. 988 estableció la prelación intestada de la forma siguiente: Los hijos, el padre, la madre y el cónyuge, en su caso el conviviente sobreviviente; los abuelos y demás ascendientes; los nietos y el padre que haya reconocido voluntariamente a su hijo; los hermanos; los sobrinos; los tíos; los primos hermanos; la Universidad de El Salvador y los hospitales.

Las diligencias de aceptación de herencia seguidas ante notario (a), de conformidad a la Ley del ejercicio notarial de la jurisdicción voluntaria y de otras diligencias, a más de la limitación que se impone al notario de abstenerse de conocer en caso de que haya intereses de menores de por medio, también el hecho de plantearse un conflicto entre los herederos, inhibe al notario de conocer y debe remitir las diligencias a un juez de lo civil.

En el Registro de la Propiedad en caso de las declaratorias de herederos y los traspasos, siempre se paga ¢50.00 de derechos registrales pues son de valor indeterminado.

En el caso de los beneficiarios de la reforma agraria, con la supresión de la vinculación del gravamen del bien de familia que pesaba sobre las parcelas de los Finateros, realmente la libre disposición de los bienes es plena; la situación de la sucesión de los asociados a las cooperativas sigue manteniendo la situación confusa que plantea el documento en comento.

En cuanto a los mecanismos para la resolución de conflictos entre tenedores de tierras y lo que en el documento se relaciona como la intromisión ilegal en tierras ajenas, es un fenómeno que en El Salvador debe dársele un tratamiento serio. Si bien es cierto que son dificultades que tienen los propietarios, habría también que decir, que la reacción de los campesinos "haciendo tomas de tierras" es una reacción del campesinado a la omisión y reiterada actitud del gobierno salvadoreño a ignorar el cumplimiento de la ley. Los campesinos expresan tomarse tierras de propietarios excedentarios, es decir, aquellas de las que el ISTA, en cumplimiento de la Constitución y de varias leyes, y de encontrarse esas tierras expropiadas por ministerio de ley desde 1988, debió haber tomado posesión y distribuido a los beneficiarios de la reforma agraria.

Es una realidad que no es correcta la actitud del campesino, asumiendo acciones de hecho frente a la impunidad de los funcionarios públicos que sistemáticamente se resisten al cumplimiento de la ley; administrativamente hay casos patéticos en los que es clara la defensa que los técnicos del ISTA hacen de los derechos de los propietarios afectados por la limitación constitucional al límite de tenencia; ha habido todo tipo de argucias para impedir el cumplimiento de la ley.

95

La reacción de los campesinos, una acción ilegal, encaminada a exigir que el GOES cumpla la ley, los funcionarios de gobierno, avalados por la Asamblea Legislativa reforman el Código Penal y el Procesal Penal de la forma siguiente:

Art. 248 C.Pn. " El que con fines de apoderamiento o de ilícito provecho, en forma individual o colectiva y por medio de violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza, despojare a otro de la posesión o tenencia legal de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, permaneciendo en él o expulsando a sus ocupantes, será sancionado con prisión de uno a tres años.

Los que propongan, promuevan o instiguen a cometer el delito de usurpación, serán sancionados con prisión de dos a cuatro años".

Al art. 122 Pr. Pn. se le hace la adición siguiente: "En los casos de usurpación a que se refiere el art. 248 Pn., el juez al tener conocimiento, por cualquier medio del hecho, en forma inmediata se presentará al inmueble, haciéndose acompañar de agentes de seguridad pública y requerirá a los supuestos usurpadores que le demuestren la propiedad o posesión del inmueble en que se encuentren, si no presentaren en el acto documentos que demuestren la referida propiedad o posesión, ordenará de oficio y sin ningún otro trámite a la autoridad competente el desalojo del inmueble."

Al revisar las reformas se identifica claras violaciones a principios constitucionales; fundamentalmente el debido proceso legal es totalmente violentado.

Es obvio que con medidas como estas se desconoce la vigencia del Estado de Derecho, y lo que es más, se fomenta la violación de la ley por parte de los funcionarios, pues a la fecha no ha habido ningún hecho que de pautas para que se prevea que los funcionarios cumplirán la ley.

En lo que se refiere a los impuestos sobre la propiedad inmueble:

El impuesto al patrimonio fue derogado por D.L. 871 de 27 de abril de 1994, publicado en el D.O. No.99 de 30 de mayo del mismo año.

2. Nueva legislación registral y de catastro

2.1. Legislación registral y catastral.

La legislación reguladora del Registro y el Catastro está enumerada en forma explícita en el anexo legal sobre tenencia de la tierra preparado por ABT.

Por D. E. No.62 del 5 de diciembre de 1994, publicado en el D.O. de fecha 7 de diciembre del mismo año, se creó el Centro Nacional del Registro y su Régimen Administrativo.

Se creó como una unidad descentralizada del Ministerio de Justicia, encargado de asumir oportunamente las facultades y atribuciones que las leyes confieren a la Dirección General de Registros, incluyendo el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, el Registro de Comercio y al Instituto Geográfico Nacional; considera la ley que las actividades que dichos entes realizan son

de interés nacional por garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad y/o los derechos ciudadanos.

El Centro tiene por objeto principal garantizar los principios de publicidad, legalidad y seguridad jurídica respecto a los registros que comprende, aprovechando los mejores avances tecnológicos disponibles para la obtención, conservación y resguardo de la información.

Con objeto de completar el D.E. referido, se promulgó el D. L 462 de fecha 10 de octubre de 1995, en virtud del cual el Centro asume las funciones encomendadas al Centro Nacional de Registros y al Instituto Geográfico Nacional, así como transferirle los recursos originalmente asignados a dichas instituciones y la capacidad de captar los fondos operativos que garanticen su autosostenibilidad; este decreto armoniza la dispersión legislativa en la materia contenida principalmente en la siguientes:

- Ley de la Dirección General de Registros. D.L. 502 de 29 de abril de 1976, D. O. de 13 de mayo de 1976.

- Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. D. L. de 14 de mayo de 1897, D.O. 25 de junio del mismo año.

- Ley de Reestructuración del Registro de la propiedad raíz e hipotecas. D. No. 292 de 13 de febrero de 1986, D.O. 40 bis de 28 de febrero del mismo año.

- Reglamento de la Ley de reestructuración del R.P.R.H., D. E. No. 24 del 29 de abril de 1986, D.O. de la misma fecha.

- Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles. D.L. No. 734, de 5 de abril de 1991, D.O. del 23 del mismo mes y año.

- Reglamento a la Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles. D.E. No. 49 de 20 de mayo de 1991, D.O. de la misma fecha.

- Ley de Catastro. D.L. No. 604 de 21 de mayo de 1974, D.O. de 24 de junio del mismo año.

Entre las principales funciones del Centro Nacional de Registros están:

- Regular y desarrollar las funciones registrales, catastrales, cartográficas y geográficas.

- Facilitar los trámites a los usuarios, estableciendo políticas claras de servicio, basadas en criterios de una administración ágil.

Actualmente tiene en marcha:

- Plan piloto de modernización de Registro-Catastro en el Dpto de Sonsonate, el cual se encuentra en la fase de actividad de campo, proyecto que luego se implementará a nivel nacional; se pretende finalizar, de acuerdo al Boletín CNR de abril 1996, la actualización de la información de todo el territorio salvadoreño para el año 2002.

- La apertura de células registrales en diferentes instituciones bancarias; con la finalidad de descentralizar el trabajo en la inscripción de documentos y ofrecer así un servicio ágil a los clientes.

- Mejoramiento y asistencia al Registro de Comercio, mediante el convenio de cooperación firmado con el Instituto Libertad y Progreso en el presente año.

2.2. Aspectos que tienen que ver con la resolución de conflictos

Los conflictos en materia registral surgen en el momento en que el registrador califica los documentos inscribibles; el registrador tiene facultades discrecionales de aplicar según su criterio los principios registrales como la Negación, la Prioridad, la Especialidad, Tracto sucesivo, Legalidad, etc.; esto le amplia sus facultades de tal forma que podría producir decisiones antijurídicas en algún momento, pudiendo ordenar una inscripción o denegarla, aduciendo que el documento tiene problemas de fondo o de forma.

Ante una denegatoria, el interesado puede recurrir de dicha resolución, de acuerdo al procedimiento siguientes:

- De la resolución del Registrador auxiliar se recurre ante el Registrador jefe;

- El interesado o el notario una vez notificado de la resolución por la cual se le niega la inscripción cuenta con un plazo de 15 días para interponer recurso ante el Director ejecutivo del Centro Nacional de Registro; quien puede resolver ordenando la inscripción o confirmar la denegatoria;

- Puede recurrirse también a la Apelación.

- De no estar de acuerdo con la resolución se puede recurrir al Consejo Directivo del CNR para que como órgano colegiado y superior, resuelva; quedando expedito el derecho para que el agraviado pueda recurrir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2.3. De la titulación supletoria.

La titulación supletoria está regulado en el Código Civil den los arts. 699 al 710 inclusive.

Tiene su origen en el hecho real de propietarios que carecen de título de dominio escrito, o que teniéndolo no fuere inscribible en el Registro de Propiedad respectivo.

Para suplir la carencia, el interesado debe justificar sumariamente ante un Juez de lo Civil del distrito en el cual están radicados los bienes, que tiene más de 10 años de estar en quieta, pacífica y no interrumpida posesión éstos.

El Juez admitirá la información con citación del Síndico Municipal del lugar de su residencia y de la persona de quien se ha adquirido la posesión o de sus herederos.

Presentada la solicitud, se mandará hacer saber por edictos, que se publicarán por tres veces en el Diario Oficial, y se fijarán la puerta de la oficina del juzgado y en el inmueble.

Si pasan 15 días después de la última publicación sin que nadie reclame mejor derecho, se sigue el trámite de la información.

Se requieren por lo menos tres testigos que deberán ser propietarios de bienes raíces y vecinos del lugar en donde está situado el inmueble que se trata de titular; pudiendo el juez a su vez, exigir las pruebas que le parezcan pertinentes

Se citará los colindantes, se hará una inspección de los linderos y mojones del terreno.

Cumplida la información, se aprobará mandándose a inscribir en el Registro, o se declarará sin lugar.

La resolución es apelable.

La información aprobada servirá de título al poseedor para poder disponer de los bienes; sin perjuicio de tercero, de mejor derecho.

Si antes de aprobarse la información se presentare opositor, el Juez decidirá en juicio sumario de acuerdo a las pruebas presentadas; la oposición puede darse sobre una parte o sobre todo el fundo; en el primer caso, podrá resolverse a favor de ambos.

Si el opositor fundare su oposición en documento inscrito, el Juez, sin más trámite, declarará sin lugar el título supletorio.

Si la oposición se hiciere después de aprobado el expediente, pero antes de que sea inscrito, el Registrador devolverá las diligencia al Juez para que la tramite.

Cuando de las diligencias apareciera que el inmueble cuyo dominio se pretende inscribir, pertenece al Estado, el juez suspenderá la información y remitirá a las partes al Juzgado de Hacienda.

99

Las diligencias de titulación supletoria también pueden seguirse ante un notario con base en la Ley del ejercicio notarial de la jurisdicción voluntaria y de otras diligencias, D. L. 1073, de 13 de abril de 1982, D.O. de la misma fecha.

Los arts. 16 y 16A de la referida ley, regulan el procedimiento, el cual es mucho más ágil que el procedimiento judicial; el trámite retoma muchos aspectos del Código Civil, pero marca aspectos importantes, tales como: tecnifica el procedimiento al incorporar un informe del Instituto Geográfico Nacional, omite fijar edictos en la puerta de la oficina del notario; la resolución protocolizada del notario será inscribible en el R.P.R.H..

Los Acuerdos de Paz, a través del Programa de Transferencia de Tierras (PTT), también introdujeron variables a este procedimiento; por D.L. 150 de 20 de octubre de 1994, publicado en el D. O. del 31 del mismo mes y año, se publicó la Ley transitoria para la agilización del programa de transferencia de tierras; su objetivo es establecer un régimen jurídico especial, que permita ejecutar, en forma ágil, el PTT, cuya ejecución está encomendada al Banco de Tierras y al ISTA.

La ley tiene regulaciones específicas que modifican y agilizan regímenes legales tradicionales del Código Civil, tales como:

- Los derechos proindivisos.
- Las mediciones de tierras rústicas.
- Los gravámenes y las medidas cautelares.
- La titulación de inmuebles rústicos.

En relación a este último, la ley establece regulaciones expresas para los poseedores de inmuebles rústicas calificados dentro del PTT, que careciendo de título de dominio o que teniéndolo adolezca de defectos para su inscripción.

El trámite puede hacerse ante el Alcalde Municipal o ante un Notario, de acuerdo al procedimiento siguiente:

- El interesado presenta su solicitud en forma verbal o escrita;

- La posesión a probar no debe ser menor de diez años; en todo caso, deberá ser anterior al 15 de octubre de 1979;

- En la resolución de admisión, se señala lugar, día y hora de la inspección, se ordena la citación de colindantes, con cinco días de anticipación a la práctica de tal diligencia, ordenando además la recepción de pruebas, se pedirá informe al Instituto Geográfico Nacional y se mandará a publicar un edicto, en dos periódicos de circulación nacional, el cual contendrá la transcripción literal de la solicitud y del auto de admisión de la misma.

100

Esta resolución como se anota, prácticamente agota toda la parte resolutoria; por ella sola deja ordenados todos los actos procesales posteriores; la publicación en periódicos de circulación nacional también agiliza sustantivamente el trámite.

Verificada la inspección y transcurridos ocho días después de la publicación del edicto, si no se presentare oposición se emitirá la resolución sobre lo solicitado.

Los Registradores deberán inscribir dentro del plazo de cinco días hábiles la certificación de la inspección practicada y la resolución favorable, lo que constituye título supletorio de dominio.

En la práctica notarial, el procedimiento establecido por el D.L. 150 se desarrolla de acuerdo al esquema adjunto. (anexo 3).

ANÁLISIS DE LA LEY DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA TIERRA EN PROPIEDAD DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS, COMUNALES Y COMUNITARIAS CAMPESINAS Y BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA.

Por Decreto Legislativo No. 719 de 30 de mayo de 1996, se emitió la "Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de lar reforma agraria", su objetivo, tal como lo define el art. 1 es establecer el régimen especial a que se refiere el inc. 3o. del art. 105 de la Cn., consolidando el proceso de Reforma Agraria y garantizando la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra.

Ya la Ley del Régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria, D. L. 747 del 12 de abril de 1991, hizo el primer intento de regular el contenido del inc. 3o. del art. 105 de la Cn; el nombre de la ley dice exactamente de su contenido, pretendía el desarrollo en la ley secundaria el principio constitucional; el inconveniente fue que no satisfizo los intereses de los sectores económicos para quien precisamente no está consagrado esa segunda parte del inc. 3o. del art. 105 de la Cn.

Al analizar el decreto, surgen algunas inquietudes que tienen que ver con los intereses del sector campesino, de los beneficiarios de la reforma agraria; aquí debe tenerse en cuenta que hay dos estratos de beneficiarios, los reales, los actuales, y los potenciales, que son los cerca de 380,000 campesinos sin tierra o con muy poca tierra, que conforme a nuestro orden jurídico vigente tienen el derecho preferente a acceder a las tierras que fueron objeto de la reforma agraria y a aquellas que luego se incluyeron en el proceso: los excedentes de las 245 hectáreas, que es a lo quedó reducida la segunda fase de la reforma agraria y las tierras del Estado.

El decreto es una ampliación a los contenidos de la Ley del Régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria, D. L. 747, al que ya se hizo relación, la cual no obstante, haber sido la ley en la que se identifican ya con claridad la orientación de la política agraria nacional, encaminada a la desarticulación de las cooperativas en el agro y la vuelta a la reconcentración de la tierra rústica, por lo menos formalmente estaba más cerca del régimen especial a que hace referencia la parte segunda del inciso 3o. del art. 105 de la CNT.; el D. L. 747 está ley está siendo derogada por la nueva.

Antes de entrar en el detalle de la ley en comento, es obligado hacer una breve revisión del mandato constitucional en esta materia, en su texto, y en cuanto el espíritu del constituyente, lo que permitirá hacer un análisis integral y armónico del contexto en el cual se inscribe la ley recién aprobada.

PREÁMBULO. REVISIÓN DE ASPECTOS CONSTITUCIONALES

El art. 265 reconoce la vigencia de todas las leyes y decretos relativos al proceso de Reforma Agraria en todo lo que no contradigan el texto de la Constitución; lo anterior no debe entenderse que impide la derogación o reforma de leyes que tienen que ver con la reforma agraria, pero sí es un imperativo impuesto al legislador secundario para que al intentar armonizar las leyes secundarias con la Constitución, debe hacerlo dentro del marco por ella definido.

El art. 268 contiene regulaciones que más allá de la materia agraria, define una norma de interpretación del la Constitución y establece con toda precisión cuales son los documentos que se tendrán como fidedignos para su interpretación; la importancia de esta disposición es que se le **está definiendo al intérprete de la norma constitucional, que al buscar su significado,** no se deben quedar nada más con el texto de cada disposición, sino que debe remontarse al espíritu del legislador. Es decir ¿ Cuál fue la intención del legislador constituyente al plasmar en una disposición un texto concreto ?. Identificado lo anterior, permite que el legislador secundario pueda enmarcar en la ley fundamental de la república toda su producción.

Por su importancia en el análisis se transcribe el art. 268 Cn.

> "Art. 268. Se tendrán como documentos fidedignos para la interpretación esta Constitución, además del acta de la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente, las grabaciones magnetofónicas y de audiovideo que contienen las incidencias y participación de los diputados constituyentes en la discusión y aprobación de ella, así como los documentos similares que se elaboraron en la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución. La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa deberá dictar las disposiciones pertinentes para garantizar la autenticidad y conservación de tales documentos."

Con la aclaración y transcripción anteriores, es posible comparar y establecer si la interpretación que el legislador secundario ha dado al inc. 3o. del art. 105 es correcta; el inciso en comento remarca el principio constitucional de la libre disposición de los bienes, al establecer que los propietarios de tierra que no exceda de las 245 hectáreas podrán transferirla, enajenarla, partirla, dividirla o arrendarla libremente; pero a su vez dejó expresado que "la tierra propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales campesinas y beneficiarios de la reforma agraria estará sometida a un régimen especial." Es fácil entender que el legislador tuvo la pretensión de definir un tratamiento, para algunos discriminatorio, de las tierras de la reforma agraria; es un caso típico en el que el legislador constituyente plantea un conflicto de intereses en materia constitucional, pues se está violentando la libre disposición de los bienes de las asociaciones cooperativas; en este caso, en atención a proteger intereses superiores, los derechos de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria.

Al revisar los documentos de las discusiones en las sesiones que los diputados constituyentes tuvieron para redactar esta disposición, queda claro que el objetivo del régimen especial era precisamente que los beneficiarios de la reforma agraria contaran con regulaciones legales que en conflicto con el principio de libre disposición de los bienes, impusiera limitaciones al mismo.

En el Resumen de las discusiones del Plenario, contenido en el documento "Constitución Indexada", Volumen IV se hace referencia a que se llegó a determinar que esta disposición, la del inc. 3o. del art. 105 no era discriminatoria con respecto a la libre disposición de los bienes; se consideró que si la ley regulaba el uso de estas tierras se evitaría por ejemplo, que los cooperados las vendan y se lucren solo unos pocos. "De esta manera está garantizándose la primera y la tercera etapa de la reforma agraria".

EL CONTENIDO DE LA LEY

I. El decreto recién aprobado desde sus considerandos entra en apreciaciones que no son las correctas:

- Hace relación al reconocimiento de la propiedad privada como un derecho absoluto sin relación alguna con la función social de la misma; el derecho de propiedad al cual se hace relación en los considerandos, es clásico, el absoluto, el divino, el cual ya no es aplicable en El Salvador; tampoco es correcto el hacer interpretaciones constitucionales de un artículo del cuerpo legal, sin relaciones armónicas con el mismo, es decir, abstraerlo del todo; no es posible ignorar el art. 103 de la Cn.que define la concepción general de la propiedad privada en función social.

- Hace relación a que el régimen especial recogido en la Ley de Consolidación de la Reforma Agraria, D.L. 747 "establece ciertas limitaciones al derecho de propiedad de los beneficiarios de la reforma agraria sobre sus bienes, lo que les impide su libre desarrollo"; lo cual claramente expresa que el legislador secundario al emitir esta nueva ley, no se ha preocupado por interpretar adecuadamente la disposición constitucional; lo cual se ve reforzado con el contenido del considerando IV, el cual es antojadizo, es arbitrario.

II. El decreto es el complemento a la Ley de reestructuración de la deuda agraria; para que los campesinos puedan pronto pagar el 30% no condonado; para ello deberán tener la libre disposición de sus bienes, así los podrán vender o hipotecar.

III. Es importante tener en cuenta que una ley tiene validez formal y validez material o real; la primera estará cumplida cuando el Ejecutivo la sancione, sea promulgada y publicada; la segunda es la que tiene que ver con la efectividad o no de la misma. Esta ley, es una sustitución del D.L. 747, el cual no obstante estar vigente desde 1991 no ha podido hacerse efectivo en todos aquellos aspectos que en su contenido le eran favorables a los campesinos: Transferencia de los excedentes, de las tierras del Estado, etc. De entrar en vigencia la ley habría que estar pendiente si sus ejecutores tienen capacidad y voluntad política para aplicarla correctamente, por ejemplo:

- El art. 4 ya estaba contenido en el D.L. 747; en cuanto a la sanción penal ahí establecida ha sido aplicada con una doble legalidad, pues fue muy exigente con los promotores de las organizaciones campesinos a quien se les impidió la promoción y fortalecimiento del cooperativismo; caso contrario ocurrió con los

promotores del ISTA, quienes incentivaron la parcelación y el cambio de naturaleza de las cooperativas;

- La secretividad del voto, aunque en principio no es mala, puede prestarse a la manipulación de los campesinos;

- La posibilidad de asociación económica que plantea el inc. 3o. del art. 8, se esperaría que no quedara en demagogia legislativa; más parece que se está ofreciendo beneficios a los campesinos a los que nunca podrán tener acceso; pero lo cierto es que la posibilidad legal la tienen planteada.

- La aplicación de la ley garantiza que las tierras de la reforma agraria no quedarán en manos de los campesinos;

- La transferencia de los bienes inmuebles del Estado, a los que hace relación el art. 104 de la Cn. es un imperativo vigente desde el 18 de febrero de 1988 contenido en la Ley de transferencia de la propiedad estatal rústica de vocación agropecuaria a favor de los beneficiarios de la reforma agraria (D.L. 896), que a la fecha no se ha dado cumplimiento; fue derogado por el D.L. 747 el cual asumió la responsabilidad de hacer valer sus disposiciones, tampoco le fue posible.

- La transferencia de los excedentes de las 245 hectáreas también es un imperativo legal desde el mes de marzo de 1988, con la vigencia de la Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas; desde entonces se declaran expropiados por ministerio de ley los excedentes; lo cierto es, que para el mes de octubre de 1995, el ISTA que era la entidad responsable de la ejecución de la ley, aun no tenía identificados los excedentes y en consecuencia, las expropiaciones se habían dado en abstracto; la afirmación obedece a que con fecha 27 de octubre de 1995 el Grupo Conjunto 245 conformado por ISTA, ADC, COPAZ,FMLN, PDDH y MINUSAL, reconocen en un acuerdo de esa fecha, no haber concluido la identificación de los excedentes. La identificación en abstracto ha supuesto una flagrante y permanente violación a la Constitución y a la Ley, ya que los propietarios de excedentes en forma ilegítima y con el patrocionio de los funcionarios gubernamentales responsables, en el mejor de los casos, han continuado usufructuando las tierras, otros, las han transferido en total fraude legal.

Un aspecto importante a revisar es la vigencia del art. 86 de la Cn. que expresamente establece que "el poder público emana del pueblo" y que los funcionarios del gobierno "son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley" dice la misma disposición; lo cierto es, que los funcionarios del ISTA, en forma arbitraria y permanente, hacen siempre totalmente lo contrario a lo que la ley les manda; habría que revisar también, la responsabilidad penal que esto acarrea y en algún momento, tomar las medidas legales que corresponde a fin de poner término a la impunidad jurídica de los funcionarios.

Al no dárseles cumplimiento a la Ley de transferencia de la propiedad estatal rústica de vocación agropecuaria a favor de los beneficiarios de la reforma agraria, ni tampoco la Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas, entró en vigencia la Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la Reforma Agraria, la cual pretendió cumplir su objetivo, según lo define su art. 1 impulsando la aplicación entre otras, de las leyes mencionadas.

Habría que conocer cuáles mecanismos va a emplear esta ley para lograr sus objetivos. Debe tenerse en cuenta que mucho dependerá de la voluntad política de los funcionarios. Es una buena forma de poner a prueba la vigencia del Estado de Derecho en El Salvador.

IV. En un intento de dar plena validez al derecho a la propiedad privada y a la libre disposición de los bienes, se ha planteado una mezcla confusa de protección a tales derechos:

- Cuando las transferencias de la propiedad se van a hacer a favor de los beneficiarios de la reforma agraria, se pone límite a las áreas a adjudicar; mientras que si la transferencia se va a hacer a terceros, es decir no beneficiarios, la libre disposición es absoluta:

- Los contratos de arrendamiento de tierras deben ser ratificados por el ISTA; lo cual da vigencia a la figura de la cogestión que tanto daño ha causado al sistema cooperativo.

V. El concepto dinámico de cabida definido en el art. 25 y aplicable exclusivamente a los beneficiarios de la reforma agraria, sin una adecuada asistencia técnica, es una negación a la posibilidad real de que los campesinos adquieran capacidad empresarial; no podrán ingresar con las áreas asignadas, ni siquiera a los mercados nacionales ya que seguirán cultivando granos básicos o cultivos de subsistencia muy poco rentables.

VI. En un ánimo de definir mecanismos transparentes de transferencia de las tierras, se regula en el art. 9 que la venta de los inmuebles se realizará en pública subasta; todo el contexto del artículo denota que la regulación está plasmada para que compren otros, pero no los campesinos; no podemos imaginar a un campesino, sometiéndose a todo este procedimiento para comprar, pujando y además constituyéndose en el mejor postor, pasando por la compra de los periódicos de circulación nacional para enterarse de las tierras que están a la venta.

VII. Al hacerse relación en el articulado a la función social de la tierra, se limita ésta al hecho de que estén ociosas; es una ligereza del legislador, o un intento de evadir el tema, pues en aplicación del principio de igualdad ante la ley, al definir un concepto claro de función social, tendrá que ser aplicado a todos los propietarios, no solo a los de la reforma agraria; el concepto fue definido en la Ley Básica de la Reforma Agraria y luego en la Ley de consolidación de la reforma agraria, sin aplicación práctica alguna.

VIII. Hay una clara intención de cambiar la naturaleza de las cooperativas. Inicialmente el D.L. 747 había generado una fuerte inducción hacia los beneficiarios de la reforma agraria al cambio en la naturaleza de las asociaciones cooperativas; en principio hay que valorar si es una

figura que debe rechazarse, lo mejor es proceder a aclarar o definir la naturaleza de las nuevas cooperativas, de otra manera se corre el riesgo de convertir a las asociaciones cooperativas en meros entes económicos, con ánimo de lucro y sin fines sociales, al margen totalmente de los fines que inspiran el cooperativismo.

Expresamente se establece el fomento a asociaciones cooperativas de producción y de servicios múltiples; tácitamente se pretende la desarticulación de la propiedad colectiva y por ende las cooperativas propietarias de tierras.

IX. Al revisar las causales de disolución de las nuevas cooperativas contenidas en la ley, se visualizan graves arbitrariedades por parte de la administración, que en algún momento podrian hasta violentar el derecho de asociación: se disuelven forzosamente "por violaciones a las disposiciones de la presente ley", disposición excesivamente amplia que se presta a las arbitrariedades del administrador, más aún si tomamos en cuenta artículos como los contenidos en las disposiciones finales que en la práctica de otras leyes se han convertido en verdaderas vias por las que el Ejecutivo legisla, hasta reformando la misma ley, a través de instructivos.

X. El art. 23 define regulaciones en cuanto a la vigencia de la seguridad social, que así planteado tiene un serio problema constitucional en cuanto al principio de igualdad ante la ley.

XI. El art. 25, de no tomarse inmediatas medidas crediticias y de asistencia técnica, a más del problema económico que genera, planteará conflicto para el ingreso de nuevos socios a las cooperativas.

XII. El art. 27 debe reformularse para aclarar la confusión en él planteada al establecer que en caso que el precio se pague al contado, el monto adeudado devengará intereses. Es un claro error de digitación; también el inc. 4o. del mismo art. plantea una exclusión a la que no se le da solución.

XII. Es importante y muy positivo el tratamiento que en varias disposiciones se le da a la protección del medio ambiente; no obstante, esas declaraciones formales entran en contradicción con el contexto de la ley que tiende a la parcelación que está considerada como una de las formas más graves de degradar el medio ambiente.

CONCLUSIONES

La ley aprobada tiene evidentes visos de inconstitucionalidad; específicamente su texto contradice el espíritu del legislador constituyente. La interpretación que ha hecho el legislador secundario del inc. 3o. de la Cn es incorrecto, totalmente equivocado; bastará que los Diputados y los redactores de la ley en el Órgano Ejecutivo lean las actas de las sesiones de la Constituyente para que caigan a la cuenta de su error.

En el texto de la ley hay violaciones expresas a los principios de libre disposición de los bienes, de igualdad ante la ley, al derecho de asociación y habrá que revisar la irretroactividad, por lo menos.

La ley es contentiva de muchos beneficios para algunos sujetos de la economía nacional, incluso está totalmente adecuada a las exigencias del Banco Mundial y su matriz de política agraria; el problema es que la ley no contiene ningún beneficio para el campesinado salvadoreño, para los beneficiarios de la reforma agraria.

Debe reconocerse que la Reforma Agraria de 1980 no cumplió las expectativas que se tenían, pero ello debería provocar una seria revisión y análisis de sus causas, para así corregirlas, algunas obviamente tienen que ver con su origen; se pretendió repartir tierra, y se hizo, pero solo eso; una reforma agraria en esas condiciones fracasa en cualquier parte y en cualquier momento.

El libre desarrollo de los beneficiarios de la reforma agraria, a que hace relación el considerando lll de la Ley, no está en quitarle al proceso lo único positivo que tuvo: tierra para el campesino; sino en fortalecerlo con los apoyos que le faltaron a la reforma agraria en su origen, y que todavía sería procedente aportarlos: banca de fomento con créditos oportunos y blandos, una adecuada asistencia técnica, definición técnica de la capacidad de cabida de los inmuebles y en consecuencia el incremento, con la tierra de que dispone el proceso, del número de beneficiarios en plena productividad; pero además recordar que el campesino convertido en empresario, del que hablaron los constituyentes, jamás se obtendrá por decreto; supone además posibilidad de ingreso a los mercados.

Antes de emitir este cuerpo legislativo, el cual puede ser de muy serias consecuencias para el proceso de democratización que vive el país, debió revisarse en forma responsable el marco constitucional que nos rige, así como la realidad existencia del campesino salvadoreño; ello a pesar de los designios del Banco Mundial.

La ley en comento tiene objetivos bien claros, iniciados desde la producción legislativa de 1988:

- La desarticulación de las cooperativas de la reforma agraria.
- La reconcentración selectiva de la tierra rústica, pero ya no con fines productivos agropecuarios, sino para turismo, para zonas francas, para lotificaciones o construcción de residencias.

Sobre ambas aseveraciones hay ya ejemplos concretos en el territorio nacional.

El análisis no se agota con lo anterior; da para mucho más, en cuanto a las consecuencias que traerá para el agro salvadoreño y en cuanto a las medidas que de todo tipo deben tomar los beneficiarios de la reforma agraria, tanto actuales como potenciales, que van desde revisar el concepto de cooperativismo que actualmente se tiene, hasta la necesidad urgente e ineludible de que al concepto de campesino, se vea aparejado el de empresario. Ya no es posible seguirlos viendo como sujetos diferentes.

109

INDICE DE LEGISLACION AGRARIA EN EL SALVADOR PERIODO 1882 A 1996.

1882

1. Ley de extinción de ejidos.
   D.O.No.62, T.12, 14-03-1882.

1924

2. Ley sobre títulos de predios urbanos.
   emitido el 31-03-1924.

1939

3. Ley de Expropiación y de ocupación de Bienes por el Estado.
   D.L.No.33, 25-07-1939; D.O.No.174, T.127, 17-08-1939.

1940 - 1945

4. Ley Agraria
   D.L.No.60, 26-08-1941; D.O.No.66, T.132, 21-03-1942.

5. Ley de Mejoramiento Social, S.A.
   D.L.No.115, 22-12-1942; PUBLICADO EL 04-01-1943.

6. Se Declara Inconstitucional el decreto de Creación de mejoramiento social,S.A.
   D.L.No.70, 02-05-1945; PUBLICADO EL 10-05-1945.

1950 - 1959

7. Ley del Instituto de Colonización Rural.
   D.L.No.112, 09-12-1950; D.O.No.283, T.149, 29-12-1950.

8. Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimiento.
   D.L.No.1051, 03-06-1953.
   D.L.No.469, 21-12-1971.

1960 - 1969

9. Ley de Fomento Agropecuario.
   D.L.No.522, 27-11-1961; D.O.No.239, T.193, 27-12-61.

10. Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.
    D.L.No.560, 25-11-1969; D.O.No.229, T.225, 09-12-69.

1970 - 1979

11. Ley de Riego y Avenamiento
D.L.No.153, 11-11-1970; D.O.No.213, T.229, 23-11-70.

12. Ley Forestal
D.L.No.268, 08-02-1973; D.O.No.50, T.238, 13-03-73.

13. Ley de la Asociación de Ganaderos de El Salvador.
D.L.No.531, 24-01-1974; D.O.No.20, T.242, 30-01-74.

14. Ley de Arrendamiento de Tierras
D.L.No.125, 01-11-1974; D.O.No.212, T.245, 13-11-74.

15. Crease la Comisión Nacional de Transformación Agraria.
D.L.No.24, 20-03-1975; D.O.No.56, T.246, 21-03-75.

16. Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria D.L.No.302, 20-06-1975; D.O.No.120, T.247, 30-06-75.

17. Reglamento General de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.
D.L.No.1, 05-01-1976; D.O.No.1, T.250, 05-01-76.

18. Crease el primer Proyecto de Transformación Agraria como una zona de Desarrollo Integral en la que el Instituto de Transformación Agraria, en coordinación con otras entidades del Estado, Inicie la ejecució del Proceso de Transformación Agraria del País, de conformidad a lo que establece la ley de creación de la misma. D.L.No.31, 29-06-1976; D.O.No.121, T.251, 30-06-76.

19. Reglamento Especial de Parcelaciones Comerciales.
S/N; D.O.No.25, T.258, 06-02-78.

20. Ley de la Corporación Financiera de Tierras Agrícolas.
D.L.No.129, 06-02-1979; D.O.No.40, T.262, 27-02-79.

21. Ley de arrendamientos de tierras agrícolas.
D.L.No.157, 27-03-1979; D.O.No.81, T.263, 04-05-79.

22. Proclama de la Fuerza Armanda de la República de El Salvador.
Emitida el 15-10-79.

23. Decreto No. 1 de la Junta Revolucionaria de Gobierno Asumiendo poderes legislativo y Ejecutivo, separando de sus cargos a funcionarios públicos, reconociendo la vigencia de la Constitución de 1962.
D.L.No.1, 15-10-1979; D.O.No.191, T.265, 15-10-79.

24. Interpretación autentica del deccreto No.1, de la Junta Revolucionaria de Gobierno. D.No.7.PUBLICADO D.O.191, T.265, 15-10-79.

25. Toda persona natural o jurídica propietaria o poseedora de más de 100 hectáreas de Tierras en una o varios inmuebles rústicos en conjunto en el territorio nacional, no podrán transferir su dominio, ni grabarlos con hipotecas o usufructo mientras no entre en vigencia la Ley de la Reforma Agraria.
D.L.No.43, 07-12-1979; D.O.No.228, T.265, 07-12-79.

26. Reglamento General de la Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas.
D.L.No.61, 09-10-1979; D.O.No.198, T.265, 24-10-79.

27. Nuevos precios máximos anuales a los arrendamiento de tierras agrícolas.
D.L.No.44, 11-12-1979; D.O.No.230, T.265, 11-12-79.

1980

28. Ampliase el D.No.1, de la Junta Revolucionaria de Gobierno.
D.L.No.114, 08-02-1980.

29. Ley básica de la Reforma Agraria
D.L.No.153, 05-03-1980; D.O.No.46, T.266, 05-03-80.
D.L.No.222, 12-05-1980; D.O.No.79, T.267, 12-05-80.
D.L.No.667, 28-04-1981; D.O.No.87, T.271, 04-05-81.

30. El remanente de los recursos que generaron bonos por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria de acuerdo al D.L.No.33, 29-06-76, se destinará al financiamiento que demande el proceso de reforma agaraia. Crease el programa de operaciones de las tierras afectadas.
D.L.No.209, 28-04-1980; D.O.No.78, T.267, 28-04-80.

31. Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos.
D.L.No.207, 28-04-1980; D.O.No.78, T.267, 28-04-80.

32. Ley especial de emisión de Bonos de Reforma Agraria.
D.L.No.220, 09-05-1980; D.O.No.86, T.267, 09-05-80.
D.L.No.958, 28-04-1988; D.O.No.79, T.299, 29-04-88.

33. Ley especial de asociaciones agropecuarias.
D.L.No.221, 09-05-1980; D.O.No.86, T.267, 09-05-80.

34. Medidas necesarias para las personas que no deseen hacer uso del derecho de Reserva de Conformidad con los artículos 4,6, 7 de la Ley Básica de Reforma Agraria.
D.L.No.256, 29-05-1980; D.O.No.103, T.267, 03-06-80.

35. Reglamento de la Ley Especial de Emisión de Bonos de La Reforma AGraria.
D.L.No.33, 17-06-1980; D.O.No.113, T.267, 17-06-80.

36. Podrán obtender créditos a la producción las Asociaciones cooperativas, agropecuarias, Asociaciones comunitarias, campesinas y demás organizaciones de Asociaciones Agropecuarias inscritas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
D.L.No.378, 01-09-1980; D.O.No.173, T.268, 16-09-80.

37. Interpretación auténtica del artículo 3 de la Ley Básica de Reforma Agraria.
D.L.No.451, 29-10-1980; D.O.No.204, T.269, 29-10-80.

38. Apruebase Texto "Bonos de Reforma Agraria".
D.L.No.1070, 19-05-1980; D.O.No.205, T.269, 30-10-80.

39. Interpretación auténtica de la Ley Básica de la Reforma Agraria.
D.L.No.473, 11-11-1980; D.O.No.212, T.269, 11-11-80.

40. Ley de creación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, FINATA.
D.L.No.525, 11-12-1980; D.O.No.234, T.269, 11-12-80.

41. Reglamento para la aplicación de la Ley para la Afectación de traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus cultivadores directos.
D.L.No.71, 22-12-1980; D.O.No.241, T.269, 22-12-80.

1981

42. Reservación de inmuebles que haya adquirido o que adquiera las areas que sean necesarias para el establecimiento de Servicios públicos vitales y otros.
D.L.No.761, 23-07-1981; D.O.No.144, T.272, 10-08-81.

43. Tabla de amortización de los bonos de la Reforma Agraria.
A.E.No.772, 13-08-1981; D.O.No.157, T.272, 27-08-81.

44. Ley especial de emisión de bonos de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas.
D.L.No.788, 28-08-1981; D.O.No.158, T.272, 28-08-81.

45. Ley para la adjudicación de tierras adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria con anterioridad a la Ley Básica de Reforma Agraria.
D.L.No.842, 28-10-1981; D.O.No.198, T.273, 28-10-81.

46. Aprobación de textos de los bonos definitivos de la financiera de Tierras Agrícolas y fijación de su fecha de emisión 13-11-1981.
A.E.No.1030-BIS, 13-11-1981; D.O.No.17, T.274, 26-01-82.

47. Reglamento de la ley Especial de Emisión de Bonos de FINATA.
D.E.No.109, 04-11-1981; D.O.No.202, T.274, 23-08-82.

112

1982

48. Reglamento Regulador de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias.
D.L.No.124, 19-01-1982; D.O.No.15, T.274, 22-01-82.

49. Ley especial de asociaciones agropecuarias.
D.L.No.221, 9-05-1980.

1983

50. Prórroga del Plazo Establecido en el inciso 2 del artículo 9 de la Ley para la afectación y traspaso de tierras Agrícolas a favor de sus cultivadores directos.
D.L.No.171, 03-03-1983; D.O.No.44, T.278, 03-03-83.

51. Ley de emisión de bonos agrarios de compensación Financiera de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas.
D.L.No.354, 01-12-1983; D.O.No.228, T.281, 08-12-83.
D.L.No.191, 07-09-1984; D.O.No.170, T.284, 12-09-84.

52. Prórroga de la Ley para la Afectación de Traspaso de Tierras Agrícolas.
D.L.No.16, 27-12-1983; D.O.No.241, T.281, 27-12-83.

1984

53. Autorizase al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, reservar a favor del Ministerio de Agrícultura y Ganadería las Areas de Terreno y propiedades adquiridas en diferentes zonas del país.
D.E.No.60, 02-05-1983; D.O.No.9, T.282, 12-01-84.

54. Ampliase la emisión original de Bonos de Reforma Agraria.
A.E.No.723, 23-08-1984; D.O.No.170, T.284, 12-09-84.

1986

55. Autorizase al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria Para Reservar a favor del Ministerio de Agrícultura y ganadería diferentes áreas de terrenos en las propiedades adquiridas en distitnos lugares del país.
D.E.No.35, 21-05-1986; D.O.No.91, T.291, 21-05-86.

56. Ley General de Asociaciones Cooperativas.
D.L.No.339, 06-05-1986; D.O.No.86, T.291, 14-05-86.

57. Ley Definitoria de Campesino y agricultor en pequeño.
D.L.No.513, 13-11-1986; D.O.No.215, T.293, 18-11-86.

13

1987

58. Ley de Transferencia Voluntaria de tierras con vocación agropecuaria.
D.L.No.839, 03-12-1987; D.O.No.234, T.297, 18-12-87.
D.L.No.951, 26-04-1988; D.O.No.84, T.299, 06-05-88.

59. Ley de Creación del comité de organizaciones campesinas.
D.L.No.840, 03-12-1987; D.O.No.234, T.297, 18-12-87.

1988

60. Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas.
D.L.No.895, 18-02-1988; D.O.No.40, T.298, 26-02-88.

61. Ley de Transferencia de propiedades rústicas con vocación agropecuaria a favor de los beneficiarios de la Reforma Agraria.
D.L.No.896, 18-02-1988; D.O.No.40, T.298, 26-02-88.

62. Se acepta por un valor nominal, los bonos emitidos de conformidad con la Ley Especial de Emisión de Bonos de la Reforma Agraria para pago de obligaciones fiscales que se encuentren en mora, así también, los bonos emitidos con la Ley Especial de Bonos de FINATA.
D.L.No.959, 28-04-1988; D.O.No.85, T.299, 09-05-88.

1989

63. Sentencia de la Sala de los Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, declarando inconstitucional los artículos 37, 38 de la Ley de Creación del ISTA.
D.0.No.34, T.302, 17-02-89.

64. Sentencia de la Sala de los constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por la cual declara Inconstitucionales los artículos 1,2 y 3 del D.L.No.340, que contiene la Ley del Comité de organización Campesina.
D.O.No.175, T.304, 22-09-89.

65. Decreto que deroga las disposiciones legales que contengan exenciones relativas a derechos, gravámenes, tasas e impuestos a la importación.
D.L.No.385, 30-11-1989; D.O.No.227, T.305, 07-12-89.

66. Ley de Fomento Avícola.
D.L.No.471, 24-11-1961; D.O.No.233, T.193, 19-12-61.

67. Ley de Fomento y Desarrollo Ganadero
D.L.No.219, 25-09-1984; D.O.No.182, T.284, 28-09-84.

1991

68. Ley especial para la transferencia de inmuebles e inscripción de títulos de propiedad expedidos por el ISTA.
D.L.No.678, 09-01-1991; D.O.No.27, T.310, 08-02-91.

69. Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural.
D.L.No.713, 20-02-1991; D.O.No.43, T.310, 04-03-91.
D.L.No.226, 21-12-1994; D.O.No.239, T.325, 23-12-94.

70. Autorización para emisión de bonos hasta por 150 millones, que se utilizarán para adquisición de inmuebles no afectados por la ley básica de Reforma Agraria.
D.L.No.756, 19-04-1991; D.O.No.104, T.311 07-06-91.

71. Reglamento de la Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural.
D.L.No.41, 09-09-1991; D.O.No.171, T.312 16-09-91.

72. Ley del Régimen Especial de dominio de las Tierras Comprendidas en la Reforma Agraria.
D.L.No.747, 12-04-1991; D.O.No.82, T.311 07-05-91.

73. Interpretación Auténtica del artículo 1 de la Ley Especial para la Transferencia de Inmuebles e Inscripción de Títulos de Propiedad Expedidos por el ISTA.
D.L.No.106, 14-11-1991; D.O.No.228, T.313, 05-12-91.

1992

74. Reglamento de la Ley del Régimen Especial de Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria.
D.E.No.63, 18-12-1991; D.O.No.10, T.314, 17-01-92.

75. Ley para la Rehabilitación de los sectores productivos, directamente afectados por el conflicto. D. No. 292, 23-07-92; D.L. No. 142, T.316.

76. Facultase al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria para que transfiera en propiedad las parcelaciones respectivas a sus actuales poseedores.
D.L.No.366, 12-11-1992; D.O.No.225, T.317, 07-12-92.

77. Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola.
D.L.No.385, 26-11-1992; D.O.No.230, T.317, 14-12-92.
D.L.No.630, 25-08-1993; D.O.No.169, T.320, 10-09-93.

1993

78. Creación de la Unidad Ejecutiva del Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral.
D.L.No.590, 19-06-1992; D.O.No.1, T.318, 04-01-93.

79. Ley de Creación del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal.
D.L.No.462, 11-02-1993; D.O.No.46, T.318, 08-03-93.

1994

80. Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola.
D.L.No.126, 01-09-94; D.O.No.179, T.324, 20-09-94.
D.L.No.306, 23-03-95; D.O.No.69 , T.327, 07-04-95.
D.L.No.417, 27-07-95; D.O.No.141, T.328, 29-07-95.
D.L.No.480, 19-10-95; D.O.No.199, T.329, 27-10-95.
D.L.No.610, 25-01-95; D.O.No.21 , T.330, 31-01-96.

81. Ley Especial para la Protección de la Propiedad y la Comercialización del Café.
D.L.No.138, 22-09-94; D.O.No.180, T.324, 29-09-94.

82. Ley Transitoria Para la agilización del Programa de Transferencia de tierras.
D.L.No.150, 11-10-94; D.O.No.201, T.325, 31-10-94.
D.L.No.479, 10-10-95; D.O.No.199, T.329, 27-10-95.
D.L.No.609, 25-01-99; D.O.No. 21, T.330, 31-01-96.

83. Ley de Disolución y Liquidación de FINATA.
D.L.No.225, 21-12-94; D.O.No.239, T.325, 23-12-94.
D.L.No.258, 15-02-95; D.O.No.41 , T.326, 28-02-95.

84. Ley de Conservación de la Vida Silvestre.
D.L.No.844, 14-04-94; D.O.No.96 , T.323, 25-05-94.

85. Ley del Fondo Ambiental de El Salvador.
D.L.No.23 , 16-06-94; D.O.No.120, T.323, 29-06-94.

Ley transitoria para la agilización, la Titulación de inmuebles rústicos comprendidos dentro del progrmaa de Transferencia de tierras. D.L. nO. 9, 19-05-94, D.O. No. 324, 04-7-94

1995

86. Reformas al Reglamento Regulador de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias.
D.L.No.14, 28-02-95; D.O.No.57 , T.326, 22-03-95.

87. Ley del Régimen Especial y Transitorio de la Promesa de Venta dentro del Programa de Transferencia de Tierras.
D.L.No.290, 09-03-95; D.O.No.63 , T.326, 30-03-95.
D.L.No.478, 19-10-95; D.O.No.199, T.329, 27-10-95.

88. Ley de Sanidad Vegetal y Animal.
D.L.No.524, 30-11-95; D.O.No.239, T.329, 18-12-95.

89. Normas Opcionales para la adquisición y venta de bienes e insumos agropecuarios y entidades públicas en el mercado Bursátil. D.L. No. 605, 25-01-96 D.O. No. 23, T. 330, 02-02-96

90. Ley de Apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario D.L. 698, 09-05-1996

91. Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria, D.L. No. 699, 09-05-1996

92. Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedades de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, D.L. No. 719, 30-05-1996

MARCO CONSTITUCIONAL

93. Título V - Orden Económico, de la Constitución de 1983.

PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DE UN TITULO SUPLETORIO

DIAS

SOLICITUD

RESOLUCION

ADMISION

AGREGACION DE DOCUMENTOS

ORDEN Y SEÑALAMIENTO INSPECCION

ORDEN DE CITA A COLINDANTES

ORDEN Y SENALMAIENTO DE TESTIGOS

ORDEN DE PUBLICAR EDICTO

ORDEN DE SOLICITAR INFORM CATASTRAL

1

ACORDAR DECLARACION TESTIGOS

NOTIFICACION AL SOLICITANTE

ENTREGAR CITAS DE COLINDANTES

SACAR FIRMA DE SOLICITANTE PARA NOTIFICACION R.F.

SE MANDA A PUBLICAR EL EDICTO

SE SOLICITA DENOMINACION CATASTRAL AL IGN

5 días

3

PUBLICACION DEL EDICTO

9

8 días

PRACTICA DE INSPECCION

DECLARACION DE TESTIGOS

10

R E S O L U C I O N F I N A L

NOTIFICACION AL SOLICITANTE

NOTIFICACION AL BANCO DE TIERRAS

AGREGAR FORMATOS

CERTIFICACION DE INSPECCION Y RESOLUCION

PRESENTACION AL REGISTRO

11

5 días

INSCRIPCION

BEST AVAILABLE COPY

118