



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES

Derechos de Propiedad Inmueble en Guatemala

Diagnóstico preparado para
Instituto Libertad y Democracia

Guatemala, 27 de mayo 2005
Primer Borrador

Índice

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE LA TIERRA..... | 5 |
| 1.1. | Época Prehispánica..... | 6 |
| 1.2. | Época Colonial | 6 |
| 1.3. | Época Republicana | 7 |
| 1.4. | Revolución Liberal | 8 |
| 1.5. | Evolución de la doctrina constitucional de los derechos de propiedad de 1944 a la fecha..... | 10 |
| 1.5.1. | La Revolución de 1944..... | 10 |
| 1.5.2. | La Liberación Nacional | 10 |
| 1.5.3. | De 1965 a la actualidad | 11 |
| 1.6. | Reforma Agraria..... | 11 |
| 1.6.1. | El Preámbulo de la Reforma Agraria | 13 |
| 1.6.2. | La Reforma Agraria: El Decreto 900 | 14 |
| 1.6.3. | El Estatuto Agrario: 1954-1962..... | 15 |
| 1.6.4. | Ley de Transformación Agraria: 1962-1985..... | 15 |
| 1.6.5. | Era Democrática | 16 |
| 1.6.6. | Impacto de la intervención del gobierno | 18 |
| 1.6.7. | Reflexiones en torno al proceso..... | 21 |
| 1.7. | Evolución de los Registros de la Propiedad Inmueble | 23 |
| 1.7.1. | Evolución Histórica | 23 |
| 1.7.2. | Evolución Reciente..... | 25 |
| 2. | LA PROPIEDAD INMUEBLE CONTEMPORÁNEA | 28 |
| 2.1. | Legislación | 28 |
| 2.1.1. | De los bienes..... | 29 |
| 2.1.2. | Tipos de propiedad inmueble | 31 |
| 2.1.3. | Tipos de propiedad | 32 |
| 2.1.4. | Adquisición de la propiedad de los bienes inmuebles..... | 33 |
| 2.1.5. | Comentarios analíticos a la legislación vigente..... | 35 |
| 2.1.6. | Garantías y límites constitucionales a los derechos de propiedad..... | 37 |
| 2.1.7. | Iniciativas legales en el Congreso | 41 |
| 2.2. | Documentos-eje de la discusión política actual..... | 45 |
| 2.2.1. | Acuerdos de Paz | 46 |
| 2.2.2. | Agenda Nacional Compartida | 53 |
| 2.2.3. | Acuerdo Político Marzo 2005..... | 54 |
| 2.3. | Marco institucional..... | 54 |
| 2.3.1. | PROTIERRA: Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra..... | 54 |
| 2.3.2. | FONTIERRAS: Fondo de Tierras | 56 |
| 2.3.3. | CONTIERRA: Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra | 62 |
| 2.3.4. | RGP: Registro General de la Propiedad | 64 |
| 2.3.5. | La Secretaría de Asuntos Agrarios | 66 |
| 2.3.6. | La Unidad Técnico Jurídica..... | 68 |
| 2.3.7. | CONADEA..... | 69 |
| 2.3.8. | OCRET | 70 |
| 2.3.9. | Coordinación y Evaluación: Reto Pendiente | 70 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 2.4. | Propiedad urbana y propiedad rural | 73 |
| 2.4.1. | Urbano: la definición | 73 |
| 2.4.2. | Historia | 74 |
| 2.4.3. | Diagnóstico | 77 |
| 2.4.4. | Competencias Institucionales | 87 |
| 2.4.5. | Mercado hipotecario | 97 |
| 2.5. | Los indígenas y los derechos de propiedad inmueble | 100 |
| 2.5.1. | Breve caracterización de los indígenas guatemaltecos | 100 |
| 2.5.2. | Legislación relevante en materia de derechos de propiedad inmueble y las comunidades indígenas | 104 |
| 2.5.3. | La propiedad en el derecho indígena | 105 |
| 2.6. | Planes y programas. Resultados obtenidos | 111 |
| 2.6.1. | FONATIERRA | 111 |
| 2.6.2. | CONTIERRA | 111 |
| 2.6.3. | RIC: Programa Nacional de Registros de Información Catastral | 113 |
| 2.6.4. | Inversión privada en vivienda | 114 |
| 3. | CONCLUSIONES | 117 |
| 3.1. | Punto de visto de los autores | 117 |
| 3.2. | Puntos de visto de otros expertos | 120 |
| 3.2.1. | Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar | 120 |
| 3.2.2. | Lic. Rodolfo Rohrmoser Valdeavellano | 123 |
| 4. | ANEXO I. MARCO LEGAL NACIONAL DE REFERENCIA EN EL TEMA DE PROPIEDAD DE LA TIERRA | 125 |
| 5. | ANEXO II. PROCESO EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD | 128 |
| 5.1. | Títulos Inscribibles | 128 |
| 5.2. | Efectos del Registro | 128 |
| 5.3. | Trámites | 129 |
| 5.3.1. | Para Adquisición e Inscripción de Bienes | 129 |
| 5.3.2. | Para Obtención de Concesiones | 130 |
| 5.3.3. | Para la Titulación Supletoria | 131 |
| 6. | ANEXO III. BIBLIOGRAFÍA | 133 |
| 7. | ANEXO IV. LISTA DE EXPERTOS | 136 |
| 8. | ANEXO V. LISTA DE INSTITUCIONES RELEVANTES | 137 |
| 8.1. | Instituciones gubernamentales | 137 |
| 8.2. | Instituciones de investigación | 137 |
| 8.3. | Organizaciones sociales | 137 |

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE LA TIERRA

Hacer un resumen histórico de la evolución del tema de propiedad es una cuestión por demás difícil, ya sea que se haga en cinco páginas o en cinco mil. El tema de la propiedad, al igual que el tema indígena y el tributario, es uno de los problemas con profundas raíces históricas en Guatemala. Antes de entrar en una exposición más detallada de los principales periodos históricos del país, es mejor dejar que otros hablen, sobre todo cuando estos otros han recorrido ya el difícil camino de caracterizar la evolución de la propiedad desde una perspectiva histórica. El siguiente recuadro muestra una de esas opiniones.

Cuadro 1

La Propiedad en Guatemala: Evolución Histórica

La historia del país está flagrada del tema de la propiedad y en perjuicio de la población indígena. A principios de la colonia, las políticas de concentración forzosa de población (las congregaciones) y del tributo eran el principal mecanismo usado por los terratenientes para garantizar sus tierras y servir a la corona española. En 1542 el edicto real (las reformas de *Bourbon*) estableció que las tierras y los indígenas pertenecían a la corona española, lo que fue aprovechado por las “castas” (mezcla entre españoles y población local) entre 1542 y 1680 para obtener tierra mayormente en el lado sur y centro del país. Contando con abogados y comunidades indefensas, los criollos se apropiaron de propiedades indígenas en un contexto de crisis demográfica que redujo a la población indígena en un 86% por causa de exportaciones de mano de obra y sobre todo por las enfermedades del viejo mundo – “las tropas de asalto de la colonización”. La crisis demográfica aminoró la conflictividad agraria *per se*, obstaculizando cualquier competencia profunda sobre el recurso tierra entre población indígena y no indígena. Con la recuperación demográfica indígena entre 1680 y 1800 y la diferenciación política de las castas entre criollos y ladinos, se instala una fuerte competencia entre ladinos e indígenas para los vastos territorios de propiedad indígena.

Después de la independencia (1821), el gobierno nacional animó la propiedad privada como el principal sistema de tenencia de la tierra, lo que fue otro momento para que los indígenas sin abogados ni títulos oficiales perdieran sus tierras en el proyecto republicano ejecutados por los ladinos en el interior del país. En 1871 la revolución liberal, con la producción del café, insertó al país en el Mercado mundial e incrementó el despojo de tierras indígenas. En esa revolución las comunidades indígenas perdieron el 50% de sus tierras (Grunberg, 2003). Las grandes fincas de café y cardamomo, fomentados en esa época, para 1912 constituían el 42% de la tierra de Alta Verapaz, todas en manos de inversionistas alemanes. Para completar la sistemática expropiación de tierra indígena, en 1931 el gobierno de Ubico dictó la Ley de la Vagancia, mediante el cual todos los indígenas con insuficiente tierra tenían que trabajar, sin pago, 150 días para los terratenientes. De esta manera, para 1950, el 72% de la tierra estaba concentrada en el 2% de las propiedades, las cuales eran áreas de producción de banano, café y ganadería.

Fuente: URL, Bases para la Evaluación de la Legalización de Tierras en Guatemala, Guatemala: 2004

1.1. Época Prehispánica

La manera más directa de entender la propiedad en esta época es reconociendo que “no está suficientemente estudiado si se trataba de formas de ocupación bajo un régimen de propiedad o únicamente de un usufructo permanente”¹. Esta reflexión se debe a que se conoce que bien que en aquellos tiempos eran los gobernantes los encargados de distribuir la tierra de manera que se garantizara una producción adecuada de alimentos para la población. Dado el patrón de asentamientos disperso, la población no sólo cultivaba la tierra a su disposición sino también la defendían como si fuese propia.

1.2. Época Colonial

La evolución de la propiedad durante este período no puede entenderse en su justa dimensión si no se trae a colación la Bula Papal Inter Caeteras de 1493. Mediante esta disposición la Iglesia Católica cedió a los conquistadores todos los derechos de propiedad (sobre la tierra, recursos naturales y riquezas) a la Real Corona de Castilla. De esa cuenta, nadie podía apropiarse de nada en el Nuevo Mundo si no era con el consentimiento de la Corona. Mediante la conquista militar y la esclavitud la Corona procedió a destruir las antiguas instituciones y costumbres que gobernaban a la población nativa de América.

La prohibición de la esclavitud en 1530 dio lugar al surgimiento de la encomienda, mecanismo bajo el cual los conquistadores se repartían a la población indígena, la cual, en un país como Guatemala, donde no había mayores riquezas minerales, era la fuente directa para apropiarse de la riqueza natural de las nuevas tierras. Sin embargo, al recibir una encomienda no se recibía en propiedad la tierra en la cual estaban asentados esos indios.

La encomienda obligaba a un grupo de indígenas a trabajar en lo que dispusiera su señor. Las Leyes Nuevas dispusieron una reorganización territorial y humana, ordenando administrativamente las nuevas tierras bajo autoridades nombradas por la Corona. De esta cuenta la población indígena fue reducida a Pueblos de Indios, se impuso el tributo real a los indígenas y se les obligó a participar en los repartimientos de trabajo, figura bajo la cual éstos estaban obligados a trabajar de manera forzosa para los españoles.

En lo que se refiere a la tierra, lo que funcionó originalmente fue el reparto de tierras en peonías y caballerías, de acuerdo al grado militar del beneficiario. La lógica de esta figura era facilitar la colonización. Después de esta figura surgió la merced real de tierras, figura bajo la cual el beneficiario obtenía cuatro caballerías de tierra a cambio de que las cultivase inmediatamente y con el compromiso de no venderla o traspasarla dentro de los primeros cuatro años. Ya para 1591 el proceso de colonización empezaba a causar los primeros problemas a la Corona, mediante dos Cédulas Reales de ese año la Corona exigió que se le devolviesen todas aquellas tierras que hubiesen sido entregadas sin justos y verdaderos títulos. La tierra entregada bajo estas

¹ Palma, G., A.Taracena y E. Baumeister. Cambios en la Tenencia de la Tierra: Tendencias Históricas. PNUD: Guatemala 2004, p.12

formas fue de tamaño pequeño o mediano, destinadas para la subsistencia del beneficiario, salvo las que estaban localizadas en la periferia de las ciudades, las cuales se dedicaban a abastecer el mercado urbano.

En el caso de los indígenas, para garantizar su subsistencia y generar una capacidad para pagar sus tributos, la Corona decidió a los Pueblos de Indios los ejidos. Los ejidos eran propiedades comunales donde la población se dedicaba a siembras comunes, crianza de ganado y obtención de leña. La tierra que recibían los indígenas bajo este concepto no podía ser vendida, cambiada o cedida, el arrendamiento sí era permitido.

La legislación agraria de aquella época permitía, a cualquier individuo o Pueblo de Indios, denunciar tierras baldías con la intención de apropiárselas mediante los mecanismos que establecía la ley. En el caso de los Pueblos de Indios, estas tierras pasaban a ser tierras comunales. Es importante tomar en cuenta que las comunidades indígenas tenían, a través de esta figura, una manera de frenar el avance de la propiedad individual de los peninsulares, con lo cual disminuían la probabilidad que éstos últimos exigieran el trabajo forzoso de los indígenas en sus propiedades. Además, la ley liberaba a los indígenas de esta obligación cuando la propiedad de los peninsulares se encontrará muy alejada de las poblaciones.

1.3. Época Republicana

La primera Constitución de Guatemala, promulgada en 1825, garantizaba la “inviolabilidad de todas las propiedades, el uso libre de los bienes de todos los habitantes y corporaciones y la justa indemnización de aquellas cuyo sacrificio exija en grave urgencia la necesidad pública legal y previamente justificada, garantizándose también previamente”. Posteriormente, mediante la Declaración de los Derechos del Estado y sus Habitantes, de 1839, se establece que “el gobierno del Estado es instituido para asegurar a todos sus habitantes el goce de sus derechos, entre los cuales se encuentran principalmente la vida, el honor, la propiedad...”

Dentro de esta nueva lógica, en 1825 la Asamblea Constitucional determinó que, debido al número limitado de propietarios y al poco incentivo que había para labrar la tierra, era necesario que los terrenos baldíos pasasen a un régimen de plena propiedad. La disposición en cuestión no contemplaba dentro de los baldíos a las tierras ejidales y comunales de los Pueblos de Indios. Es más, la misma disposición establecía que estos últimos tendrían el privilegio de denuncia de baldíos cuando no tuvieran tierra suficiente. Más tarde, en 1831, se reguló todo lo referente a la extensión máxima de la denuncia y los plazos para adquirir los títulos respectivos.

El Censo Enfitéutico fue otra de las modalidades que se utilizaron durante los albores de la vida republicana para reducir a propiedad privada la tierra. Mediante esta figura se otorgaba el usufructo de la propiedad a cambio de pagar una suma cada año. Los derechos adquiridos bajo esta modalidad eran heredables y susceptibles de traspasar o ceder.

En 1836 se autoriza a los Pueblos de Indios a vender sus tierras en ejidos o tierras comunales. Durante ese mismo año se establece que en lo sucesivo el gobierno no podría conceder terrenos para ejidos a ningún Pueblo de Indios. Esta ley duró menos de un año y a finales de 1837 se da marcha atrás en lo dispuesto. La nueva administración política conservadora, liderada por Rafael Carrera, basó su política agraria en el reestablecimiento de muchas de las leyes de tiempos coloniales.

1.4. Revolución Liberal

El régimen conservador de Rafael Carrera termina en 1871, cuando su gobierno es depuesto por el movimiento liberal liderado por Justo Rufino Barrios y Miguel García Granados. Dicho movimiento tenía por consigna el desarrollo de Guatemala mediante la agricultura de exportación, el desarrollo del cultivo del café principalmente. Dicho objetivo no podía alcanzarse sin introducir cambios sustanciales en la forma en que se hacía gobierno. De esa cuenta se reformaron casi todas las políticas públicas existentes y se abrió campo para nuevas competencias gubernamentales que antes no se habían utilizado antes.

La Constitución Política promulgada durante el régimen de Barrios, que se mantuvo vigente, con cambios menores, hasta el derrocamiento de Ubico en 1944, establecía que “la propiedad es inviolable y no será objeto de confiscación. Sólo por casos de utilidad y necesidad pública legalmente comprobadas, procederá decretar su expropiación, pero el dueño recibirá su justo valor en moneda efectiva, antes que la propiedad sea ocupada. En caso de guerra la indemnización puede no ser previa. En ningún caso será intervenida o secuestrada la propiedad por causa de delitos políticos. Los latifundios cuyos rendimientos no sea adecuado a su extensión y condiciones, serán objeto de un sistema particular de imposición fiscal”.

Estas disposiciones constitucionales básicamente mantienen los principios doctrinarios introducidos durante la Independencia. Sin embargo, es interesante notar que se introduce, por vez, primera, como parte de las funciones gubernamentales, la regulación de los latifundios. Elemento que se tornará en una constante a lo largo de la historia de la propiedad rural en Guatemala y los intentos de reforma y transformación agraria. Aunque fue poco lo que se hizo en dicha materia durante los gobiernos liberales, de 1871 a 1944, lo del sistema de imposición fiscal fue el tema que más les preocupó a lo largo de los años. Aunque no se hizo énfasis en lo de gravar especialmente a los latifundios, sí se desarrolló un sistema incipiente de imposición a la tierra (propiedad inmueble).

El nuevo régimen liberal estaba hondamente preocupado por lograr el desarrollo del país, lo cual pasaba, inexorablemente, por el desarrollo de la agricultura del país. Para lograr esto era necesario generar un nuevo interés por la tierra. Como parte de esta estrategia, una de las primeras medidas destinadas a rescatar el valor de las propiedades fue prohibir la imposición de censos, hipotecas, servidumbres o cualquier otro gravamen sobre fincas rústicas, si antes no se demostraba que estas propiedades estaban solventes. Otra de las medidas fue la derogación de las leyes que gravaban el Censo y el

arrendamiento de largo plazo con un cargo del 5%. Adicionalmente, en un acto que se convirtió en la constante a lo largo de los gobiernos liberales, la administración de Justo Rufino Barrios ordeno la concesión de lotes, de una a cinco caballerías, en vastas zonas del sur-occidente del país.

La Revolución Liberal, a diferencia de los gobiernos anteriores, puso énfasis en la adjudicación de tierras mediante la propiedad privada individual. Esta concepción chocó de frente con la propiedad comunal de los Pueblos de Indios, al punto que el nuevo gobierno denunciaba como un problema la escasa productividad de las tierras comunales. Al punto que un Acuerdo Presidencial se dice que era conveniente para el país que dichos terrenos pasaran a manos de empresarios que los exploten.

En 1877 se elimina el Censo Enfitéutico de la legislación del país y se procede a privatizar las propiedades bajo tal figura. Las razones de tal modificación se encuentran en el deseo de facilitar la movilización de la propiedad inmueble y el desarrollo del crédito hipotecario. El Censo no generaba los incentivos adecuados para que los usufructuarios hicieran las inversiones de capital que requería el café. Las tierras que pasaban a manos privadas tenían la obligación de ser registradas debidamente en el registro correspondiente.

La introducción del café, y la necesidad de generar un esquema de propiedad de la tierra que generara los incentivos adecuados para su cultivo, llevaron a la gradual desarticulación de la propiedad comunal de los Pueblos de Indios. Paulatinamente los indígenas fueron transformando sus tierras comunales en propiedad privada, lo que, en razón de la nueva visión del desarrollo, significaba mayor certeza jurídica sobre los derechos de propiedad. La Ley Agraria de 1894 estableció diferentes mecanismos para acceder a la tierra baldía y estableció límites a la cantidad de tierra que una persona en lo individual podía tener dentro de las tierras ejidales.

Otro de los frentes que abrió la Revolución Liberal fue la consolidación de los Bienes de las Manos Muertas. Estos bienes eran los que estaban en poder de la Iglesia Católica y que, a juicio de los liberales, no estaban siendo explotados adecuadamente ya que estaban fuera de las transacciones inmobiliarias. Por tanto, se declaró de urgencia la desamortización de la propiedad de la Iglesia Católica. No sólo la Iglesia fue expropiada durante el proceso, las tierras comunales de los Pueblos de Indios en regiones cafetaleras siguieron, bajo otras figuras, el mismo camino.

En general, para la Reforma Liberal, el indígena no necesitaba de grandes cantidades de tierra para su subsistencia y además se sospechaba que no era suficientemente responsable para ejercer la propiedad. Ideas que, sumadas a la creciente necesidad de tierras para expandir la caficultura, llevaron a que los indígenas perdieran mucha de la tierra que antes tenían, y sobre la cual ejercían la propiedad de acuerdo a sus costumbres.

Un cambio fundamental en la política agraria, por las consecuencias que iba a tener después, especialmente durante la reforma agraria de 1954, fue la concesión de tierras a la United Fruit Company y a la International Railroads of Central America durante el gobierno de Estrada Cabrera. Entre 1902 y 1908 estas compañías recibieron del gobierno más de 135,000 hectáreas de extensión en distintos lugares del país, especialmente en Izabal. Las grandes extensiones de tierra en manos de la United Fruit Company y el monopolio de

la International Railroads fueron dos de los principales detonantes de la política agraria económica de la administración de Arbenz: la Reforma Agraria y la construcción de la carretera al Atlántico.

Otro hecho digno de mención fue el Decreto 747 de 1919, mediante el cual se ordenaba poner bajo la inmediata y absoluta intervención del gobierno todos los bienes, derechos y acciones existentes en el territorio guatemalteco que pertenecieran a ciudadanos alemanes que estuvieran en ese momento en Alemania. Un trato similar se le dio a las empresas que habían sido constituidas bajo las leyes alemanas pero que estuvieran radicadas en Guatemala (compañías accionadas con sede en Alemania fueron las principales afectadas). Algunas de estas propiedades fueron luego devueltas a sus dueños originales previo pago de una indemnización al gobierno. La historia se vuelve a repetir hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, esta vez las fincas que pierden los alemanes pasan a formar parte de lo que luego se llamaron las Fincas Nacionales.

1.5. Evolución de la doctrina constitucional de los derechos de propiedad de 1944 a la fecha

1.5.1. La Revolución de 1944

La Constitución Política de 1945, promulgada durante el primer gobierno de la Revolución, al mando de Juan José Arévalo, establece que “el Estado reconoce la existencia de la propiedad privada como función social, sin más limitaciones que las determinadas en la ley, por motivos de necesidad o utilidad pública o de interés nacional”. La inclusión de la función social de la propiedad privada rompe totalmente con la tradición que venía desde la Independencia. De un respeto irrestricto, salvo el caso de urgencia nacional y el caso de los latifundios (en la constitución liberal), se pasó a un respeto condicionado a la función social de la propiedad. Aunque no se define explícitamente el concepto de “como función social”, cuando se juzga el término a la luz del discurso social que se utilizaba en aquel entonces, un discurso caracterizado por conceptos como la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad del Estado en promover el desarrollo nacional, puede entenderse que dicho término, aunque vago, podría llegar a significar un serio debilitamiento de los derechos de propiedad. En nombre de la función social no sólo se podría justificar el tratamiento fiscal diferenciado a los latifundios (como en el caso del régimen liberal) sino otro tipo de invasiones en el derecho de cada quien de utilizar sus bienes como mejor lo disponga, siempre y cuando respete los derechos de los demás en su uso particular.

1.5.2. La Liberación Nacional

Después de los acontecimientos que se desarrollaron a partir de la Reforma Agraria de Arbenz, el Decreto 900, y bajo un nuevo discurso respecto de las funciones del Estado en cuanto a la promoción del desarrollo del país, la nueva Asamblea Nacional Constituyente determinó que en la Constitución de 1956 quedará consagrado el principio que reza: “se garantiza la propiedad privada. El Estado debe asegurar al propietario las condiciones para el

desarrollo y utilización de sus bienes. El propietario tendrá las obligaciones que la ley establezca. La ley determinará las limitaciones a la propiedad que sean adecuadas para la transformación de la tierra ociosa, la protección del patrimonio familiar y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación”. Es interesante notar que, a pesar de que el nuevo gobierno dio marcha atrás al proceso de reforma agraria, basado en la expropiación de la tierra ociosa, los tiempos habían cambiado tanto que la constituyente se vio obligada a reflejar en el cuerpo constitucional disposiciones respecto de la tierra ociosa. Si bien se utiliza estratégicamente la palabra “transformación”, en lugar de “reforma, como queriendo decir que se trata de un proceso que no será tan traumático y revolucionario como el anterior, la preocupación por las tierras ociosas no disminuye. Asimismo, se le otorga al legislador la facultad de poder disponer lo que considere necesario para garantizar el “buen” uso de los recursos del país. Aunque tal disposición pareciera ser menos ambigua que la función social, abre un espacio grande de discrecionalidad para la intervención gubernamental definiendo límites sobre el uso de los bienes.

1.5.3. De 1965 a la actualidad

La Constitución de 1965, promulgada a raíz del golpe de Estado de Peralta Azurdia, establece que “El Estado tiene la obligación de asegurar al propietario las condiciones indispensables para el desarrollo y utilización de sus bienes. La ley determinará las obligaciones y los derechos del propietario”. En otro de sus artículos establece que el Estado deberá realizar programas de transformación y reforma agraria, proporcionando a los campesinos, pequeños y medianos agricultores, los medios necesarios para elevar su nivel de vida”. Según la última Constitución Política de la República, que data de 1985 “Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.”

Como puede verse, en estas últimas Constituciones, el Estado garantiza los derechos de propiedad sin más limitaciones que las que la Ley impone, no habiendo una referencia directa a la función social de la propiedad privada, ni a otro tipo de temas que preocuparon al legislador en el pasado. A su vez, también se reconoce que el derecho de propiedad no es absoluta, en la medida que la Ley mantiene la capacidad de expropiar, aunque de forma limitada, la propiedad.

1.6. Reforma Agraria

La preocupación por alterar el patrón de tenencia de la tierra en Guatemala (dotar de tierra a quienes no la tienen y castigar el latifundio) así como por garantizar su buen uso (desalentar la ociosidad de la tierra y regular su utilización) son temas que han estado siempre presentes a lo largo de nuestra vida independiente. Sin embargo, la mayoría de disposiciones legales que

emanaron del gobierno durante los primeros 125 años de vida independiente giraron en torno a la entrega de tierras baldías para que fueran cultivadas.²

A continuación se presenta una breve descripción de las características principales de los esfuerzos de reforma y transformación agraria en Guatemala. Al final de esta descripción histórica se presentará un resumen de la extensión de tierra entregada en cada período. Asimismo, se hará un comentario acerca de las distintas formas de propiedad que se han utilizado a lo largo de la historia para entregar tierras a los campesinos.

Cuadro 2

La Problemática Agraria en Guatemala

La problemática agraria ha marcado históricamente la vida del país, siendo el centro del mismo lo concerniente a la propiedad: confiscación sistemática a la población indígena. Probablemente no hay un solo profesional guatemalteco que pueda negar que sus estudios sean posibles gracias a la riqueza y vida expropiadas a la población indígena. La inequidad en la tenencia de la tierra ha sido la causa más importante para que en diversos momentos en la historia del país emergiese la violencia, la guerra civil. Por eso mismo, el tema de la propiedad fue parte de los Acuerdos de Paz en 1996. Hasta el momento, los efectos de una gran cantidad de leyes e iniciativas de fomento de desarrollo agrario (del Estado y de las Agencias de Cooperación), no se expresan en los datos agregados nacionales: la concentración de la tierra sigue incólume, las familias sin tierra más bien tienden a crecer, la violencia y la inestabilidad siguen bordeando al país. Pareciera más bien que, a más leyes y más proyectos, más se profundizan los problemas. ¿Cuál es el fondo del problema de la propiedad? ¿Cómo convertir la maldición de ese problema en bendición, oportunidad para el desarrollo del país? El mensaje del momento actual es claro: sin estabilidad de la propiedad no hay inversión ni paz político-social en el país.

Fuente: Universidad Rafael Landívar, Bases para la Legalización de la Propiedad en Guatemala, 2004, p.8

Los primeros esfuerzos conscientes por parte del gobierno por alterar los patrones de tenencia y uso de la tierra inician en 1944 con el gobierno revolucionario. Junto con dichos esfuerzos se adopta también uno nuevo discurso en torno a la forma en que se definen los derechos de propiedad.

Tabla 1
Principales Disposiciones en Materia Agraria

| | Año | Objeto de la ley |
|-------------------------------------|------------|---|
| Ley Agraria | 1825 | Check Venta de tierras del Estado a particulares; transferir a manos privadas la tierra del Estado |
| Decretos 218 y 224 | 1878 | Otorgamiento de tierras a quien se dedique a ciertas actividades agropecuarias |
| Ley Agraria | 1894 | Otorgamiento de terrenos baldíos nacionales |
| Decreto Legislativo No. 2159 | 1936 | Adjudicación de terrenos baldíos nacionales previo pago en efectivo |
| Ley de Eriales y Latifundios | | Imposición de gravámenes a tierras ociosas y latifundios no productivos |
| Ley de Titulación Supletoria | 1945 | Amparar posesión de la tierra de quienes no tuvieran título y hubieran trabajado más de 10 años seguidos en ella. |

² Esto no quiere decir que no se hayan dado cambios en cuanto a la legislación que gobernaba todo lo relacionado con la propiedad inmueble rural. Los cambios principales se describen en la sección histórica del documento.

| | | |
|---|------|--|
| Ley de Arrendamiento Obligatorio | 1949 | Ampliación de los contratos de arrendamiento de tierra rural y límites a la renta cobrada |
| Decreto 900 | 1952 | Expropiación de tierras ociosas según valuación fiscal, pago con Bonos Públicos a 20 años |
| Estatuto Agrario Decreto 559 | 1956 | Dotar de tierra a campesino; esquema de tutela; venta a plazos; mecanismo limitado de expropiación de tierras ociosas; creación de Dirección General de Asuntos Agrarios |
| Decreto 1151 Ley de Transformación Agraria | 1962 | Dotar de tierra a campesinos; esquemas de propiedad colectiva; menos énfasis en tierras ociosas; creación del Instituto de Transformación Agraria |
| Decreto 354 FYDEP | 1965 | Entrega de tierras en El Petén; adjudicación de grandes parcelas; tierra en venta |
| Decreto 60-70 | 1970 | Colonización de la Franja Transversal del Norte |
| Decreto 54-92 | 1992 | Reducción en el periodo de tutela del INTA sobre la tierra entregada |
| Decreto 751-92 | 1992 | Creación del Fondo Nacional de Tierras |
| Decreto 24-99 | 1999 | Liquidación del INTA y traslado de funciones a FONTIERRA |
| Acuerdos de Paz | 1996 | Creación de instituciones para dotar de tierra a los campesinos sin tierra y repatriados; mecanismo de mercado para la compra y venta. |

Fuente: CIEN (2003b).

1.6.1. El Preámbulo de la Reforma Agraria

El periodo comprendido entre 1944 y 1952 podría considerarse como uno de prueba donde los gobiernos de turno dieron sus primeros pasos en el proceso que luego culminó con la reforma agraria de 1954. Las principales modificaciones legales que se introdujeron en esa época fueron la Ley de Titulación Supletoria, para que aquellos que hayan cultivado la tierra de manera ininterrumpida durante 10 años o más puedan iniciar un proceso que les permita amparar la posesión mediante un título registrado; la Ley de Arrendamiento Forzoso que buscaba ampliar los periodos de arrendamiento por dos años adicionales a partir de 1949 y establecía una renta máxima del 5% del valor de la producción de la tierra, y; la Ley Orgánica de Fincas nacionales, la cual sentó el marco jurídico para operar las más de 150 fincas que fueron expropiadas a ciudadanos alemanes.³

En términos generales, salvo el cambio de énfasis en la definición de propiedad en la Constitución, los cambios en cuanto a la legislación agraria no representaron, históricamente hablando, un cambio estructural en la tenencia de la tierra ni un cambio radical en la manera en que se ejercía la propiedad sobre la tierra rural. Sin embargo, el nuevo discurso con énfasis en la igualdad

³ Estas fincas fueron luego repartidas durante el proceso de transformación agraria.

social que trajo consigo la revolución sí ayudó a que cobrara vigencia el tema de la desigualdad en la tenencia de la tierra y los latifundios. Esto fue el preámbulo a los cambios que se introducen luego en la administración del Presidente Arbenz.

1.6.2. La Reforma Agraria: El Decreto 900

Aunque ha pasado más de medio siglo desde esta experiencia, el Decreto 900 sigue teniendo un lugar especial en el discurso nacional acerca de la distribución de la tierra y de los derechos de propiedad. En su momento siempre se maneja que la Reforma Agraria tenía como objetivo promover el desarrollo capitalista de la agricultura del país. Sin embargo, a diferencia de todos los intentos anteriores por alterar el patrón de tenencia de la tierra, el Decreto 900 contemplaba la expropiación de tierras como eje central de su lógica de operación, “se pensó en aquel entonces que a través de la repartición de las tierras ociosas de los latifundistas se podría aumentar la superficie de terreno que podría tener disponible cada minifundista para su producción, y de esta manera hacer de este campesino un empresario agrícola capitalista”⁴.

Cabe mencionar que el proceso de expropiación estaba bastante bien definido, se dirigía a propiedades que no estuvieran cultivadas, fincas nacionales y tierras pertenecientes al Estado. Respecto a la tierra en manos de propietarios individuales se estableció que las fincas menores a 90 hectáreas no serían afectables por la ley, lo mismo se aplicaba para aquellas fincas mayores a 90 hectáreas pero menores a 275 hectáreas que tuvieran cultivadas dos terceras partes de su extensión. Las reservas forestales y las empresas que se dedicaran a cultivos “técnicos o económicos” tampoco estaban afectas”.⁵

El proceso de expropiación se hacía a solicitud del Comité Agrario Local, quien determinaba las tierras susceptibles de ser expropiadas, el gobierno pagaba luego el valor de las fincas según la matrícula fiscal del impuesto territorial. El pago se hacía en Bonos de la Reforma Agraria. La ley también contempló que las decisiones del Presidente de la República, como máximo responsable de la política agraria, y la del Departamento Agrario Nacional, como ejecutor de la política, fueran inapelables y definitivas.⁶ En caso de resistencia y/o oposición violenta a la expropiación la expropiación se haría sin derecho a indemnización.

Es importante notar que la tierra entregada durante este período se hizo mayoritariamente bajo la figura del usufructo vitalicio, la cual aseguraba a los beneficiarios únicamente los productos de la tierra. En los casos donde se entregó tierra en propiedad se estableció la limitación que la tierra no podía ser ni embargada ni enajenada durante los primeros 25 años a partir de la adjudicación.

⁴ El Mito de la Reforma Agraria, p 13-14

⁵ Este tipo de disposiciones ad-hoc muestran de manera indirecta que parte del objetivo de la Reforma Agraria era golpear los intereses de las empresas transnacionales que tenían grandes plantaciones en Guatemala.

⁶ En una decisión histórica, cuatro magistrados de la Corte Suprema de Justicia decretaron la suspensión en la aplicación de esta ley. Los magistrados fueron relevados de sus puestos al cabo de un tiempo.

1.6.3. El Estatuto Agrario: 1954-1962

El proceso de reforma agraria llegó a su fin cuando fue derrocado el Presidente Arbenz en 1954. Una de las primeras disposiciones del nuevo gobierno fue no continuar con las expropiaciones, abrir a revisión los casos pasados de expropiación y derogar la Ley de Arrendamiento Forzoso. La justificación de este cambio de políticas era que el proceso anterior no era acorde con la realidad agraria del país. La nueva política agraria también reconocía la importancia de proporcionar tierra a los trabajadores rurales carentes de ella, sin embargo, a diferencia del Decreto 900, ahora se estipulaba claramente que esto se lograría sin quitársela a quienes legalmente fueran dueños de ellas. De esa cuenta, las tierras repartidas fueron principalmente tierras nacionales que no estaban siendo explotadas.

Asimismo, de acuerdo a la nueva inclinación política del gobierno, se hizo énfasis en el uso de formas de adjudicación funcionales y que respetaran la propiedad privada. Las figuras utilizadas fueron las parcelas, microparcels, notificaciones y comunidades agrarias. Las primeras tres eran entregas a título privado, la última a título colectivo. En todos los casos, las propiedades debían ser pagadas en el término de diez años, y durante los primeros 25 años a partir de la adjudicación la propiedad no podía gravarse, enajenarse ni dividirse.

A pesar del profundo cambio político acaecido, la preocupación por las tierras ociosas no desaparece. La ley establecía la imposición progresiva de la tierra no cultivada y, en último caso, la expropiación de la tierra.

1.6.4. Ley de Transformación Agraria: 1962-1985

La similitud entre el Decreto 1151, Ley de Transformación Agraria, y el Estatuto Agrario, es bastante grande. La nueva ley dio vida al INTA (Instituto Nacional de Transformación Agraria) con las atribuciones de transformar las estructuras sociales en cuanto a la tenencia y explotación de la tierra y la colonización de nuevas áreas no incorporadas al desarrollo económico del país. En términos muy generales, la nueva legislación no cambió drásticamente la lógica de la entrega de tierras en Guatemala. Los cambios más importantes se dieron en lo referente al tratamiento de las tierras ociosas y el mecanismo de expropiación, el cual se tornó más complicado que antes, y en cuanto a las figuras bajo las cuales se entregaba la tierra. Es necesario mencionar la creación de la Zonas de Desarrollo Agraria, donde la acción del Estado no se limitaba únicamente a entregar tierras sino se establecía que, de ser superada la capacidad privada de hacer cambios, debería dar el apoyo técnico, financiero y jurídico a los beneficiarios.

La mayoría de las tierras entregadas por el INTA están hoy pendientes de ser regularizadas ya que el INTA no inscribía en el registro de la propiedad las tierras que entregaba. El término “adjudicado” que utilizaron durante más de 35 años se refiere a la posesión de un documento legal del INTA. Esto no significa necesariamente una inscripción en el registro. En algunos casos, se adjudicaba solamente con una resolución o con un título provisional.

Al igual que los periodos pasados, el Estado conservó la tutela sobre las propiedades entregadas a los beneficiarios. En general, subsistió la práctica que de declarar esas propiedades indivisibles, inalienables e inembargables (las posibilidades de transferencia de propiedad quedaban al arbitrio del INTA). Uno de los rasgos característicos de esta nueva era fue el uso extendido de formas colectivas de propiedad en las adjudicaciones de tierra. Además de esta experimentación con formas de propiedad colectiva, que parece haber obedecido más a cuestiones puramente ideológicas, la otra constante de este período fueron los esfuerzos de colonización del norte del país (Franja Transversal del Norte y el Petén). En el caso del Petén, Otras normas complementarias de la Ley de Transformación Agraria fueron el Decreto 60-70 que creó la Franja Transversal del Norte, un área de alrededor de 9,000 km² al norte de los departamentos de Huhuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal. La Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo de Petén (FYDEP) fue la encargada de colonizar esa región del país. En estos lugares se dieron las políticas de colonización más agresivas de la historia en Guatemala.

1.6.5. Era Democrática

El Golpe de Estado de 1982 y el retorno a la democracia en 1985 son dos fechas que marcan la historia reciente de Guatemala. La primera simboliza un quiebre con los gobiernos militares que habían venido gobernando al país. Un quiebre respecto de la forma en que se diseñaba y se ponía en práctica la política pública. El año 1985 simboliza el inicio de una nueva era de anhelos y cambios en todos los ámbitos de la vida de los guatemaltecos. Las políticas de resolución del conflicto agrario no fueron la excepción.

1.6.5.1. Democracia Cristiana (1985-1989)

El primer gobierno de la era democrática moderna introdujo variaciones importantes a la forma en que la transformación se había venido dando. Por ejemplo, define que el proceso de transformación debe estar orientado al campesino en pequeño agricultor. Entendiendo al campesino como aquel individuo que, dedicándose a las actividades agrícolas, carece de medios para la producción en beneficio propio se ve obligado a subsistir en áreas sobre las cuales no tiene seguridad de la tenencia de la tierra ni asistencia del gobierno. De esa cuenta, el INTA, con sus funciones tradicionales, resultaba insuficiente para lograr dichos objetivos y crean la Comisión Nacional de Tierras (CONATIERRA) en 1988. Además de planificar y definir la Política Agraria Nacional, lo cual en cierta manera representaba una duplicidad de funciones, también se encargo a esta institución a ser la rectora en lo que se refería a la compra de tierra por parte del gobierno con fines de dotar de ellas a quienes no la tuvieran.

CONATIERRA continuó adjudicando tierra según complementando el programa con un paquete que incluía asistencia médica, técnica, financiera, habitacional y hasta alimenticia (esto último mediante el Programa de Alimentos por Trabajo). Las primeras fincas que adjudicó se entregaron a líderes campesinos, que representaban a grupos de campesinos sin tierra. Es importante mencionar que uno de los objetivos de este nuevo marco institucional fue impulsar un cambio en el modelo de producción dentro de las

tierras sujetas al proceso de transformación, favoreciendo el modelo asociativo respecto del individual. Esto significó, en la práctica, la adopción de nuevas formas de propiedad colectiva en la adjudicación de la tierra.

En 1989 se creó el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), institución encargada de rescatar los pocos núcleos boscosos que aún quedaban en el departamento del Petén, creándose así varias áreas protegidas en dicha región.

1.6.5.2. La clausura del FYDEP y del INTA

A partir de 1990, después de la liquidación del FYDEP, el Estado trasladó las funciones de esta organización al INTA. Así se inició un proceso de recolonización de las tierras de Petén, orientado fundamentalmente al manejo de las solicitudes de tierra en las zonas de amortiguamiento en las áreas protegidas. A principios de la década de los noventa la tutela del INTA sobre los inmuebles pasó de 20 a 10 años, según lo estipulado en el Decreto 54-92. Este decreto buscaba regular la emisión y entrega de títulos de propiedad a los adjudicatarios, fijando para ello un plazo de 90 días después de cancelar el valor del inmueble; las cuestiones burocráticas y/o la pérdida de expedientes impidieron que se alcanzara el objetivo de la ley.

El precursor del Fondo de Tierras (FONTIERRAS) fue el programa Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA), creado mediante Acuerdo Gubernativo 751-92, del 14 de agosto de 1992. FONATIERRA constituyó una primera etapa en la creación de un nuevo instrumento de compraventa de tierras, y de asistencia técnica y crediticia, para los beneficiarios del proceso de transformación agraria a cargo del INTA, institución en la cual recayó la responsabilidad de la ejecución de este programa, a través del Consejo Nacional de Transformación Agraria. Desde su creación, en agosto de 1992, hasta mayo de 1997, FONATIERRA entregó 26 fincas a beneficiarios organizados en forma colectiva. La siguiente tabla muestra algunos indicadores del desempeño de FONATIERRA, durante los años en que operó su fideicomiso.

A la espera de la promulgación de la ley específica que regulara el Fondo de Tierras, mediante Acuerdo Gubernativo 392-97 se extinguió el Fondo Nacional de Tierras -FONATIERRA- y su fideicomiso, y se creó el Fondo de Tierras, su unidad ejecutora y el fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdos de Paz, cuya ejecución corrió a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, con el apoyo de las demás entidades que conformaban el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario -CONADEA-. Finalmente, en mayo de 1999, se aprobó la Ley del Fondo de Tierras, que creó un nuevo esquema de dotación de tierras y asistencia a los campesinos a cargo de FONTIERRAS⁷.

La Ley del Fondo de Tierras ordenó el cierre definitivo del INTA y se suprimieron las adjudicaciones de tierra con sentido social y otras disposiciones vigentes que databan del Decreto 1151, entre ellas las que

⁷ El Fideicomiso Fondo de Tierras-Acuerdos de Paz, creado en 1997, hasta 2001 había beneficiado a 10,742 familias campesinas, mediante la concesión de 134 créditos, por un monto total de Q369.1 millones. La tierra entregada suma 56,519.95 hectáreas. FONTIERRAS, Memoria de Labores, 2001

estipulaban procedimientos relativos a la determinación de excesos y a problemas de medición. Para el efecto, se constituyó la Unidad MAGA-INTA para trasladar los expedientes del INTA al Fondo de Tierras. Además, tenía a su cargo la regularización de terrenos baldíos en todo el país⁸. Deben ser medidos y regularizados, pudiendo incorporarse algunos de ellos al patrimonio de FONTIERRAS, después de agotar el trámite correspondiente. Según algunos expertos, “se estima que durante su existencia el INTA acumuló alrededor de 200 mil expedientes.⁹ Uno de los problemas más graves relacionados con la institución fue la pérdida de documentos, debido a la negligencia con que los mismos se manejaban y a la falta de sistemas de control”.

1.6.6. Impacto de la intervención del gobierno

En términos generales puede decirse que los esfuerzos de gobierno por alterar el patrón de tenencia de la tierra durante los últimos cincuenta años no fueron diseñados como una estrategia para fortalecer y avanzar en la definición de los derechos de propiedad. De una manera u otra siempre ha estado presente una desconfianza de otorgar plenos derechos de manera inmediata a los beneficiarios, quedando siempre en manos del gobierno formas directas para limitar e intervenir los derechos de propiedad de los beneficiarios. Por otro lado, en cuanto a las formas de adjudicación de la propiedad, la cantidad de tierra entregada bajo esquemas colectivos de propiedad es más del doble de la extensión que se ha entregado en formas individuales. Dicho de otra manera, cuando se une el tema de la limitación en el uso de la propiedad, en el caso de la propiedad individual, y los derechos colectivos, impuestos de manera artificial como requisito para ser beneficiario de la reforma, es válido decir que se les dio tierra a los campesinos, no propiedad.

Tabla 2
Tierra Distribuida según forma de Adjudicación y Número de Beneficiarios
1954 hasta 1987

| | Cantidad de Beneficiarios | % | Extensión Adjudicada (Ha) | % |
|-------------------|----------------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|
| Estatuto Agrario | 17,396 | 12.5% | 139,408 | 5.0% |
| INTA | 28,439 | 20.4% | 189,013 | 6.8% |
| FYDEP | 39,000 | 28.0% | 1,979,877 | 71.4% |
| Individual | 84,835 | 60.9% | 2,308,298 | 83.3% |
| Estatuto Agrario | 15,030 | 10.8% | 69,817 | 2.5% |
| INTA | 39,463 | 28.3% | 394,302 | 14.2% |
| Colectiva | 54,493 | 39.1% | 464,119 | 16.7% |
| TOTAL | 139,328 | 100.0% | 2,772,417 | 100.0% |

Fuente: H.Maul, La promesa Incumplida: La Privatización de la Tierra” en ¡La Privatización: Una Oportunidad! CIEN: Guatemala, 1992, p.226

⁸ Estos son los terrenos del estado sin cultivos, o que no están siendo utilizados por éste para cumplir algún fin en particular, pero que son susceptibles de apropiación privada. La mayor parte de estos baldíos (hasta 1999 se habían estimado 300) son ocupados por campesinos.

⁹ Fuente: Entrevista realizada por Rosalinda Hernández de Alarcón para el libro Problemática de la Tierra. Reclama Soluciones Efectivas a Luis Fernando Peña, ex funcionario del INTA pp18.

Sin tomar en cuenta las tierras repartidas por el FYDEP, casi el 68% de la tierra adjudicada a los campesinos se entregó en esquemas de propiedad colectiva: comunidades agrarias, fincas cooperativas, Patrimonio Familiar Colectivo, Patrimonio Familiar Mixto, Empresas Campesinas Asociativas, etcétera. En términos del número de beneficiarios, el 58% de la totalidad de beneficiarios recibieron la tierra en estas formas colectivas de propiedad. Al incluir el caso del FYDEP, que de cierta manera se maneja bajo lineamientos distintos a los demás procesos de transformación agraria, los porcentajes cambian. La totalidad de las casi dos millones de hectáreas que repartió el FYDEP fueron adjudicadas en parcelas individuales de gran extensión. Al añadirse estos números, la extensión de tierra entregada en formas individuales de propiedad sube hasta el 83% del total de tierra entregada y al 61% de los beneficiarios. Es importante notar que, bajo las formas individuales de explotación las instituciones de gobierno no permitían el uso libre de la tierra por parte de los beneficiarios.

Es importante notar que a pesar casi medio siglo de esfuerzos por cambiar el patrón de tenencia de la tierra, la distribución de la tierra en Guatemala no cambió de forma dramática como consecuencia de la intervención directa del gobierno. Según la última medición, la realidad de la tenencia de la tierra sigue siendo muy parecida a la que, en el año 1954, sirvió para justificar el Decreto 900.

Tabla 3
Distribución de la Tierra: IV Censo Agropecuario
Año 2004 (Manzanas de Tierra)

| Tamaño de fincas | Número | % | Superficie | % |
|-------------------------------|---------------|----------|-------------------|----------|
| Menores 1 mz | 375,708.00 | 45.23 | 172,412.75 | 3.24 |
| De 1 a menos de 2 mz | 185,196.00 | 22.29 | 242,313.46 | 4.56 |
| De 2 a menos de 5 mz | 157,681.00 | 18.98 | 449,438.71 | 8.45 |
| De 5 a menos de 10 mz | 46,099.00 | 5.55 | 298,039.00 | 5.61 |
| De 10 a menos de 32 mz | 39,599.00 | 4.77 | 674,601.09 | 12.69 |
| De 32 a menos de 64 mz | 10,929.00 | 1.32 | 470,717.00 | 8.85 |
| De 1 a 100 caballerías | 14,593.00 | 1.76 | 1,841,238.38 | 34.64 |
| De 10 a 20 caballerías | 610 | 0.07 | 513,014.30 | 9.65 |
| De 20 a 50 caballerías | 222 | 0.03 | 403,606.36 | 7.59 |
| Más de 50 caballerías | 47 | 0.01 | 250,412.27 | 4.71 |
| Total del país | 830,648.00 | 100 | 5,315,838.32 | 100 |

Fuente:

Otra forma de ver este fenómeno, que además nos permite actualizar la cifra de tierra repartida hasta 1998, año en que deja de operar el INTA, es por medio de la tierra adjudicada y no adjudicada durante el proceso de transformación agraria (INTA y FYDEP). Como se ha explicado antes, muchos campesinos recibieron la tierra pero, por uno u otra razón, aunque tuvieron la posesión, no se les adjudicó la tierra. La siguiente tabla nos muestra esos resultados.

Tabla 4
Total de tierra entregada por el INTA y el FYDEP¹⁰

| | Adjudicatarios | Hectáreas |
|--|----------------|---------------------|
| Adjudicadas en forma colectiva | 38,944 | 431,600.59 |
| Adjudicadas en forma individual | 52,191 | 801,344.48 |
| Total adjudicadas por el INTA | 91,135 | 1,232,945.07 |
| No Adjudicados forma colectiva | 898 | 86,310.23 |
| No adjudicadas forma individual | 16,669 | 24,354.84 |
| Total pendientes de adjudicar | 17,567 | 110,665.07 |
| Total entregadas por FYDEP | 39,000 | 1,979,877 |
| Totales | 147,702 | 3,323,487.14 |

Fuente: FONTIERRAS y Leopoldo Sandoval

Durante su existencia, el FYDEP y el INTA repartieron más de 3.3 millones de hectáreas de tierra, sin que haya habido una sola evaluación de los resultados de estos programas en relación con el nivel de vida de las personas, o al menos para establecer qué avances se lograron en la resolución de la problemática agraria. En lo que se refiere al FYDEP y la falta de certeza jurídica de la propiedad en ese departamento, actualmente el Registro General de la Propiedad reporta la inscripción de 10,000 fincas en Petén, con derechos legítimos, pero se estima que el número de predios sobrepasa los 150,000 lo que contrasta con los 39,000 beneficiarios del FYDEP.¹¹ Además, entre 1992 y 1998, a través de los organismos estatales con jurisdicción sobre el tema, el gobierno entregó 80 fincas, con un área total de 83,193 hectáreas, a 11,230 familias. El costo de los programas correspondientes se ha estimado en aproximadamente ochenta millones y medio de dólares.¹²

De esa cuenta, al sumar las entregas por FYDEP e INTA, Estatuto Agrario, entregas desde 1992 hasta 1998 por otras instituciones y entregas de CONATIERRA, se obtiene un total de 3,549,463 hectáreas entregadas con un total de 178,078 beneficiarios. Lo cual, si se toma en cuenta que la cantidad de total de tierra en Guatemala, representa casi una tercera parte del territorio nacional (el cual incluye tierras pantanosas, cuerpos agua, bosques no susceptibles de ser explotados agrícolamente).

Un dato interesante sobre los expedientes que deben ser regularizados por FONTIERRAS es que se estima que la deuda de los beneficiarios de las tierras entregadas por el Estado asciende a más de 400 millones de quetzales corrientes, es decir, el valor al cual se registró la deuda en el momento que se contrajo. Las deudas pesan tanto sobre las tierras inscritas a favor de los beneficiarios como sobre las que todavía están a nombre la nación. Sesenta por ciento del saldo en mora corresponde a los expedientes de tierras no

¹⁰ La mayoría de las tierras entregadas por el INTA están pendientes de ser regularizadas por FONTIERRAS, ya que el INTA no inscribía en el registro de la propiedad las tierras que entregaba. El término "adjudicado" se refiere a la posesión de un documento legal del INTA. Esto no significa necesariamente una inscripción registral. En algunos casos, se adjudicaba solamente con una resolución o con un título provisional.

¹¹ Fuente: UTJ-PROTIERRA, Libros de Catastro, Publicaciones Catastrales, Guatemala, febrero del 2002.

¹² Fuente: Fundación del Centavo www.fundacen.org

adjudicadas (todavía en poder de la nación). En la siguiente tabla se presentan las estadísticas de la deuda de los beneficiarios del INTA con el Estado a nivel nacional, excepto las cifras sobre Petén. Debido a que la mayor parte de los expedientes corresponden a propiedades ubicadas en dicho departamento y a que se han encontrado muchos problemas en los mismos, aún no se ha terminado de computar el total de la deuda de los beneficiarios de tierras en ese departamento.

Tabla 5
Deudores del INTA: pagos efectuados y saldo de su deuda

| | Adjudicatarios Individuales | Adjudicatarios Colectivos | Hectáreas | Valor | Pagos | Saldo |
|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------|-------------|------------|-------------|
| Adjudicados | | | | | | |
| Forma colectiva | 0 | 36,777 | 421,665 | 119,588,795 | 22,511,009 | 97,077,786 |
| Forma individual | 49,807 | 0 | 731,860 | 50,669,391 | 17,349,502 | 33,319,888 |
| No adjudicados | | | | | | |
| Forma colectiva | 0 | 772 | 72,427 | 53,776,044 | 1,938,105 | 51,837,938 |
| Forma individual | 16,228 | 0 | 23,486 | 164,040,811 | 133,145 | 163,907,665 |
| Total general | 66,035 | 37,549 | 1,249,438 | 388,075,041 | 41,931,763 | 346,143,277 |

No incluye a los deudores de tierras entregadas en Petén. Valores no corregidos por efecto de la tasa de interés.

Fuente: FONTIERRAS

1.6.7. Reflexiones en torno al proceso

La descripción institucional e histórica que se presentó en las páginas anteriores demuestra como surgió, se perfeccionó y finalmente colapsó la política destinada a transformar el agro guatemalteco. En la medida que hubo tierras nacionales para repartir, el proceso de transformación avanzó a grandes pasos, la mayor parte de las veces solamente preocupándose únicamente en la entrega de tierras. Conforme las tierras nacionales se fueron volviendo más escasas, y la posibilidad real de un proceso expropiatorio, estilo Decreto 900, fue cada vez más lejano, el proceso de transformación agraria de los años cincuenta y sesenta se tornó cada vez más insostenible. De allí surge la necesidad de cambiar el énfasis a finales de los ochenta y mediados de los noventa, la compra de propiedades en el mercado de tierras para su posterior entrega a campesinos sin tierra se convirtió en el eje central de la nueva política.

No obstante toda la tierra que fue entregada a lo largo de la historia, saltan a la vista dos grandes problemas que estuvieron presentes a lo largo de todos estos años: a) nunca se considero hacer verdaderamente propietarios a los beneficiarios de la transformación y, b) nunca se hizo una evaluación sistemática de los resultados que se estaban logrando con estas políticas. En cuanto al primer punto, no fueron únicamente los límites que siempre se imponían sobre el uso que se podía hacer de la tierra entregada, sino además el énfasis en ensayar cuanto modelo de explotación colectiva de la tierra pudiera existir sin que dichos modelos correspondieran a un verdadero anhelo

de la población. Y por si esto fuera poco, no fue una práctica común, salvo hasta periodos muy recientes, considerar la titulación y registro de las propiedades de los beneficiarios del proceso.

Lo que es más grave, a pesar de haber repartido casi una tercera parte del territorio, cuando en 1996 se negocian los Acuerdos de Paz, después de más de cuarenta años de constante intervención estatal para resolver el problema de tierras en Guatemala, el problema de la falta de tierras sigue tan vigente en el discurso político como en la época de la Reforma Agraria. Para complicar las cosas aún más, para cuando estos acuerdos fueron firmados, las instituciones que estuvieron encargadas del proceso de entregar tierras a los campesinos estaban completamente desgastadas, la tierra nacional susceptible de ser colonizada casi agotada, las nuevas instituciones producto de la era democrática no habían dado los resultados necesarios, etcétera.

Todo este panorama de debilitamiento institucional y crisis en el modelo tradicional de resolución del conflicto agrario fue lo que llevo a la creación de una nueva institucionalidad al amparo de los Acuerdos de Paz y el, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Sin embargo, a pesar de todo lo que se hizo en el pasado distante, y todo lo que se ha hecho a partir de los Acuerdos de paz, todavía hacen falta muchos problemas por resolver. Además, no existe un acuerdo en cómo debiera implementarse. Por ejemplo, según el estudio de la Universidad Rafael Landívar, citado anteriormente, la sola titulación de la tierra, tema que ha sido central en el debate en torno al problema agrario reciente, no es suficiente para promover el desarrollo. El estudio en cuestión sostiene que “la teoría de De Soto ha sido utilizada para justificar que programas implementados bajo el supuesto de que la diversidad de los sistemas de producción y de las racionalidades de los productores no es tan significativo y de que de todas maneras la legalización de los activos los irá homogenizando... [S]in embargo, otras experiencias y enfoques teóricos, si bien no niegan la importancia de la legalización de la propiedad, ponen en duda sus supuestos. El ambiente institucional estructural hace que la imperfección del mercado (falta de información y altos costos de transacción) sea la norma, de tal manera que cuando se da la legalización el acceso a los mercados no tiene mayor cambio. Los productores tienen diversas racionalidades (estrategias), la mayoría de ellos no siempre maximiza sus ganancias. El origen de los conflictos de propiedad no tienen que ver con la legalidad actual, sino con los mecanismos de expropiación históricos, por lo que no es obvio el “qué” se va a legalizar. Es decir, los temas de la economía institucional, la complejidad multicultural y la enorme diversidad de los sistemas de producción y paisajes rurales pone en duda la teoría de De Soto, de que se pueda aplicar tout court a una población supuestamente homogénea jugando en una cancha de igualdad de oportunidades”¹³.

¹³ URL, Bases para la Evaluación de la Legalización de Tierras en Guatemala, Guatemala:2004, pp.1-2

1.7. Evolución de los Registros de la Propiedad Inmueble

El Registro General de la Propiedad -RGP- es una de las instituciones más importantes con que se cuenta para darle seguridad jurídica a los actos que en él se inscriben y a los derechos de propiedad de los guatemaltecos. Inició sus operaciones hace más de 130 años como un registro de bienes inmuebles, y actualmente es un registro de toda la propiedad.

La seguridad jurídica es una condición esencial para la vida y el desenvolvimiento adecuado de los pueblos. Constituye una garantía en la aplicación objetiva de la ley, a fin de que los individuos conozcan en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que la arbitrariedad, la inhabilidad o la mala voluntad pueda perjudicarlos. Esta seguridad limita y determina las facultades y deberes del poder público. La seguridad jurídica sólo es posible en un Estado de Derecho, es decir, un orden con leyes estables e iguales para todos, que el Estado debe respetar.

Mediante registros públicos se protege la seguridad jurídica de los actos que en ellos se inscriben. A través de estos registros el Estado delega la función de dejar constancia válida de hechos y actos de trascendencia jurídica, a los que reviste de credibilidad mediante la fe pública registral de la que están investidos los registradores. Los derechos de propiedad respecto de bienes inmuebles y muebles identificables se aseguran mediante la inscripción del título de propiedad, jurídicamente válido. Los derechos de propiedad son reglas del juego congruentes con un ambiente descentralizado, y una condición imprescindible para el desarrollo del área rural de Guatemala

1.7.1. Evolución Histórica

La evolución de los Registros de Propiedad durante la colonia y hasta postrimerías del Siglo XIX se resume en las siguientes palabras: “la efectividad de las leyes y regulaciones agrarias para resolver los conflictos sobre títulos y tierras, así como para garantizar una posesión segura, dependía, en buena parte, tanto de la competencia e interés de las autoridades como de la exactitud de la información relativa al terreno en cuestión. Durante el Siglo XIX ambos aspectos dejaron mucho que desear. Los datos geográficos del área rural eran extremadamente vagos y no hubo, por lo menos hasta 1877, un registro central de la propiedad inmueble, ni censos agrícolas generales”.¹⁴ De esa cuenta, las compraventas se hacían sin mayores garantías y eran completamente dependientes de las imprecisas formas que se utilizaban para delimitar la propiedad. No era raro en esas épocas graves problemas de linderos, sabotajes y corrupción oficial en torno a la definición de la propiedad inmueble.

¹⁴ ¹⁴ McCreery, D. “*Agricultura: 1821-1860*” en Historia General de Guatemala. Asociación de Amigos del País: Guatemala, 1995, p493

En 1768 se establece el Oficio de Hipotecas donde se registraban contratos sobre la propiedad inmueble. Por la forma en que operaba quedaban ocultos los gravámenes que pesaban sobre las propiedades, lo cual redundaba en una inseguridad jurídica que impedía el desarrollo del mercado inmobiliario. Mucho más tarde, en 1833, después de la disposición referente a la reducción a propiedad particular de los baldíos, con el objeto de regular lo referente al cobro y administración de la contribución territorial, se establecen registros departamentales de la propiedad. En estos registros se anotaban las cantidades de tierra que cada propietario, a nivel individual o colectivo, tenía. Todo nuevo título que fuese autorizado o propiedad que fuese intercambiada tenía que ser asentado en tales registros, previa aprobación de las autoridades respectivas. Con tal de promover la titulación de la tierra, en 1835 se dispone titular las tierras que hubiesen sido poseídas desde mucho tiempo atrás que no contaran con el título respectivo. Con tal objeto se fija un plazo de treinta días para que los poseedores obtengan el título correspondiente sin costo alguno. En ese mismo año se establece la contribución territorial a razón de cuatro reales por caballería de tierra poseída.

Otra de las piezas importantes en la estructura legal dentro de la cual operan los registros la constituyó la ley hipotecaria española de 1861, donde se establece que esta será una oficina pública, al igual que los registros que se hicieren en los libros respectivos. Este cuerpo legal es importante para la evolución de nuestro registro debido a que mucha de la inspiración que origina el nuestro es de origen española. En dicha ley se divide el registro en dos partes: hipotecas y dominio. El sistema es el del folio real, una hoja donde se asientan las características de cada inmueble.

Durante el periodo colonial los títulos susceptibles de ser registrados eran los expedidos por la Corona, luego, paulatinamente, los expedidos por la república independiente fueron sustituyendo a los primeros.

La reforma liberal introdujo muchas de las instituciones que caracterizan el anhelo de modernidad de los guatemaltecos. Durante esta época se alteran los patrones tradicionales de tenencia y distribución de tierras, se promueve la introducción del ferrocarril y la construcción de puertos, se crean el Registro Civil y el Registro de la Propiedad Inmueble, se privilegia la creación de un sistema bancario, se reestructura la relación Iglesia-Estado, etc. Durante el gobierno liberal de Barrios, y con el objeto de aumentar la recaudación de tributos, se crea el Registro de Matrícula Fiscal. Institución en la cual debían inscribirse todos los propietarios, arrendatarios, censatarios o simples poseedores, de manera que pudiera calcularse el impuesto a pagar. Las comunidades indígenas quedaron eximidas de esta obligación.

En 1877, con la promulgación del primer Código Civil, se crean las bases para el Registro de la Propiedad Inmueble y, a juicio de los historiadores, aunque vino a generar un grado de certeza de la propiedad que no existía antes, al principio hubo graves problemas de nomenclatura, de medición y de sub-valoración. Incluso, casi veinte años después de su fundación, el Ministerio de Fomento se quejaba de que “las estadísticas dejan mucho que desear en lo que respecta al valor de las fincas que cambian de dueños, porque las partes involucradas siempre intentan esconder su valor real para defraudar al

fisco”.¹⁵ Originalmente hubo cuatro registros en el país, en la actualidad sólo existen dos (Guatemala y Quezaltenango).

La derogación del antiguo Código Civil y la promulgación de uno nuevo en 1933 marca un punto de inflexión en el desarrollo del Registro de la Propiedad. Según este nuevo cuerpo legal se abre la posibilidad para que todo tipo de bienes sean susceptibles de ser inscritos en el Registro. Actualmente, el Libro IV del Código Civil regula lo relativo al Registro.

En general, el Registro ha evolucionado poco desde los días de su creación. Hasta hace muy poco se seguían utilizando básicamente los mismos procedimientos que a finales del Siglo XIX. Los principales cambios en materia registral inician en 1993, siendo uno de los primeros el destino de los honorarios pagados por el uso del Registro.¹⁶

1.7.2. Evolución Reciente

El RGP inició el proyecto de rescate de la información y modernización del sistema registral en 1995 con la automatización del Registro de la Zona Central mediante la conservación de 174 libros relativos a la propiedad horizontal, y con la automatización de los procesos que se llevan a cabo en dicho registro. La tecnología con la que se inició el rescate de la información registrada hacía lento el procedimiento. Por lo que ahora se utiliza la fotografía digital.¹⁷ El manejo de imágenes facilita dotar de certeza jurídica a las inscripciones.¹⁸

Para 1998 ya se habían conservado los libros relativos a la propiedad horizontal, de reforma agraria, de transformación agraria, de minas, de canteras, los libros del grupo norte (Jalapa, Jutiapa, Petén, parte de Las Verapaces), del Progreso, Sacatepéquez y Escuintla.¹⁹ Los últimos libros que entrarán a la etapa de conservación, serán los libros del departamento de Guatemala.²⁰ De toda la información de las fincas conservadas en discos ópticos se hace una copia para el RGP, para el Banco de Guatemala y para un proyecto de museo (España).

¹⁵ McCreery, D. “*El Café y sus efectos en la sociedad indígena*” en Historia General de Guatemala. Asociación de Amigos del País: Guatemala, 1995, p513

¹⁶ Antes de esa fecha el Registrador General de la Propiedad ganaba el equivalente al cuarenta por ciento de los ingresos del Registro y a su vez, un suma igual se destinaba para el pago del personal. Lo cual llevó a que el Registro fuera un botín político que muchos abogados se disputaban. Lo cual incidió en una ausencia total de incentivos por reformar y modernizar las prácticas existentes. Actualmente los cobros por el uso del registro son fijados mediante Acuerdo Gubernativo y los honorarios del Registrador deben fijarse en base a su capacidad.

¹⁷ El procedimiento para el rescate y conservación de la información registral es el siguiente. Primero debe depurarse la información, lo que significa corroborar que las hojas estén firmadas, completa la información de las inscripciones, y procurar que la misma pueda leerse. Luego se ingresa el libro a la etapa de conservación en la cual se toman fotografías digitales de las hojas y se archiva en CD's. El personal encargado realiza un examen de la información que se recoge para que la misma sea consecuente. Una vez completo el estudio se traslada la información a discos ópticos. La información en dichos discos es la que se consulta. Si del estudio resulta que existe información con faltas, el Registrador General procede a hacer la denuncia correspondiente para subsanar la información.

¹⁸ Entrevista a la Licenciada Arabella Castro, Registradora General de la Propiedad Inmueble. 2004.

¹⁹ Para evitar duplicidad en el uso de recursos y tiempo se busca compatibilizar la información catastral que se levante con la información que se conserva en el RGP. Los planos con información catastral se ingresarán a la información que se maneja en el Registro. Los libros de Petén y Sacatepéquez se conservan para compatibilizarlo con los proyectos piloto del catastro.

²⁰ Los libros conservados se sellan y ya no se vuelven a utilizar. Toda consulta a información contenida en los mismos se hace en las estaciones computarizadas. Las nuevas inscripciones se hacen con el nuevo sistema automatizado. Entrevista a la Licenciada Gladys Chacón, Gerente de la Reforma Registral, Registro General de la Propiedad. Octubre de 1998.

A partir del 2000, con el cambio Gobierno, se contrató a una nueva empresa de informática para realizar el proceso de digitalización de la información, tal como se había estado llevando. Sin embargo, no se institucionalizaron mecanismos de supervisión y control sobre el trabajo de esta nueva empresa. Situación que hizo crisis a finales del 2002 y principios del 2003, cuando se hizo público el mal uso de la información para realizar actividades ilegales. Esto obligó a cambios importantes en el personal y funcionamiento del registro.

La actual administración (2004) rescató el proceso de modernización y rescate de la información del RGP. De acuerdo con las autoridades del Registro General de la Propiedad de la Zona Central, la situación en que se encontró el Registro fue de una capacidad “cero” para invertir en mejoras (Q. 51 millones de déficit). Esto es debido en parte a que: el Registro fue y sigue siendo concebido como una gran notaría; que es y no del Estado (cuenta con fondos privativos, no se encuentra bajo la supervisión de la Contraloría General de Cuentas); el arancel del Registro no permite que se invierta en “mejoras”; no existe un control interno de la ejecución presupuestaria; y a que se registran bienes cuyo costo de operar la escritura es menor al costo administrativo (Q. 127.50). También se detectaron fallas y problemas en materia tecnológica: la unidad de procesamiento de datos de alta capacidad, adquirido en el 2003 por Q. 14 millones, no estaba funcionando; el equipo periférico era obsoleto, así como el cableado; y no existía comunicación en línea con las subsedes del Registro (son oficinas de trámite) que afecta al sistema de prelación con que actúa. Debido a un mal mantenimiento del sistema colapsó la consulta a distancia; y no se contaba con las fuentes de software, por lo que no se podía llevar a cabo las modificaciones a los programas.²¹

Cuadro 3

La Comisión Nacional de la Reforma Registral

Ante la importancia de modernizar el Registro General de la Propiedad y de rescatar la información que contiene, se creó durante la administración del Presidente Vinicio Cerezo la Comisión Nacional de Reforma Registral, mediante el Acuerdo Gubernativo 1314-90. Este acuerdo fue derogado en 1991 durante el gobierno del Presidente Jorge Serrano, pero se conservó la figura de la Comisión, cuyo fin consistía en formular los programas de reforma de los registros públicos del país y su modernización, y elaborar las leyes y reglamentos necesarios para llevar a cabo esta reforma. Esta comisión debía encargarse también de organizar el catastro nacional. Las personas nombradas para integrar dicha comisión no tomaron posesión de sus cargos. Durante el gobierno del Presidente Ramiro De León Carpio se emitió el Acuerdo Gubernativo número 317-93, mediante el cual se nombró al nuevo Registrador General de la Propiedad y se suprimió el sistema antitécnico y privilegiado de repartir los honorarios de los registros públicos, conocido como el “sistema 40-40-20”, especialmente en el Registro de la Propiedad. También se creó la Comisión Nacional de Reforma Registral, cuyo objetivo básico es mejorar y modernizar los servicios prestados por los registros públicos de la República, y salvar la información contenida en los Registros de la Propiedad.

Las funciones asignadas a la Comisión también fueron asignadas a PROTIERRA, al menos en dos de sus ejes de trabajo. Sin embargo no ha sido

²¹ Íbid.

disuelta la comisión. De acuerdo con la registradora del Registro General de la Propiedad zona central, Licenciada Arabella Castro, próximamente se volverá a integrar la Comisión para retomar las funciones asignadas.

Fuente: Cien (2003b).

Uno de los mayores obstáculos que enfrenta el Registro es de tipo presupuestario. No se cuenta con los recursos necesarios para cubrir todas las necesidades de la institución, además de que se ha invertido un alto porcentaje de los recursos en acciones orientadas a la recuperación de imágenes que se perdieron luego del colapso del sistema en el año 2003, y a mejorar la tecnología con la que cuenta el Registro.

El Registro General de la Propiedad ha comenzado a trabajar conjuntamente con el Catastro especialmente en el Departamento de Peten. Ha modernizado además el manejo de su información, pasando del uso histórico de libros, al manejo electrónico de las inscripciones registrales. Por otra parte, existe el Segundo Registro de la Propiedad, con base en la ciudad de Quetzaltenango, el cual prácticamente no ha sido reformado de acuerdo a los compromisos que se asumieron en los Acuerdos de Paz. Los departamentos que cubre este Segundo Registro son Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Sololá Totonicapán, Retalhuleu y Suchitepéquez. El resto de departamentos son atendidos por el Registro de la Propiedad con sede en Ciudad Guatemala, a excepción de Petén que cuenta con una oficina de recepción de documentos.

2. LA PROPIEDAD INMUEBLE CONTEMPORÁNEA

2.1. Legislación

La propiedad de un bien consiste en poder ejercer el derecho de usarlo, de cambiarles su forma o sustancia, y de intercambiarlo con otro bien. El derecho a la propiedad privada está garantizado por la Constitución Política de la República (1985) de acuerdo con el artículo 39.

“Artículo 39.- Propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos”.

El derecho a la propiedad privada no es un derecho absoluto. El mismo debe ejercerse de acuerdo con lo que establezca la ley, y tiene como límite el derecho de propiedad que ejercen las demás personas. También se encuentra limitado por el derecho que se le reconoce al Estado para expropiar los bienes, mismo que se recoge en el artículo 40 de la Constitución Política.²² La expropiación se encuentra regulada por la Ley de Expropiación, Decreto número 529 (1948) y sus reformas.

La propiedad de un bien consiste en poder ejercer el derecho de usarlo, de cambiarles su forma o sustancia, y de intercambiarlo con otro bien. El derecho a la propiedad privada está garantizado por la Constitución Política de la República (1985) de acuerdo con el artículo 39.

“Artículo 39.- Propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se

²² El artículo 40 de la Constitución dice: “Expropiación. En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas. La expropiación deberá sujetarse a los procedimientos señalados por la ley, y el bien afectado se justipreciará por expertos tomando como base su valor actual. La indemnización deberá ser previa y en moneda efectiva de curso legal, a menos que, con el interesado se convenga en otra forma de compensación. Sólo en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenir la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización, pero ésta deberá hacerse inmediatamente después que haya cesado la emergencia. La ley establecerá las normas a seguirse con la propiedad enemiga. La forma de pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras ociosas será fijado por la ley. En ningún caso el término para hacer efectivo dicho pago podrá exceder de diez años”. La expropiación también se reconoce en el artículo 467 del Código Civil.

alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos”.

El derecho a la propiedad privada no es un derecho absoluto. El mismo debe ejercerse de acuerdo con lo que establezca la ley, y tiene como límite el derecho de propiedad que ejercen las demás personas. También se encuentra limitado por el derecho que se le reconoce al Estado para expropiar los bienes, mismo que se recoge en el artículo 40 de la Constitución Política.²³ La expropiación se encuentra regulada por la Ley de Expropiación, Decreto número 529 (1948) y sus reformas.

2.1.1. De los bienes

El Código Civil guatemalteco²⁴ regula lo relativo a los tipos de bienes que se reconocen en nuestra legislación, así como los derechos reales²⁵ que pueden ejercerse sobre los mismos. En su artículo 464 define el derecho de propiedad como aquél que da derecho a “gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes”.

La propiedad se ejerce sobre los bienes.²⁶ Estos se clasifican en bienes inmuebles y bienes muebles, y pueden ser del dominio del poder público o de propiedad de los particulares (artículo 456 del Código Civil).²⁷

2.1.1.1. Bienes inmuebles y bienes muebles

De acuerdo con el Código Civil, en sus artículos 445, se consideran como bienes inmuebles:

²³ El artículo 40 de la Constitución dice: “Expropiación. En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas. La expropiación deberá sujetarse a los procedimientos señalados por la ley, y el bien afectado se justipreciará por expertos tomando como base su valor actual. La indemnización deberá ser previa y en moneda efectiva de curso legal, a menos que, con el interesado se convenga en otra forma de compensación. Sólo en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenir la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización, pero ésta deberá hacerse inmediatamente después que haya cesado la emergencia. La ley establecerá las normas a seguirse con la propiedad enemiga. La forma de pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras ociosas será fijado por la ley. En ningún caso el término para hacer efectivo dicho pago podrá exceder de diez años”. La expropiación también se reconoce en el artículo 467 del Código Civil.

²⁴ El Código Civil está contenido en el Decreto-Ley número 106 (1964) y sus reformas.

²⁵ Son derechos reales aquellos que conceden a su titular un poder inmediato y directo sobre una cosa, que puede ser ejercido y hecho valer frente a todos (erga omnes).

²⁶ El artículo 442 del Código Civil define los bienes como “las cosas que son o puedan ser objeto de apropiación, y se clasifican en inmuebles y muebles”. Son objeto de apropiación “todas las cosas que no estén excluidas del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley” (artículo 443 Código Civil). Los bienes pueden ser corporales o incorpóreos. .

²⁷ Son bienes del dominio del poder público o bienes del dominio público los que “pertenecen al Estado o a los municipios y se dividen en bienes de uso público común y de uso especial” (artículo 457 del Código Civil). Son bienes de propiedad privada “los de las personas individuales o jurídicas que tienen título legal” (artículo 460 del Código Civil).

- a) El suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las minas mientras no sean extraídas, y las aguas que se encuentren en la superficie o dentro de la tierra.;
- b) Los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra, y los frutos no cosechados;
- c) Las construcciones adheridas al suelo de manera fija y permanente;
- d) Las cañerías conductoras de agua, gas o electricidad, incorporadas al inmueble;
- e) Los ferrocarriles y sus vías; las líneas telegráficas y telefónicas, y las estaciones radiotelegráficas fijas;
- f) Los muelles, y los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;
- g) Los viveros de animales, palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos de modo permanente a la finca.

De acuerdo con el artículo 451 del Código Civil se consideran bienes muebles:

- a) Los bienes que pueden trasladarse de un lugar a otro, sin menoscabo de ellos mismos ni del inmueble donde estén colocados;
- b) Las construcciones en terreno ajeno, hechas para un fin temporal;
- c) Las fuerzas naturales susceptibles de apropiación;
- d) Las acciones o cuotas y obligaciones de las sociedades accionadas, aun cuando estén constituidas para adquirir inmuebles, o para la edificación u otro comercio sobre esta clase de bienes;
- e) Los derechos de crédito referentes a muebles, dinero o servicios personales; y
- f) Los derechos de autor o inventor comprendidos en la propiedad literaria, artística e industrial.

2.1.1.2. De los bienes de dominio público

Los bienes de dominio público se clasifican en bienes de uso público común y bienes especiales o de uso no común. Son bienes nacionales (o públicos) de uso común (artículos 458 y 459 del Código Civil):

- a) Las calles, parques, plazas, caminos y puentes que no sean de propiedad privada;
- b) Los puertos, muelles, embarcaderos, pontones y demás obras de aprovechamiento general, contruidos o adquiridos por el Estado o las municipalidades;
- c) Las aguas de la zona marítima territorial en la extensión y términos que fije la ley respectiva; los lagos y ríos navegables y flotables y sus riberas; los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional; las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento industrial, en la forma que establece la ley de la materia; y las aguas no aprovechadas por particulares; y
- d) La zona marítimo-terrestre de la República, la plataforma continental, el espacio aéreo y la estratósfera en la extensión y forma que determina la ley.

De acuerdo con el Código Civil, los bienes públicos de uso común son inalienables e imprescriptibles; pero pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley. Para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que establecen las leyes respectivas (artículo 461)

Son bienes nacionales de uso no común:

- a) Los que están destinados al servicio del Estado, de las municipalidades y de las entidades estatales descentralizadas, y los demás que constituyen su patrimonio;
- b) Los de uso público, cuando dejen de serlo de hecho o por virtud de una ley;
- c) Los ingresos fiscales y municipales;
- d) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales antes de ser extraídos, así como cualquiera otra sustancia orgánica o inorgánica del subsuelo;
- e) 50.- Los terrenos baldíos y las tierras que no sean de propiedad privada;
- f) Los que habiendo sido de propiedad particular queden vacantes, y los que adquieran el Estado o las municipalidades por cualquier título legal;
- g) Los excesos de propiedades rústicas o urbanas, de conformidad con la ley; y
- h) Los monumentos y las reliquias arqueológicas.

La Constitución Política también regula lo relativo a los bienes del Estado. De acuerdo con el artículo 121, son bienes del Estado:

- a) Los de dominio público;
- b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;
- c) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
- d) La zona marítimo terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;
- e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;
- f) Los monumentos y las reliquias arqueológicas;
- g) Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privado que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y
- h) Las frecuencias radioeléctricas.

2.1.2. Tipos de propiedad inmueble

Entre los derechos reales que se pueden ejercer sobre los bienes están la propiedad, la posesión, los derechos reales de goce (como el usufructo y la servidumbre), los derechos reales de garantía (tales como la hipoteca y la prenda).

El derecho real de la propiedad, o derecho de propiedad, puede ser ejercido por el Estado y las entidades descentralizadas y autónomas (bienes de propiedad pública), o por las personas, individuales o jurídicas (bienes de propiedad privada).

2.1.3. Tipos de propiedad

De acuerdo con la legislación guatemalteca existen cuatro tipos de propiedad de la tierra en Guatemala:

- Individual
- Colectiva
- Pública-municipal
- Pública-nacional

Dentro de la propiedad comunal, se maneja el concepto de copropiedad, que se explica más adelante. También vale la pena mencionar que la legislación reconoce un régimen distinto en el tema de agua.

2.1.3.1. Copropiedad

Equivalente al concepto de “propiedad común”. Existe copropiedad cuando un bien o derecho pertenece pro indiviso a varias personas. La copropiedad se encuentra legislada entre el artículo 485 y 559 del CC.

A continuación se enumeran las principales normas que el CC establece respecto a la copropiedad. Sin embargo, en el mismo artículo 485 establece que las mismas sólo surten efecto a falta de contrato o disposición especial.

- La participación de los beneficios y de las cargas de la comunidad, será proporcional a las cuotas respectivas de cada comunero.
- Ninguno de los codueños podrá modificar la cosa común, a no ser que fuese aprobada por los copropietarios que representen al menos 2/3 del valor de la cosa.
- Igualmente, las normas en el manejo de la cosa común surgen de la aprobación del mismo porcentaje de copropietarios.
- Ningún copropietario estará obligado a permanecer en la comunidad.
- Serán aplicables a la división entre los partícipes en la comunidad, las reglas concernientes a la partición de la herencia.
- Cada uno de los comuneros en una tierra podrá pedir que se acote una parte proporcional a su cuota, para explotarla con labores agrícolas. Si los demás comuneros se negaren a concedérsela podrá acudir al juez local para que resuelva. Otorgada la parcela, los gastos y los frutos de ella pertenecerán exclusivamente al comunero que la haya obtenido.
- Las formas de comunidad de tierras entre campesinos serán reguladas por las leyes agrarias.

- La copropiedad cesa por la división de la cosa común; por su pérdida, destrucción o enajenación; y por la consolidación o reunión de todas las cuotas en un solo copropietario.

Dentro del régimen de copropiedad, vale la pena destacar dos figuras:

1. La medianería de inmuebles, que son paredes, fosos o cercas que sirven de límite y separación a dos propiedades contiguas. Sobre este tema, se desarrollan del artículo 505 al 527 del CC.
2. La propiedad horizontal, es un régimen de copropiedad que puede aplicarse a pisos, departamentos y habitaciones de un mismo edificio de más de una planta, susceptibles de aprovechamiento independiente, que tienen salida a la vía pública o a determinado espacio común. Sus características se desarrollan en el artículo 528 al 559 del CC.

2.1.3.2. Propiedad de las aguas

A pesar que la Constitución Política de la República de Guatemala estableció en 1985 que el agua es de propiedad del Estado, el Código Civil, de 1963, mantiene que existe dominio privado del agua, la cual funciona de hecho en Guatemala. Las principales características que establece el CC, del artículo 579 al 558, en este tema son:

- Son aguas de dominio privado: a) las aguas pluviales que caigan en predios de propiedad privada, mientras no traspasen sus linderos; 2) Las aguas continuas y discontinuas que nazcan en dichos predios, mientras discurren por ellos; 3) Las lagunas y sus álveos formados por la naturaleza, en los expresados terrenos; y 4) Las aguas subterráneas obtenidas por medios artificiales en propiedades particulares.
- Todo propietario puede abrir pozos dentro de sus fincas, para obtener y elevar aguas subterráneas (...) sin que tales trabajos puedan mermar o distraer aguas públicas o privadas de su corriente superficial natural que se destinan a un servicio público a un aprovechamiento particular preexistente, con título legítimo, en cuyo caso, la autoridad, a solicitud de los interesados, podrá ordenar la suspensión de la obra.
- Todo lo relativo al uso, aprovechamiento y disfrute de las aguas públicas y particulares, se regirá por las disposiciones de las leyes agrarias o de la ley especial del régimen de aguas y regadíos.²⁸

2.1.4. Adquisición de la propiedad de los bienes inmuebles

La propiedad de un bien inmueble se adquiere de distintas formas: por sucesión hereditaria (testamentaria o intestada, por herencia o por legado); por donación (entre vivos o por causa de muerte); mediante la celebración de un contrato de compraventa o cualquier otro contrato (escrito o no) que no esté prohibido en la legislación.

²⁸ Actualmente existe un proyecto de Ley en este aspecto. Ver más adelante.

En el caso de los bienes inmuebles sobre los cuales sólo se ejerce el derecho de posesión, también se adquiere la propiedad luego de diez años de haberse concluido con éxito la titulación supletoria (procedimiento mediante el cual se obtiene un título que legitima la posesión de un bien, pero no la propiedad), y de no existir oposición por parte de terceras personas.

La adquisición y la transferencia de los derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles deben quedar debidamente inscritas en el Registro General de la Propiedad²⁹. En el Registro debe inscribirse:

- a) Los títulos que acrediten el dominio de los inmuebles y de los derechos reales impuestos sobre los mismos;
- b) Los títulos traslativos de dominio de los inmuebles y en los que se constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan derechos de usufructo, uso, habitación, patrimonio familiar, hipoteca, servidumbre y cualesquiera otros derechos reales sobre inmuebles; y los contratos de promesa sobre inmuebles o derechos reales sobre los mismos;
- c) La posesión que conste en título supletorio legalmente expedido;
- d) Los actos y contratos que trasmitan en fideicomiso los bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos;
- e) Las capitulaciones matrimoniales, si afectaren bienes inmuebles o derechos reales;
- f) Los títulos en que conste que un inmueble se sujeta al régimen de propiedad horizontal; y el arrendamiento o subarrendamiento, cuando lo pida uno de los contratantes; y obligatoriamente, cuando sea por más de tres años o que se haya anticipado la renta por más de un año;
- g) Los ferrocarriles, tranvías, canales, muelles u obras públicas de índole semejante, así como los buques, naves aéreas, y los gravámenes que se impongan sobre cualesquiera de estos bienes;
- h) Los títulos en que se constituyan derechos para la explotación de minas e hidrocarburos y su transmisión y gravámenes;
- i) Las concesiones otorgadas por el Ejecutivo para el aprovechamiento de las aguas;
- j) La prenda común, la prenda agraria, ganadera, industrial o comercial;
- k) La posesión provisional o definitiva de los bienes del ausente;
- l) La declaratoria judicial de interdicción y cualquiera sentencia firme por la que se modifique la capacidad civil de las personas propietarias de derechos sujetos a inscripción o la libre disposición de los bienes;
- m) Los edificios que se construyan en predio ajeno con el consentimiento del propietario; los ingenios, grandes beneficios, desmontadoras y maquinaria agrícola o industrial que constituyan unidad económica independiente del fundo en que estén instaladas;
- n) Los vehículos automotores y demás muebles fácilmente identificables por los números y modelos de fabricación.

La compra y venta de bienes se realiza con cierta seguridad cuando la transacción se inscribe en el Registro General de la Propiedad. Esto se hace de acuerdo con dos principios básicos para dotar de *seguridad jurídica* necesaria a las actuaciones que se lleven a cabo en el mismo:

²⁹ El Registro de la Propiedad es una institución pública que tiene por objeto la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles y muebles identificables. Son públicos sus documentos, libros y actuaciones. Artículo 1124 del Código Civil.

- Principio de publicidad: para que toda anotación o inscripción relacionadas con los bienes inscritos o anotados puedan ser del conocimiento del público en general.
- Principio de priorización: según el cual quien inscribe un derecho o realiza una anotación tiene prioridad ante cualquier otra persona por el simple hecho de haber realizado la anotación o inscripción antes que ella. A este principio se le conoce comúnmente como “*primero en tiempo, primero en derecho*”.

El sistema registral que se utiliza en Guatemala data de 1877, año en que fue creado el Registro mediante Decreto 175, durante el gobierno del General Justo Rufino Barrios, y se basa en el *folio real*, como diferente del *folio personal*; es decir, los datos que se consignan son los relativos a las fincas o propiedades inscritas, no los relativos a los propietarios.

2.1.4.1. Posesión

Tradicionalmente en Guatemala se han dado diversas formas de posesión de las tierras: individual, colectiva, comunal, municipal o nacional. La regulación jurídica de dichas formas de posesión también ha sido fuente de diversos problemas para el país, ya que algunas se dan de hecho, o están reguladas por leyes especiales como la Ley del Instituto Nacional de Transformación Agraria - INTA-, la Ley de Adjudicación de Tierras en el Petén, tierras entregadas por el BANVI, el Fondo de Tierras, etc.

Otra forma como se regula la posesión de tierras es el proceso de titulación supletoria regulado por el decreto 49-79 del Congreso, Ley de Titulación Supletoria. Esta ley se desarrolla sobre la base de los artículos 620, 621, 633 y 634 del Código Civil.

2.1.5. Comentarios analíticos a la legislación vigente

En materia de propiedad Guatemala cuenta con una amplia legislación. Es importante resaltar que el derecho a la propiedad es un derecho reconocido y garantizado constitucionalmente. Por lo que la legislación ordinaria debe adaptarse a la norma constitucional. La propiedad de los bienes, la forma de obtenerla y la forma de transmitirla forma parte del derecho privado del país, por lo que la participación del Estado en este tema se somete a las leyes y a los procedimientos contenidos en los mismos. Esto garantiza, en cierta medida, un mismo tratamiento de la ley entre el Estado y los particulares, en el tema de la propiedad.

Si bien el Registro General de la Propiedad es la institución donde se inscriben los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles de los guatemaltecos, éste no es accesible para todos los guatemaltecos, especialmente porque sólo se inscriben en él los actos que se documentan en escritura pública (ante notario). Un alto porcentaje de los bienes inmuebles del país carecen de un título que legitime la propiedad a su tenedor. La posesión informal (que carece de un título supletorio) es una forma de tenencia de la tierra que se formaliza a través del procedimiento de titulación supletoria.

El procedimiento establecido en esta ley en vez de facilitar la obtención de un título de posesión viene a constituir un obstáculo, ya que cuenta con normas difíciles de aplicar y desincentiva la iniciación del trámite. Veamos:

Artículo 4. Según el artículo 3, inciso a), no se pueden titular bienes inmuebles mayores de 45.125 Ha. (una caballería). Lo de "inmuebles" aquí está de sobra: primero, porque esta ley sólo se refiere a la titulación supletoria de bienes inmuebles por naturaleza, específicamente de carácter territorial; segundo, porque las hectáreas y las caballerías sólo pueden referirse a esta clase de bienes. En relación con lo expresado en este inciso, no es comprensible lo estipulado en el artículo 4: a) porque se habla de terrenos colindantes, cuya existencia, colindancia y medida es anterior a la titulación; b) porque a nadie puede prohibírsele que unifique sus predios; c) porque sería prácticamente imposible probar el supuesto "propósito".

Artículo 5, inciso f). No es claro el concepto de "valor... real". Pero, si puede entenderse como valor comercial o de mercado, esto no parece tener mucha lógica, porque la misma administración pública propicia la diferencia entre un "valor real o comercial" y un "valor fiscal", notoriamente más bajo.

Artículo 5, inciso g). Tampoco tiene lógica exigir como prueba la declaración de testigos que sean "propietarios" en la jurisdicción a la que pertenece el inmueble. Puede darse el caso de jurisdicciones donde no haya propietarios; y otras donde, de haberlos, no conozcan el terreno que se pretende titular o, de conocerlo, desconozcan al dueño del mismo.

Artículo 7, inciso a). No tiene mucho sentido publicar edictos en el Diario Oficial tres veces durante un mes: a) porque la mayor parte de los poseedores son analfabetos; b) porque el Diario Oficial es de circulación muy restringida; c) porque resulta oneroso para los interesados; d) porque actualmente hasta para las sociedades se exige una publicación única.

Artículo 7, inciso d) y artículo 8, inciso a). No resulta práctico que la municipalidad en cuya jurisdicción esté el inmueble tenga que rendir este tipo de informe: a) porque, cuando el juzgado y la municipalidad no están en el mismo edificio, implica un gran riesgo el traslado del expediente; esto se agrava si el juzgado pertenece a una jurisdicción distinta, incluso a muchos kilómetros de distancia; b) porque en muchos casos es prácticamente imposible (caso del municipio de Guatemala, por ejemplo) que el alcalde se movilice a lugares inaccesibles, e incluso a lugares accesibles, para realizar la "inspección ocular".

Artículo 14. Parece excesivo el plazo dentro del cual pueden revisarse las diligencias de titulación supletoria, siendo que el bien ha quedado inscrito en el Registro de la Propiedad. Esto debería eliminarse o reducir el plazo, por ejemplo, a tres años.

En resumen:

1. El procedimiento de titulación supletoria resulta en la práctica engorroso y en algunos casos imposible de cumplir.
2. Es curioso que entre los requisitos del artículo 5 se exija la proposición de experto medidor (inciso e) pero no se exija plano. Y más curioso que, según el artículo 11, inciso d), el juez ante quien se hayan tramitado las

diligencias de titulación deba extender certificación del auto aprobatorio y acompañar a la misma "el plano respectivo".

Alternativas:

Conformar el título inscribible de acuerdo con una de estas dos alternativas:

- a) Mediante declaración jurada contenida en acta notarial.
- b) Mediante declaración jurada levantada ante el alcalde en cuya jurisdicción municipal esté ubicado el bien.

En ambos casos:

- a) Debe identificarse adecuadamente al interesado.
- b) Debe identificarse adecuadamente el bien.
- c) Deben cumplirse los requisitos de la tenencia contenidos en los artículos 620, 621, 633 y 634 del Código Civil.
- d) Deben acompañarse dictamen y plano de experto medidor. La medida deberá expresarse en metros cuadrados y lineales, de conformidad con el sistema métrico decimal que legalmente se utiliza en el país, y debe haberse tomado dentro de los sesenta días anteriores a la fecha en que se inician las diligencias de titulación.
- e) En el acta deben comparecer dos testigos avecindados (no necesariamente poseedores o propietarios) en la jurisdicción municipal a que pertenezca el bien, colindantes del interesado, de ser posible, y que no sean parientes del mismo en los grados de ley.
- f) Debe tenerse a la vista un edicto relativo al asunto, que haya permanecido en los estrados de la municipalidad durante los sesenta días anteriores a la fecha del acta, y hacer constar en la misma de que no se ha presentado oposición.

El acta notarial o municipal (con su respectivo duplicado) será título inscribible en el Registro de la Propiedad. Las diligencias de titulación podrán revisarse durante un plazo de tres años, contado a partir de la fecha de la inscripción del título.

Tanto esta oposición como la que pueda surgir antes de levantarse el acta respectiva se solventarán por el procedimiento arbitral. El laudo arbitral se ejecutará en un tribunal de tierras que tenga competencia territorial sobre el caso.

Es decir, que el proceso pueda llevarse en sede notarial o ante un alcalde. Estas alternativas no contravienen lo establecido en el Código Civil y serían procedimientos más sencillos para titular, siempre y cuando se identifique adecuadamente al interesado y al bien, y se adjunte un plano elaborado a escala por un topógrafo y levantado dentro de los sesenta días anteriores a la fecha en que se inician las diligencias de titulación.

2.1.6. Garantías y límites constitucionales a los derechos de propiedad

2.1.6.1. Garantías

a) Propiedad privada (art. 39).

Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley.

El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.

b) Protección del derecho de propiedad (art. 41).

Por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna. Se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. Las multas en ningún caso podrán exceder el valor del impuesto omitido.

c) Inviolabilidad de la vivienda (art. 23).

La vivienda es inviolable. Nadie podrá penetrar en morada ajena sin permiso de quien la habita, salvo por orden escrita de juez competente en la que se especifique el motivo de la diligencia y nunca antes de las seis ni después de las dieciocho horas. Tal diligencia se realizará siempre en presencia del interesado, o de su mandatario.

2.1.6.2. Límites

a) Expropiación (art. 40).

En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas. La expropiación deberá sujetarse a los procedimientos señalados por la ley, y el bien afectado se justipreciará por expertos tomando como base su valor actual.

La indemnización deberá ser previa y en moneda efectiva de curso legal, a menos que, con el interesado se convenga en otra forma de compensación.

Sólo en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenir la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización, pero ésta deberá hacerse inmediatamente después que haya cesado la emergencia. La ley establecerá las normas a seguirse con la propiedad enemiga.

La forma de pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras ociosas será fijado por la ley. En ningún caso el término para hacer efectivo dicho pago podrá exceder de diez años.³⁰

b) Derechos inherentes la persona humana (art. 44).

Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

El interés social prevalece sobre el interés particular.

Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

c) Patrimonio natural (art. 64).

Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables. Una ley garantizará su protección y la de la fauna y la flora que en ellos exista.

d) Medio ambiente y equilibrio ecológico (art. 97).

El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

e) Bienes del Estado (art. 121).

Son bienes del Estado:

- a) Los de dominio público;
- b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de sus territorios, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;
- c) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
- d) La zona marítima terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y la forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;
- e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;
- f) Los monumentos y las reliquias arqueológicas;

³⁰ Las características de las expropiaciones se desarrollan en el Decreto 529. Una característica importante del mismo es que establece que la declaración de utilidad y necesidad pública o interés social, corresponde al Congreso de la República (art.2).

- g) Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privativo que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y
- h) Las frecuencias radioeléctricas.

Cuadro 4 **Frecuencias radioeléctricas en usufructo**

El mercado de frecuencias radioeléctricas, en propiedad del Estado, pasó del otorgamiento de licencias, estar altamente regulado y ser sujeto de amplia discrecionalidad burocrática, a la titulación de usufructos, un mercado con mucha menor discrecionalidad burocrática y ser altamente competitivo. Lo anterior se dio gracias a la reforma del sector en el año 1996.

Entre los aspectos más importantes de la reforma se encuentran la elaboración de un marco legal para promover la competencia (Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96); la fijación de tarifas de mercado y la promoción del uso eficiente de los recursos, mediante la adopción de mecanismos de mercado (subastas de frecuencias del espectro radial, otorgando un Título de Usufructo de Frecuencia –TUF–). Lo anterior ha sido el principal impulsor de las inversiones privadas en el sector, y a que el número de líneas por cada 100 habitantes haya pasado de 4.74 en el año 1997, a 24.49 líneas en el año 2003.

Una pregunta que ha surgido es, de cara a los problemas que afronta el Estado guatemalteco para generar certeza jurídica, pues el sistema judicial siguió siendo costoso, tardado e incierto. ¿Cómo ha sido posible el desarrollo apresurado del sector de telecomunicaciones? Una interpretación posible es que el mercado ha encontrado rentable la provisión de certeza jurídica. Para ello, el mercado haría uso de dos mecanismos:

- Al permitirse la compra, venta, alquiler, división, y combinación de títulos de usufructo, lo cual no era posible antes con las licencias, se han logrado superar problemas como la interferencia entre las señales. En estos casos, en lugar de acudir a la corte, los particulares pueden acordar la compra y venta de ciertos rangos del espectro radioeléctrico que tendrían la función de servir de “frontera”, para evitar que las señales se crucen.
- El uso de arbitraje privado. Debido a lo costoso, tardado e incierto del sistema judicial guatemalteco, ha resultado rentable proveer un proceso de arbitraje privado, al cual pueden acudir los particulares para resolver sus conflictos legales.

Si bien dichos mecanismos han permitido superar las dificultades de la poca capacidad del Estado guatemalteco para generar certeza jurídica, proveyendo de mecanismos más certeros y expeditos, aún existen problemas para los cuales se necesita de un sistema judicial fuerte. Un ejemplo: las “radio pirata”, las cuales son radiotransmisoras comerciales que no cuentan con sus títulos de usufructo y afectan la señal de las que sí lo poseen.

Fuente: Aceña y Pineda (2003), y CIEN (2005).

f) Reservas territoriales del Estado (art. 122).

El Estado se reserva el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos, contados a partir de la línea superior de las mareas; de doscientos metros alrededor de las orillas de los lagos; de cien metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables; de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones.

Se exceptúan de las expresadas reservas:

- a) Los inmuebles situados en zonas urbanas; y
- b) Los bienes sobre los que existen derechos inscritos en el Registro de la propiedad, con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis.

Los extranjeros necesitan autorización del Ejecutivo, para adquirir en propiedad, inmuebles comprendidos en las excepciones de los dos incisos anteriores. Cuando se trate de propiedades declaradas como monumento nacional o cuando se ubiquen en conjuntos monumentales, el Estado tendrá derecho preferencial en toda enajenación.

g) Enajenación de los bienes nacionales (art.124).

Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales.³¹

Las entidades descentralizadas o autónomas, se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos.

h) Explotación de recursos naturales no renovables (art. 125).

Se declara de utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables.

El Estado establecerá y propiciará las condiciones propias para su exploración, explotación y comercialización.

i) Régimen de aguas (art. 127).

Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia.

j) Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos (art. 128).

El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso.

2.1.7. Iniciativas legales en el Congreso

2.1.7.1. Proyecto de Ley del registro de información catastral³²

³¹ Actualmente existe un proyecto de Ley en este aspecto. Ver más adelante.

³² CIEN (2005).

El 26 de agosto de 2004 se presentó un proyecto de ley que contiene las normas para la creación y funcionamiento del Registro de Información Catastral –RIC–, como entidad desconcentrada del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; concebida como la autoridad e materia catastral cuyo objeto será establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. La misma tiene número de registro 3074 y tiene un Dictamen Favorable de la Comisión de Gobernación del Congreso de la República.

El catastro es definido como un “instrumento técnico de desarrollo con información disponible para múltiples fines. Es un registro básico, gráfico y descriptivo de tipo predial, orientado a la certeza y seguridad jurídica de la propiedad, tenencia y uso de la tierra”. El catastro se establece mediante una serie de actividades técnicas, jurídicas y administrativas organizadas para obtener información física y descriptiva de todos los predios del territorio nacional y su relación con los titulares catastrales y registrales. La información que genera será pública. Debe coordinarse con el Registro General de la Propiedad y demás instituciones públicas que cuenten con información relacionada con la tenencia de la tierra (Instituto Geográfico Nacional, municipalidades, Fondo de Tierras y otras entidades).

El proceso inicia con un diagnóstico de propiedad que consiste en investigar lo relativo al derecho real de propiedad y los datos físicos de las fincas que correspondan a cada municipio. Luego se procede a declarar la zona (no menor a un municipio) en proceso catastral. Dicha declaratoria tendrá por objeto prevenir a los propietarios, poseedores y tenedores de predios ubicados en ella, que se desarrollarán actividades catastrales y, en consecuencia, estarán obligados a proporcionar la información que le sea requerida. Dentro de los 100 días calendario contados a partir de la fecha de la declaratoria de zona en proceso catastral debe dar inicio el proceso para el establecimiento del catastro. El proceso se integra con las siguientes actividades: levantamiento de información catastral (censo), análisis de la información catastral (verificación de la información), análisis e investigación jurídica (situación jurídica del objeto y su relación con el sujeto). Con la información recabada y analizada el predio se declarará regular o irregular (esto no impide el tráfico inmobiliario). Los interesados podrán presentar un recurso de revisión respecto a la declaración de predio regular o irregular.

Al RIC le corresponderá el mantenimiento y la actualización periódica de la información catastral. A éste le corresponderá la administración de la información física descriptiva de los predios catastrados, y el Registro de la Propiedad continuará siendo el responsable de la administración de la información relativa al derecho de dominio y demás derechos reales, anotaciones preventivas, limitaciones, cargas y cualquier otra situación jurídica sobre la finca o predio.

El RIC certificará al Fondo de Tierras sobre aquellos terrenos que declare como baldíos rústicos, y serán inscritos a favor de la Nación. Los que declare como baldíos urbanos serán inscritos a favor de la Nación y se informará de ello a la Procuraduría General de la Nación. Los excesos serán delimitados por el RIC en el lugar menos gravoso que indique el propietario. El RIC definirá las normas técnicas catastrales que se utilicen en el territorio nacional.

El principal obstáculo que había surgido en la aprobación de esta Iniciativa de Ley fue el tema de los excesos, los cuales serían destinados al Estado. Algunas cosas que valdría la pena redefinir son:

- La traducción de la ley, de sus requisitos y procesos en idiomas de las localidades.
- Los mecanismos de elección de los miembros que no son del Gobierno y que formarán parte del Consejo Directivo del RIC.
- Los requisitos de los Directores Nacional, Departamental y Regional.

Como positivo resalta el artículo 40, en donde no sólo se busca promover soluciones conciliatorias en el caso de conflictos por los linderos, sino también se promueve el uso de métodos de resolución propuestos por las partes. Sin embargo, no se aclara si dicho método debe de ser aceptado por ambas partes. Tampoco está claro por qué sólo las poblaciones indígenas podrían gozar de dicha ventaja, o por qué los mismos deben de responder a criterios tradicionales y culturales.

El día 19 de mayo se dio a conocer que en Jefes de Bloque –instancia interpartidaria dentro del Congreso de la República-, Jorge Mendez Herbruger, presidente del Congreso, informó que en la próxima sesión plenaria extraordinaria programada para el 30 de mayo "Día de la Constitución" inmediatamente después de la sesión solemne se conocerá en primer debate la Ley de Catastro. La única bancada en oposición parece ser el FRG.³³

2.1.7.2. Proyecto de Ley General de Aguas³⁴

El proyecto de Ley General de Aguas fue presentado el 26 de enero de 2005, con número de Registro 3118.

en Guatemala no existe un solo cuerpo legal que regule la utilización de este recurso tan valioso. Por el contrario, existen normas legales dispersas que regulan de una u otra forma el recurso agua. Entre ellos se pueden mencionar el Código Civil, el Código Municipal, el Código de Salud, la Ley de Transformación Agraria, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, la Ley de Áreas Protegidas y la Ley de Fomento al Desarrollo de Fuentes Nuevas y Renovables de Energía, entre otros. Asimismo, en 1992 por medio del Acuerdo Gubernativo 238-92 se creó la Secretaría de Recursos Hídricos -SRH-, a la que correspondió la administración del agua del país hasta principios de 1997. Las modificaciones a la Ley del Organismo Ejecutivo otorgaron esta función al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-. Sin embargo, aun existen muchas otras instituciones dentro de la organización pública que tienen funciones relacionadas con el agua, su administración y su mantenimiento, funciones que se han mantenido aun con el establecimiento de la SRH.

La falta de un cuerpo legal que agrupe los principios rectores de la legislación hídrica nacional y que derogue el desorden normativo reinante, ha producido a su vez un desorden administrativo e institucional que no permite que exista

³³ Email interno del CIEN. Fecha 19 de mayo de 2005. Titulado: Ley Catastro.

³⁴ CIEN (2005marzo).

congruencia y claridad en cuanto a las funciones relacionadas con el agua en el país.

Sin embargo, el CIEN considera que no es conveniente la aprobación del proyecto de Ley General de Aguas. La principal razón para nuestra opinión surge de que, a pesar que existe una multiplicidad de normas e instituciones que actualmente tienen la responsabilidad de regular el uso del agua, la creación de un sólo instrumento legal relacionado con el agua *per se* no resolverá el problema de la adecuada administración del recurso, especialmente cuando el mismo establece la asignación centralizada de derechos y prioridades sobre el mismo. Ello a su vez se ve empeorado ante la dificultad para enajenar el derecho de uso del bien, lo cual podría hacer altamente ineficiente el uso del agua. Adicionalmente, la institucionalidad que se propone fácilmente puede tender a sobre-burocratizarse y a tener facultades discrecionales en la determinación del uso del agua. Esto último podría afectar las inversiones en este recurso, pudiéndose llegar a sobre-explotar el bien, afectando negativamente a los guatemaltecos. Además, contiene artículos que son inconstitucionales en potencia.

Por otro lado, el proceso de concesión de los derechos de uso del agua, aunque se dice que van dirigidos primordialmente hacia la equidad y el bienestar social, realmente resulta tan costoso el proceso que sólo podrán acceder a él personas de elevados recursos, o por el otro lado –lo cual sería lo más probable–, como en el caso de la propiedad inmueble, se estaría promoviendo la posesión ilegal de agua y seguramente a su sub-utilización.

Eso nos lleva también a aclarar cuales son las principales características que debe tener la institucionalidad relacionada con el uso del recurso hídrico, para que logre promover un uso eficiente y sostenible:

- Debe reconocer los derechos de propiedad que, de facto y de ley, se tiene sobre el agua.
- Debe garantizarse las distintas modalidades de enajenación del agua. Ello no sólo podría generar ingresos extras a los guatemaltecos con el derecho de agua, también harían un uso más eficiente de los recursos productivos de Guatemala.
- Realizar, mantener actualizado y hacerlo público, un inventario hídrico.
- Establecer derechos de propiedad (privada y comunal) sobre los recursos hídricos.
- Generar predictibilidad en el uso del recurso.

2.1.7.3. Proyecto de Ley General de Concesiones³⁵

El proyecto de Ley General de Concesiones fue presentada originalmente al Congreso el 7 de abril del 2003 con número de Registro 2837. Posteriormente fue presentada el 20 de julio del 2004. La misma, en el año 2004, obtuvo dictamen positivo de la Comisión de Pequeña y Mediana Empresa y de la Comisión de Descentralización y Desarrollo del Congreso de la República. Finalmente, en el año 2005 recibiría modificaciones sustanciales tras el

³⁵ CIEN (2005abril).

Dictamen Favorable recibido de la Comisión de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas.

Las principales justificaciones para dicha iniciativa son:

- Debido al interés del gobierno en realizar proyectos de gran envergadura, principalmente en el tema de infraestructura, necesita captar recursos suficientes para realizarlas. Sin embargo, debido a los recursos ya comprometidos del Gobierno y cierta costumbre dentro del Estado guatemalteco de mantener bajos niveles de endeudamiento, el mismo busca atraer inversión vía las concesiones.
- Focalizar los esfuerzos del gobierno en el tema de inversión pública. En lugar de buscar que realice una doble función, ejecución y control, podría facilitarse la labor del Gobierno si la misma se centra en la última. Claro, en temas donde dicha cesión de funciones es adecuada, como en el tema de construcción de infraestructura o prestación de ciertos servicios no esenciales a la ejecución del Gobierno.
- Generar un marco mínimo que permita una mejor asignación de concesiones por parte del Gobierno, ya que desde hace varios años el Gobierno ha realizado concesiones.

Mediante las concesiones, el Gobierno estaría en capacidad de conceder sus propios bienes inmuebles para la realización de ciertos servicios, de allí que el tema pueda resultar importante en el futuro. En ese sentido –dejando aparte otras debilidades–, las principales desventajas de la versión del último Dictamen Favorable, serían:

- Existen varios procesos dentro de la ley que quedan a discrecionalidad del reglamento, lo cual es fácilmente cambiable por el Ejecutivo, lo cual podría traducirse en cambios imprevistos y dañinos para la inversión que se realice.
- Se establece como principio de las concesiones el que respondan a los derechos de los usuarios, pero no se describe adecuadamente a qué deben de responder dichos derechos (art 6).
- Igualmente en el artículo seis se desarrollan dos principios potencialmente contradictorios y que podrían afectar la decisión de inversión: incentivar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el patrimonio (...) natural.

2.2. Documentos-eje de la discusión política actual

A continuación se realiza una transcripción de extractos de documentos importantes dentro de la política guatemalteca actual. El primero se refiere a los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, firmado en 1996. El segundo, es un acuerdo firmado entre distintas organizaciones de la sociedad en el año 2000, con el fin de establecer las prioridades y los lineamientos de los distintos elementos de la política fiscal del gobierno guatemalteco. El tercero, es un acuerdo político firmado previo a la realización de las elecciones del 2003. Si

bien los mismos no son de cumplimiento obligatorio, porque no tienen carácter de ley, los mismos permiten una aproximación a ciertos grupos sociales que los ven con beneplácito, principalmente en la izquierda guatemalteca y los organismos internacionales.

2.2.1. Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz surgen de la Declaración de Esquipulas, en 1986, donde los gobernantes de los países de Centroamérica, de cara a los proceso de guerra interna que se vivían en la región. Tras dicho documento y diez años, el Gobierno de Guatemala inició el proceso que terminaría con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. En la misma se firmó una serie de Acuerdos, los cuales abarcaban desde Derechos Humanos, comunidades desarraigadas, hasta temática socioeconómica y reforma al sistema político nacional. A continuación se copiarán extractos con los compromisos firmados relacionados con el tema de propiedad inmueble.

A pesar que incluimos los Acuerdos de Paz como parte del eje político actual, ello no implica que se comparta lo expresado en la Agenda Nacional Compartida³⁶, respecto a que los mismos son “metas mínimas que constituyen la única agenda nacional que goza del apoyo de los guatemaltecos”, especialmente de cara al resultado negativo de las reformas constitucionales de 1999.

2.2.1.1. Compromisos firmados

a) Acuerdo para el Reasentamiento de las Comunidades Desarraigadas por el Conflicto Armado³⁷

(II.9). Un elemento esencial para el reasentamiento la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (uso, propiedad, posesión). La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra se debe principalmente en la dificultad para probar los derechos correspondientes. Esto deriva, entre otros, en problemas registrales, desaparición de archivos del INTA, la debilidad institucional de los organismos especializados y de las municipalidades, la vigencia de derechos sustentados en esquemas consuetudinarios de tenencia y medición, la existencia de segundos ocupantes o la cancelación de derechos sobre la base de la aplicación improcedente de las disposiciones relativas al abandono voluntario.

(II.10). En el caso particular del abandono de tierras a causa del enfrentamiento armado, el gobierno se compromete a revisar y promover las disposiciones legales que eviten considerarlo como abandono voluntario y ratifica la imprescriptibilidad de los derechos de tenencia de la tierra. En este contexto, promoverá la devolución de las tierras a los poseedores originarios y/o buscará soluciones compensatorias adecuadas.

³⁶ PNUD y NIMD (2003). Pag. 48.

³⁷ Oslo, Noruega. 17 de junio de 1994.

(III.2) Para la identificación de tierras que podrían servir para el asentamiento de los desarraigados que no las poseyeran y desean adquirirlas, el gobierno se compromete a:

- Realizar la revisión y actualización de los registros catastrales y de la propiedad inmueble.
- Realizar los estudios que permitirán identificar e individualizar todas las tierras estatales, municipales y privadas con opción de compra. Dichos estudios deberán incluir información sobre ubicación, régimen legal, adquisición, extensión, linderos y aptitud agrícola de las tierras mencionadas.
- Los estudios deberán ser terminados a más tardar a la entrada en vigencia del presente acuerdo.

b) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas³⁸

(III.D) Templos, centros ceremoniales y lugares sagrados

De conformidad con la Constitución Política de la República, forman parte del Patrimonio Cultural Nacional, los templos y centros ceremoniales de valor arqueológico. Como tales, son bienes del Estado y deben ser protegidos. En este contexto, deberá asegurarse que no se vulnere ese precepto en el caso de templos y centros ceremoniales de valor arqueológico que se encuentren o se descubran en propiedad privada.

(IV F) Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas:

Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos.

La desprotección de los derechos relativos a la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas, es parte de una problemática muy amplia que se debe, entre otras razones, a que los campesinos indígenas y no indígenas, difícilmente han podido legalizar sus derechos mediante titulación y registro. Cuando excepcionalmente han podido legalizar sus derechos, no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlos. Al no ser exclusiva de la población indígena (...) esta problemática deberá abordarse al tratarse el tema “Aspectos socioeconómicos y situación agraria” (...)

Sin embargo, la situación de particular desproporción y despojo de las tierras comunales o colectivas indígenas merece una atención especial en el marco del presente acuerdo. La Constitución de la República establece la obligación del Estado de dar protección especial a las tierras de cooperativas, comunales o colectivas; reconoce el derecho de las comunidades indígenas y otras a mantener el sistema de administración de las tierras que tengan y que históricamente les pertenezcan; y contempla la obligación del Estado de

³⁸ México, D.F. 31 de marzo de 1995.

proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

Reconociendo la importancia especial que para las comunidades indígenas tiene su relación con la tierra, y para fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivos sobre la tierra y sus recursos naturales, el Gobierno se compromete a adoptar directamente, cuando es de su competencia, y a promover cuando es de la competencia del Organismo legislativo o de las autoridades municipales, las medidas abajo mencionadas, entre otras, que se aplicarán en consulta y coordinación con las comunidades indígenas concernidas.

Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas

El Gobierno debe promover medidas para regularizar la situación jurídica de la posesión comunal de tierras por las comunidades que carecen de títulos de propiedad, incluyendo la titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal. Cada municipio realizará un inventario de la situación de la tenencia de la tierra.

Tenencia de la tierra y uso y administración de los recursos naturales

El gobierno adoptará o promoverá las medidas siguientes:

- i) reconocer y garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbre, tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc., y aprovechamiento de recursos naturales), así como para sus actividades espirituales;
- ii) reconocer y garantizar el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras;
- iii) obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que pueda afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades. Las comunidades afectadas deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; y
- iv) adoptar, en cooperación con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente.

Restitución de tierras comunales y compensación de derechos

Reconociendo la situación de particular vulnerabilidad de las comunidades indígenas, que han sido históricamente las víctimas del despojo de tierras, el Gobierno se compromete a instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras. En particular, el Gobierno adoptará o promoverá las siguientes medidas:

- i) suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas;
- ii) suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas; y
- iii) sin embargo, cuando los plazos de prescripción hayan vencido anteriormente, establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras que se adquieran para el efecto.

Adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas

El Gobierno tomará las medidas necesarias, sin afectar la pequeña propiedad campesina, para hacer efectivo el mandato constitucional de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

Protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas

Para facilitar la defensa de los derechos arriba mencionados y proteger las comunidades eficazmente, el Gobierno se compromete a adoptar o promover las siguientes medidas:

- i) el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias;
- ii) promover el aumento del número de juzgados para atender los asuntos de tierra y agilizar procedimientos para la resolución de dichos asuntos;
- iii) (...)
- iv) crear servicios competentes de asesoría jurídica para los reclamos de las tierras;
- v) proveer gratuitamente el servicio de intérpretes a las comunidades indígenas en asuntos legales;
- vi) promover la más amplia divulgación dentro de las comunidades indígenas de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles, y
- vii) eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo

El Gobierno se compromete a dar a la ejecución de los compromisos contenidos en este literal F la prioridad que amerita la situación de inseguridad y urgencia que caracteriza la problemática de la tierra de las comunidades indígenas. Para ello, el Gobierno establecerá, en consulta con los pueblos indígenas, una comisión paritaria sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, para estudiar, diseñar y proponer los procedimientos y arreglos institucionales más adecuados. Dicha comisión será integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

c) Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria³⁹

(II D) Vivienda

Financiamiento y facilidades

Promover y facilitar el mercado de valores para la adquisición de vivienda, incluyendo la hipoteca de primero y segundo grados, facilitar la compraventa de títulos-valores emitidos con motivo de las operaciones de vivienda, incluyendo acciones comunes y preferenciales de empresas inmobiliarias, bonos y cédulas hipotecarias, certificados de participación inmobiliaria, letras complementarias, pagarés y otros documentos relacionados con el arrendamiento con promesa de venta.

Regularización

³⁹ México, D.F. 6 de mayo de 1996.

Promover legalización, acceso y registro de terrenos, no solamente alrededor de la ciudad de Guatemala, sino también para el desarrollo urbano en las cabeceras y municipios del país, así como la ejecución de proyectos habitacionales en aldeas y fincas, especialmente para vivienda rural.

(III) Situación agraria y desarrollo rural

Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central. Desde la conquista hasta nuestros días, los acontecimientos históricos, a menudo trágicos, han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación del recurso tierra. Han llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto (...)

La resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades de producción y de cultivo, hasta la protección del ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo (...)

(III B) Acceso a tierra y recursos productivos

Crear un Fondo fideicomiso de Tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. El fondo de tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisiciones de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial (...).

(III E) Marco legal y seguridad jurídica

Guatemala requiere de una reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo a las necesidades del desarrollo. Con este fin y tomando en cuenta en todos los casos las disposiciones del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno se compromete a:

Reforma legal

- a) Promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales.
- b) (...)
- c) Promover una revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas de manera que cumpla con lo estipulado en la Constitución (...)

- d) Proteger las tierras ejidales y municipales, en particular limitando estrictamente y de manera pormenorizada los casos en que se puedan enajenar o entregar por cualquier título a particulares.
- e) En cuanto a tierras comunales, normar la participación de las comunidades para asegurar que sean éstas quienes tomen las decisiones referentes a sus tierras.

Resolución expedita de los conflictos de tierra

Establecer y aplicar procedimientos judiciales o no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre tierra y otros recursos naturales (en particular arreglo directo y conciliación), teniendo en cuenta los compromisos del Acuerdo Sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, establecer procedimientos que permitan:

- Definir fórmulas compensatorias en caso de litigios y reclamos de tierra en los que agricultores, campesinos y comunidades en situaciones de extrema pobreza han resultado o resultaren desposeídos por causas no imputables a ellos.
- Restituir o compensar, según el caso, al Estado, las municipalidades, comunidades o personas cuyas tierras han sido usurpadas, o que con abuso de autoridad hayan sido adjudicadas de manera anómala o injustificada.

Regularizar la titulación de las tierras de las comunidades indígenas y de los beneficiarios del INTA que poseen legítimamente las tierras otorgadas.

Institucionalidad

Para 1997, haber dispuesto en marcha una Dependencia Presidencia de Asistencia legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra con cobertura nacional y con funciones de asesoría y asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas para hacer valer plenamente sus derechos y, entre otras, las siguientes:

- Asesorar y dar asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas y/o a sus organizaciones cuando así lo soliciten.
- Intervenir en controversias sobre tierras a solicitud de parte para lograr soluciones justas y expeditas.

(III G) Registro de la propiedad inmueble y catastro

(...) El gobierno se compromete a promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria (...)

2.2.1.2. Impacto legal de los Acuerdos de Paz⁴⁰

Los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG- tuvieron como objetivo, entre

⁴⁰ Información proveniente de CIEN (2005).

otros, acordar las condiciones mínimas necesarias para poner fin, desde el punto de vista político, al conflicto armado del país que se inició en 1960, y para establecer las bases sobre las cuales construir una nueva nación. Con la suscripción de los mismos, el Gobierno adquirió aproximadamente 200 compromisos concretos. Algunos implican reformas de fondo; otros tienen un alcance más modesto. Sin embargo, una investigación particular estima que los compromisos adquiridos suman más de 600, aunque una tercera parte trata sobre el cronograma de cumplimiento de los mismos. De acuerdo con esta fuente, entre los diez acuerdos de paz suscritos, doce compromisos se relacionan con el tema de la tierra.⁴¹

Para cumplir con los mismos, y de acuerdo con el Programa de Gobierno 1996-2000, el Gobierno de Guatemala adquirió el compromiso de convertir a Guatemala en un país de propietarios, entendiendo el derecho de propiedad como la vía para alcanzar el progreso personal y el desarrollo nacional. El objetivo del Programa se alcanzaría “facilitando el acceso a los mecanismos de titulación y registro de propiedades”. También era un compromiso que se enmarcaba en el cumplimiento del artículo 39 de la Constitución Política⁴²; y que denotaba la comprensión y convicción de que el derecho de propiedad constituye la vía para alcanzar el progreso personal y el desarrollo nacional en beneficio de todos; pero fundamentalmente asumiendo la responsabilidad de ordenar, en el ámbito de la propiedad territorial, las instituciones mediante las cuales se garantiza el disfrute de este derecho.⁴³

Debido a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, y como mecanismos para solucionar los conflictos de propiedad de las tierras, el Gobierno creó en 1997 comisiones o dependencias especializadas en el tema. La primera fue la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, creada mediante el Acuerdo Gubernativo número 307-97, el 9 de abril de 1997, dependiente del Organismo Ejecutivo. Conocida como "La Herradura de la Tierra", se constituyó en un foro institucional de alto nivel político con base técnica⁴⁴, para dirigir el proceso de definición de la política agraria y su institucionalidad. Su finalidad es definir el marco jurídico e institucional relacionado con el recurso de la tierra, y coordinar las acciones que han de ejecutarse entre los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz relativos al tema de la tenencia de la tierra.

También se creó la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, mediante el Acuerdo Gubernativo número 515-97, del 8 de julio de 1997. Esta comisión está adscrita a la Secretaría de la Paz y tiene carácter temporal. Su finalidad es ser un ente consultivo y asesor para analizar, diseñar y proponer los procedimientos y arreglos institucionales más adecuados.

Otros aspectos se detallan en la sección de Marco Institucional.

⁴¹ Investigación realizada por la Fundación Friedrich Ebert. Citado en el documento del CIEN (1998).

⁴² El artículo 39 de la Constitución Política dice: “Artículo 39. Propiedad Privada. Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.”

⁴³ Programa de Gobierno 1996-2000.

⁴⁴ La UTJ/Protierra constituye dicha base técnica. Sin embargo, se redujo a ejecutar únicamente el catastro nacional).

2.2.2. Agenda Nacional Compartida⁴⁵

Desde julio del 2002 a octubre del 2003, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria apoyaron un proceso de diálogo entre 20 partidos políticos guatemaltecos. Tras cuarenta reuniones y el apoyo de cien expertos nacionales e internacionales, se llegó a establecer un acuerdo mínimo de la clase política guatemalteca. Dicho esfuerzo, conocido como la Agenda Nacional Compartida (ANC), partió de cuatro principios básicos:

- Busca el bien común.
- Representa una visión y un compromiso de largo plazo para y con el país.
- Requiere de otros actores sociales y grupos representativos de la sociedad para enriquecerla e implementarla
- Será sujeta a revisión permanente.

A su vez, para las propuestas se tomaron en cuenta tres requisitos básicos:

- Viabilidad política.
- Calidad técnica-política.
- Pertinencia electoral.

La ANC establece como prioridad el desarrollo rural, la cual involucra “la urgencia de redefinir y modernizar el uso y la tenencia de la tierra, tomando las medidas necesarias para convertirla en un factor dinámico del mercado, de la productividad y de la generación de empleo”.⁴⁶

En el tema de vivienda y asentamientos humanos, la ANC expresa el compromiso política de “establecer, en consenso con la sociedad y las instancias regionales, departamentales y municipales de desarrollo, una política pública de ordenamiento y planificación territorial, que tenga en cuenta las áreas de riesgo y conservación, la utilización y manejo de las cuencas y los bosques, así como el patrimonio cultural y el manejo de desechos, entre otros”.⁴⁷

A su vez, los partidos políticos allí representados se comprometieron a “asumir como contenidos de una política pública lo preceptuado en la Ley de vivienda y Asentamientos Humanos (Acuerdo 120-96), aprobada por el congreso en 1996, garantizando su observancia y cumplimiento. Esta normativa constituye el instrumento legal idóneo, pues establece la base institucional, técnica y financiera para la atención de las necesidades básicas de las familias guatemaltecas, tanto en vivienda como en los servicios básicos conexos (...) La política nacional de vivienda y asentamientos humanos debe orientarse a enfrentar, con mayor énfasis, el déficit cualitativo de la misma. El Estado debe fomentar la integración y coordinación interinstitucional, estimular los sistemas de financiamiento con aportes y recursos presupuestarios, y formular programas de vivienda orientados, prioritariamente, a los grupos más desfavorecidos”. En este sentido, se propone “la creación de un ente que

⁴⁵ PNUD y NIMD (2003).

⁴⁶ Ibid. Pág. 40.

⁴⁷ Ibid. Pág. 69.

pueda proporcionar financiamiento a programas de vivienda (... también se propone) alentar un mercado secundario de hipotecas.⁴⁸

A la fecha, la ANC ha servido en varias ocasiones para apelar a un compromiso serio de gobernabilidad y de políticas de largo plazo en Guatemala, tanto por el partido oficial, como por la oposición. Especialmente en la formulación de propuestas en el Congreso.

2.2.3. Acuerdo Político Marzo 2005

El nueve de marzo del 2005 se firmó un “Acuerdo político suscrito entre el Organismo Ejecutivo y los Secretarios Generales de los partidos Políticos con representación en el Congreso de la República y los jefes de Bloques Parlamentarios”. El mismo surgió con motivo de la ratificación, por parte del Congreso, del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Ante las protestas de varios sectores sociales, se consideró adecuado establecer una serie de “compensadores sociales” al vislumbrarse “riesgos y desventajas para sectores de la población que carecen de capacidad, de eficiencia y competitividad”. De esta manera se buscaría el compromiso de “una agenda legislativa y de desarrollo ‘pre y post TLC’ que equipare la competitividad del país con Centroamérica y el compromiso de los partidos políticos y el Gobierno de abrir nuevos mercados”. Dicho Acuerdo estableció el compromiso de aprobar, entre otras, la iniciativa de Ley de Registro e Información Catastral.⁴⁹

2.3. Marco institucional⁵⁰

2.3.1. PROTIERRA: Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra

2.3.1.1. Institucionalidad

La PROTIERRA se constituyó en una “instancia coordinadora de las acciones a ejecutarse dentro de los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz relativos al tema de la tenencia de la tierra, teniendo como objetivo principal coordinar los esfuerzos gubernamentales para lograr la concreta y eficaz ejecución de los programas y proyectos que se implementen en tal sentido”.⁵¹ Es responsable de definir el marco jurídico institucional relacionado con el recurso tierra. PROTIERRA está integrada por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quien la coordina; el Ministro de Finanzas Públicas, el Secretario Técnico de la Paz, de la SEPAZ, y otros funcionarios que designe

⁴⁸ Ibid. Pág. 69-71.

⁴⁹ Dicha iniciativa ya fue comentada en la sección de “Iniciativas legales pendientes en el Congreso”.

⁵⁰ La información de esta sección proviene de CIEN (2005) y de CIEN (2003).

⁵¹ Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo número 307-97 del 9 de abril de 1997, publicado en Diario de Centroamérica el 16 de abril de 1997.

la Presidencia de la República y/o la Coordinación de la Comisión. De acuerdo con la norma de su creación, la comisión durará hasta cumplir los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz.

En el Acuerdo número 399 del Ministerio de Agricultura, del 12 de marzo del 2001, se definieron la estructura y funciones de la Unidad Técnico Jurídica – UTJ-, encargada del catastro nacional.

2.3.1.2. Funciones

En el tema de propiedad inmueble, la comisión coordina las siguientes áreas de trabajo:

- a) El Sistema de Información Geográfica Nacional. El objetivo es contar con una base de datos de información geográfica del territorio nacional, que sirva de apoyo al proceso de conformación del catastro.
- b) El Sistema de Registro y Catastro. Se busca una reforma en el catastro y en el registro de propiedad para contar con un marco institucional que garantice la seguridad jurídica sobre la tenencia, uso y propiedad de la tierra.
- c) La Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos. En el corto plazo, debe promover la solución de conflictos relacionados con el uso, tenencia y propiedad de la tierra. En el mediano plazo, coordinar los esfuerzos con el proceso catastral para que la solución de conflictos sea permanente y duradera.
- d) El Fondo de Tierras. Debe ayudar a satisfacer las demandas de tierras, otorgando facilidades financieras para acceder a la tierra en propiedad.
- e) El Impuesto Sobre Inmuebles y de Tierras Ociosas. Se busca promover el cobro y administración de este impuesto a través de las corporaciones municipales, para impulsar el desarrollo a nivel local.

2.3.1.3. Debilidades

El Gobierno ha señalado en la actual Política Agraria los siguientes problemas centrales: la conflictividad, el acceso, el catastro, el registro y la regularización.

En el caso específico de PROTIERRA, como principal debilidad se debe mencionar la ausencia de un marco jurídico único que evite contradicciones, y permita la coordinación institucional con el Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA-⁵², el Registro General de la Propiedad -RGP-, el

⁵² El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) fue absorbido por el Fondo de Tierras en 1999. Fue creado mediante la Ley de Transformación Agraria en 1962, y hasta su desaparición en 1999 tuvo a su cargo desarrollar la política agraria en Guatemala, lo cual incluyó algunos esfuerzos de colonización en determinadas áreas del país. Una de sus principales funciones fue la de vigilar que los propietarios de tierras ociosas las pusieran a producir. Otra función importante fue la tutela sobre las parcelas adjudicadas a los patrimonios agrarios familiares y a los patrimonios agrarios colectivos, que tenía por objeto evitar que los campesinos pudieran vender o enajenar el bien adjudicado, aunque ya hubieran terminado de pagarlo. Para distribuir tierras en el Petén se creó el FYDEP, cuyo objetivo central fue colonizar este departamento. A

Instituto de Fomento Municipal -INFOM--, el Instituto Geográfico Militar -IGN-, la Oficina de Control de las Áreas de Reserva del Estado -OCRET-, la Comisión de Tierras de Petén, la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles -DICABI- del Ministerio de Finanzas Públicas, y las municipalidades.

2.3.2. FONTIERRAS: Fondo de Tierras

2.3.2.1. Institucionalidad

El Fondo de Tierras tiene su origen en los compromisos adquiridos por el Gobierno en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Fue creado mediante el Acuerdo Gubernativo 392-97, del 14 de mayo de 1997, y empezó a operar en septiembre de 1997 mediante la figura de un fideicomiso administrado por el Banco Rural -BANRURAL-.

El Fondo de Tierras o FONTIERRAS se creó como una entidad pública, descentralizada, con autonomía funcional, con patrimonio y personalidad jurídica propia, de plazo indefinido, cuya finalidad es facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible, a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos.

En julio de 1998 la Comisión de Acompañamiento entregó al Organismo Ejecutivo el anteproyecto de Ley del Fondo de Tierras, elaborado por la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, tomando como base el artículo 119 de la Constitución Política de la República (obligaciones del Estado), los compromisos asumidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. El proyecto de ley fue aprobado mediante el Decreto 24-99 en mayo de 1999.

En cumplimiento a lo establecido en los Acuerdos de Paz, y específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se crearon el Fideicomiso de Tierras y su unidad ejecutora, mediante Acuerdo Gubernativo 392-97, del 14 de mayo de 1997. Posteriormente, el 13 de mayo de 1999 fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la República la Ley del Fondo de Tierras, Decreto 24-99. La entidad resultante de esta ley fue FONTIERRAS, que goza de autonomía y tiene personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Esta entidad asumió las funciones que le correspondían al desaparecido Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), al estipularse que debe encargarse de tramitar la legalización o regularización de las tierras en posesión de la población rural. Entendiendo la regularización como el proceso de análisis, revisión y actualización de los expedientes en los que consta la

consecuencia de ello el sur del Petén fue totalmente transformado, pasando de ser una región rica en recursos naturales y de vocación forestal a un área agrícola y ganadera. A partir de 1986 la labor del INTA en materia de distribución de tierras se redujo a la adjudicación de tierra baldía propiedad de la nación, especialmente en la región norte del país. La tierra distribuida por esta institución entre 1986 y 1987 fue en Patrimonios Agrarios Colectivos (PACs). CIEN (2003).

adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del estado. Todas las operaciones de adjudicación de tierras realizadas sobre la base de los decretos 1551, 60-70 y 38-71, que no se hayan regularizado deberán regularizarse en un período de diez años, contados a partir de la vigencia de la Ley del Fondo de Tierras. En consecuencia, el Fondo debe mantener actualizados los registros de los beneficiarios y los programas de adjudicación derivados de los Decretos 1551, 60-70 y 38-71, todos del Congreso de la República, y sus respectivas reformas.

La ley del Fondo de Tierras contempla por vez primera vez en una ley, el aspecto de género, beneficiando al hombre y la mujer explícitamente (artículos. 20, 21).⁵³

A la fecha cuenta con 17 oficinas, de las cuales 4 son sedes regionales y 12 delegaciones departamentales, con una cobertura en casi todo el país menos en la zona oriental del país. Cuenta con un total de 312 técnicos a nivel nacional.

2.3.2.2. Funciones

Entre los objetivos del fondo están:

- a) Definir y ejecutar la política relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado.
- b) Administrar los programas de financiamiento público orientado a facilitar la adquisición y adjudicación de tierras productivas de distinto origen a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.
- c) Facilitar, a través de mecanismos financieros adecuados, el acceso a la tierra en propiedad a campesinos, en forma individual u organizada, así como el uso de los recursos naturales de dichas tierras, según criterios de sostenibilidad económica y ambiental.
 - a. La tasa de interés aplicable sobre los créditos que concede FONTIERRAS para comprar tierras debe ser como máximo el equivalente al promedio de las tasas pasivas de depósitos de ahorro del sistema bancario nacional, más dos puntos porcentuales, para cubrir los costos de administración de el o los fideicomisos. El Consejo Directivo puede revisar la tasa fijada y modificarla según el caso. En cuanto a la compra de tierras con recursos provistos por las entidades crediticias aprobadas, la tasa de interés es la establecida en sus operaciones activas de crédito, la cual puede ser subsidiada por el fondo.
 - b. El Fondo de Tierras, de acuerdo con su presupuesto y con los fideicomisos constituidos para tal propósito, otorga los siguientes subsidios:⁵⁴ a) Para comprar alimentos y capital de trabajo; b)

⁵³ UTJ (2003).

⁵⁴ La suma de los subsidios debe ser como mínimo equivalente a veintiséis salarios mínimos mensuales establecidos para trabajadores agrícolas, vigentes al momento de efectuarse la compra.

Para amortizar el capital; c) Para asistencia técnica y jurídica; d) Para reducir el costo financiero de los créditos obtenidos.

- d) Coordinar con otras instituciones de gobierno el desarrollo de inversiones complementarias a las de adquisición de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo.
- e) Regularizar la tenencia de las tierras adjudicadas al amparo de los Decretos 1551, 60-70 y 38-71.⁵⁵ Las operaciones de posesión, adquisición, gravamen y enajenación de bienes del Fondo deben realizarse a través del MAGA.
- f) El Acuerdo Gubernativo 386-2001 reglamenta la regularización de la tenencia de las tierras entregadas por el Estado. En este acuerdo se obliga al FONTIERRAS a elaborar un banco de datos con información sobre los expedientes originados en el INTA, la Comisión de Tierras del Petén y FONATTIERRA.

Cuadro 5 **Situaciones que ameritan regularización**

| | |
|----|---|
| 1. | Cuando se haya iniciado el trámite de adjudicación de un inmueble propiedad de la Nación, que no se haya resuelto en definitiva, si de su revisión y análisis se comprueba que el expediente únicamente está pendiente de la resolución de adjudicación definitiva |
| 2. | Cuando se haya iniciado el trámite para la adjudicación de un terreno considerado jurídicamente como baldío o exceso, y no se haya resuelto en definitiva, si se ha concluido el trámite señalado por el Decreto número 1551 del Congreso de la República, Ley de Transformación Agraria |
| 3. | Si previo a la emisión del Decreto número 24-99 del Congreso de la República, se hubiere iniciado trámite de adjudicación de un inmueble declarado en abandono |
| 4. | Si previo a la emisión del Decreto número 24-99 del Congreso de la República, se hubiere iniciado trámite o se adjudicó en definitiva un inmueble declarado en abandono, y se invoca por parte del anterior adjudicatario que el abandono fue involuntario y producido por el enfrentamiento armado interno |
| 5. | Cuando ocurriere el fallecimiento del beneficiario titular, se encuentre o no solicitada la sucesión hereditaria antes de la vigencia del Decreto número 24-99 del Congreso de la República |
| 6. | Cuando se trate de compraventa de mejoras en los inmuebles y se ha iniciado trámite de legalización |
| 7. | Cuando exista disputa y el Fondo de Tierras comprueba plenamente que en la adjudicación se violaron flagrantemente las leyes agrarias y que aún estén bajo la tutela del Estado o pendientes de liberación de la misma |
| 8. | Cuando con o sin intervención del Instituto Nacional de Transformación Agraria u otras instituciones facultadas, se haya consumado el desapoderamiento de una adjudicación |

⁵⁵ Esta ley traslada al Fondo las funciones y obligaciones del INTA señaladas en los Decretos 38-71 y 48-72 del Congreso.

9. Cuando se trate de tierras dadas en arrendamiento por el Instituto Nacional de Transformación Agraria y cuya adjudicación definitiva es solicitada por el poseedor
10. Cuando se haya declarado de conformidad con la ley respectiva, la ausencia y/o la muerte presunta del adjudicatario. Los beneficiarios deberán acreditar ante el Fondo de Tierras tal situación
11. Cuando la adjudicación esté siendo cuestionada ante el Fondo de Tierras o judicialmente y se argumente que la misma se efectuó a quien no compró los derechos de mejoras.

Fuente: Universidad Rafael Landívar, Bases para la Legalización de la Tierra en Guatemala, 2004

2.3.2.3. Debilidades

Tomando en cuenta que la demanda potencial por tierras, bajo las condiciones que ofrece el Fondo, es bastante grande y supera con creces la que hasta ahora se ha presentado al Fondo, la inversión estatal que se tendría que hacerse para satisfacer a los demandantes supera la capacidad financiera del gobierno en este rubro. Por ejemplo, sobre la base del monto promedio de los créditos concedidos en el 2001 (Q.3.8 millones), y suponiendo que los 343 expedientes en proceso obtuvieran el crédito solicitado, la inversión requerida para satisfacer la demanda que se presentó ese año sería de alrededor de Q.1,400 millones. Un monto que supera el 5% de los ingresos brutos del estado para ese año⁵⁶.

Tabla 6
Estimaciones de los montos otorgados

| Año | Créditos otorgados | No. de familias beneficiadas | Crédito promedio por familia | Monto promedio total de créditos | Monto promedio de cada crédito |
|--------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|---------------------------------------|
| 1998 | 13 | 1090 | 38,700.00 | 42,183,000.00 | 3,244,846.15 |
| 1999 | 17 | 1315 | 30,713.00 | 40,387,595.00 | 2,375,740.88 |
| 2000 | 45 | 2583 | 24,843.00 | 64,169,469.00 | 1,425,988.20 |
| 2001 | 58 | 5746 | 38,669.14 | 222,192,878.44 | 3,830,911.70 |
| Total | 133 | 10734 | 132,925.14 | 368,932,942.44 | 2,773,931.90 |

Fuente: FONTIERRAS, 2001 y estimación propia

La capacidad del Fondo de atender las solicitudes de los campesinos está en función de la disponibilidad y precio de las tierras. En la medida que el precio lo permita, la disponibilidad no sería un problema (siempre y cuando no se agote la oferta). Otros factores que inciden en la adquisición de fincas a un costo elevado son la urgencia por comprar la tierra y el bajo nivel de educación

⁵⁶ Un estudio financiado por AID estima que las familias que demandan tierras suman entre 400,000 y 450,000. La oferta de tierras no alcanza para satisfacer esta demanda. Además, se señala que las fincas ofrecidas al FONTIERRAS son de mala calidad. Los grupos solicitantes de tierra deben invertir muchos recursos en la búsqueda de fincas que llenen los requisitos exigidos por el Fondo, lo cual impide que los grupos de bajos recursos continúen el trámite. Adicionalmente, debido a la falta de cambio en las condiciones de vida en el agro, es previsible el crecimiento de la demanda de tierra a una tasa probablemente equivalente a la del crecimiento de la población en las áreas rurales.

de los beneficiarios, lo cual dificulta un proceso de negociación entre las partes. La negociación del precio de las fincas es una de las tareas del área técnica de FONTIERRAS, en la cual participan principalmente los representantes del grupo solicitante de financiamiento, el propietario de la finca o su representante legal, así como personal del Fondo de Tierras. La diferencia entre el precio de compra y el precio de adjudicación es notoria y la absorbe el fondo mediante subsidios a los beneficiarios. La siguiente tabla muestra la evolución de estas variables en el pasado reciente.

Tabla 7
Indicadores de desempeño de FONTIERRAS

| Año | No. de familias beneficiadas | Extensión (HA.) | Monto del crédito | Monto del subsidio | Asistencia técnica |
|--------------|-------------------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 97-99 | 2,405 | 12,450.6 | Q82,570,795 | Q23,625,000 | Q4,099,816 |
| 2000 | 2,583 | 17,276.11 | Q64,170,620 | Q42,006,175 | Q10,516,054 |
| 2001 | 5,754 | 26,793.26 | Q222,312,906 | Q110,680,986 | Q9,088,141 |
| 2002 | 458 | 910.78 | Q15,660,000 | Q9,422,041 | N.D. |
| Total | 11,200 | 57,430.76 | Q384,714,321 | Q185,734,202 | 23,704,011 |

Fuente: FONTIERRAS, 2002

A pesar de que el programa de dotación de tierra a los campesinos a través del Fondo de Tierras ha sido mejor conceptualizado, pues la compra de tierras se realiza en el mercado; a pesar de que se les da mucha orientación y se acompaña a los grupos que desean comprar una finca, se les otorga ayuda monetaria para la compra de alimentos, capital de trabajo e introducir mejoras en los sistemas de producción, se les ofrece asistencia técnica durante tres años, este programa ha afrontado algunos problemas.

Según una evaluación del Instituto de Boston para Economías en Desarrollo, el modelo de financiamiento de FONTIERRAS es muy favorable a los campesinos, pero costoso para el gobierno⁵⁷. Dependiendo del valor al que se adquieran las fincas, y el precio de adjudicación, el costo fiscal de este programa puede exceder fácilmente el 200% de lo invertido por el Fondo en comprar una finca. Esto podría considerarse como el aporte subsidiario del estado para dotar de un medio de ingreso a las personas más pobres que viven en el área rural, y para reducir la presión por la tierra, sin distorsionar el funcionamiento del mercado de tierras. Debido a los costos fiscales de este programa, es importante que los recursos sean bien focalizados y que se haga una selección adecuada de los beneficiarios.

Tabla 8
Precio promedio por hectárea

⁵⁷ Si se toma en cuenta que el estado puede captar recursos en el mercado de crédito local a una tasa de interés de 11.5% (que es lo que paga un bono del gobierno), los cuatro años de gracia que se le otorgan a los beneficiarios de los créditos del fondo implican que al momento en que éstos hagan su primer pago ya el gobierno habrá cancelado 46% por concepto de intereses (11.5% x 4). Si, después del período de gracia, los créditos se amortizan en diez años, el fondo tiene que subsidiar durante ese tiempo la diferencia entre la tasa de interés a la que se captan los recursos (11.5%) y la tasa de interés a la que se conceden los créditos (5%), o sea 65%. A esto hay que sumarle el costo operativo del fondo, que equivale más o menos a un 12% sobre el monto de los créditos, más el subsidio directo y la asistencia técnica, que pueden representar un 33% adicional, todo lo cual totaliza 156%.

| Año | Área de fincas entregadas en hectáreas | Precio promedio de compra por hectárea |
|------|--|--|
| 1998 | 4,202.00 | 10,038.00 |
| 1999 | 8,245.00 | 4,898.00 |
| 2000 | 17,276.00 | 3,714.00 |
| 2001 | 26,655.00 | 9,342.00 |

Fuente: FONTIERRAS

Los subsidios directos se aplican a la compra de alimentos, capital de trabajo y amortizaciones de capital. Inicialmente los beneficiarios utilizaban el 70% de este subsidio para amortizar capital; el resto se destinaba a comprar alimentos y para capital de trabajo. Estos porcentajes han variado con el tiempo, pues el monto del subsidio por familia es fijo y no vinculado al valor de la finca. Los grupos beneficiados entre 1999 y el 2000 utilizaron la mayor parte del subsidio para pagar las fincas, y consiguieron financiamiento de otras instituciones para costear el capital de trabajo. Sin embargo, casi la mitad de los grupos que salieron beneficiados entre 1997 y 1999, y destinaron al menos un 50% del subsidio a la amortización de la deuda, se encuentran ahora en mora.,

Tabla 9
Estado de la cartera

| Año de autorización del crédito | Monto del préstamo autorizado | Cuota anual | Mora menor a un año | Mora mayor a un año | Total Mora | % Mora |
|---------------------------------|-------------------------------|---------------|---------------------|---------------------|--------------|--------|
| 1997 | 12,440,851.70 | 1,061,385.17 | 2,532,327.05 | 422,770.69 | 2,956,097.74 | 278.5% |
| 1998 | 40,982,312.20 | 3,198,031.22 | 5,037,804.27 | 1,006,338.00 | 6,044,142.27 | 189.0% |
| 1999 | 32,000,504.31 | 2,710,150.43 | 30,763.45 | 0.00 | 30,763.45 | 1.1% |
| 2000 | 76,479,624.23 | 5,307,966.23 | 12,806.04 | 0.00 | 12,806.04 | 0.2% |
| 2001 | 146,565,002.56 | 10,336,170.30 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% |
| Totales | 308,468,295.00 | 22,613,703.35 | 7,614,700.81 | 1,429,108.69 | 9,043,809.50 | |

FUENTE: Instituto de Boston para las Economías en Desarrollo

Actualmente el fondo tiene como política rechazar cualquier solicitud de financiamiento que sobrepase los Q50,000 por familia, suma que resulta alta, si se toma en cuenta el monto del subsidio (Q19,560, o sea veintiséis salarios mínimos mensuales para los trabajadores agrícolas). Debido a este generoso beneficio, también ha habido casos en los que la principal motivación de los campesinos ha sido la obtención del subsidio, por lo que, después de haberlo recibido, han desatendido las tierras que les fueron adjudicadas. La cantidad de expedientes regularizados se muestra en la siguiente tabla.

Expedientes Regularizados por FONTIERRAS

| | Número de Expedientes Regularizados |
|--------------|-------------------------------------|
| 2,000 | 45 |
| 2,001 | 5,512 |
| 2,002 | 3,901 |
| 2,003 | 10,853 |
| TOTAL | 20,311 |

Fuente: URL, Bases para la Legalización de la Tierra.

2.3.3. CONTIERRA: Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra

2.3.3.1. Institucionalidad

La ausencia de seguridad jurídica, el enfrentamiento armado, la falta de un catastro nacional y la insuficiencia del Registro General de la Propiedad han dado lugar en Guatemala a numerosos conflictos de tierras.⁵⁸ En julio de 1997, el gobierno creó la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA), con el objeto de asesorar y dar asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas y a sus organizaciones. Cuenta con una junta directiva integrada por el Viceministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, dos representantes del sector privado, y dos de organizaciones campesinas, además de un gerente.

La CONTIERRA ha sufrido una serie de altibajos institucionales, llegando a su mayor declive instituciones a finales del 2003. Actualmente CONTIERRA ha sido retomada en la estrategia del actual gobierno y su buen funcionamiento será clave en el manejo y administración de la conflictividad de la tierra. Forma parte del Consejo de Política Agraria, lo cual le permite interrelacionar con el Fondo de Tierras, la UTJ-PROTIERRA, la OCRET, CONAP, el INAB y con los programas y proyectos del MAGA.⁵⁹

Durante los últimos dos años, la labor de CONTIERRA se ha centrado en la solución de conflictos a través del establecimiento de mesas de diálogo y negociación para la prevención y solución de los conflictos. Desde su creación en 1997 hasta el año 2001, CONTIERRA atendió 1,444 conflictos, logrando resolver 600 de ellos, mientras 844 están en proceso de resolución. Las disputas de derechos son los casos más frecuentes, le siguen los límites territoriales, los de regularización de expedientes, acceso a la tierra y los de ocupación. La mayor parte de los casos atendidos por CONTIERRA han surgido en Petén (casi el 46%).

2.3.3.2. Funciones

Su función principal es “facilitar y apoyar, a petición de parte, la solución conciliatoria o jurídica de aquellas situaciones en donde uno o varios interesados pugnan simultáneamente por el derecho de posesión o propiedad de la tierra”.⁶⁰ La CONTIERRA sólo interviene en los conflictos en los que no se hayan adoptado medidas de hecho o, si se hubieran adoptado, se han

⁵⁸ En 1996 el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) afirmaba haber recibido cerca de dos mil denuncias por disputas de tierra, otras mil por problemas limítrofes entre comunidades, y más de setecientas por disputas sobre nacimientos de agua y caminos de acceso.

⁵⁹ Mediante Acuerdo Gubernativo 136-2004 se trasladó la CONTIERRA nuevamente al MAGA

⁶⁰ Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo número 452-97, del 4 de junio de 1997.

depuesto.⁶¹ No compra ni adjudica tierras, sólo ayuda a dirimir el conflicto cuya resolución depende exclusivamente de la voluntad de las partes involucradas.⁶²

Utiliza la Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), basándose en investigaciones históricas, registrales, catastrales, sociales y jurídicas. Los casos pueden concluir con el logro de acuerdos entre las partes, o si no, con el otorgamiento de asistencia legal. También pueden concluir por desistimiento o abandono, o porque se ha decidido iniciar acciones judiciales.

Entre las atribuciones que se le reconocen a esta dependencia están:

- a) Facilitar la resolución de conflictos sobre tenencia, derecho de posesión o propiedad de la tierra, mediando en la negociación o conciliación entre las partes y proponiendo fórmulas de avenencia.
- b) Sugerir fórmulas de compensación o restitución a campesinos, comunidades, el Estado o las municipalidades, en caso de que hayan resultado desposeídos por causas no imputables a ellos.
- c) Promover ante el INTA –Instituto Nacional de Transformación Agraria, luego parte de FONTIERRA- y la OCRET –Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado- y las municipalidades la regulación de tierras estatales y municipales objeto de conflictos que se resuelvan como resultado de su función conciliadora.
- d) Exhortar a los interesados para que sometan las controversias que surjan al arbitraje, de acuerdo con lo que establece la Ley de Arbitraje, Decreto número 67-95 del Congreso de la República.

2.3.3.3. Debilidades

De acuerdo la matriz FODA concluida en mayo de 2004, las principales debilidades de la institución han sido los constantes cambios en la administración de la dependencia, la falta de integración del personal, la excesiva rotación del mismo, y la falta de recursos financieros. Sin embargo, por ser un proyecto derivado de los acuerdos de paz, con 1,378 casos

⁶¹ Los conflictos de tierras tienen distintas causas: la falta de delimitación estricta de linderos; posesión de títulos de propiedad sobre tierras, con ubicación en un lugar diferente del poseído, debido a engaños en el momento de la compra; posesión de tierras que pertenecían a los refugiados que retornaron; posesión de tierras con alguna forma de autorización por parte de sus propietarios, especialmente en fincas que han disminuido significativamente su productividad; invasión de fincas privadas por parte de campesinos sin tierra; ocupación de baldíos nacionales; ocupaciones de ejidos municipales, que tienden a carecer de registros catastrales y se rigen por la costumbres para delimitar linderos; ocupación de propiedades con documentos privados, situación que se da cuando los propietarios originales han procedido a la venta del terreno sin haber registrado legalmente el traspaso; usurpación de baldíos por parte de finqueros, cuando descubren que sus tierras colindan con baldíos municipales o estatales; existencia de dos o más títulos de propiedad sobre la misma tierra, originados al crearse nuevos municipios; demanda de tierras por desarraigados, quienes tienden a exigir la adquisición de fincas y a inscribirlas a su favor; ocupación de fincas por problemas laborales surgidos de incumplimiento de pago de salarios y prestaciones; e invasión de terrenos con el propósito de construir viviendas, a causa de la migración de campesinos a las áreas urbanas.

⁶² “El conflicto es una situación o fenómeno social inherente a las relaciones sociales; encierra una doble dimensión: peligro y oportunidad. Dependerá de cómo entendamos y abordemos el conflicto, el tipo de resultados que obtengamos del mismo”. Licenciada Mariela Aguilar, Directora de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA-. 2004.

resueltos desde 1997 y una importante relación con las comunidades en disputa, se prevé su fortalecimiento dentro de la nueva estrategia del Consejo Agrario presidido por el MAGA.

A juicio de CIEN (2005) los mayores obstáculos que tiene para atender los conflictos son del orden presupuestario y de capacidad instalada.⁶³ Existe una baja capacidad interna de ejecución, no hay un uso racional de los recursos, y no se cuenta con suficientes recursos financieros y físicos.

2.3.4. RGP: Registro General de la Propiedad

2.3.4.1. Institucionalidad

Inició sus operaciones hace más de 130 años como un registro de bienes inmuebles, y actualmente es un registro de toda la propiedad. El RGP inició el proyecto de rescate de la información y modernización del sistema registral en 1995 con la automatización del Registro de la Zona Central mediante la conservación de 174 libros relativos a la propiedad horizontal, y con la automatización de los procesos que se llevan a cabo en dicho registro. La tecnología con la que se inició el rescate de la información registrada hacía lento el procedimiento. Por lo que ahora se utiliza la fotografía digital.⁶⁴ El manejo de imágenes facilita dotar de certeza jurídica a las inscripciones.⁶⁵

Cuadro 6

La Comisión Nacional de la Reforma Registral

Ante la importancia de modernizar el Registro General de la Propiedad y de rescatar la información que contiene, se creó durante la administración del Presidente Vinicio Cerezo la Comisión Nacional de Reforma Registral, mediante el Acuerdo Gubernativo 1314-90. Este acuerdo fue derogado en 1991 durante el gobierno del Presidente Jorge Serrano, pero se conservó la figura de la Comisión, cuyo fin consistía en formular los programas de reforma de los registros públicos del país y su modernización, y elaborar las leyes y reglamentos necesarios para llevar a cabo esta reforma. Esta comisión debía encargarse también de organizar el catastro nacional. Las personas nombradas para integrar dicha comisión no tomaron posesión de sus cargos. Durante el gobierno del Presidente Ramiro De León Carpio se emitió el Acuerdo Gubernativo número 317-93, mediante el cual se nombró al nuevo Registrador General de la Propiedad y se suprimió el sistema antitécnico y privilegiado de repartir los honorarios de los registros públicos, conocido como el “sistema 40-40-20”, especialmente en el Registro de la Propiedad. También se creó la Comisión Nacional de Reforma Registral, cuyo objetivo básico es mejorar y modernizar los servicios prestados por los registros

⁶³ Desde su creación CONTIERRA ha sufrido carencias de recursos humanos, técnicos y financieros. Debido a la falta de recursos no ha podido mantener una adecuada presencia en las regiones donde más se le necesita, además de que no ha podido profundizar en el estudio de los conflictos y mejorar su capacidad de investigación, aunque durante los últimos años ha realizado esfuerzos para incrementar tanto su capacidad de investigación como su despliegue territorial.

⁶⁴ El procedimiento para el rescate y conservación de la información registral es el siguiente. Primero debe depurarse la información, lo que significa corroborar que las hojas estén firmadas, completa la información de las inscripciones, y procurar que la misma pueda leerse. Luego se ingresa el libro a la etapa de conservación en la cual se toman fotografías digitales de las hojas y se archiva en CD's. El personal encargado realiza un examen de la información que se recoge para que la misma sea consecuente. Una vez completo el estudio se traslada la información a discos ópticos. La información en dichos discos es la que se consulta. Si del estudio resulta que existe información con faltas, el Registrador General procede a hacer la denuncia correspondiente para subsanar la información.

⁶⁵ Entrevista a la Licenciada Arabella Castro, Registradora General de la Propiedad Inmueble. 2004.

públicos de la República, y salvar la información contenida en los Registros de la Propiedad.

Las funciones asignadas a la Comisión también fueron asignadas a PROTIERRA, al menos en dos de sus ejes de trabajo. Sin embargo no ha sido disuelta la comisión. De acuerdo con la registradora del Registro General de la Propiedad zona central, Licenciada Arabella Castro, próximamente se volverá a integrar la Comisión para retomar las funciones asignadas.

Fuente: Cien (2005).

2.3.4.2. Funciones

Mediante registros públicos se protege la seguridad jurídica de los actos que en ellos se inscriben. A través de estos registros el Estado delega la función de dejar constancia válida de hechos y actos de trascendencia jurídica, a los que reviste de credibilidad mediante la fe pública registral de la que están investidos los registradores. Los derechos de propiedad respecto de bienes inmuebles y muebles identificables se aseguran mediante la inscripción del título de propiedad, jurídicamente válido.

2.3.4.3. Debilidades

La actual administración (2004) rescató el proceso de modernización y rescate de la información del RGP. De acuerdo con las autoridades del Registro General de la Propiedad de la Zona Central, la situación en que se encontró el Registro fue de una capacidad “cero” para invertir en mejoras (Q. 51 millones de déficit). Esto es debido en parte a que: el Registro fue y sigue siendo concebido como una gran notaría; que es y no del Estado (cuenta con fondos privativos, no se encuentra bajo la supervisión de la Contraloría General de Cuentas); el arancel del Registro no permite que se invierta en “mejoras”; no existe un control interno de la ejecución presupuestaria; y a que se registran bienes cuyo costo de operar la escritura es menor al costo administrativo (Q. 127.50). También se detectaron fallas y problemas en materia tecnológica: la unidad de procesamiento de datos de alta capacidad, adquirido en el 2003 por Q. 14 millones, no estaba funcionando; el equipo periférico era obsoleto, así como el cableado; y no existía comunicación en línea con las subsedes del Registro (son oficinas de trámite) que afecta al sistema de prelación con que actúa. Debido a un mal mantenimiento del sistema colapsó la consulta a distancia; y no se contaba con las fuentes de software, por lo que no se podía llevar a cabo las modificaciones a los programas.⁶⁶

El Registro General de la Propiedad, creado en 1874, ha comenzado a trabajar conjuntamente con el Catastro especialmente en el Departamento de Peten. Ha modernizado además el manejo de su información, pasando del uso histórico de libros, al manejo electrónico de las inscripciones registrales. Por otra parte, existe el Segundo Registro de la Propiedad, con base en la ciudad de Quetzaltenango, el cual prácticamente no ha sido reformado de acuerdo a los compromisos que se asumieron en los Acuerdos de Paz. Los departamentos que cubre este Segundo Registro son Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Sololá Totonicapán, Retalhuleu y Suchitepéquez. El resto de

⁶⁶ Ibid.

departamentos son atendidos por el Registro de la Propiedad con sede en Ciudad Guatemala, a excepción de Petén que cuenta con una oficina de recepción de documentos.

2.3.5. La Secretaría de Asuntos Agrarios

2.3.5.1. Institucionalidad

La Secretaría debe impulsar y acompañar el proceso de elaboración de una propuesta unificada de desarrollo rural, que debe surgir a su vez de las propuestas del Estado y de los diferentes grupos de la sociedad civil. Para validar esta propuesta unificada, debe realizar consultas con la sociedad civil y el sector empresarial. Además, debe promover la elaboración de la legislación necesaria para darle cumplimiento a los acuerdos de paz, que establecen la necesidad de crear un nuevo marco jurídico en materia agraria. Entre las leyes que deben implementarse, se encuentran la del Registro de Información Catastral (RIC), de regularización de tierras, de creación de la Procuraduría Agraria, de tierras ociosas y de tierras comunales.

Entre las entidades susceptibles de ser coordinadas, se mencionan OCRET, el Fondo de Tierras, el Catastro, CONTIERRA, CONAP, INAB, el Registro de la Propiedad Inmueble, el Ministerio de Gobernación, las municipalidades y el IGN. La secretaría promoverá el fortalecimiento municipal y la participación social en los Consejos Nacionales de Desarrollo.

2.3.5.2. Funciones

Las principales funciones de este organismo son definir la política agraria del Estado, coordinar las acciones gubernamentales en materia agraria y promover el establecimiento de un nuevo ordenamiento legal agrario. La Secretaría debe impulsar y acompañar el proceso de elaboración de una propuesta unificada de desarrollo rural.

Además, promoverá la elaboración de la legislación necesaria para crear un nuevo marco jurídico en materia agraria. Entre las leyes que deben implementarse, se encuentran la del Registro de Información Catastral (RIC), de regularización de tierras, de creación de la Procuraduría Agraria, de tierras ociosas y de tierras comunales. Entre las entidades susceptibles de ser coordinadas, se mencionan OCRET, el Fondo de Tierras, el Catastro, CONTIERRA, CONAP, INAB, el Registro de la Propiedad Inmueble, el Ministerio de Gobernación, las municipalidades y el IGN.

A raíz de la tensión creada por las demandas de los campesinos, la Secretaría elaboró un plan de emergencia. El mismo se denomina Plan de Emergencia de la Secretaría de Asuntos Agrarios. Entre las acciones de corto plazo que se proponen, se incluyen brindar atención a las demandas del movimiento campesino, mediante la organización de una mesa de trabajo con el Consejo Directivo de CONIC, y coordinar la investigación y atención de los 25 casos de invasiones en Alta Verapaz, priorizados por el movimiento campesino. Se hizo una investigación inicial, en la que se estableció que las invasiones responden

a distintas causas, entre las que se encuentran el acceso a la tierra, problemas laborales, falta de regularización, ocupación de áreas protegidas, legislación de ejidos municipales y disputa de derechos. El plan gira en torno a los siguientes ejes estratégicos:

a) Programa para poblaciones afectadas por las crisis de café

Con este programa se busca garantizar la subsistencia de las familias afectadas por la crisis del café, a través de la dotación de tierra de bajo costo, en usufructo o arrendamiento, para desarrollar proyectos productivos de emergencia. Para ello se hará un inventario de las tierras propiedad de la nación, con indicación de cuáles son las convenientes para este programa de emergencia; es decir, las que no sean fundamentales para otros fines del estado. Estas se otorgarán en usufructo gratuito, o en alquiler de bajo costo, por un período de tres años. Para elegir a los beneficiarios del programa, se realizará un estudio sobre cuáles son las zonas más afectadas por la disminución del empleo causado por la crisis cafetalera..

b) Adjudicación de parcelas individuales

Este programa tiene por objeto la adjudicación de predios individuales-familiares y el otorgamiento de asistencia técnica. Para ello se contempla la concesión de créditos no mayores a Q50,0000 por familia. Además, se dará asesoría empresarial, especialmente en materia comercial, ambiental y productiva, a los beneficiarios que adquieran los predios individuales.

Este programa utilizará la modalidad de concurso para determinar quiénes serán los beneficiarios. Después de calificar la solicitud y de evaluar la situación catastral y legal, y la productividad del predio, se analizará la viabilidad técnico-financiera del proyecto productivo. El crédito se adjudicará a las mejores propuestas. Una de las características de este programa es que los beneficiarios no podrán vender la parcela que reciban.

c) Programa de ampliación de la oferta de tierras

Para ampliar la oferta de tierras, se estudiará la posibilidad de disponer de los activos extraordinarios del Crédito Hipotecario Nacional, con el fin de darlos en arrendamiento u ofrecerlos en venta. También se evaluará la probabilidad de alcanzar algún acuerdo con los bancos privados, para poder disponer de sus activos extraordinarios.⁶⁷

d) Estudio de la modalidad de arrendamiento de tierras

La Secretaría promoverá la realización del estudio de factibilidad de un programa de arrendamiento de tierras, para ampliar las opciones de acceso a la misma, abaratar su costo y promover la eficiencia en su uso. Según lo señalado por la secretaría, en este programa se le dará importancia a la protección de la seguridad jurídica de los propietarios.

⁶⁷ Debido a la falta de interés de los bancos del sistema en lograr un acuerdo sobre este punto con las instituciones estatales, esta alternativa parece poco probable.

2.3.6. La Unidad Técnico Jurídica

La Unidad Técnico Jurídica (UTJ) de PROTIERRA fue creada mediante el Acuerdo Gubernativo 307-97. Es la responsable de la formulación y ejecución del proceso catastral. Su meta es definir un proyecto de Registro y Catastro Nacional, cuya formulación será coordinada con el Registro de la Propiedad. Estos esfuerzos deberán encaminarse a la creación del Registro de Información Catastral (RIC). La UTJ es la responsable de elaborar marcos legales y normas técnicas de ejecución del Catastro Nacional de Guatemala, así como apoyar la estrategia agraria mediante programas y proyectos contemplados en el corto, mediano y largo plazo. En materia estratégica y conceptual, la UTJ definió al catastro como un proceso técnico de recolección de información legal y descriptiva de todos los predios del territorio nacional, previendo la actualización constante de la misma. Este modelo de proceso catastral debe apuntar a la regularización de la tenencia de la tierra.

La UTJ ejecuta el proceso catastral en diferentes zonas departamentales, con el apoyo de la cooperación internacional. Se encuentran en ejecución proyectos en Petén, Zacapa, Chiquimula, Las Verapaces y Sacatepéquez. A enero del 2002 se habían catastrado 49,334 predios en los departamentos mencionados, tanto en áreas urbanas como rurales⁶⁸. En cuanto al área jurídica, se les ha brindado asesoría legal a varias comunidades. En el siguiente cuadro se muestran los pasos que involucra el proceso de catastro:

Cuadro 7 Proceso de catastro

1. Se hace un estudio preliminar del área a catastrar.
2. Se hace lo que se llama un “barrido” que consiste en realizar fichas registrales de acuerdo a la información que se tenga en el Registro General de la Propiedad y en el Archivo General de Centroamérica (con gente de planta de UTJ). Además, se realizan estudios socioeconómicos con ayuda del Instituto Nacional de Estadística – INE - . Dentro de éste estudio también se realiza un estudio geográfico de la zona con la información que posee el Instituto Geográfico Nacional.
3. Luego, se hace lo que se denomina un estudio en Gabinete, en donde lo que se trata es de armar el “rompecabezas” a partir de las fichas registrales de acuerdo a la finca matriz y las subsiguientes desmembraciones que se fueron realizando de la misma a través de los años.
4. Posteriormente, se crea lo que se denomina el Polígono Catastral en donde se divide el municipio (se catastra como mínimo un municipio) a catastrar usando criterios topográficos, de acceso a las tierras y de densidad poblacional.
5. Luego de efectuado el Polígono, se crean redes de apoyo catastral, donde lo que se hace es geoposicionar los distintos puntos del municipio a la Red Geodésica del Instituto de Geografía Nacional, creando una red catastral, a su vez, “amarrada” a una red geodésica. El propósito de esto es crea exactitud en las mediciones que se realizarán posteriormente en el campo al posicionar por coordenadas todos los puntos del municipio.

⁶⁸ Por ejemplo, asesorías respecto a Patrimonio Agrarios Colectivos; asesorías para promover diligencias voluntarias de localización y desmembración de bienes inmuebles sobre derechos proindivisos (dado que el Fondo de Tierras elimino la tutela del INTA sobre el Patrimonio Agrario Colectivo).

6. Todo lo anterior es parte de lo que se llama la Etapa Preliminar. Luego de ésta viene la Etapa de Levantamiento Catastral. En esta fase, el levantamiento catastral se puede hacer con 3 métodos diferentes:

- Directo: en el campo o en los predios mismos, con GPS (Global Positioning Systems) o con aparatos que se llaman “Estaciones Totales”.
- Indirecto: por medio de ortofotos
- Combinado: usando ortofotos y verificando los resultados con GPS o Estaciones Totales.

7. Luego a las diferentes áreas en la que se hizo levantamiento catastral y a cada predio se le asignan un Código de Clasificación Catastral que consiste en número de 11 dígitos compuesto de la identificación del departamento (3 números), municipio (2 números) , polígono (2 números) y predio (4 números).

8. A partir de esto a cada predio se le clasifica de acuerdo a si es poseído por tenedores (sin respaldo ni documento legal), poseedores (documentación precaria, titulación supletoria o adjudicación) o por propietarios (con título inscrito en el Registro de la Propiedad).

9. Se hace un Croquis Preliminar del área a catastrar (con anuencia de los propietarios), y luego los técnicos de brigada hacen la medición con los 3 métodos descritos en el numeral 6). Toda esta información de los GPS y de las Estaciones Totales es digitalizada y se analiza en las oficinas centrales de UTJ/Protierra.

10. Ya con toda la información, incluyendo el croquis, ficha registral, ficha de campo y los planos realizados en campo, se crea un expediente que se remite a un analista catastral. Éste analista catastral revisa el expediente y emite un informe circunstanciado en donde expone las conclusiones a las arribó acerca de posibles irregularidades, traslapes, reclamos de derechos, etc.

11. Luego se realiza un análisis jurídico donde se plantean propuestas de regularización, si hubiere necesidad.

12. Como último paso, se congrega a la comunidad para exponer públicamente los resultados y el mapa catastral que fue creado a partir del levantamiento catastral.

Fuente: Bermejo (2003).

2.3.7. CONADEA

El objetivo del Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA) es fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mujeres del campo, indígenas, cooperativas, gremiales de productores y organizaciones no gubernamentales, en la definición de propuestas de política agraria. Fue creado mediante Acuerdo Gubernativo 639-95. Una de sus funciones es la de ser un órgano y/o instancia de coordinación, intercambio de información, acercamiento y consulta entre los sectores representados en el mismo, y participar en la formulación de consensos para el desarrollo rural.

Más que funcionar como un órgano de apoyo en la definición de políticas, CONADEA ha funcionado como un intermediario financiero. Cuenta con un fondo único no reembolsable, proveniente del Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria (FONAGRO), destinado a grupos campesinos. La existencia de CONADEA es virtualmente desconocida para la población. En la esfera gubernamental se le reconoce

como un organismo relevante para decidir políticas públicas en el agro; sin embargo, PROTIERRA es la principal generadora de iniciativas estatales.

2.3.8. OCRET

La Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado -OCRET- fue concebida a partir de lo que estipulan el artículo 122 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala, Decreto 126-97 del Congreso de la República. Su objetivo es fortalecer las condiciones institucionales para garantizar el control de las Áreas de Reserva del Estado. OCRET depende del Ministerio de Agricultura y ejecuta los programas y las obras necesarias para proteger las áreas bajo su control; realiza actividades de comunicación social, proyectos de catastro, de coordinación interinstitucional y de protección de las áreas de reserva territoriales. Además da en arrendamiento las Áreas de Reserva Territoriales del Estado a personas naturales o jurídicas que se encuentren legalmente constituidas en Guatemala.

2.3.9. Coordinación y Evaluación: Reto Pendiente

A raíz de la multiplicación de esfuerzos institucionales para solucionar la problemática agraria ha surgido una falta de coordinación interinstitucional y de una política que integre todos los elementos existentes. Actualmente, la mayoría de las instituciones que tienen que ver con este asunto funcionan aisladamente. Se han dedicado a cumplir sus tareas sin mayor comunicación ni establecer vínculos de cooperación concretos, a fin de darle una atención integral a este problema. Para coordinar y potencializar los esfuerzos en esta materia, se creó la Secretaría de Asuntos Agrarios. Sin embargo, se ha anunciado que la Secretaría llevará a cabo acciones propias para enfrentar los problemas surgidos en el agro, lo cual implica una duplicación de esfuerzos. Algunas de estas acciones ya están siendo realizadas por las instituciones que la secretaría debe coordinar, por lo que dichos anuncios generan un panorama desalentador en cuanto a la posibilidad de que este nuevo organismo pueda cumplir los objetivos señalados.

Además, existen dudas sobre el respeto a la jerarquía de las instituciones, ya que algunas de las entidades que deben cumplir las directrices de la nueva secretaría tienen similar o mayor nivel jerárquico que ésta. No está claro si lo que se pretende es que la Secretaría sirva de enlace entre las instituciones que trabajan en torno a este asunto y de facilitadora de sus procesos, o si lo que se busca es obligarlas a ceñirse al plan de trabajo determinado por la misma, lo cual podría generar fricciones, que, en lugar de potencializar los esfuerzos que hacen las instituciones involucradas, podrían llevar a una reducción del desempeño de cada una de ellas.

Es claro que uno de los nuevos ejes de la política agraria del gobierno consiste en la regularización de la tierra y la solución de conflictos mediante la definición de los derechos de propiedad. Aunque en teoría se conocen bien los beneficios de esta estrategia, parece que en la práctica hace falta mucho más que simplemente entregar títulos de propiedad para que se desate un proceso

de desarrollo. Un estudio de la Universidad Rafael Landívar al respecto se hace la pregunta ¿cuáles son los efectos de la legalización? y concluye de esta forma:

“Aunque el comportamiento del efecto tiende a ser diferenciado según zonas y tipos de productores, etario y género, la realidad rural visto en el *longue duree* no ha sufrido mayores cambios, contexto en el que la legalización tiende a ser “un arma de doble filo”. Los principales hallazgos a continuación:

1. Los tipos de productores no-pobres ya tenían acceso a crédito vía títulos provisionales dados por el INTA, crédito que les permitía aumentar sus inversiones en rubros como cardamomo. La obtención de la escritura les facilita ese proceso hoy en día. Los tipos de productores con escasos recursos no tenían acceso a crédito ni han obtenido crédito después de su titulación, en muchos de ellos persiste el temor a endeudarse y como consecuencia perder su tierra.
2. Las zonas con menor densidad poblacional y con mayor acceso a los mercados particulares de sus productos tienden a beneficiarse más de la legalización (zonas de presencia de los campesinos finqueros); son lugares con menor densidad de población y con mayor dinamismo de mercado de tierras, citando como ejemplo la finca Las Mercedes y Las Pozas que presentaron casos de compra de tierra por parte de finqueros y que se ubican en los municipios de más alta densidad para su departamento respectivo.
3. El mercado de tierras ha permanecido con sus bajos y altos con alrededor del 10% de tierras bajo compra-venta, lo que ha sido el patrón de comportamiento desde antes de la década de los 80's. Aunque las áreas pequeñas no son apetecidas por los grandes propietarios, los compradores detectados en el estudio han sido grandes productores, por ejemplo en la finca Las Pozas y en El Sauce, dos finqueros de los entrevistados en cada una han comprado tierra.
4. La gran mayoría de los beneficiarios corresponden a unidades familiares jóvenes (con potencialidad de estructuras familiares (con un 50% de los miembros familiares en edades entre 10 y 50 años, 3 miembros), pero con solo tres mujeres (de 71 entrevistados) como propietarias.
5. El sobre-uso de áreas de vocación forestal no presenta mayor variación a su patrón histórico, de transformación permanente de los espacios y combinaciones de cultivos y árboles. Hay pequeños indicios de que el aprovechamiento del bosque no necesariamente conduzca a su degradación”⁶⁹.

El estudio en cuestión también se pregunta ¿por qué no hay mayor efecto de la legalización? y llega la conclusión que:

“es muy prematuro aún llegar a conclusiones evaluativas, las familias estudiadas tienen entre 1 y 3 años de haber obtenido sus títulos; las decisiones suelen tomarse rápidamente por parte de las familias rurales,

⁶⁹ URL, Bases para la Evaluación de la Legalización de Tierras en Guatemala, Guatemala: 2004, p. 99

decisiones en cuanto a uso/cambio del suelo, pero su operativización suele tomar más tiempo, pues introducir un nuevo cultivo como cardamomo luego de haber sido granobasiquero requiere nuevo saber, contactos y recursos – es como ser promotor de crédito y luego pasar a ser asesor técnico en mercados de productos agrícolas.

Una segunda respuesta es que el ambiente institucional es adverso a los productores rurales y particularmente a los tipos de productores que representan la mayoría de los beneficiarios. Este ambiente es un obstáculo (y no apoyo) para que los pobres aprovechen debidamente la legalización de sus propiedades. ¿Qué significa esto?

1. Existen instituciones crediticias con cobertura en las zonas estudiadas, pero entre sus clientes no está la mayoría de los beneficiarios debido a su lógica de aversión a la experimentación de novedades productivas y a su comodidad de industria financiera basada en políticas de “más de lo mismo”. Perdura en ellos el mito de que a más pobres más riesgos, de a menos montos de crédito menos ganancia y altos costos de transacción, de que lo mejor es apostar a rubros y negocios tradicionales y no a novedades socio-económicas que hagan diferencia en la realidad rural.
2. Las escasas instituciones de asistencia técnica persisten con sus enfoques del pasado: recetan el aumento de productividad porque buscan que se produzca maíz o ganado en una finca en lugar de dinero. Fomentan determinados rubros y tecnología y no conocen la demanda de lo que “fomentan”, ignoran las oportunidades y sus requerimientos, y prefieren repetir su cassette de tecnología moderna (o producción orgánica) para aumentar productividad. Promocionan una agricultura sin tomar en cuenta los contextos de los sistemas de producción y del sector rural.
3. La institucionalidad jurídica y las instituciones como FONTIERRAS que dirigen la escrituración se resisten a abrir y flexibilizar sus programas a las estrategias diferenciadas por etnias , a la diversidad de tipos de productores y zonas ecológicas, y persisten con la creencia – en la práctica – de que legalizar es un asunto técnico, jurídico y a-político, pero reproduciendo el sistema mismo de inequidad en la tenencia de la tierra.
4. Muchos productores pasan de 1 a 20 años para obtener la titulación final de sus tierras, ya cuando la obtienen se encuentran ese mundo institucional adverso, entonces la legalización no convierte sus activos en capital. Es decir, independientemente del tipo de gobierno en el país (Cerezo, Serrano, Carpio, Arzú, Portillo) existe una mano invisible muy efectiva y capaz de absorber a la misma institucionalidad que proclama su intención de fomentar la legalización de la tierra y su conversión de activos en capital, perennizando la desigualdad de oportunidades, especialmente adversa a la población indígena.
5. En el caso de este proyecto, se constató el sesgo hacia beneficiarios en los focos de las aldeas modelo controladas por el ejército y los Patrimonios Agrarios Colectivos, hacia los que ocupaban predios de tierra más grandes por la lógica de posponer la legalización de

propiedades próximas a las ciudades rurales. De allí la sobrerepresentación de campesinos de subsistencia entre los beneficiarios, sesgo que no permite que estas familias tenga acceso a un mercado de tierras en forma más ventajosa porque ellos son el tipo de productores que más necesita vender su tierra por estar debajo de los umbrales de subsistencia. El hecho de no tener título no les prohíbe a vender, pero no vender mejor”⁷⁰.

2.4. Propiedad urbana y propiedad rural

En una sociedad, la ciudad es el producto de las decisiones de los individuos respecto a su forma de organización. Estas decisiones no son aisladas, están autocontenidas en un ambiente limitado por las condiciones operantes. Tanto los factores tecnológicos, el territorio geográfico, la cultura y, principalmente, la legislación enmarcan el contexto referido. En última instancia son estos elementos los que hacen de la ciudad una institución funcional, un espacio geográfico y un elemento estético. Es por ello que es necesario realizar un análisis económico de la ciudad.

Explicar el problema de la propiedad urbana es complejo. Es resultado de un juego de factores, tanto internos como externos, públicos y privados. Para lograr una mejor claridad del problema, el presente análisis se dividirá en las siguientes partes:

1. La definición de la propiedad urbana.
2. Una diferenciación del problema urbano respecto al rural.
3. Una reseña histórica del desenvolvimiento de las ciudades en Guatemala.
4. Diagnóstico de la propiedad urbana.
5. Una descripción de las competencias institucionales.
6. Una descripción del mercado hipotecario.

2.4.1. Urbano: la definición

Se hace una definición de lo urbano para diferenciarlo de lo rural. Sin embargo, es difícil hacer tal distinción ante el avance de la civilización y el progreso tecnológico. Por lo general se teorizan las características esenciales que definen a lo urbano. Principalmente se reconoce el tamaño y densidad del núcleo urbano, la heterogeneidad, la cultura urbana y el grado de interacción social⁷¹. Además, una de las principales características de la propiedad urbana son los servicios de infraestructura con los que puede contar, como drenajes, electricidad, telecomunicaciones, agua y red vial.

En Guatemala, el Instituto Nacional de Estadística (INE) clasifica al área urbana como aquellas poblaciones que se reconocen oficialmente con la categoría de ciudad, villa o pueblo. Esto está estipulado en el acuerdo gubernativo del 7 de abril de 1938. Sin embargo, durante el censo del 2002, el área urbana se clasificó según los criterios pasados y se agregó como

⁷⁰ Ibid, p.100

⁷¹ Capel, 1975.

características que estos centros urbanos cuenten con 2,000 habitantes, que el 51% o más de los hogares dispongan de energía eléctrica y agua por tubería.

En Guatemala son pocos los espacios que pueden sobrevivir esta definición. Primero, de los centros que se catalogaban como urbanos, antes del censo del 2002, 112 cuentan con menos de cinco mil habitantes, 120 con menos de mil y cinco con menos de 500. Del total de centros urbanos que cumplen con las características de tamaño y densidad, sólo 16 son considerados cabeceras departamentales⁷². Además, si tomamos en cuenta la ocupación laboral y el grado de servicios de infraestructura que se prestan, entonces se puede decir que sólo la Ciudad de Guatemala es la mejor aproximación de lo urbano.

El Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMG) ha incrementado con el tiempo. Actualmente el AMG se ha expandido a doce municipios de los 17 de la Ciudad de Guatemala. Estos municipios son: Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Petapa, Santa Catarina Pinula, Chinautla, Villa Canales, Amatitlán, Fraijanes y San José pinula. Sin embargo, de estos municipios sólo Guatemala ha sido catalogado como un área totalmente urbana.

2.4.2. Historia⁷³

2.4.2.1. Previo a la conquista

Las ciudades desarrolladas en esta época eran sencillas. Una explicación es la alta dependencia de la tierra como eje social y económico. Además, la densidad poblacional era muy baja. Las principales ciudades ejercían poder sobre grandes extensiones territoriales y las relaciones personales eran exclusivamente de dependencia.

Estas ciudades se organizaban en una especie de asentamiento llamado “aldea dispersa”⁷⁴. Las principales características de esta forma de organización eran las siguientes:

- Una alta dispersión de los integrantes, con la finalidad de aprovechar el producto de la agricultura.
- Una ubicación geográfica localizada entre cerros y montañas, de tal forma que la ciudad quedaba rodeada por barreras naturales, disminuyendo el riesgo de invasión y delimitando las fronteras.
- Una concentración de las actividades de tipo religioso, político y judicial en un área geográfica.

2.4.2.2. Época Colonial

En esta época los colonizadores destruyeron varias instituciones indígenas y en consecuencia se desarrolló una nueva reorganización en las ciudades. El territorio se ordenó principalmente en unidades de control político-

⁷² Gellert, 1999

⁷³ La reseña histórica se elaboró en base a la siguiente bibliografía: Poitevin, R., Dary, C., Esquit, E., et al. 2004; Rodas, M., 2005; Palma, G., Taracena A.y Baumeister E., 2004.

⁷⁴ Taracena A.y Baumeister E., 2004.

administrativo, obedeciendo las ordenanzas de la Corona. Bajo estas políticas, si bien las autoridades españolas se asentaron en los centros poblacionales indígenas, posteriormente se separó a la población indígena de la española. El espacio designado para la población indígena era el más productivo, mientras que el utilizado por los españoles tenía fines estratégicos: el control, la administración y el poder político. Además de estos objetivos inmediatos también existió un mayor espacio para lo civilizado y lo estético. En este período de transición cultural, las ciudades indígenas continuaron abarcando grandes cantidades de tierra.

Durante la época colonial se realizaron esfuerzos para comunicar a los pueblos. Una de las principales estrategias fue el uso de los indígenas para construir caminos y vías que comunicaran los distintos pueblos. A pesar de ello, la falta de estrategia y planificación hicieron que estos caminos no fueran suficientes para lograr una comunicación eficiente entre pueblos.

Las reglas de comercio en aquel entonces eran altamente rígidas. Esto se debe a la política que adoptó España, controlando en gran manera el comercio con las colonias. Las vías de acceso y las rutas de distribución afectaron la organización del interior del Reino de Guatemala. Se estableció una aduana en la Ciudad de Santiago, siendo esta la única posibilidad para comerciar con Guatemala. Las principales características de esta política fueron las siguientes:

- El comercio arribaba principalmente en Santo Tomás y en Veracruz. Después los bienes se trasladaban a Santiago y de ahí se distribuían al Reino.
- Una institución (aduanal) centralizó el comercio con fines de fiscalización y de control.
- Las zonas de paso y las vías estaban orientadas hacia la ciudad.

De esta manera, se inició el sistema de centralización gubernamental que en buena medida perdura hasta nuestros días. La razón principal de esta organización son los altos costos de control, lo cual genera un problema de agencia⁷⁵. Debido a lo difícil de comprometer a una persona para que cumpliera adecuadamente con el pago de impuestos y con las regulaciones productivas de la Corona, se asignaba este deber a un funcionario para que se hiciera cargo de ello. Sin embargo, debido a que el funcionario tampoco tiene los suficientes incentivos para dar noticia a sus superiores de los tributos totales que recaudaba, se hacía demasiado difícil en confiar en este esquema. De allí que lo más sencillo fuese que la gente tuviese que pasar necesariamente por la Ciudad, para que la autoridad y sus subordinados estuviesen cerca y no hubiesen problemas de control al momento de cobrar los impuestos.

2.4.2.3. Después la independencia

En el período de la independencia la tierra rural continuaba siendo el principal elemento de producción y comercio. En esta época el principal problema se

⁷⁵ Concepto empleado en la literatura de organización industrial para señalar aquellas situaciones donde existen costos para la supervisión.

enfocó principalmente a cubrir los terrenos baldíos y resolver el problema de la tierra.

En 1836 se autorizó a los pueblos a comprar la tierra ejidal. Además, se continuo con los esfuerzos para reducir la tierra baldía. Estas reformas lograron impulsar un cambio para que las personas abandonaran sus prácticas colectivas sustituyéndolas por privadas. Para llevar a cabo esta reforma, el Estado impuso obligaciones burocráticas para evitar despojos y usurpaciones de la propiedad. Desde este periodo hasta 1852 se vivió una época de inestabilidad en cuanto a la propiedad, debido a que existieron tres grandes cambios en cuanto a la forma de adjudicar la propiedad. Esto hizo al sistema más vulnerable y constituyó una barrera para desarrollar una mejor civilización urbana.

Buscando mejorar la comunicación entre los pueblos, se hicieron los caminos para comunicar México, la Ciudad de Guatemala y la Costa Pacífica. Una parte de los proyectos se hicieron obligando a la población a construirlos y la otra por medio de compañías que se comprometían a realizar los caminos. Esta política trajo consigo tres consecuencias:

- Una mejora en la comunicación de los pueblos, cuyas vías estaban orientadas principalmente hacia la Ciudad de Guatemala.
- Mejoras importantes para el comercio de los productos agrícolas.
- Una mayor desarrollo de ciudades y, por ende, incentivos para la concentración de población.

En 1873, tras la revolución liberal, existió un quiebre en la estructura productiva de Guatemala. El café pasó a ser el principal objetivo de la producción y se asignaron lugares geográficos para su producción. Junto a este cambio se desarrollo un sistema de infraestructura diseñado para comerciar el café. En esta época se continuó con los esfuerzos para reducir las tierras ejidales.

En 1917 y 1918 los terremotos destruyeron gran parte de las construcciones en la ciudad de Guatemala, principalmente la vivienda. En esta época el Gobierno transfirió parte de los terrenos del Estado para beneficiar a los perjudicados. Esta política fue común en los años posteriores, dada la extensa propiedad urbana del Estado. En 1929 el Gobierno adoptó una política de repartir las tierras nacionales sin un costo de titulación.

La falta de condiciones para la vivienda se comenzó a sentir a mediados del siglo XX⁷⁶. En 1945 se promulgó la ley 1054: Ley General de Urbanización. En esta ley contenía la planificación urbana para la época, donde la propiedad inmueble se divide en calles y unidades urbanas, restringiendo un 10% del área para disponer de parques, mercados y escuelas. La institución encargada de impulsar este proyecto era la municipalidad. A partir de esta época las municipalidades han adquirido una posición estratégica para el desarrollo urbano.

En el período de 1944 a 1954 las municipalidades realizaron proyectos sociales de urbanización. Después de este periodo existieron varios intentos

⁷⁶ Rodas, M., 2005

para lograr una política de urbanización a nivel nacional. Los principales intentos fueron los siguientes:

- En 1955 el Decreto 447 suspendió la ley 1054 y con ello los contratos de compra y venta de los lotes urbanos que pertenecían al Estado.
- En 1956 se promulgó la ley 1056 como un nuevo intento por regular la urbanización de la tierra, incluyendo la enajenación de propiedad urbana de origen público.
- En 1957 se anula la Ley 1054 cuando entra en vigor la Ley 1164. Esta ley da un período para que las personas que hayan adquirido propiedad urbana bajo la Ley 1054 hagan efectivo el pago de su propiedad.
- En 1995 entró en vigor la Ley 42-95 y delimita qué tipo de propiedad pública es objeto de enajenación.
- En 1997 la Ley 3-97 regulaba la forma de adjudicar la propiedad pública a las familias y suspende la Ley 42-95.

2.4.3. Diagnóstico

2.4.3.1. Migraciones

Antes de comenzar un diagnóstico de la propiedad urbana, es necesario entender el problema migratorio en Guatemala. La concentración de la población en espacios geográficos es una primera aproximación de la magnitud del problema urbano. A medida que hay más densidad poblacional existe una mayor competencia por la vivienda, los servicios públicos y de infraestructura, y por los espacios urbanos. Además determina la capacidad gubernamental para atender la demanda por bienes públicos.

a) Principales tipos de migración

Las migraciones pueden suceder a nivel departamental o internacional y, según su periodicidad, pueden clasificarse como estacionales, permanentes o temporales. En Guatemala se han observado las siguientes migraciones:

- Desplazamiento de trabajadores agrícolas hacia las fincas o centros agrícolas. Este comportamiento se observó al inicio del siglo XIX, pero su mayor crecimiento se dio a finales del siglo a causa de un crecimiento en las exportaciones. Este tipo de migraciones son principalmente estacionales. Es importante notar, que a mediados de siglo, la principal causa de las migraciones internas se dio por razones económicas. La mayor cantidad de personas que migraban lo hacían por búsqueda de empleo en las fincas o por búsqueda de tierra fértil. En un estudio realizado por el Instituto Indigenista Nacional, la precedencia de los emigrantes en 1969 era la siguiente:

Tabla 10
Precedencia de los emigrantes durante 1969

| Origen | Porcentaje |
|---------------|-------------------|
| Huehuetenango | 29 |
| Quiché | 22 |
| Guatemala | 12 |
| Chimaltenango | 8 |
| Sololá | 8 |

| | |
|----------------|------------|
| Totonicapán | 5 |
| Escuintla | 4 |
| San Marcos | 3 |
| Quetzaltenango | 3 |
| Baja Verapaz | 2 |
| Chiquimula | 2 |
| Jalapa | 1 |
| Jutiapa | 1 |
| <i>Total</i> | <i>100</i> |

Fuente: Instituto Indigenista Nacional, 1969

Durante el siglo XX el flujo migratorio permaneció constante. A finales de los 80's la principal fuente de migración agrícola continuaba siendo el café. Parte de la migración de trabajadores agrícolas se da fuera de las fronteras de Guatemala. El principal destino de estos trabajadores es el Sur de México. Según el Colegio de la Frontera Sur de México, durante 1997 migraron 39,726 trabajadores. Una investigación realizada por ASIES (2004) estima que en el 2000 las migraciones al Sur de México ascienden a los 300 mil empleados.

Tabla 11
Empleados temporales según los principales cultivos, inicios de los 80's

| Trabajadores | Cultivo |
|---------------------|----------------|
| Café | 161,258 |
| Algodón | 54,375 |
| Azúcar | 31,534 |
| Maíz | 58,742 |
| <i>Total</i> | <i>305,909</i> |

Fuente: Rokael Cardona, citado en "Compendio de Historia de Guatemala". ASIES, 2004

- Migración forzada: distintas políticas han obligado a la población a migrar hacia lugares específicos. Las principales migraciones de este tipo son las siguientes:
 - La población indígena durante la época colonial fue obligada a trasladarse a sectores agrícolas para trabajar⁷⁷.
 - Han existido leyes demasiado específicas y restrictivas que han reducido la movilidad poblacional en el territorio guatemalteco, por ejemplo, la Ley de Vagancia (1931 a 1944).
 - Las migraciones forzadas que se dieron durante el conflicto interno (1960 a 1996). Esta fue la principal causa de migración durante la década de los 80. En el período de 1983 al 1985 existían cerca de 250 mil personas que migraron dentro del país y otras 250 mil que lo hicieron fuera de él por razones del conflicto armado.⁷⁸
- Desplazamiento de la población hacia otros países. Este tipo de migraciones pueden ser temporales o permanentes. Su principal causa es la falta de empleo e ingresos. Según el Censo Nacional de Población, los inmigrantes que se establecieron en el extranjero residían en los departamentos de Guatemala, Huehuetenango y Quetzaltenango, representando respectivamente un 22.5%, 12.2% y 10.3% del total de hogares. Además que existe una gran proporción de personas que se movilizan dentro de la región Centroamericana, existe una alta sensibilidad en cuanto a las personas que inmigran a Estados Unidos. El incremento de

⁷⁷ Poitevin, R., Dary, C., Esquit, E., et al. 2004

⁷⁸ IDEM, 2004

la población guatemalteca en Estados Unidos ha venido en ascenso (ver Tabla 12).

Tabla 12
Residentes Guatemaltecos en Estados Unidos

| Año | Guatemaltecos Residentes | Incremento |
|------|--------------------------|------------|
| 1980 | 63,073 | - |
| 1990 | 225,739 | 162,666 |
| 2000 | 372,000 | 146,261 |

Fuente: Censo Oficial de Estados Unidos U.S. Census Bureau, 2000

El Censo de Población de Guatemala también presenta el saldo migratorio por quinquenios. Esta estimación se realizó con la Organización Internacional para la Migración (OIM) y la distribución de migrantes por quinquenio es la siguiente:

Tabla 13
Saldo migratorio observado y proyectado

| Quinquenio | Total | Hombres | Mujeres |
|------------------------------|----------|----------|----------|
| 1950-1960 | 0 | 0 | 0 |
| 1960-1965 | -25,000 | -12,300 | -12,700 |
| 1965-1970 | -50,000 | -24,500 | -25,500 |
| 1970-1975 | -100,000 | -48,850 | -51,150 |
| 1975-1980 | -225,000 | -110,000 | -115,000 |
| 1980-1985 | -250,000 | -125,000 | -125,000 |
| 1985-1990 | -300,000 | -150,000 | -150,000 |
| 1990-1995 | -360,000 | -240,000 | -120,000 |
| 1995-2000 | -390,000 | -260,000 | -130,000 |
| 2000-2005_p | -300,000 | -200,000 | -100,000 |
| 2005-2010_p | -200,000 | -125,000 | -75,000 |
| 2010-2015_p | -100,000 | -50,000 | -50,000 |
| 2015-2020_p | -50,000 | -25,000 | -25,000 |
| 2020-2050_p | 0 | 0 | 0 |

Fuente: OIM, citada en "Proyecciones de la Población con Base al XI Censo de Población y VI de Habitación". INE, 2002

p/ proyecciones realizadas por la OIM.

b) Flujos de la población dentro del país⁷⁹

El Instituto Nacional de Estadística (INE) reportó que en el 2002 un total de 1,236,620 personas fueron censadas en un departamento distinto al de nacimiento. Esto representa cerca de un 11% de la población. En el censo de 1994 este porcentaje de la población era el 10.8%, permaneciendo constante.

Además, cerca del 3% de las personas han emigrado recientemente (del 1996 al 2002). El 36% de los emigrantes residían en el departamento de Guatemala. En el censo de 1994, este porcentaje fue del 2%.

La migración internacional hacia Guatemala se ha mantenido relativamente constante. Durante el censo de 1981 se reportaron 40,217 personas que nacieron en el exterior. Esta cifra ha incrementado levemente: el censo de 1994 reportó un total de 41,352 personas y el del 2002 reportó un total de 49,966 personas. Asimismo, el lugar de residencia ha sido principalmente el departamento de Guatemala. Entre el 50% y 54% de los extranjeros se han

⁷⁹ INE, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002t2.

ubicado en Guatemala desde 1994. Escuintla, Huehuetenango e Izabal también han albergado una gran proporción de extranjeros después de Guatemala.

Tabla 14
Comparación de la población por departamentos, 1996 al 2002

| Departamento | 1996 | 2002 | Cambio % | Permanencia (%) |
|-------------------------|-------------|-------------|-----------------|------------------------|
| Guatemala | 2,121.06 | 1,731.39 | -18.4 | 94 |
| El Progreso | 117.27 | 132.48 | 13.0 | 77 |
| Sacatepéquez | 201.13 | 194.16 | -3.5 | 90 |
| Chimaltenango | 358.00 | 372.31 | 4.0 | 90 |
| Escuintla | 442.15 | 445.26 | 0.7 | 82 |
| Santa Rosa | 255.79 | 302.05 | 18.1 | 76 |
| Sololá | 253.29 | 258.87 | 2.2 | 95 |
| Totonicapán | 282.57 | 302.09 | 6.9 | 92 |
| Quetzaltenango | 521.21 | 549.55 | 5.4 | 89 |
| Suchitepéquez | 332.55 | 348.90 | 4.9 | 85 |
| Retalhuleu | 201.45 | 209.67 | 4.1 | 85 |
| San Marcos | 657.55 | 712.47 | 8.4 | 89 |
| Huehuetenango | 682.70 | 704.50 | 3.2 | 95 |
| Quiché | 532.82 | 560.13 | 5.1 | 90 |
| Baja Verapaz | 176.92 | 204.55 | 15.6 | 82 |
| Alta Verapaz | 611.30 | 638.75 | 4.5 | 91 |
| Petén | 280.69 | 199.62 | -28.9 | 92 |
| Izabal | 262.33 | 243.89 | -7.0 | 83 |
| Zacapa | 166.01 | 193.30 | 16.4 | 78 |
| Chiquimula | 247.17 | 280.57 | 13.5 | 84 |
| Jalapa | 199.48 | 225.07 | 12.8 | 84 |
| Jutiapa | 330.98 | 404.87 | 22.3 | 78 |
| En el extranjero | 27.16 | 47.13 | 73.5 | 27 |

Fuente: elaboración propia con información del Censo Nacional de Vivienda. INE, 2002

c) Perfil del emigrante

Los resultados del censo del 2002 indican que 51.21% de los inmigrantes a países extranjeros residen en áreas rurales, mientras que el 48.79% lo hacían en áreas urbanas. La OIM destaca los siguientes aspectos del migrante:

- Las personas que residen en Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Petén son las que emigran hacia mercados laborales mexicanos.
- Las personas que emigran hacia países aledaños (Honduras, El Salvador, México, Belice) lo hacen de forma temporal y por lo general lo hacen con sus familias.
- Alrededor del 80% de las personas que viajan a Canadá son hombres y el 20% son mujeres.
- Cerca del 65% de los inmigrantes a Canadá cuentan con la educación de primaria, el 18% han cursado la secundaria, el 5% una educación superior y el resto carecen de educación.

- Alrededor de dos tercios de los inmigrantes son casados.
- El 58% de los inmigrantes a Canadá cuentan con tierra propia, el 33% arriendan y el restante no cuentan con tierras propias.

Un estudio realizado por la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) indicó que a inicios de los 80's el 80.5% de los migrantes preferían hacerlo hacia la Ciudad de Guatemala y el restante hacia Estados Unidos. A finales de esta década las preferencias cambiaron y el 61.3% preferían migrar hacia Estados Unidos antes que la capital. Una encuesta realizada por Amanda Morán Mérida ⁸⁰, en la cuál tomó en cuenta 4435 asentamientos, infirió que la distribución de fecha de nacimientos de los jefes de familia era la siguiente:

Tabla 15
Distribución de las fechas de nacimiento de los jefes de hogares
(en porcentaje)

| Fecha de nacimiento | Distribución |
|---------------------|--------------|
| 1940 a 1949 | 5 |
| 1950 a 1959 | 12 |
| 1960 a 1969 | 20 |
| 1970 a 1979 | 31 |
| 1980 a 1989 | 25 |
| 1990 en adelante | 7 |

Fuente: Morán Mérida, citada en "Precarizad Urbana: Desarrollo Comunitario y Mujeres en la Ciudad de Guatemala". FLACSO 1999

2.4.3.2. Problemas de la propiedad urbana

Cuando existe una estructura geográfica muy lindante, además de contar con instituciones muy rígidas que hacen difícil la adaptación de la sociedad a cambios en el entorno, surgen problemas con la propiedad urbana. A continuación se dará una descripción de los principales obstáculos para lograr un eficiente uso de la propiedad urbana.

a) Invasiones y asentamientos⁸¹

La expansión de asentamientos se dio durante la revolución de 1944 y el proceso de urbanización que le continuó. La situación de la vivienda durante este período era precaria. En 1959 se realizó la primera ocupación ilegal masiva. En esta se contabilizó alrededor de unas 2,500 familias. Durante el terremoto de 1976 surgieron 126 nuevos asentamientos que cubrieron a 19,399 familias y posteriormente se trasladaron alrededor de 125,000 personas del área rural al área urbana. En el período de 1980 y 1990, tras un golpe económico se hicieron intentos de realizar asentamientos en la ciudad capital, pero estos fueron desalojados. A inicios de la década de los 90 existían 232 asentamientos en la ciudad capital, albergando alrededor de 702,100 habitantes. En 1998 se realizó otro intento de invasión, cuando aproximadamente 7,000 familias intentaron poseer terrenos en San José Pinula. Sin embargo estos fueron desalojados en tres meses.

Inicialmente los asentamientos tuvieron lugar en la Ciudad de Guatemala. Los últimos asentamientos se han ubicado en los municipios que le rodean, como

⁸⁰ Periódico Al Día, 19 de octubre de 1998, página 10

⁸¹ Gellert, G., Palma, S. 1999

Mixto, Villa Nueva y Chinaulta. Existe una alta dispersión en el tamaño de los asentamientos, ya que estos varían de diez hogares hasta 4,000. Las características de los asentamientos ubicados en la Ciudad de Guatemala son las siguientes:

- Ubicadas principalmente en barrancos, áreas riesgosas y susceptibles a desastres.
- Mala planificación de las calles, dado una irregularidad en la delimitación de la propiedad.
- Alta densidad poblacional (de 10.8 a 21.5m²).
- Poca seguridad ciudadana.
- Falta de certeza jurídica sobre la propiedad.
- Falta de servicios de infraestructura y servicios públicos.
- Alta rotación de propiedad en los asentamientos

En general, las condiciones de vivienda de los asentamientos son mínimas. La mayoría de viviendas nuevas son realizadas con materiales de desecho, mientras las antiguas se realizan con lámina, *block* y concreto. La mayoría de estas propiedades fueron construidas por sus propios habitantes. Los lotes miden en promedio 72m². Uno de los principales problemas que existen es el déficit en la oferta de los principales servicios básicos como el agua, los drenajes, los desechos sólidos y la electricidad.

Un estudio realizado por UNICEF dividió los asentamientos por grados de precariedad. El nivel de precariedad se midió respecto a la habitabilidad del terreno, a la disponibilidad de servicios públicos, a la disponibilidad de infraestructura, a factores culturales, y la organización comunitaria. Los hallazgos encontrados señalan que el 32% de los asentamientos que albergan aproximadamente a 185,100 habitantes se encuentran en las peores condiciones de precariedad, el 30% de los asentamientos que cobijan a 180,000 personas se encuentran en un nivel medio y un 26% de los asentamientos, que albergan a 306,100 habitantes, tienen el menor grado de precariedad.

b) Urbanización clandestina

En ausencia de legitimidad sobre la propiedad inmueble, los habitantes de estas regiones han realizado acciones para proveerse de cierto grado de urbanización. Para explicar cómo ha funcionado dentro de Guatemala, se tomarán en cuenta la organización urbana dentro de los asentamientos.

Primero, hay que repetir que estas propiedades se han adquirido en forma ilegal. Las familias que invaden los territorios también se proveen de una propiedad, de vivienda y de espacios públicos. Sin embargo, este tipo de propiedades difícilmente se considerarían urbanas.

Es a medida que estas comunidades comienzan a crecer y a proveerse de distintos servicios de infraestructura que se comienza a dar un proceso de urbanización. En Guatemala se pueden resaltar los siguientes aspectos respecto a la provisión clandestina de urbanización⁸²:

⁸² Drummond, S. 1999

- Aproximadamente el 50% de los asentamientos carecen de servicios de drenajes. Los drenajes que se han proveído son muy simples y carecen de un tratamiento secundario de las aguas.
- Delimitan áreas comunes para desfogar los desechos sólidos.
- Se proveen de servicios eléctricos de comprándole a colonias vecinas o adquiriéndola de forma ilegal.
- Los esfuerzos de la Empresa Municipal de Agua, junto a instituciones de ayuda social, han proveído de servicios de agua a estas comunidades.
- Dentro de estas comunidades se reportan comités o asociaciones que negocian la legalización de servicios públicos y actividades comunitarias.

En cuanto a la propiedad legal de estas propiedades, en 1997, el 50% de las propiedades en el AMG carecían de un título formal que las representara (IDIES, 1999). Las transacciones con estas propiedades son informales y pueden ser respaldados desde un acta notarial hasta un traspaso de confianza. Es por ello que es posible encontrar propiedades que han sido vendidas a más de una persona simultáneamente. Los mecanismos formales para obtener un título se encuentran dados por dos leyes que se enmarcan dentro del Código Civil: la Ley de Expropiación y la Ley de Titulación Supletoria.

Los intentos para formalizar estas propiedades no son nuevos. En 1956, tras la Ley 1096 se trató de legalizar los asentamientos ubicados en tierra urbana. En 1987 el BANVI trasladó a los individuos propiedades que primeramente les pertenecían de forma informal. En 1990 se legalizó el área de lo que inicialmente fue un asentamiento y posteriormente se llamó “La Limonada”. En esta área se vendió a los poseedores el título de propiedad, siempre y cuándo llevarán un tiempo de posesión igual o mayor a los 12 años. A raíz de los Acuerdos de Paz se trabajó en un nuevo marco legal. Parte de la estrategia para la formalización de esta tierra se lleva a cabo por medio del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI).

A pesar de estos intentos, el proceso para obtener un título se limita principalmente a las leyes mencionadas anteriormente y se da de forma directa, por medio de las familias. Sin embargo, siempre es posible observar asociaciones comunitarias que hacen presión, tanto para hacerse de servicios públicos como para hacerse de formalidad sobre sus propiedades. Sin embargo, no existe un “atajo” claro o una intermediación que facilite el proceso de formalización de la propiedad.

En cuanto a las invasiones, es necesario hacer énfasis en su proceso de adquisición. Debido a que es una actividad fuera del mercado y la ley, existe un riesgo de no tener éxito, lo cual hace necesaria la existencia de una organización detrás que planifica desde la escogencia del lugar hasta el proceso de invasión (IDIES, 1999). Las personas que organizan este movimiento, son los que posteriormente se vuelven representantes de las comunidades y los que intermedian entre las familias y el gobierno. Sin embargo, este esquema de formar comités en los asentamientos para hacer presión sobre instituciones públicas para hacerse de servicios públicos se ha observado también en colonias y residencias privadas. Este ha sido un instrumento para la organización urbana y para hacer presión con el gobierno.

c) Vivienda

El problema urbano se centra alrededor de la vivienda. Realmente el surgimiento de la ciudad no es más que el desarrollo de viviendas en un contexto civilizado y progresista. A continuación se describirán las principales características de la vivienda en Guatemala.

En Guatemala la vivienda convencional, es decir una casa formal y apartamentos, han venido incrementando en términos relativos a la población. En el Censo Nacional se reportó un total de 2,265,854 casas formales y de 52,803 apartamentos. Asimismo, también contabilizó 37,114 cuartos en casa de vecindad, 136,968 ranchos, 72,970 casas improvisadas y 12,556 casas de otro tipo. Además, hay que destacar que

Desde 1981 habitan poco más de cinco personas por hogar. Al observar el comportamiento del número de viviendas convencionales por cada mil habitantes durante las últimas dos décadas, se puede decir que los hogares han logrado una mejora en cuanto al tipo de vivienda. Se clasifica el tipo de propiedad dependiendo de seis categorías, dos de ellas convencionales (casa formal y apartamento), y cuatro no convencionales (cuarto en casa de vecindad, rancho, casa improvisada y de otro tipo).

Tabla 16
Datos básicos de población, hogares y vivienda

| | 1981 | 1994 | 2002 |
|---|-----------|-----------|------------|
| Población total | 6,054,227 | 8,331,874 | 11,237,196 |
| Viviendas convencionales | 977,535 | 1,494,786 | 2,318,657 |
| Casa Formal | 957,453 | 1,479,389 | 2,265,854 |
| Apartamento*** | 20,082 | 15,397 | 52,803 |
| Viviendas informales o no convencionales | 278,621 | 310,946 | 259,608 |
| Cuarto en vecindad | 42,917 | 51,031 | 37,114 |
| Rancho | 176,865 | 225,274 | 136,968 |
| Casa improvisada | 52,262 | 32,659 | 72,970 |
| Otro tipo | 6,577 | 1,982 | 12,556 |
| Número de hogares | 1,151,872 | 1,591,823 | 2,200,608 |
| Personas por hogar | 5.26 | 5.23 | 5.11 |
| Número de viviendas convencionales por cada 1000 habitantes | 161.5 | 179.4 | 206.4 |
| Número de viviendas no convencionales por cada 1000 habitantes | 46 | 37.3 | 23.1 |

Fuente: VI Censo de Habitación. INE, 2002

* Incluye casa formal y apartamentos (ocupados y desocupados).

** Incluye cuarto en casa de vecindad, rancho, casa improvisada y otro tipo (ocupados y desocupados)

*** (Censo 1981: El apartamento incluyó los cuartos agregados a una casa en el patio trasero; Censo 1994: El apartamento incluye solamente a los que tenían servicios independientes y además formaban parte de una estructura o edificio de dos o más niveles)

En el 2002 un 87% de las propiedades estaban ocupadas. De las propiedades ocupadas, un 95% contaba con personas presentes; un 2% con personas

ausentes y un 3% eran de uso temporal. De las propiedades desocupadas un 20% estaban esperando ser vendidas o alquiladas, un 18% estaban en construcción o reparándose y un 62% estaban abandonadas. Es importante notar que este 62% de viviendas abandonadas representa un poco más del 8% del total poblacional, del cuál un 1.4% son propiedades convencionales. Esto es equivalente a un total de 36,432 propiedades convencionales que han sido abandonadas en la población.

Además hay que notar cuál es la dimensión de las viviendas. Es posible clasificar las viviendas dependiendo de la disponibilidad de cuartos o dormitorios. En cuanto a cuartos, se refiere a las divisiones que existen en la vivienda. Los dormitorios son las divisiones específicas para dormir. En Guatemala se encontró la siguiente distribución de viviendas respecto a cuartos:

Tabla 17
Cuartos por vivienda

| | 1981 | % | 1994 | % | 2002 | % |
|---------------|---------|------|---------|------|---------|------|
| Un cuarto | 696,700 | 60.5 | 723,289 | 45.4 | 886,962 | 40.3 |
| 2 a 3 cuartos | 341,859 | 29.7 | 630,570 | 39.6 | 898,553 | 40.8 |
| 4 a 5 cuartos | 83,102 | 7.2 | 174,977 | 11 | 306,159 | 13.9 |
| Seis o más | 30,211 | 2.6 | 62,987 | 4 | 108,934 | 5 |

Fuente: VI Censo de Habitación. INE, 2002

Respecto al número de dormitorios por vivienda, el VI Censo Nacional de Población y Vivienda reportó lo siguiente:

Tabla 18
Dormitorios por vivienda

| | 1981 | % | 1994 | % | 2002 | % |
|-----------------|---------|------|---------|------|-----------|------|
| Un dormitorio | 846,512 | 73.5 | 991,445 | 62.3 | 1,207,033 | 54.9 |
| Dos dormitorios | 196,552 | 17.1 | 362,984 | 22.8 | 858,741 | 26.6 |
| 3 a 4 cuartos | 97,908 | 8.5 | 207,695 | 13 | 367,746 | 16.7 |
| Cinco o más | 10,900 | 0.9 | 29,699 | 1.9 | 40,088 | 1.8 |

Fuente: VI Censo de Habitación. INE, 2002

Se observa que, aunque en promedio habiten más de cinco personas por vivienda, la disponibilidad de cuartos y dormitorios para la población es muy pequeña.

La disponibilidad de las viviendas a los servicios públicos es una primera aproximación de la calidad del stock de viviendas. La mayor cantidad de propiedades se abastecen de agua por medio de tubería. Sin embargo, existe una diferencia en cuanto al tipo de propiedad que se está tratando. En el 2002 el 89% de las propiedades urbanas se proveían de agua por medio de tubería mientras que este servicio sólo era disponible para un 59.6% de la propiedad rural. Asimismo, el 8.2% de la propiedad urbana se provee de agua por medio de acarreo mientras que el 36.6% de las propiedades rurales lo hacen por este medio.

Tabla 19
Datos básicos de población, hogares y vivienda

| | 1981 | % | 1994 | % | 2002 | % |
|---------|---------|------|-----------|------|-----------|------|
| Tubería | 601,964 | 52.3 | 1,089,513 | 68.4 | 1,641,017 | 74.6 |
| Acarreo | 514,900 | 44.7 | 477,046 | 30 | 492,601 | 22.4 |
| Otro | 35,008 | 3 | 25,264 | 1.6 | 66,990 | 3 |

| | | | | | | |
|--------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| Total | 1,151,872 | 100 | 1,591,823 | 100 | 2,200,608 | 100 |
|--------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|

Fuente: VI Censo de Habitación. INE, 2002

Respecto a los servicios sanitarios también ha existido una mejora. La proporción de inodoros por vivienda se ha incrementado a casi el doble. Además la proporción de personas que no tienen ningún tipo de servicio sanitario también se ha reducido relativamente con el paso del tiempo. Sin embargo, esto se ha debido más en el avance en propiedades urbanas. El 72% de las propiedades urbanas cuentan por lo menos con un inodoro, mientras que sólo el 11.5% de las propiedades rurales cuentan con uno. Además, en el 2002 el 17.9% de las viviendas urbanas usaban letrina para servicio sanitario. Este valor es bajo, comparado con un 59.5% de las viviendas rurales.

Tabla 20
Servicios sanitarios

| | 1981 | % | 1994 | % | 2002 | % |
|------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| Inodoro | 246,640 | 21.4 | 469,206 | 29.5 | 921,515 | 41.9 |
| Escusado lavable | 39,550 | 3.4 | 91,154 | 5.7 | 110,434 | 5 |
| Letrina | 368,086 | 32 | 823,913 | 51.8 | 849,542 | 38.6 |
| No tiene | 497,590 | 43.2 | 207,550 | 13 | 319,117 | 14.5 |

Fuente: VI Censo de Habitación. INE, 2002

Así como los demás servicios públicos, la electricidad también ha sufrido una mejora. En el 2002 el 79.6% de los hogares contaban con energía eléctrica. Esta cifra aumentó más del doble, comparado con un 37.2% de lo observado en 1981. Además del servicio de la electricidad, el 9.9% de las viviendas en el 2002 utilizaban gas como proveedor de energía, el 9.5% utilizaban candelas, el 0.8% utilizaban panel solar y el 0.3% otros.

Estimación del déficit habitacional

El déficit habitacional se divide en dos componentes:

- Déficit cuantitativo: es la cantidad de familias que no cuentan con ninguna habitación, sea ésta de buena o mala calidad.
- Déficit cualitativo: corresponde a las familias que, teniendo alojamiento, no cuentan con las condiciones mínimas para que éste pueda considerarse una vivienda adecuada⁸³.

Para el 2002 se estima que el déficit habitacional fue de 1,021,592 unidades, de las cuáles 410,097 corresponden al déficit cuantitativo y 611,495 corresponden al déficit cualitativo⁸⁴. El departamento que presentó el mayor déficit cuantitativo es Guatemala, con un total de 193,922 viviendas. Después de Guatemala, también cuentan con un alto déficit cuantitativo los departamentos de Escuintla, Quetzaltenango y Suchitepequez. Respecto al déficit cualitativo, el departamento de Guatemala cuenta con un total de 58,289 viviendas. Sin embargo, es superado por Alta Verapaz, San Marcos y Huehuetenango, que tienen un déficit cualitativo de 67.073, 64.733, 61.515 viviendas.

Si se clasifica el déficit habitacional según el nivel ingresos, la mayor parte del déficit cualitativo se encuentra concentrado en personas que generan un ingreso menor a los cuatro mil quetzales. De forma más leve, el déficit

⁸³ Extraído del documento "El Gasto Público para Vivienda". CIEN, 1998.

⁸⁴ Estrategia para la implementación de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos. CIV.

cuantitativo también se concentra en las personas con menos ingresos mensuales.

Tabla 21
Distribución del déficit habitacional según ingresos

| Ingreso familiar mensual (en quetzales) | Déficit cuantitativo | Déficit cualitativo |
|--|----------------------|---------------------|
| 0 a 1,000 | 15,831 | 83,197 |
| 1,000 a 2,000 | 35,356 | 185,806 |
| 2,000 a 3,000 | 26,913 | 141,343 |
| 3,000 a 4,000 | 16,887 | 88,743 |
| 4,000 a 6,000 | 15,567 | 81,810 |
| 6,000 a 8,000 | 81,357 | 30,505 |
| 8,000 a 9,000 | 36,981 | |
| 9,000 a 12,000 | 90,603 | |
| 12,000 a 20,000 | 57,320 | |
| 20,000 o más | 33,282 | |

Fuente: CIV con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares. INE, 1998/1999

2.4.4. Competencias Institucionales

El sector urbano es sumamente complejo, donde interactúan distintas competencias, a distintos niveles y en distintos sectores. Las competencias institucionales pueden clasificarse de la siguiente forma:

- Instituciones creadoras de política pública: estas son las instituciones que conciben y formulan la política pública de vivienda. Esta institución es el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, específicamente el Viceministerio de Vivienda. A este nivel, en un grado menor, se encuentran las municipalidades. Estas instituciones funcionan tanto como creadoras de planes de vivienda, así como gestoras de los proyectos.
- Instituciones ejecutoras de la política pública. Estas son las encargadas de cumplir y gestionar los planes de vivienda a desarrollar. En estas hay una diversa gama de instituciones que son: de apoyo, facilitadoras y/o se enfocan a distintas áreas. En estas se encuentran las cooperativas de vivienda, los fondos sociales, las organizaciones no gubernamentales, entre otros.
- Instituciones privadas relacionadas. En estas hay una gama de instituciones de apoyo y gestoras de la vivienda. Por ejemplo, está el sector financiero y sus instituciones que apoyan la realización de vivienda y el desarrollo de las urbes. También se encuentran los constructores privados y proveedores de servicios de infraestructura y apoyo privado.

A continuación se presentará una descripción de las principales instituciones que desarrollan y participan en el desarrollo del sector urbano.

2.4.4.1. Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV)

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, Decreto N° 120-96 es la base de la política nacional de vivienda. La Ley del Organismo ejecutivo, a través del Decreto 114-97, artículo 30, transfirió la responsabilidad del Ministerio de

Economía y la institución rectora de la política nacional fue asumida por Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, que más tarde pasó a ser el CIV.

El CIV es la institución encargada de formular la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH). Esta política esta orientada a atender de forma diferenciada a la población que se encuentre en condiciones de extrema pobreza y a la población con capacidad de ahorro. Además el CIV dicta las directrices para la ejecución de la PNVAH; coordina los organismos para la administración; evalúa y supervisa su gestión; promueve el establecimiento de instituciones financieras; elabora los reglamentos que correspondan frente a la ley; y cualquier otra función que la ley estipule.

El CIV dividió la estrategia en dos y estimó un presupuesto para cubrirla:

- Rol subsidiario: para atender a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. El monto estimado para atender esta población es equivalente a los Q20,302.7 millones.
- Rol facilitador: atiende a los hogares que se encuentren fuera de la clasificación de pobreza. Para cerrar la brecha del déficit habitacional en este sector es necesario Q.130,129.3 millones.

Es necesario resaltar que el segundo rol constituye a la demanda efectiva, por lo que contará con mayor cantidad de intervenciones para atender este estrato.

En el 2004 el CIV presentó los siguientes programas:

- Vivienda nueva para sustituir vivienda inadecuada.
- Vivienda nueva para sustituir viviendas adecuadas no propias.
- Sustitución o mejora de ranchos.
- Ampliación de viviendas.
- Mejora en paredes de vivienda.
- Abastecimiento de agua.
- Sanitarios y letrinas.
- Abastecimiento de energía.
- Estufas mejoradas.

Actualmente el CIV cuenta con un viceministerio de vivienda. Este tiene a su cargo la Unidad de Construcción de Edificios del Estado (UCEE), el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) y la Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular (UDEVIPO).

2.4.4.2. Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular (UDEVIPO)

En 1973, por medio del Decreto 2-73 se creó el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). Éste tenía carácter de entidad estatal, descentralizado y con patrimonio propio. Su objetivo era realizar programas de desarrollo urbano y de construcción de viviendas a la población pobre. En 1997, por medio del Decreto 89-97, se disuelve y liquida el BANVI, dado problemas de tipo legal, financiero y administrativo. Con ello se creó la Comisión Liquidadora. El plazo de liquidación se amplió dos veces, durante 1998, el 2000, y el 2002. El plazo

final de su liquidación era en junio del 2003, pero ante su imposibilidad de concluir el proceso, se realiza una prórroga hasta finales de dicho año.

Paralelamente a estos sucesos, durante el 2002, por medio del Acuerdo Ministerial 1031-2002 se creó el UDEVIPO. Entre sus principales objetivos es la recaudación de las amortizaciones de los programas y proyectos realizados por el BANVI. Después de liquidado el BANVI, en el 2004 UDEVIPO inició formalmente sus distintas funciones. En su organización, SODEVIPO cuenta con un jefe de vivienda, uno de proyectos, uno de cómputo y uno de cartera. Según el Decreto 25-2004, las funciones principales de UDEVIPO son las siguientes:

- Concluir los proyectos del BANVI.
- Recaudar e invertir los recursos provenientes de las amortizaciones o cuotas que provengan de los proyectos realizados.
- Finalizará, en caso necesario, procesos extrajudiciales y judiciales contra los adjudicadores de proyectos iniciados por el BANVI.
- Iniciar procesos para legalizar, adjudicar y escriturizar las tierras invadidas en proyectos iniciados por el BANVI.
- Endosar y entregar títulos de agua.
- Otorgar cartas y condicionales de pago.
- Construir, modificar y cancelar patrimonios familiares.
- Otorgar y construir propiedad horizontal en los edificios construidos por el BANVI.
- Celebrar, otorgar y aceptar convenios o propuestas de pago y conceder prórrogas.

2.4.4.3. Unidad de Construcción de Edificios del Estado⁸⁵

Esta dependencia nació originalmente como una institución de apoyo a la educación. En el Acuerdo 20-83 se creó la Unidad de Construcción de Edificios Educativos (UCEE). En ese entonces, esta era una dependencia del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

En el momento en que se eliminó la Dirección General de Obras Públicas, se ampliaron las funciones de la UCEE. El Acuerdo 80-97 modificó esta dependencia, pasando a ser la Unidad de Construcción de Edificios del Estado. Asimismo, pasó a formar parte del CIV. Originalmente la UCEE se financia por medio del Fondo Nacional para la Paz. En el 2000, por medio del Decreto 85-2000, se transfieren los recursos de la UCEE al CIV y este Ministerio asume la responsabilidad financiera y operativa.

Actualmente, la UCEE es la dependencia del CIV que es responsable de la infraestructura de los edificios educativos y de la obra pública en general. Cabe decir que existe prioridad sobre las obras que requiera el Ministerio de Educación. En cuanto a la infraestructura, la UCEE se limita a ejecutar el diseño, a construir, a reparar y a mantener los edificios públicos. En su operación, esta unidad se divide en un departamento administrativo, un departamento de operaciones, un departamento de planificación y un

⁸⁵ Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Memoria de Labores, Guatemala 2004.

departamento de finanzas y suministro. Asimismo cuenta con una aduciría interna y un departamento de asesoría jurídica.

En el 2004, trabajaron 75 personas en la institución, de las cuales el 61% estaban presupuestadas y el 26% se encontraban en planilla. Este mismo año se ejecutaron Q.11,715,815, que representa aproximadamente el 32% de lo asignado. Además, de lo ejecutado el 63% se dedicó a inversión y el resto a funcionamiento de la dependencia. Este monto se dividió principalmente en la elaboración de 6 instituciones educativas. Además, entre sus labores se encuentra la evaluación y diseño de instituciones educativas, la evaluación del desarrollo de aduanas, entre otros.

2.4.4.4. Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)

En 1992 se creó el FOGUAVI para apoyar al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural. Este fondo se creó por medio del Acuerdo Gubernativo 759-92 y se amplió por el 765-93. En el Acuerdo Gubernativo 101-95 se traslada bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía.

A partir de febrero de 1996 el FOGUAVI inició sus operaciones crediticias, otorgando créditos a una tasa subsidiada del 15%. Además, durante 1996 empezó a diseñar la forma en que se trasladarían los recursos a las diferentes entidades intermediarias. El 23 de diciembre de 1996 el Congreso de la República emitió el Decreto número 120-96, que contiene la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Esta ley creó el FOGUAVI como una institución financiera de segundo piso, adscrita al Ministerio de Economía, con el objeto de otorgar subsidios directos y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que carecen de una solución habitacional adecuada, a través de las entidades intermediarias aprobadas. Sin embargo, en 1997 se continuó con la política de subsidios indirectos, al otorgar créditos a una tasa subsidiada del 13.5%. A partir del 2 de octubre de 1997 el Congreso de la República, mediante el Decreto N° 74-97, decidió que el FOGUAVI quedara adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda.

En 1998 el FOGUAVI se transformó en una institución cuya finalidad es otorgar subsidio directo a través de una modalidad denominada “Ventanilla Comercial”. También cuenta con la modalidad denominada “Ventanilla Social”, que tiene como función principal la legalización y registro de las tierras del Estado en que se pueda construir, que no sean de alto riesgo y que estén invadidas con anterioridad al 22 de octubre de 1995, de acuerdo al Decreto 3-97 y su modificación por el Decreto 81-97.

El FOGUAVI se creó con el fin de otorgar un subsidio directo y facilitar el crédito a las familias de escasos recursos. Sus funciones específicas son:

- Obtener y administrar los recursos financieros.
- Crear mecanismos para otorgar el subsidio a la vivienda.
- Construir fidecomisos en las entidades intermediarias.
- Supervisar la administración de los fidecomisos.
- Administrar los títulos y valores emitidos por el estado para canalizar a los programas de vivienda.

- Crear mecanismos de participación privada.
- Fomentar el ahorro.
- Establecer instrumentos para los fondos del Estado en la administración.
- Elaborar reglamentos, manuales y normas necesarios.

El FOGUAVI utiliza el Sistema Financiero Integrado (SFI) como estrategia para atender a la población con necesidad de financiamiento. El SFI se divide en tres componentes:

- Subsidio directo: lo otorga el Estado, por una única vez, a la familia, a través del FOGUAVI, en la forma que éste lo establezca en los manuales respectivos.
- Aporte previo del beneficiario: constituye la contribución mínima que debe hacer la familia interesada para tener derecho a participar en el SFI y poder optar al subsidio directo. Según la Ley y el Reglamento de Vivienda y Asentamientos Humanos, el aporte puede realizarse en efectivo, ahorro sistemático, materiales de construcción, mano de obra y en otras formas que determine el FOGUAVI.
- Préstamo en condiciones de mercado: es el complemento al subsidio directo y al aporte previo en caso de que éstos no cubran el valor de la solución habitacional, y se solicita a las entidades intermediarias aprobadas.

Para acceder a los subsidios los beneficiarios deben llenar un formulario que es simultáneamente la solicitud del subsidio y una declaración jurada. Las soluciones habitacionales pueden ser la construcción de vivienda en lote propio (subsidio de Q.15,750 ó Q.15,000), compra de lotes con servicios básicos (subsidio de Q.12,000), mejoras y/o ampliación de vivienda (subsidio de Q.12,000), compra de lote con vivienda (subsidio de Q.15,000), y compra de lotes urbanizados (subsidio de Q.15,000)⁸⁶.

2.4.4.5. El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)⁸⁷

FONAPAZ depende directamente de la Presidencia de la República. Su sede central está en la ciudad de Guatemala y tiene 17 oficinas de coordinación regional en las cabeceras departamentales de Guatemala, San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango, Totonicapán, Quiché, Petén, Alta Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa, Escuintla, Suchitepéquez, Santa Rosa, Sacatepéquez, y en Ixcán (Playa Grande, Quiché).

El fondo cuenta con una Junta Directiva, que la encabeza el Director Ejecutivo de FONAPAZ, en la que también participan el ministro de Finanzas o su representante, el titular de la SEGEPLAN o su representante, un representante del Presidente de la república, y un secretario, nombrado por el director ejecutivo del fondo. La máxima autoridad administrativa del fondo es el director ejecutivo.

Originalmente, FONAPAZ fue creado con el objeto de coordinar y apoyar los esfuerzos para lograr la reinserción social y económica de la población afectada por el conflicto armado. Posteriormente sus objetivos fueron definidos

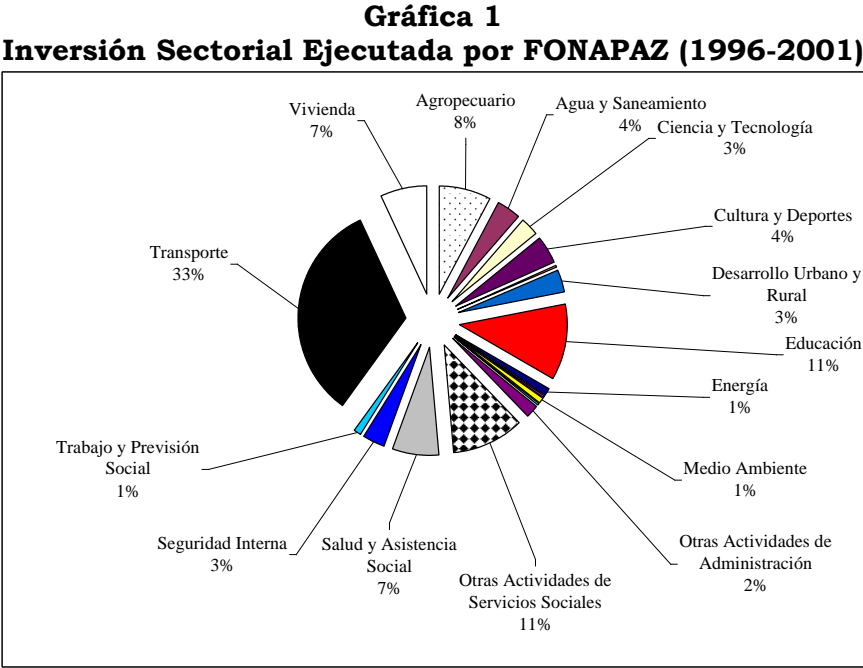
⁸⁶ Lineamientos de Políticas Económicas y Sociales. CIEN, 2003^a.

⁸⁷ Informe sobre el gasto público. CIEN, 2003.

de forma más amplia: promover “las acciones encaminadas a fortalecer el desarrollo económico y social de la población guatemalteca y mejorar su nivel de vida, así como aquellas destinadas a erradicar la situación de pobreza y extrema pobreza en el país, como un medio de consolidar la paz”.

El fondo puede destinar sus recursos al financiamiento de actividades productivas de naturaleza agrícola, agropecuaria, industrial, comercial y otras que establezca el comité técnico encargado de la administración del fideicomiso. Entre sus funciones específicas, puede conceder préstamos para construcción o mejora de vivienda y proveer financiamiento para inversiones y gastos sociales en salud, educación, nutrición, saneamiento ambiental, asistencia humanitaria, asistencia legal, asistencia técnica, adquisición de materiales de construcción, infraestructura y servicios (accesos, caminos vecinales y agua potable), capacitación y desarrollo del medio ambiente y otras consideradas necesarias por el comité técnico.

En la **Gráfica 1** se muestra la inversión clasificada según el sector al que pertenece. El FONAPAZ se ha concentrado en proyectos de inversión en el sector transporte.



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección Técnica de Proyectos de la SEGEPLAN (con base en información del Sistema de Información Integral).

Los fondos del FONAPAZ se clasifican en reembolsables y no reembolsables. Los primeros se utilizan para otorgar préstamos destinados a actividades productivas o de carácter social, y los segundos a financiar programas y proyectos sociales y económicos.

Tabla 22
Inversión ejecutada por sector el sector vivienda (1996-2001)
(en millones de quetzales de 2001)

| | Vivienda | Porcentaje del total | Total |
|------|----------|----------------------|-------|
| 1996 | 4.5 | 1.9 | 240.3 |

| | | | |
|-------------|-------|------|---------|
| 1997 | 4.7 | 2 | 414.1 |
| 1998 | 11.7 | 4.9 | 1,015.5 |
| 1999 | 134.3 | 55 | 814.1 |
| 2000 | 37.8 | 15.7 | 527.2 |
| 2001 | 1.6 | 0.7 | 199.3 |

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección Técnica de Proyectos de la SEGEPLAN (con base en información del Sistema de Información Integral).

a) Forma en que opera el fondo

La cobertura del fondo abarca a nueve departamentos o Zonapaz: Petén, Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango, San Marcos y Baja Verapaz. La baja cobertura se explica porque originalmente el fondo fue creado para coordinar y apoyar los esfuerzos de reinserción de la población afectada por el conflicto interno.

FONAPAZ funciona únicamente como un intermediario financiero. Provee los recursos necesarios para que las comunidades ejecuten los proyectos seleccionados. Sin embargo, es FONAPAZ quién está encargado de la promoción a realización de proyectos comunitarios. El personal, ubicado en las oficinas regionales y de programas, invita a miembros de la comunidad para solicitar sus proyectos y, posteriormente, le dan acompañamiento en su gestión. Se crea un comité técnico que decidirá sobre la factibilidad de los proyectos. El estudio concebido se presentará a la Junta Directiva, quién decidirá para su aprobación. El financiamiento puede ser parcial o total. Las comunidades y las municipalidades pueden aportar dinero, bienes o trabajo, para la ejecución de los proyectos.

b) Supervisión de los proyectos

FONAPAZ tiene una unidad de supervisión central y supervisores destacados en cada oficina regional, los cuales se encargan de ir periódicamente a la obra de que se trate a revisar su nivel de avance y el cumplimiento de las condiciones de contratación. La periodicidad de la supervisión depende del tipo de obra que deba supervisarse. Para realizar su trabajo, los supervisores cuentan con una guía operativa, formularios específicos y bitácoras proporcionadas por FONAPAZ.

2.4.4.6. Municipalidades

Las municipalidades ocupan uno de los puestos más importantes para el desarrollo de las urbes. Son estas instituciones quienes regulan, de forma descentralizada, lo relacionado con el desarrollo de la vivienda. En el Decreto 12-2002 indica que el Gobierno del Municipio le corresponde al Consejo Municipal las siguientes competencias:

- Ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción territorial.
- Convocatoria de sectores para formular e institucionalizar las políticas municipales y planes de desarrollo urbano y rural del municipio.
- Planeación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales.
- Planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio.

- Emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.
- Apoyar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal.
- Preservar y promover el derecho de los vecinos y de las comunidades.
- Elaboración y mantenimiento del catastro municipalidad.

Además del Consejo Municipal, las municipalidades se organizan por medio de comisiones, las mismas son:

- Educación, educación bilingüe, intercultural, cultura y deportes.
- Salud y asistencia social.
- Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda.
- Fomento económico, turismo, ambiente, y recursos naturales.
- Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.
- De finanzas.
- De probidad.
- De los derecho humanos y de la paz.
- De la familia, la mujer y la niñez.

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos describe a las municipalidades como las encargadas de la gestión habitacional, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Según el Decreto 12-2002, la gestión del municipio debe incluir todo tipo de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar los servicios que incrementen la calidad de vida de la población del municipio. Respecto al problema urbano, se definen entre las competencias del municipio las siguientes⁸⁸:

- Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios públicos y autorización de cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato.
- Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio.
- Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.
- Regulación del transporte de pasajeros.
- Autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas.
- Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales.
- Promoción y gestión ambiental de los recursos.

Las municipalidades llevan a cabo la formulación y los planes de acuerdo al ordenamiento territorial y al desarrollo integral. Estos planes se hacen de forma descentralizada y bajo la aprobación del Consejo Municipal. Además, es la municipalidad la que está obligada a emitir las licencias municipales para la

⁸⁸ Decreto 12-2002, artículo 68.

creación de notificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualquier otra forma de desarrollo humano. Las personas individuales o jurídicas deben garantizar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones del proyecto que obtuvo la licencia. Si no se hace efectivo el proyecto propuesto entonces existen sanciones estipuladas en la Ley. Además, es un requisito para la escrituración de la propiedad, la licencia municipal de urbanización. Cualquier obra de urbanización debe contar con esta licencia para poder registrarse.

a) Mecanismos financieros

Parte de los ingresos del municipio se transfieren del Organismo Ejecutivo por disposición constitucional. Además, pueden financiarse a través de los impuestos que recauden; las donaciones que reciban; por medio de arbitrios, tasas y servicios municipales; por medio de préstamos y empréstitos; por multas administrativas; por intereses producidos o devengados; por empresas, fundaciones o entes descentralizados; por las transferencias recurrentes de fondos nacionales; por convenios de mancomunidades; por contratos de concesiones; por aportes de los órganos del Estado; por venta de inmuebles; por la emisión de licencias de construcción; cualquier otro que determine la ley.

La mayor fuente de ingresos son las transferencias del gobierno. El IVA-Paz representa más del 40% del total de las transferencias. El aporte constitucional representa aproximadamente el 48% del total de las transferencias⁸⁹. Se ha insistido en la necesidad de la recaudación municipal del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI). Sin embargo, cerca de un tercio de las municipalidades no recaudan este impuesto.

b) Legislación

Las municipalidades se valen de reglamentos específicos para cumplir con las obligaciones anteriormente descritas. Cada municipalidad es encargada de emitir y aprobar acuerdos, ordenanzas y reglamentos. Sin embargo, dada la concentración urbana en la Ciudad de Guatemala, varias municipalidades utilizan como modelo los reglamentos de este municipio. La legislación relevante se divide de la siguiente forma:

Marco regulatorio.

Reglamento de ordenamiento territorial para la organización y participación comunitaria. El objetivo de este reglamento es institucionalizar la organización comunitaria como una instancia participativa.

Reglamentos generales: se dividen en tres:

- Reglamento General de la Construcción: trata requerimientos técnicos para obtener una licencia de construcción.
- Modificación al Reglamento de Construcción Requerimiento de Plazas de Aparcamiento y Vialidad. En este se establecen los requisitos para crear plazas de estacionamientos, dependiendo del área en que se encuentre.

⁸⁹ Ministerio de Finanzas Públicas.

- Acuerdo Municipal Disposición que obliga a colocar rótulos en construcciones.

Reglamentos específicos.

Estos se dividen en nueve y regulan distintos factores respecto a la materia urbana. Entre los principales reglamentos se encuentran los siguientes:

- Reglamento Específico de Urbanizaciones y Fracciones del Municipio de Guatemala.
- Reglamento Específico de Localización e Instalación Industrial del Municipio de Guatemala.
- Reglamento Específico de Construcción de Proyectos Habitacionales con Propiedad Individual y Áreas Comunes en Copropiedad del Municipio de Guatemala.
- Reglamento Específico de Normas de Urbanización y Construcción de Proyectos de Vivienda de Interés Social.
- Reglamento de Control Urbano para la Protección de Riesgos.
- Reglamento Específico de Diseño de Entradas, Salidas y Disposición de Estacionamientos Privados en el Municipio de Guatemala
- Declaración de Áreas Residenciales del Municipio de Guatemala.
- Reglamento Específico de Localización de Establecimientos Abiertos al Público en el Municipio de Guatemala.
- Reglamento Específico de Construcción de Edificaciones en Áreas Residenciales del Municipio de Guatemala.

Existen otros reglamentos específicos, como los de derechos de vía, costos de construcción y los que regulan lo correspondiente a los rótulos y cables. También existen reglamentos que norman las zonas especiales. Estos reglamentos se realizan para proteger zonas especiales. Por ejemplo, el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.

2.4.4.7. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)

El FHA fue creado en 1961, por medio del Decreto número 1448. su objetivo principal es facilitar la adquisición de vivienda a las familias guatemaltecas, por medio de asegurar la inversión en financiamiento a largo plazo. Entre sus objetivos se encuentran efectuar el seguro de hipoteca; emitir el resguardo de asegurabilidad, el seguro de hipoteca y los bonos inmobiliarios; contemplar el seguro de hipoteca mediante la contratación del seguro desgravamen o crear un fondo específico.

En cuanto a su forma de organizarse, el gobierno del FHA se integra por una Junta Directiva, precedida por un presidente nombrado por el Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y cinco vocales. Los vocales son representantes de la Junta Monetaria, el Banvi, representantes de las entidades afiliadas por el FHA y por la Cámara Guatemalteca de la Construcción.

Dentro de su planeación, el FHA identificó las siguientes metas⁹⁰:

⁹⁰ Política Nacional de Vivienda y Participación del FHA a través de su Proyecto de Modernización, 2004.

- Trabajar en conjuntamente con el CIV, para atender las necesidades de vivienda.
- Eliminar en 19 años el déficit habitacional identificado en el XI Censo Nacional de la Población.
- En el periodo de 2004-2007, proveer de una solución habitacional a 107,685 familias, de las cuales cerca del 58% son pobres.

El FHA es una institución pública que se encuentra fuera del presupuesto del Gobierno. Los ingresos los percibe al competir dentro del sistema financiero. Específicamente, por la prima que cobran por su intermediación financiera. Durante el 2002 logró facilitar el acceso el financiamiento de vivienda a 42,800 familias.

2.4.5. Mercado hipotecario⁹¹

2.4.5.1. Descripción general

La legislación guatemalteca regula lo relativo a los derechos reales de garantía en el Código Civil, artículos 822-916, y entre ellos incluye la hipoteca, cédulas hipotecarias, prenda común, y prenda agrícola, ganadera e industrial. En el caso de Guatemala, la creación de garantías sobre bienes inmuebles no tiene mayores problemas legales, con la excepción de que no existe saldo insoluto⁹² en la hipoteca (artículo 823 del Código Civil). En la práctica esto impide al deudor dar garantías parciales: el acreedor no puede anticipar si es mejor solicitar una garantía, y arriesgar el saldo insoluto, o dar un préstamo fiduciario y esperar que los activos del deudor sean suficientes para satisfacer su reclamo. Sin embargo, los principales problemas que afectan la creación de este tipo de garantías son por causa de debilidades en el perfeccionamiento y su ejecución.

Tabla 23
Cartera de Créditos por Garantía
(Cifras en miles de Quetzales a diciembre de cada año)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| TOTAL DE CARTERA DE CREDITOS | 25,652,467 | 27,362,183 | 30,346,307 | 35,575,726 |
| CARTERA DE CREDITOS | 19,243,842 | 19,832,549 | 20,972,554 | 23,636,853 |
| Fiduciarios | 12,439,308 | 12,895,382 | 13,106,965 | 13,834,108 |
| Prendarios - Fiduciarios | 442,774 | 588,532 | 790,712 | 1,199,452 |
| Prendarios | 646,056 | 830,426 | 880,191 | 1,386,709 |
| Hipotecarios - Fiduciarios | 298,439 | 306,063 | 407,131 | 536,352 |
| Hipotecarios - Prendarios | 120,463 | 122,362 | 178,204 | 195,121 |
| Hipotecarios | 4,971,281 | 4,840,920 | 5,376,083 | 6,131,608 |
| Con Bono de Prenda | 255,078 | 169,202 | 139,645 | 158,488 |

⁹¹ CIEN (2003c).

⁹² El artículo dice así: "La hipoteca afecta únicamente los bienes sobre que se impone, sin que el deudor quede obligado personalmente ni aun por pacto expreso". Es decir, si debido al incumplimiento en el pago de la deuda se ejecuta la garantía, y la misma da un pago menor al valor adeudado, el prestamista no puede proceder a con los otros bienes del prestatario.

| | | | | |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Hipotecarios - Prendarios - Fiduciarios | 54,600 | 39,410 | 40,945 | 108,813 |
| Con Garantía de Obligaciones Propias | 15,844 | 40,251 | 52,678 | 86,203 |
| OTROS CREDITOS | 8,319,630 | 9,822,819 | 11,359,009 | 12,858,820 |
| Documentos Descontados | 779,793 | 772,105 | 934,644 | 624,058 |
| Documentos Por Cobrar | 428,676 | 418,724 | 568,616 | 345,449 |
| Pagos Por Cartas de Crédito | 103,150 | 94,757 | 76,820 | 60,540 |
| Tarjetas de Crédito | 247,180 | 262,884 | 276,845 | 273,805 |
| Factoraje | 694,179 | 956,967 | 869,273 | 1,202,212 |
| Créditos Ctas. Depósitos Monetarios | 782,569 | 821,311 | 739,722 | 827,450 |
| Deudores Vta. Activos Extraordinarios | 81,957 | 103,775 | 90,884 | 116,376 |
| Deudores Vta. de Inmuebles y Muebles | 459 | 675 | 956 | 14,837 |
| Deudores Pagos S/Títulos Capitaliz. | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Otros | 5,201,667 | 6,391,621 | 7,800,799 | 9,394,094 |
| S U M A | 27,563,472 | 29,655,367 | 32,331,563 | 36,495,674 |
| Menos Estimaciones Por Valuación | 1,911,005 | 2,293,184 | 1,985,256 | 919,947 |

Fuente: Superintendencia de Bancos.

En la mayoría de países, el 80% de las transacciones de crédito son garantizados con algún tipo de activo. Sin embargo, en Guatemala, para el 2004, solamente el 17% de la cartera de créditos estaba respaldada solamente por garantía hipotecaria. La mayoría de los bancos recurren a la garantía fiduciaria, debido a las múltiples deficiencias que se pueden identificar en el proceso del uso de garantías reales, de allí que su uso sea del 39% de la cartera crediticia total.

En el caso de Guatemala, desde 1989 el sector financiero ha sido sujeto de constantes reformas. Todavía en el 2002 se implementó una reforma integral del marco regulatorio financiero. Sin embargo, la legislación guatemalteca no cuenta con las normas necesarias que permitan a las personas utilizar sus bienes como medios de garantía para obtener créditos. Se ha detectado tanto deficiencias en la legislación existente como ausencia de regulación que permita el uso de modelos de garantías más modernos. Asimismo, otra serie de deficiencias institucionales limitan su uso. Es importante aprovechar el momento generado por la reciente reforma financiera y buscar mecanismos adicionales que reduzcan los riesgos asociados a los mercados financieros.

Varios de los problemas que presenta la legislación en materia de garantías han sido señalados ampliamente, y durante los últimos años se han elaborado dos anteproyectos de ley: el Anteproyecto de Ley de Garantías Reales Mobiliarias, elaborado en noviembre de 1998 por el Centro para el Análisis de Leyes; y el Anteproyecto de Ley de Garantías No-Tradicionales, elaborado por las autoridades guatemaltecas en febrero del 2003. Sin embargo, ninguno llegó a ser discutido en el pleno del Congreso.

2.4.5.2. Principales obstáculos

El Registro General de la Propiedad (RGP) es una de las instituciones más importantes con que se cuenta para darle seguridad jurídica a los actos que en él se inscriben y a los derechos de propiedad de los guatemaltecos. El RGP inició en 1995 el proyecto de rescate de la información y modernización del

sistema registral. Hasta el 2000, aparentemente, la reforma del RGP avanzaba satisfactoriamente. Con el cambio de Gobierno se contrató a una nueva empresa de informática para realizar el proceso de digitalización de la información, tal como se había estado llevando. Sin embargo, no se institucionalizaron mecanismos de supervisión y control sobre el trabajo de esta nueva empresa. Situación que hizo crisis a finales del 2002 y principios del 2003, cuando se hizo público el mal uso de la información para realizar actividades ilegales. Esto generó una crisis importante en la confiabilidad del Registro y mostró sus debilidades, las cuales aún se están subsanando.

Sin embargo, las deficiencias del Registro General de la Propiedad no son el único problema para el debido registro y publicidad de garantías. Aunque se superen los problemas del registro, la ausencia de un catastro confiable impide el registro adecuado de las propiedades. Asimismo, los procedimientos de titulación supletoria son deficientes; persisten los conflictos de tierra ante la ausencia de una normativa que permita la solución arbitral de los mismos; y la centralización del Registro impide su modernización, dificulta la publicidad apropiada de las propiedades y de aquellos posibles gravámenes que existan sobre las mismas, y eleva los costos de consulta y registro, en general.

Además del elemento legal, la debida identificación física de las propiedades inmuebles es una prioridad. En la medida que no se pueda identificar una propiedad tampoco se puede registrar. Respecto a la descentralización, además de ser una obligación constitucional, existe una necesidad sentida entre los usuarios (abogados, juzgados y público en general) de no contar con registros accesibles al menos en cada departamento.

Sin embargo, la principal crítica al uso de garantías es la lentitud y los altos costos para la ejecución de las mismas. En Guatemala, se ha señalado ésta como la etapa medular que debe contener cualquier reforma. Citando a Manuel Conthe: “La gran necesidad que las instituciones de crédito sienten en este ámbito no es tanto una definición jurídicamente más perfecta de las garantías reales mobiliarias, sino una mayor celeridad y eficacia en el trámite de ejecución cuando, incumplida la obligación garantizada, el acreedor quiere hacer efectiva su garantía. Desgraciadamente, la eficacia del sistema judicial en satisfacer los legítimos intereses de los acreedores impagados depende no tanto de las leyes, sino de consideraciones organizativas, sociales, culturales y políticas: el natural deseo de proteger al deudor cuando el acreedor pretende proceder a su embargo termina secando las fuentes del crédito. (...)”⁹³

La lentitud de las ejecuciones judiciales incluso hace que los créditos pignoratícios pierdan todo valor. Como coadyuvante de la lentitud, se señaló la utilización rutinaria del recurso de amparo como una tercera instancia del proceso, ya que la configuración del recurso de amparo en la legislación guatemalteca amplía la posibilidad de utilización de dicho recursos dentro de los procesos que se tramitan en los tribunales de justicia y, su conocimiento del mismo corresponde a distintos tribunales. Las apelaciones son conocidas únicamente por la Corte de Constitucionalidad, lo cual demora que se dicte sentencia en cada caso, toda vez que la corte es solamente una. Como se

⁹³ Conthe, Manuel, Informe Preliminar Junio 2003, Consultorio: Revisión de Anteproyectos de ley: Intermediarios Financieros No Bancarios, Garantías Reales mobiliarias, Sociedades de Garantías Recíprocas.

encuentra actualmente la ley, no existe resolución que no sea susceptible de amparo. Sin embargo, podría revisarse la ley para normar y reglamentar restricciones que agilizaran el proceso.

En la Ley de Bancos se regula un procedimiento de ejecución que abrevia el proceso de ejecución, pero siempre debe comparecerse ante el Organismo Judicial. Asimismo, se ha buscado el uso de formas alternativas de crédito, como el arrendamiento con opción de compra y el fideicomiso.⁹⁴ En ambos casos, el acreedor y el fideicomitente pueden vender el bien, pero primero deben recuperarlo, para lo cual deben recurrir al Organismo Judicial.

En otros países se establece como condición la posibilidad de mecanismos extrajudiciales de ejecución, siempre que el apoderamiento del bien se haga de una forma “pacífica” y la venta del mismo de una forma transparente. Además, es conveniente ante el alto costo del uso de las cortes y el valor reputacional que tienen las referencias crediticias. En Guatemala se abusa del uso de las cortes ante su bajo costo y falta de sistemas de información crediticias que sancionen a los deudores morosos.

Sin embargo, en el medio privan criterios basados en artículos como el 12 de la Constitución Política de la República, que establece: “Derecho de defensa. La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. (...)”, de donde algunos concluyen que la utilización de métodos de ejecución extrajudicial viola los derechos del deudor a un debido proceso.⁹⁵ Además, el proceso arbitral o de mediación extrajudicial no es obligatorio para las partes y las resoluciones de ellas emanadas deben ejecutarse a través del organismo judicial, e iniciar un juicio ejecutivo.

2.5. Los indígenas y los derechos de propiedad inmueble

2.5.1. Breve caracterización de los indígenas guatemaltecos

La población guatemalteca suele clasificarse en cuatro grande grupos, denominados muchas veces pueblos:

- Xinca, que es el grupo de menores proporciones y que se ubica en el departamento de Santa Rosa.

⁹⁴ El fideicomiso en garantía sí presenta la ejecución ante notario, aunque no se regula la forma de hacerlo.

⁹⁵ Sin embargo, existe evidencia de ejecuciones extrajudiciales, como el caso de los Almacenes Generales de Depósito que se puede realizar a petición del tenedor de los bonos y con la sola presencia de un delegado de la Superintendencia de Bancos. Este procedimiento data de 1972, nunca ha sido declarado inconstitucional y esta acorde a la “desjudicialización” promovida por la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, existen varios casos donde el deudor ha entregado voluntariamente su propiedad al acreedor, simplemente realizando la transacción ante un notario. Sin embargo, esto es al margen de la ley. Para más comentarios al respecto ver el Anexo 3).

- Garífuna, cuya principal ubicación es en la costa atlántica, en el departamento de Izabal. Su principal característica es que tienen ascendencia afro-caribeña.
- Maya o descendientes de la cultura maya, cuyo grupo es el más heterogéneo dentro de sí. El mismo se subdivide en:
 - Achí
 - Akateko
 - Awakateko
 - Ch'orti'
 - Chuj
 - Itza
 - Ixil
 - Jakalteko
 - Kaqchikel
 - K'iche'
 - Mam
 - Mopan
 - Poqomam
 - Poqomchi'
 - Q'anjob'al
 - Q'eqchi'
 - Sakapulteko
 - Sipakapense
 - Tektiteko
 - Tz'utujil
 - Uspanteko
- Ladinos. En este grupo se clasifican principalmente la población mestiza. No tienen una ubicación especial. Su principal característica de identificación es el uso del idioma español y de usos y costumbres más “occidentales” que las de los otros grupos.

Así que cuando se habla de la población indígena, se suele hacer referencia a los últimos tres grupos, el Xinca, el Garífuna y el Maya. Sin embargo, debido a lo extenso de su población, suele identificarse más con la población maya, sin embargo, el mismo no es excluyente. Lo que sucede es que como grupo, el mismo ha logrado una mayor representatividad y notoriedad en la vida política guatemalteca. Lo último, especialmente tras el premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú, la cual pertenece al grupo maya.

Tabla 24
Patrones de pobreza en Guatemala

| | % de población nacional | Incidencia de la pobreza. (% de la población) | | Contribución a la pobreza nacional (% de AP o XP) | |
|----------------------------|-------------------------|--|----------------------|--|-----------------|
| | | Todos los pobres (AP) | Pobres extremos (XP) | Todos los pobres | Pobres extremos |
| Total Guatemala | 100.0 | 56.2 | 15.7 | 100.0 | 100.0 |
| Por área geográfica | | | | | |
| Urbana | 38.6 | 27.1 | 2.8 | 18.6 | 6.9 |
| Rural | 61.4 | 74.5 | 23.8 | 81.4 | 93.1 |
| Por etnia | | | | | |

| | | | | | |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| No indígena | 57.6 | 41.4 | 7.7 | 42.4 | 28.3 |
| Indígena | 42.6 | 76.1 | 26.5 | 57.6 | 71.7 |
| Kaqchikel | 8.9 | 62.6 | 13.6 | 9.9 | 7.7 |
| K'iche' | 9.4 | 64.4 | 19.1 | 10.8 | 11.5 |
| Q'eqchi | 6.5 | 83.5 | 38.0 | 9.6 | 15.6 |
| Mam | 8.3 | 89.7 | 34.2 | 13.2 | 18.0 |
| Otras etnias | 9.5 | 83.6 | 31.3 | 14.1 | 19.0 |
| Por región | | | | | |
| Metropolitana | 21.7 | 18.0 | 0.6 | 6.9 | 0.9 |
| Norte | 8.1 | 84.0 | 39.1 | 12.1 | 20.1 |
| Noreste | 8.2 | 51.8 | 8.9 | 7.6 | 4.7 |
| Sudeste | 8.8 | 68.6 | 20.1 | 10.7 | 11.3 |
| Central | 10.7 | 51.7 | 8.7 | 9.8 | 6.0 |
| Suroeste | 26.5 | 64.0 | 17.0 | 30.1 | 28.6 |
| Noroeste | 12.9 | 82.1 | 31.5 | 18.8 | 25.9 |
| Petén | 3.3 | 68.0 | 12.9 | 4.0 | 2.7 |
| Jefe de hogar por género | | | | | |
| Masculino | 85.3 | 57.6 | 12.3 | 87.5 | 90.8 |
| Femenino | 14.7 | 47.8 | 8.4 | 12.5 | 9.2 |

Fuente: Banco Mundial (2003).

Para las estimaciones se utilizó la Encuesta de Condiciones de Vida 2000 del Instituto Nacional de Estadística.

Regiones. Metropolitana: abarca principalmente la Ciudad y el departamento de Guatemala. Norte: incluye los departamentos de Baja y Alta Verapaz. Noroeste: los departamentos de Huehuetenango y Quiché. Suroeste: los departamentos de Sololá, Totonicapán, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Retalhuleu y San Marcos. Región Central: Chimaltenango, Escuintla y Sacatepequez. Noreste: Izabal, Zacapa, Chiquimula y El Progreso. Sureste: Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa.

Como se apreció en la descripción histórica, las comunidades indígenas han sido objeto de una clara discriminación por parte de las instituciones del Estado lo cual afecta, aún hoy, su participación de la vida política, jurídica y económica del país. De allí que las estadísticas de pobreza (76.1%), extrema pobreza (26.5%), baja asistencia escolar (respecto a su contraparte no indígena) y su bajo nivel educativo (1.9 años promedio)⁹⁶.

Tabla 25
Tasas de matrícula neta, por nivel educativo
(% de niños y niñas en edad objetivo matriculados en la escuela)

| | Pre-Primaria | Primaria | Secundaria |
|----------------------------|---------------------|-----------------|-------------------|
| Total Guatemala | 23% | 79% | 25% |
| Por área geográfica | | | |
| Urbana | 35% | 85% | 46% |

⁹⁶ CIEN (2003). Pág. 131.

| | | | |
|-------------------------|-----|-----|-----|
| Rural | 17% | 75% | 12% |
| Por etnia | | | |
| No indígena | 27% | 84% | 32% |
| Indígena | 18% | 75% | 14% |
| Kaqchikel | 23% | 77% | 23% |
| K'iche' | 21% | 71% | 17% |
| Q'eqchi | 15% | 59% | 6% |
| Mam | 15% | 75% | 9% |
| Otros | 16% | 71% | 13% |
| Pobreza | | | |
| Pobres extremos | 13% | 58% | 53% |
| Todos los pobres | 17% | 78% | 13% |
| No pobres | 39% | 90% | 44% |
| Género | | | |
| Masculino | 22% | 81% | 26% |
| Femenino | 25% | 76% | 24% |

Fuente: Banco Mundial (2003).

Para las estimaciones se utilizó la Encuesta de Condiciones de Vida 2000 del Instituto Nacional de Estadística.

De cara al trabajo a realizar por ILD, consideramos también importante, exponer la habilidad lingüística de la población. En general, en Guatemala el idioma predominante es el español, tanto por monolingües como por bilingües. En la tabla siguiente se muestra cómo será de importante el uso de intérpretes en el caso Q'eqchi, mujeres y entre poblaciones rurales pobres.

Tabla 26
Habilidad lingüística
(% de la población)

| | Español | Indígena | Español monolingüe | Indígena, monolingüe | Bilingüe |
|----------------------------|----------------|-----------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------|
| Total Guatemala | 89 | 35 | 65 | 11 | 24 |
| Por área geográfica | | | | | |
| Urbana | 97 | 19 | 81 | 2 | 17 |
| Rural | 84 | 44 | 56 | 16 | 28 |
| Por etnia | | | | | |
| No indígena | 100 | 1 | 99 | 0 | 1 |
| Indígena | 74 | 84 | 16 | 27 | 57 |
| Kaqchikel | 91 | 75 | 25 | 9 | 65 |
| K'iche' | 79 | 75 | 25 | 21 | 54 |
| Q'eqchi | 37 | 86 | 4 | 63 | 33 |

| | | | | | |
|-------------------------|----|----|----|----|----|
| Mam | 87 | 81 | 19 | 13 | 68 |
| Pobreza | | | | | |
| Pobres extremos | 68 | 66 | 34 | 32 | 33 |
| Todos los pobres | 82 | 60 | 50 | 17 | 33 |
| No pobres | 98 | 15 | 85 | 2 | 12 |
| Género | | | | | |
| Masculino | 91 | 35 | 65 | 9 | 26 |
| Femenino | 87 | 35 | 65 | 13 | 22 |

Fuente: Banco Mundial (2003).

Para las estimaciones se utilizó la Encuesta de Condiciones de Vida 2000 del Instituto Nacional de Estadística.

2.5.2. Legislación relevante en materia de derechos de propiedad inmueble y las comunidades indígenas

A continuación se transcriben la principal legislación y los principales principios en materia de derecho de propiedad y las comunidades indígenas, tomando en cuenta que los señalados anteriormente también son de aplicación general para estos grupos de la población.

2.5.2.1. Constitución Política de la República

a) Identidad cultural (art. 58).

Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres.

b) Protección a grupos étnicos (art. 66).

Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

c) Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas (art. 67).

Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

d) Tierras para comunidades indígenas (art. 68).

Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

2.5.3. La propiedad en el derecho indígena

Ahondar en los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas guatemaltecos conlleva la dificultad de que, en sentido estricto, los mismos han sido modificados constantemente en los últimos quinientos años. Debemos tomar en cuenta: 1) las propias prácticas ancestrales; 2) la legislación elaborada por las autoridades coloniales españoles hacia los indígenas; 3) la legislación elaborada posterior a la época independiente (conservadores, la revolución de 1871, la revolución de 1944, la contrarrevolución); y 4) la introducción de nuevas prácticas jurídicas, ante la necesidad de mantener un orden ante las nuevas relaciones económicas dentro y fuera de la comunidad y la presencia o ausencia del Estado.⁹⁷

Los primeros tres elementos han sido objeto de análisis por varios autores (ver bibliografía). Sin embargo, el cuarto elemento ha sido poco estudiado, sin embargo, el CIEN considera que de cara a un mayor proceso de integración comercial, las distintas comunidades indígenas de Guatemala estarán cada vez más sujetas a dichos elementos de cambio. En la historia reciente de Guatemala, podemos apreciar dos ejemplos.

- El primero, la privatización de terrenos comunales por parte de la misma comunidad, como lo documenta Murakami⁹⁸, citado en Mendoza (1999). Dicho cambio surgió como producto de que en el Altiplano Occidental guatemalteco ciertas poblaciones cambiaron sus plantaciones de trigo y sus migraciones eventuales a la Costa Sur para trabajar en plantaciones de café o caña de azúcar, por el cultivo de vegetales. Este cambio se produjo debido a un incremento en la rentabilidad de dicho cultivo, producto de: las condiciones ambientales adecuadas de la región; la introducción de métodos adecuados para dichos cultivos; la mejora en la infraestructura vial y la elevada demanda internacional por dichos productos. Debido a la rentabilidad de dichos cultivos, se volvió necesario una mayor protección de los mismos, lo cual condujo eventualmente a una privatización de los terrenos, para así también privatizar los beneficios y costos de la misma.⁹⁹
- El segundo, el caso de los linchamientos¹⁰⁰, como se documenta en el ensayo de Carlos Mendoza: Violencia colectiva en Guatemala: una

⁹⁷ CIEN (inédito).

⁹⁸ La referencia es: Murakami, Tadayoshi. Los mercados y pueblos mayas en el altiplano de Guatemala. Informe de las investigaciones etnológicas en el centro y sur de Guatemala 1991-1994. Tokio: Museo de Tabaco y Sal, 1997.

⁹⁹ Una historia parecida puede encontrarse entre los indígenas canadienses en: Demsetz, Harold (1967). Towards a Theory of Property Rights, The American Economic Review. 57 (2) 347-359.

¹⁰⁰ Aunque existen defensores de la tesis de que la violencia misma no es un mecanismo propio del derecho consuetudinario indígena, como la Defensoría Maya, hay otros que no están tan seguros de ellos como menciona Mendoza en Mendoza y Torres-Rivas, ed (2003). Sin embargo, también hay un tercer grupo que, si bien no lo afirma, por lo menos lo pone en duda con análisis documental. Un ejemplo de ello es la investigación bibliográfica desarrollada por Deimy Ventura en El uso del derecho consuetudinario en la solución de conflictos de tierra, en donde documenta, al menos menciona dos casos de uso de violencia para dirimir conflictos, por parte de comunidades indígenas; además, transcribe seis casos en donde se recurrió al uso de la violencia, a pesar de que se había iniciado un proceso de resolución vía el Estado de Guatemala. En todo caso, quizás por la falta de documentación sobre el fenómeno previo al año 1996, o por un repunte en la delincuencia, causada potencialmente por las causas mencionadas en el párrafo, el fenómeno de los

aproximación teórica al problema de los linchamientos. Aparecido en Mendoza y Torres-Rivas, ed (2003). En el mismo se analiza los motivos por los cuales las comunidades recurren al linchamiento, ayudándose en la psicología evolutiva, la teoría de la acción colectiva y la teoría sobre las instituciones. De cara a un Estado, sino ausente, al menos débil, las comunidades dependen de una acción colectiva para proveerse de bienes públicos como justicia, orden y seguridad. Para lograrlo, deben recurrir al terror, el cual se convierte en un instrumento para reducir los beneficios esperados de la delincuencia, lo cual tiene el incentivo de que potenciales delincuentes desistan de delinquir. En cuanto a los motivos por los cuales se incrementó la delincuencia, uno podría especular que pudo deberse a la salida del Ejército de dichas comunidades¹⁰¹, institución que pudo haber mantenido bajo cierto control dicho problema; o, por cierto incremento en la calidad de vida de la comunidad (por ejemplo, ciertas comunidades se beneficiaron del cultivo de vegetales), lo cual hizo más rentable la delincuencia.¹⁰²

Para describir la propiedad en el derecho indígena, nos basaremos en la información proveniente de la investigación sobre sistemas jurídicos mayas, realizado por la Universidad Rafael Landívar a través del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Los principales rasgos que a la fecha se han identificado se encuentran descritos en la tabla siguiente.

En general, se aprecia la existencia de propiedad privada, aunque también existe propiedad comunal y municipal. Un rasgo que vale la pena señalar es el uso extensivo que tiene la demostración de la propiedad de los bienes inmuebles utilizando documentos municipales, en lugar de depender del proceso formal de Titulación Supletoria. A la vez, el uso de las autoridades comunitarias como primer instancia para la solución de los conflictos.

linchamientos parece que ha resurgido en Guatemala. Mientras se escribía este documento, el sábado 22 de mayo de 2005, cuatro personas fueron linchadas en el municipio de Joyabaj, departamento de Quiché.

¹⁰¹ Email entre Carlos Mendoza y equipo del CIEN. Fecha 24 de mayo de 2005. Titulado: derecho consuetudinario indígena.

¹⁰² CIEN (inédito).

Tabla 27
Derecho de propiedad en algunos sistemas jurídico mayas

| | Mayas preco- loniales | Ch'orti' | Ixil | Kaqchikel | Kanjobal | K'iche' | Mam | Poqomchi' | Q'eqchi' |
|--|--------------------------------------|---|--|------------------------|-----------------|---|--|--|-----------------|
| Existe propiedad privada | Sí, en los casos analizados. | Sí, en los casos analizados, de escasa extensión, especialmente porque se habla de alquilar propiedad. | Sí, en los casos analizados. | NM | NM | Sí, en los casos analizados. | Sí, en los casos analizados. | Sí, en los casos analizados. | NM |
| Existe propiedad comunal | Sí, en los casos analizados. | NM | Sí, en los casos analizados. | NM | NM | Sí, en un caso, administrada por la Alcaldía Indígena. | No, en los casos analizados. | Sí, en los casos analizados. | NM |
| Existe propiedad municipal | NA | NM | Sí, en los casos analizados. | NM | NM | Sí, en los casos analizados, de escasa extensión. | No, en los casos analizados. | Sí, en los casos analizados. | NM |
| Se apoyan en documentos para garantizar propiedad | No | NM | La mayoría se basa en posesión. Muy pocos en títulos registrados. | No | No | Se esta incrementando su uso, debido a que resulta más fácil vender la tierra de esa forma. | Se maneja principalmente documentos municipales o la simple posesión. Son casos excepcionales los que han iniciado el proceso de titulación supletoria. | Sí. Escritura pública registrada, documentos de las municipalidades. Pero también hay algunos que sólo muestran su propiedad por posesión. | NM |
| Se apoyan en | No | NM | Sí. La mayoría de | No siempre. A veces | No | Sí, tanto la escritura | Para gestionar la transferencia de | Sí, usualmente mediante | NM |

| | Mayas preco- loniales | Ch'orti' | Ixil | Kaqchikel | Kanjobal | K'iche' | Mam | Poqomchi' | Q'eqchi' |
|---|-----------------------------|----------|---|---|---|--|--|---|---|
| documentos para la transmisión de propiedad inmueble | | | veces mediante documentos municipales, en presencia del síndico municipal. La minoría mediante escrituras. También se emplea la compraventa oral en áreas rurales, se acompaña de testigos. | cuentan con escritura pública o documentos de la Municipalidad. | | registrada como documentos municipales. | propiedad se necesita de documentos, para lo cual se utilizan los documentos municipales. Existe desconfianza entre el sistema oficial y el consuetudinario: los que regresan ven sus terrenos ocupados por gente con “escrituras”, de allí que se confíe más en los documentos municipales. | escritura o documento de las municipalidades. También se realiza oralmente mediante testigos. | |
| La autoridad indígena – no del Estado- solucionan los conflictos de tierra | NA | NM | Sí, en la medida que sean leves, como la alteración de los linderos de las propiedades. No, si es apropiación de terrenos ajenos. | Sí, principalmente el alcalde auxiliar – nombrado por la comunidad- . | Sí, principalmente la alcaldía indígena, los alcaldes auxiliares y los principales. | A veces se busca el apoyo del alcalde indígena o del alcalde auxiliar. También se depende del apoyo del alcalde municipal. Ello depende de la comunidad. | Se depende de la Alcaldía Municipal. | Sí, como una primera instancia. Sin embargo, el Sistema de Justicia del Estado puede funcionar como una última instancia. | Sí, principalmente el alcalde auxiliar – nombrado por la comunidad-. Si el daño es grave se remite al alcalde regional. |

| | Mayas preco- loniales | Ch'orti' | Ixil | Kaqchikel | Kanjobal | K'iche' | Mam | Poqomchi' | Q'eqchi' |
|--|--------------------------------|--|---|--|--|--|--|---|---|
| Método de resolución de conflictos por linderos | NM | NM | Se depende de la verificación de los vecinos, del uso de documentos – de haberlos-. En última instancia se reparten el terreno en disputa. Se realiza el trámite con el alcalde auxiliar. | NM | NM | Se prefiere la solución privada, posteriormente el uso de testigos. Luego se puede recurrir al alcalde auxiliar y posteriormente al alcalde municipal, empleando resolver el conflicto vía acuerdos. | La solución se remite a la alcaldía municipal, ya sea al síndico o al Concejal o Alcalde. | Se busca acuerdo con ayuda del alcalde auxiliar o la directiva del comité de desarrollo. Si no funciona, luego se busca apoyo en el Alcalde Municipal o los juzgados. | NM |
| ¿Cómo obtienen acceso a nacimientos de agua que no son propios de la comunidad? | NM | NM | Cuando el nacimiento tiene dueño, se negocia su venta o donación. Luego se levanta acta. | NM | NM | Se pide permiso para uso del nacimiento, a cambio de darle mantenimiento. Si el agua está entubada, debe recurrirse a comprar el nacimiento. | Puede resolverse privadamente, entre el solicitante y el propietario, posteriormente se suscribe un acta. En algunas ocasiones se solicita la participación de la Alcaldía para resolver, en caso de no haber acuerdo. | O acceden al agua pidiéndole permiso al propietario del nacimiento de agua o, con ayuda de la Municipalidad o los comités pro-mejoramiento lo compran. | NM |
| Fuente de información | Díaz Vasconcelos, Luis (1953). | Palma, Danilo (2001). <u>Así somos y así</u> | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico Ixil</u> , | USAC, ed. (1993?). <u>La costumbre</u> | Rojas Lima, Flavio (1995). <u>El derecho</u> | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico K'iche'</u> , | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico Mam, una</u> | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico Poqomchi', una</u> | Sieder, Rachel (1996). <u>Derecho consuetudinario</u> |

| | Mayas preco- loniales | Ch'orti' | Ixil | Kaqchikel | Kanjobal | K'iche' | Mam | Poqomchi' | Q'eqchi' |
|--|--|-----------------------------------|------------------------------|--|---|------------------------------|----------------------|----------------------|---|
| | <u>Norma e institución jurídicas mayas</u> | <u>vivimos: los Ch'orti'.</u> | <u>una aproximación.</u> | <u>jurídica comunal de la etnia Kaqchikel.</u> | <u>consuetudinario en el contexto de la etnicidad guatemalteca.</u> | <u>una aproximación.</u> | <u>aproximación.</u> | <u>aproximación.</u> | <u>y transición democrática en Guatemala.</u> |

Fuente: elaboración propia con información proveniente de IDIES, ed. (1998a). IDIES, ed (1998b). IDIES, ed (1998c). IDIES, ed (1998d). Palma (2001).

NM. No se menciona.

NA: No aplica.

2.6. Planes y programas. Resultados obtenidos

2.6.1. FONATIELERRA

El Acuerdo Ministerial número 00400 contiene las normas técnicas para establecer el catastro en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra que atiende el Fondo de Tierras. El artículo 1 del reglamento define el término regularización como “el proceso de análisis, revisión y actualización de expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado para determinar el cumplimiento de los Decretos Números 1551, 60-70 y 38-71, todos del Congreso de la República y sus reformas, y cuyo objetivo es que cumpliendo con los requisitos legales, los beneficiarios de los programas derivados de dichas leyes puedan formalizar su adjudicación y disponer en propiedad de las tierras adquiridas.”

Tabla 28
Programa de Regularización de la Tenencia de las Tierras

| Año | Familias Beneficiadas | Hectáreas Regularizadas |
|--------------|------------------------------|--------------------------------|
| 2000 | 3,430 | 77,022 |
| 2001 | 6,326 | 121,128 |
| 2002 | 4,554 | 94,369 |
| 2003 | 10,853 | 127,227 |
| 2004* | 5653 | 71,483 |
| Total | 30,816 | 491,229 |

Fuente: Fondo de Tierras (2004).

* Cifra al mes de agosto de 2004.

2.6.2. CONTIELERRA

La mayoría de los conflictos a resolver por CONTIELERRA son por disputa de derechos entre privados, entre privados y comunidades, y entre comunidades. Los problemas se concentran en la región de las Verapaces y en Petén. En la región de las Verapaces la mayoría de los conflictos son ocupaciones que tienen como origen el fenómeno del café (la baja producción y el bajo precio), lo cual ha afectado el sistema económico que prevalecía desde la época colonial. En la región de Petén los conflictos son diversos, tales como los originados por el FYDEP y el INTA en la repartición de tierras sin títulos; la declaración de “áreas protegidas” en áreas donde ya existían asentamientos humanos; o por ocupación en grandes extensiones de tierra que habían sido repartidas con anterioridad.

Tabla 29
Avance de metas 2004

| Región | Meta 2004 | Casos resueltos 2004 | Logros (%) | Tipología |
|---------------|------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|
|---------------|------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|

| | | | | DD | LT | R | O |
|-----------------------|------------|------------|-------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Verapaces | 35 | 28 | 80 | 14 | | 4 | 10 |
| Huehuetenango | 24 | 1 | 4.2 | | 1 | | |
| Oriente | 15 | 5 | 33.3 | 3 | | 2 | |
| Quetzaltenango | 24 | 19 | 79.2 | 17 | | | 2 |
| Quiché | 15 | 15 | 100 | 14 | | 1 | |
| Centro | 15 | 7 | 46.7 | 6 | 1 | | |
| Petén | 100 | 103 | 103 | 55 | 32 | 6 | 10 |
| Total | 228 | 178 | 78.1 | 109 | 34 | 13 | 22 |

Fuente: Licenciada Mariela Aguilar, Directora de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA-. 2004.

DD: disputa de derechos; LT: límites territoriales; R: regularización; O: ocupación.

Región Verapaces: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Quiché (Ixcán), Huehuetenango:

Huehuetenango. Región Oriente: Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, Jalapa, El Progreso.

Región Quetzaltenango: Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Totonicapán, Sololá. Región

Quiché: Quiché. Región Central: Guatemala, Escuintla, Suchitepéquez, Chimaltenango, Santa

Rosa, Sacatepéquez. Región Petén: Petén.

Es importante mencionar que los casos que CONTIERRA clasifica como concluidos no significan necesariamente “casos resueltos”. Algunos son trasladados a otras instancias del Gobierno, otros se desestiman y, en muchos casos, se trata de demandas y no de conflictos de tierra.¹⁰³

Tabla 30
Casos en proceso (agosto, 2004)

| Región | Número de casos | % | Tipología* | | | |
|-----------------------|-----------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| | | | DD | LT | R | O |
| Verapaces | 252 | 28 | 142 | 29 | 26 | 55 |
| Huehuetenango | 86 | 9 | 62 | 17 | 3 | 4 |
| Oriente | 162 | 17 | 130 | 6 | 5 | 21 |
| Quetzaltenango | 46 | 5 | 24 | 13 | 3 | 6 |
| Quiché | 69 | 8 | 55 | 3 | 5 | 6 |
| Centro | 61 | 7 | 37 | 1 | 7 | 16 |
| Petén | 233 | 26 | 128 | 58 | 9 | 38 |
| Total | 909 | 100 | 578 | 127 | 58 | 146 |

Fuente: Licenciada Mariela Aguilar, Directora de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA-. 2004.

¹⁰³ Según MINUGUA, las organizaciones campesinas e indígenas aún no han establecido una relación de confianza con esta dependencia, puesto que creen que su desempeño es afectado por las limitaciones de su mandato institucional. Por ello proponen que se modifiquen sus funciones, para que tenga la potestad de remitir casos a arbitraje obligatorio cuando no haya consenso, seleccionando los árbitros y, a arbitraje de equidad en caso de haber consensos, con árbitros designados por las partes. También proponen que sus resoluciones sean vinculantes para las partes y aceptadas como medios de prueba cuando las disputas llegan a los tribunales. CIEN (2003).

2.6.3. RIC: Programa Nacional de Registros de Información Catastral

Una de las acciones que impulsa la PROTIERRA es la ejecución del Programa Nacional de Registros de Información Catastral -RIC-, que forma parte de los compromisos adquiridos por el gobierno en los acuerdos de paz. La formulación y ejecución del RIC está a cargo de la Unidad Técnica Jurídica -UTJ- de PROTIERRA.

Actualmente UTJ-Protierra cuenta con oficinas en Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, Zacapa, Chiquimula, Alta Verapaz y Petén y con un equipo móvil en apoyo a demandas específicas de CONTIERRA, el Fondo de Tierras y comunidades que demandan certeza jurídica sobre la tierra. Cuentan con aproximadamente 350 técnicos calificados.

El proceso de implementación del RIC en el país implica la realización de acciones piloto a nivel municipal con el objetivo de establecer gradualmente el catastro en todos los municipios de la República. Inicialmente la UTJ identificó siete municipios en los que se ejecutarán los proyectos piloto, ubicados en los departamentos de Petén, Chiquimula, Zacapa, Sacatepéquez y Las Verapaces. Este proceso también implica la capacitación de técnicos en las diversas áreas del RIC, por lo cual se creó la Escuela de Formación Catastral -EFC- como responsable de la formación y capacitación técnica. La UTJ de PROTIERRA formula los documentos que respaldan la ejecución de los proyectos piloto, negocia el financiamiento de cada uno, otorga capacitación técnica y profesional, y le corresponde el seguimiento, supervisión y evaluación de los proyectos. También debe proporcionar las normas técnicas de ejecución de los pilotos, integrar y coordinar los equipos de trabajo en el contexto nacional, y elaborar la propuesta de marco legal mínimo para el establecimiento, mantenimiento y operación del catastro.

Otra actividad que impulsa es la actualización de la red geodésica que manejaba el Instituto Geográfico Nacional, y que no se hacía desde 1950. La actualización se realiza con fijación de puntos geodésicos. La red se divide en tres: la red principal (tres puntos principales de 400 kilómetros de cobertura, en Petén, Huehuetenango y Guatemala), la red secundaria (colocando un punto geodésico cada 30 kilómetros) y la red terciaria (que se realiza mediante los proyectos piloto, colocando puntos geodésicos en cada esquina). Durante 1998 se inició con la recopilación de información en los departamentos de Petén (en el que se concluyó la red secundaria en agosto de 1998) y Sacatepéquez. También se inició el levantamiento de información técnica mediante el Sistema GPS (sistema georeferenciado satelital). Los técnicos del Catastro Nacional se presentan a cada uno de los predios de la zona catastral de acuerdo con la planificación establecida, requiriendo a los propietarios, poseedores o tenedores, la información que se describe en la ficha de investigación de campo y la concerniente a vértices o mojones, linderos y áreas del predio que ha de identificarse en el material fotográfico o de cualquier otra naturaleza.

Al año 2003 se había levantado información en más de 150,000 predios, trabajado en 11 departamentos del país y al menos en 33 municipios han hecho presencia, siendo los departamentos de Petén, Zacapa, Chiquimula y Sacatepéquez donde los avances son más notorios. Cuentan con una masa

crítica de técnicos calificados y durante los últimos siete años han sido apoyados por varios donantes y organismos cooperantes, entre ellos, PNUD, BIRF, UE, AID, Suecia, Holanda, Francia, Alemania, Suiza, Noruega, España y México. Su lógica principal de actuación ha sido el “barrido continuo del territorio”, que se justifica por razones de costo, pero que necesariamente posterga indefinidamente el tratamiento de problemas ingentes en los lugares a los que no ha llegado.

Para que exista y funcione un catastro a nivel nacional es necesario que el mismo se conciba como un proyecto de nación, no de gobierno, y que el mismo sea de carácter eminentemente técnico, no político. Para ello es importante contar con un marco legal adecuado y que se descentralice el catastro al igual que el RGP. Ante la deficiencia del sistema legal para la solución de conflictos relacionados con la tierra, el catastro se constituye en un elemento técnico que ayudará a la administración de justicia. Otro obstáculo que enfrenta la implementación del proyecto es el costo del mismo, el cual se ha cuantificado entre US \$150 y US \$200 millones, en un plazo de 10 años.

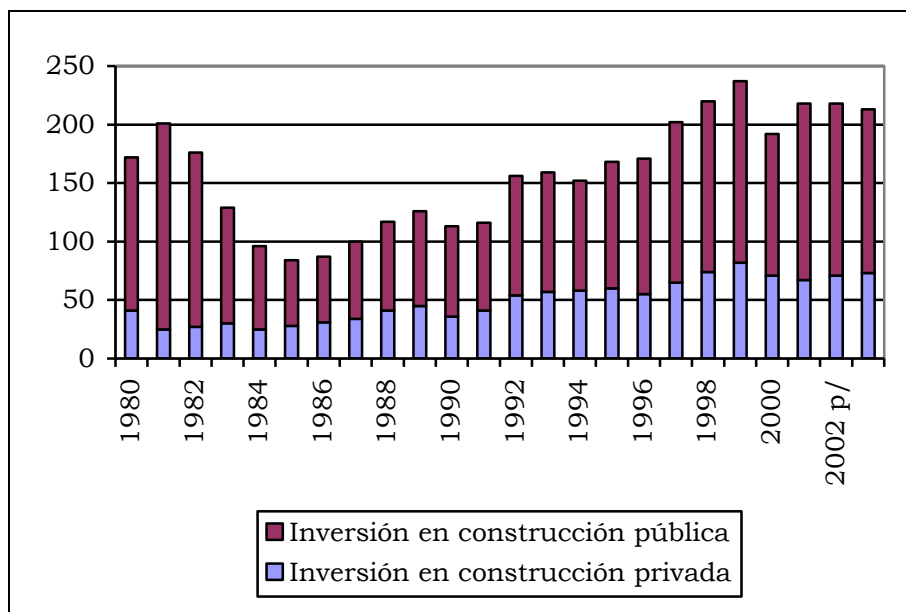
2.6.4. Inversión privada en vivienda

En CIEN (2003) se explica que “entre 1981 y 1994 el stock habitacional mejoró en cantidad y calidad. En ese período los hogares –grupos familiares- crecieron a un promedio de 2.94%% por año (33,842 hogares) y el número de viviendas –lugares donde conviven uno o más grupos familiares- aumentó más rápido, a un 3.37% promedio anual (42,275 viviendas). Entre éstas, las viviendas convencionales¹⁰⁴ crecieron más rápido aún: 4.07% promedio por año. Ambos factores explican la reducción del hacinamiento desde el 52% en 1981 al 44% en 1994. En estas cifras destaca, en particular, el gran esfuerzo constructor privado autofinanciado, si se considera que en dicho período el estado no aplicó políticas de vivienda que ayuden a explicar la creación, en promedio, de casi 40,000 viviendas convencionales por año. Nótese que esta cifra es bastante cercana a la formación anual de hogares en los años siguientes, estimada en 44,000.”

Entre el período comprendido entre 1994 y el 2002 –última fecha del Censo Nacional de Habitación-, hubo una transformación importante en la calidad de la vivienda. De 46 viviendas no convencionales por cada mil habitantes, hubo una reducción a 23. Sin embargo, la cantidad de viviendas convencionales se incrementó de 179 viviendas por cada mil habitantes a 206, indicando así una mejora y un aumento en las viviendas guatemaltecas durante dicho período.

Gráfica 2 Inversión en construcción Millones de Quetzales de 1958 (1980-2004)

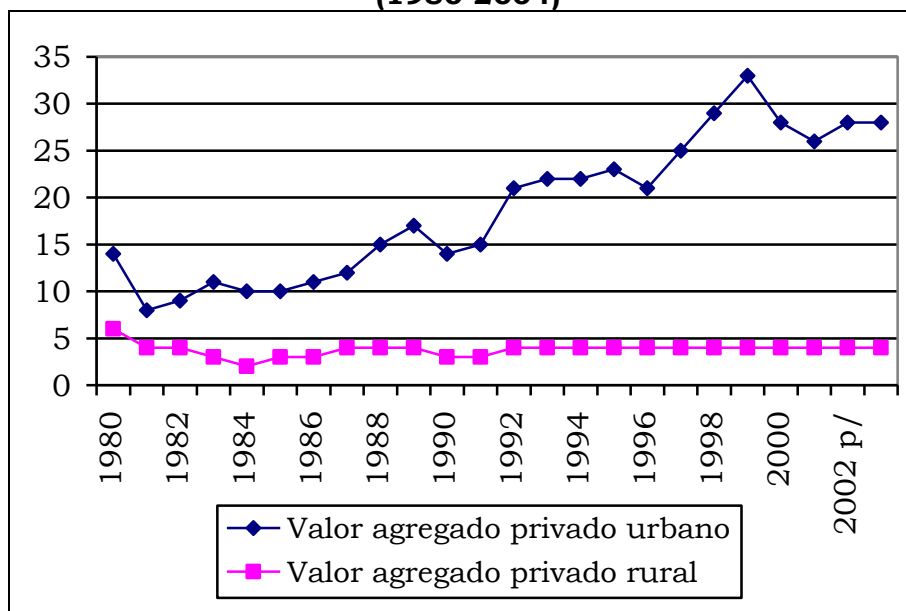
¹⁰⁴ Las viviendas convencionales incluyen casa formal y apartamentos. Las viviendas informales o no convencionales incluyen: cuarto en vecindad, rancho, casa improvisada o de otro tipo.



Fuente: www.banguat.gob.gt (2005).

Sin embargo, pesar de los problemas señalados previamente, uno podría hacer inferencias de los datos macroeconómicos para determinar la orientación de la inversión privada en la construcción de viviendas. Como se muestra en la siguiente gráfica, la inversión ha estado enfocada, por mucho, en el área urbana.

Gráfica 3
Valor agregado de la construcción privada urbana y rural
Millones de Quetzales de 1958
(1980-2004)



Fuente: www.banguat.gob.gt (2005).

De acuerdo con un estudio del Grupo IDC (1996), existe una serie de limitaciones que, a pesar que el estudio tiene ya casi diez años, existen en el ordenamiento jurídico guatemalteco que ha obstaculizado muchas veces el desarrollo del mercado de construcción. Entre los principales obstáculos que se señalan en el estudio, están:

- Las Municipalidades tienen excesiva discrecionalidad para determinar la aprobación en el parcelamiento de las propiedades, como en el uso que se le dará a la misma, sin que existan criterios claros ni mecanismos adecuados para fijarlos.
- El Código de Salud determina que las municipalidades no pueden aprobar parcelamientos urbanos o rurales sin que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social haya dado un dictamen favorable del mismo.
- La Ley del Inquilinato establece precios tope para el alquiler de bienes inmuebles dedicados a satisfacer necesidades de vivienda.
- La Ley de Educación Nacional determina que las lotificaciones urbanísticas deben poner a disposición del Ministerio de Educación un área equivalente al 6% de toda la notificación, para que el mismo construya edificios escolares.
- La Ley Orgánica del Deporte establece que las lotificaciones o parcelamientos urbanos o rurales deberán ceder un área de entre 5 y 10% de la extensión total del terreno para que sea dedicada a instalaciones deportivas. Su manejo deberá darse a una federación o confederación deportiva autónoma.
- Los parcelamientos urbanos deben destinar un área mayor al 10% del área total de los mismos, con el fin de reserva forestal o reforestación.
- El código de trabajo, que si bien no afecta directamente la industria de construcción, debido al tipo de mano de obra poco especializada que se contrata, muchas de las regulaciones, como el salario mínimo y el establecimiento de horarios rígidos, etc., han llevado a dificultar la contratación de mano de obra.

Por otro lado, el estudio también señala que a pesar de la legislación tan restrictiva que existe en el tema de construcción, también existen características positivas. Un ejemplo señalado es del régimen de propiedad en condominio, el cual, aunque no está expresamente establecido en el código civil, se ha podido generar con base en los regímenes de copropiedad y de propiedad horizontal dividida, ya que son los suficientemente generales como para poder abarcar distintos regímenes de propiedad de los inmuebles.

3. CONCLUSIONES

3.1. Punto de visto de los autores¹⁰⁵

- La entidad que tiene por mandato el rol coordinador de la estrategia gubernamental en el tema de tenencia de tierra es PROTIERRA. Es la responsable de definir el marco jurídico institucional relacionado con el recurso tierra. Su principal debilidad radica en que actualmente no se cuenta con un marco jurídico único que evite contradicciones en la coordinación institucional. Una de las recomendaciones que se impone como necesaria es que es imprescindible estrechar la relación de trabajo entre UTJ-PROTIERRA y el Fondo de Tierras en lo concerniente a la regularización de la propiedad de las tierras entregadas por el INTA, pues sin el debido apoyo catastral esta tarea es mucho más difícil. Esta regularización es fundamental para definir mejor los derechos de propiedad y el funcionamiento del mercado de tierras. CONTIERRA también necesita mayor apoyo de UTJ-PROTIERRA, para resolver los conflictos relativos a la falta de claridad de los linderos. Por su parte, CONTIERRA también puede apoyar a FONTIERRAS en los casos de conflictos relacionados con fincas cuya compra gestiona o planea gestionar el fondo. Además, se debe procurar la participación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en la generación de proyectos de apoyo a los beneficiarios del fondo. Por ejemplo, la concesión de créditos a través de PLAMAR para la implementación de sistemas de riego ofrece grandes ventajas a los pequeños y medianos productores. Adicionalmente cabe una participación más activa del Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) y de los fondos sociales. El primero, facilitando créditos para desarrollar los proyectos productivos de menor envergadura; y los segundos, proveyendo la infraestructura de apoyo, para aumentar las posibilidades de éxito de dichos proyectos.
- El Fondo de Tierra se encarga de facilitar el financiamiento para comprar fincas. Los principales problemas que ha tenido que afrontar son: el proceso de compra de las fincas, la alta conflictividad y deserción en las fincas; la morosidad en el pago de los créditos; y la alta demanda de tierra frente a la baja disponibilidad presupuestaria.
- CONTIERRA facilita y apoya, a petición de parte, la solución conciliatoria o jurídica de aquellas situaciones en donde uno o varios interesados pugnan simultáneamente por el derecho de posesión o propiedad de la tierra. Entre los mayores obstáculos que tiene para atender los conflictos son del orden presupuestario y de capacidad instalada.

¹⁰⁵ Información proveniente de CIEN (2005).

- Al año 2003, el Programa Nacional de Registros de Información Catastral, RIC, había levantado información en más de 150,000 predios, trabajado en 11 departamentos del país y al menos en 33 municipios han hecho presencia. Sin embargo, el anteproyecto que da vida a la institucionalidad se encuentra aún en el Congreso de la República.
1. El Registro General de la Propiedad es donde se inscriben los derechos de propiedad de los guatemaltecos. A pesar de su rol, el Registro no cuenta con la capacidad financiera para invertir en mejoras, además de contar con importantes fallas y problemas en materia tecnológica, y no responder a la descentralización que se necesita para la efectividad de su función. La descentralización del Registro General de la Propiedad podría estar dirigida hacia los municipios, lo cual sería acorde con la descentralización del cobro del Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI-. La descentralización podría ser departamental o regional. En ambos escenarios, la información recabada por cada oficina sería trasladada en forma periódica al registro central.
- El financiamiento de las instituciones relacionadas con la provisión de certeza jurídica del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales debiera financiarse con un porcentaje de lo que se recaude del IUSI. Para que dicho financiamiento sea efectivo, deben cumplirse cuatro condiciones:
 - Debe ser atractivo para las autoridades municipales. El sistema de provisión de certeza jurídica, al ser multifinalitario, debe permitir que el IUSI se convierta en una fuente importante de recursos para las Municipalidades.
 - Debe de apreciarse como un pago por el servicio de certeza jurídica.
 - Debe de reformarse las características del impuesto. Para evitar el desincentivo a la inversión que se generaría al tasar las edificaciones y otras mejoras, se sugiere gravar únicamente la superficie de las fincas o terrenos. Además, para lograr que el proceso de descentralización favorezca la competitividad es necesario evitar que las Municipalidades no gocen de demasiada discrecionalidad para fijar impuestos locales.
 - Debe reformarse la fórmula de asignación de la transferencia del Gobierno a las Municipalidades. Dicha fórmula debiese favorecer aquellas Municipalidades que más IUSI recaudan del IUSI que potencialmente podrían recaudar.
 - Uno de los elementos más costosos vinculados a la titulación y enajenación de tierra rural es el pago del Impuesto al Valor Agregado, el cual grava con el 12% del valor de la tierra.¹⁰⁶ Por ello, se considera prioritario evaluar la exoneración del IVA de la titulación y la enajenación de bienes inmuebles. Exonerar la titulación incentivaría de forma masiva la misma. En cuanto a exonerar las enajenaciones de bienes inmuebles, se considera porque la tierra puede considerarse

¹⁰⁶ Agradecemos a Alberto Barreix por sus valiosos comentarios al respecto.

como un bien de segunda mano, pero cuyas mejoras sí tuvieron que incurrir en el pago de IVA.¹⁰⁷

- Es necesario determinar nuevos mecanismos para facilitar el proceso de titulación supletoria. Actualmente, en vez de facilitar la obtención de un título de posesión viene a constituir un obstáculo, ya que cuenta con normas difíciles de aplicar, discrecionales, y desincentiva la iniciación del trámite. De acuerdo con la Ley de Titulación Supletoria, el interesado no puede titular bienes inmuebles mayores de 45.125 hectáreas (una caballería), debiendo expresar el “valor real” del inmueble, lo cual no es claro. Publicar edictos en el Diario Oficial tres veces durante un mes es poco práctico dado que la mayor parte de los poseedores son analfabetos, que el Diario Oficial es de circulación muy restringida y resulta oneroso para los interesados. Por otra parte, no resulta práctico que la municipalidad en cuya jurisdicción esté el inmueble tenga que rendir algunos informes que se le piden, dado que, cuando el juzgado y la municipalidad no están en el mismo edificio, implica un gran riesgo el traslado del expediente. Al final, quienes obtienen un derecho posesorio deben esperar diez años para obtener un derecho de propiedad. Una alternativa al proceso de titulación supletoria y otros procesos de titulación de posesiones es conformar el título inscribible:
 - Mediante declaración jurada contenida en acta notarial (con testigos no necesariamente vecinos ni propietarios).
 - Mediante declaración jurada levantada ante el alcalde en cuya jurisdicción municipal esté ubicado el bien (con testigos no necesariamente vecinos ni propietarios).
- Debe recalcar que el papel que juegan los títulos de propiedad es la de proveer expectativas sobre quien percibe los costos y beneficios de los bienes. Por ello, debe asumirse una política clara en contra de las invasiones, de lo contrario se reducirá el valor y la utilidad que puedan tener los títulos de propiedad. En caso que no fuese posible evitar las invasiones o confiscaciones, debiese compensarse al dueño mediante una suma que supere el valor esperado que el dueño estaría dispuesto a percibir.
- Un elemento que incrementa el valor de los títulos es que, ante una demanda, exista una resolución rápida mediante arbitraje. Para resolver los conflictos que surgen de la posesión o propiedad de las tierras debería emitirse una ley mediante la cual se estableciera el arbitraje como único procedimiento para el efecto. Las mismas tomarían sus decisiones con base en equidad, trasladándose cuantas veces lo considere necesario, examinando cada caso in situ, acompañado por los interesados, por los colindantes y testigos, y por algún experto.

¹⁰⁷ De acuerdo con artículo 7 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, Decreto número 27-92 del Congreso de la República y sus reformas, entre las exenciones al pago del IVA está "12. La venta de vivienda con un máximo de sesenta (60) metros cuadrados de construcción y la de lotes urbanizados, que incluyan los servicios básicos, con un área máxima de ciento veinte (120) metros cuadrados. En ambos casos, el valor de los inmuebles no deberá exceder del equivalente en quetzales a diecisiete mil quinientos dólares de Estados Unidos de América (\$17,500.00) al tipo de cambio vigente en el mercado bancario a la fecha de la venta. Además, el adquiriente deberá acreditar que él y su núcleo familiar, carecen de vivienda propia o de otros bienes inmuebles. Todo lo anterior deberá hacerse constar en la escritura pública respectiva."

3.2. Puntos de visto de otros expertos

3.2.1. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar¹⁰⁸

El IARNA realizó un estudio con apoyo de USAID, para evaluar el proyecto 520-0426 que esta última entidad financió, a partir del año 2000, enfocado en la regularización de tierras en distintos puntos del país, en conformidad con los Acuerdos de Paz.

De cara a los objetivos que tiene el Instituto Libertad y Desarrollo en Guatemala, consideramos importante rescatar las críticas que IARNA realiza, porque el estudio no sólo se enfoca en analizar el impacto de la regularización de tierras, sino también busca contraponer elementos conceptuales e institucionales importantes respecto al enfoque de Hernando De Soto en su libro de “El misterio del Capital”.

Cuadro 8

Procesos de Regularización empleado en el proyecto 520-0426 de USAID

Existen dos procedimientos para la legalización, pero que terminan en el mismo proceso. Uno es cuando la tierra ocupada está registrada a nombre del Estado, y la otra es cuando esa tierra está no está registrada a favor del Estado, es tierra baldío.

Cuando es el primer caso, el procedimiento sigue así. La persona individual o comunidad solicita la adjudicación a la Gerencia General de FONTIERRAS. Recibido la solicitud sigue el siguiente procedimiento:

1. La gerencia traslada la solicitud a la Sugerencia de Regularización.
2. La subgerencia de Regularización traslada la solicitud al área Jurídica de FONTIERRAS para su análisis.
3. El área Técnica de Regularización realiza análisis catastral.
4. La Delegación Departamental correspondiente de FONTIERRAS analiza el estado real y físico del área y el análisis socioeconómico. Si es comunidad actualiza el censo, de cualquier forma requiere lo siguiente: a) certificado de matrimonio, unión de hecho o defunción, certificado de partida de nacimiento del solicitante, de los hijos, y del cónyuge o conviviente; b) carencia de bienes inmuebles tanto del solicitante como de su cónyuge o conviviente; c) fotocopia de Cédula de Vecindad del solicitante y del conviviente o cónyuge; d) constancia de residencia permanente extendida por el alcalde municipal o gobernador departamental que corresponda.
5. Con esta documentación, el Área Jurídica y la Delegación Departamental realizan dictamen de si procede o no la solicitud,
6. Si la solicitud no procede, la Subgerencia de Regularización notifica al interesado e informa a la Gerencia.

¹⁰⁸ IARNA (2004).

7. Si procede, el Área Técnica de Regularización realiza el estudio de capacidad de uso de la tierra (ECUT).

8. El INAB revisa y aprueba el ECUT.

9. El área Jurídica elabora resolución de adjudicación.

10. La Gerencia General del FONTIERRAS firma la resolución.

11. Con la resolución de adjudicación, se elabora minuta de escrituración.

12. Un notario particular realiza el faccionamiento de escritura pública.

13. El área Jurídica del FONTIERRAS corrobora la minuta con la escritura pública y la Gerencia General firma la escritura pública.

14. La escritura se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmueble

15. La Gerencia General del FONTIERRAS hace entrega del primer testimonio al interesado.

Cuando es el segundo caso, es decir, tierra baldía (no registrado como tierra del Estado), el procedimiento sigue así. La comunidad o la persona individual solicitan a la Gerencia General del FONTIERRAS la medida del terreno, entonces

1. el área Técnica de Regularización del FONTIERRAS realiza análisis registral y catastral.

2. Asesoría Jurídica realiza análisis jurídico para dictaminar. Si el análisis determina que no procede la solicitud, el Área Técnica de Regularización informa al interesado que no procede. Si la medida legal procede, se realiza licitación pública para adjudicar la medida a un Ingeniero Medidor.

3. El Ingeniero Medidor realiza la medida legal,

4. El área Técnica de Regularización realiza revisión técnica legal de la medida y devuelve a Ingeniero medidor para correcciones.

5. El área Técnica de Regularización revisa correcciones.

6. La Asesoría Jurídica elabora el anteproyecto de acuerdo gubernativo.

7. El Ministerio de Gobernación aprueba el acuerdo gubernativo o hace las correcciones debidas.

8. La Asesoría Jurídica del FONTIERRAS realiza también las correcciones.

9. El Ministerio de Gobernación da visto bueno al acuerdo gubernativo y lo traslada a la Presidencia de la República.

10. La Presidencia de la República aprueba el acuerdo gubernativo.

11. Se publica en el Diario Oficial,

12. El Registro de la Propiedad Inmueble la inscribe como tierra del Estado.

13. Dado este paso, debe continuar con el procedimiento listado para el primer caso: siguiendo los 16 pasos.

El costo para el beneficiario es de US\$100, lo que es financiado – en este caso – con fondos de la USAID. Sin embargo, a juicio de IARNA, el procedimiento legal e institucional tiene enormes costos de transacción no calculados aún tanto para el Estado, la sociedad así como para los sujetos de escrituración.

Fuente: IARNA (2004).

En ese sentido, los principales argumentos y hallazgos del estudio son:

- En el 38% de los entrevistados se mostró averso a la contratación de deuda, lo cual podría eliminar uno de los grandes beneficios que se anuncia con la titularización. Dicha aversión resulta de que, históricamente, el endeudamiento, especialmente entre los indígenas, ha sido producto de explotación por parte de los no indígenas.
- Varias de las personas que son sujetos de crédito, ya se benefician del mismo mediante iniciativas gubernamentales.
- Consideran que existirá poco o ningún interés, de parte del sistema financiero, de involucrarse en préstamos hipotecarios en el área rural, incluso habiendo títulos de propiedad. A su juicio, las principales razones son “aversión a la experimentación de novedades productivas y a su comodidad de industria financiera basada en políticas de “más de lo mismo”. Perdura en ellos el mito de que a más pobres más riesgos, de a menos montos de crédito menos ganancia y altos costos de transacción, de que lo mejor es apostar a rubros y negocios tradicionales y no a novedades socioeconómicas que hagan diferencia en la realidad rural”.¹⁰⁹
- Los casos estudiados no presentan individuos maximizadores de ganancias, sino individuos con racionalidad limitada, sujetos a determinadas “racionalidades” o patrones de conducta económica. Esto limita la capacidad de grandes grupos de beneficiarios de la titulación de beneficiarse de entrar al mercado de tierras. Algunos, por ejemplo, perciben su tierra como una “safety net” alimentario que les permite cosechar granos, para reducir la incertidumbre de las contrataciones y los salarios.

Ahora bien, el mismo estudio reconoce lo limitado de sus conclusiones, de cara a que los títulos de propiedad fueron recibidos prácticamente en el año 2003, lo cual indicaría que se estaría haciendo un impacto de sólo un año. Una reinterpretación de sus conclusiones sería que el impacto de la mejora no puede ser automático en todos los sectores de la población y de que otras reformas son necesarias para impulsar un beneficio importante para los guatemaltecos.

La recomendación más sobresaliente de ellos, no es la de detener el proceso de titularización, sino el de apoyar el proceso mediante políticas públicas de desarrollo y de microfinanzas. A su juicio, la simple titularización, manteniendo el status quo perenniza “la desigualdad de oportunidades, especialmente adversa a la población indígena”.¹¹⁰

¹⁰⁹ Ibid., pág. 99.

¹¹⁰ Ibid., pág. 99.

3.2.2. Lic. Rodolfo Rohrmoser Valdeavellano¹¹¹

El Lic. Rodolfo Rohrmoser es miembro titular de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala y también su ex presidente.

Su opinión se centra principalmente en los problemas de resolución de conflictos de tierra en Guatemala. A juicio de Rohrmoser, dada la importancia política y social de la resolución de los conflictos de tierra, se hace imprescindible la aceleración de la impartición de justicia en estos casos. Sin embargo, él reconoce que el sistema de justicia “está recargado de trabajo y que por tal motivo, tiene altos niveles de corrupción (... si bien) el Organismo judicial está actualmente impulsando los mejores planes para corregir ancestrales deficiencias, pero ella lleva tiempo (...).”

De allí que él perciba como positivo el uso del arbitraje en los casos de tierra, ya que “se logra un tribunal para cada caso y no cinco mil casos pendientes de resolución para cada tribunal como está sucediendo en la actualidad en la jurisdicción civil y mercantil, la cual ha fallado absolutamente en garantizar una pronta y debida justicia”¹¹²

En este sentido, para Rohrmoser, la posibilidad de emplear el arbitraje como mecanismo de solución se origina principalmente a partir de la aprobación de la Ley de Arbitraje, decreto 67-95. Sin embargo, según Rohrmoser la principal debilidad de la Ley de arbitraje es que, al depender del consentimiento, expreso o tácito, de ambas partes, ello se presta a un comportamiento oportunístico “precisamene, le conviene la situación incierta para forzar a la otra parte a aceptar sus pretensiones. Le conviene pues, a este litigante que, obviamente, actúa de mala fe, mantener viva la amenaza de ocurrir a los tribunales ordinarios para forzarla a aceptar sus pretensiones. Ese chantaje procesal no debe permitirse”.¹¹³

Por lo anterior, y de cara a una breve mención de la experiencia en México, el propone que el Congreso legisle a favor de arbitrajes forzosos en materia de tierras, proponiendo para ello el siguiente texto:

“Todos los conflictos que tengan su origen en la propiedad o posesión de la tierra, tanto públicos como privados, deberán resolverse, salvo planteamiento judicial o pacto en contrario, mediante arbitraje de equidad, el cual deberá conducirse, sin perjuicio de lo que al respecto dispongan las partes, conforme los respectivos reglamentos de los centros de arbitraje y conciliación o asociaciones o entidades similares que funcionen legalmente en el país¹¹⁴

Cabe señalar que la razón por la cual propone que el tribunal arbitral falle en equidad, es porque el mismo puede utilizar los distintos derechos consuetudinarios indígenas, en lugar de solo la normativa del Estado de Guatemala.

¹¹¹ Rohrmoser (2004).

¹¹² Ibid., pág. 65.

¹¹³ Ibid., pág. 65.

¹¹⁴ Ibid., pág. 69.

Talvez el elemento más importante de la propuesta sea que viene de uno de los miembros del organismo encargado de la interpretación última de la Constitución Política de la República de Guatemala. El que él proponga el uso de arbitraje forzoso podría ser considerado como positivo al empleo del arbitraje, especialmente por la aparente inconstitucionalidad de la propuesta, de cara al Artículo 12, el cual establece:

“La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente.”

4. ANEXO I. MARCO LEGAL NACIONAL DE REFERENCIA EN EL TEMA DE PROPIEDAD DE LA TIERRA¹¹⁵

Principales leyes relacionadas con el derecho de propiedad de la tierra

- Constitución política de la república de Guatemala
- Código Civil,
- Código de Comercio, decreto 2-70.
- Ley de amparo, exhibición personal y constitucionalidad, decreto 7.

Normas registrales y relacionadas

- Ley de inmovilización voluntaria de bienes registrados, decreto 62-97.
- Ley reguladora del procedimiento de localización y desmembración de derechos sobre inmuebles proindivisos, decreto-ley 82-84.
- Ley de titulación supletoria, decreto 49-79.
- Ley de parcelamientos urbanos, decreto 1427.
- Ley de rectificación de área, decreto-ley 125-83.
- Ley de vivienda y asentamientos humanos, decreto 120-96.

Leyes e instituciones agrarias y relacionadas

- Ley de transformación agraria, decreto 1551.
- Ley que regula la entrega de fincas nacionales, decreto 1653.
- Ley de adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza, decreto 84-2002.
- Ley de adjudicación, tenencia y uso de la tierra del Petén, decreto 38-71.
- Ley del fondo de tierras, decreto 24-99.
- Reglamento de la Ley de fondo de tierras, acuerdo gubernativo 199-2000.
- Reglamento de regularización de la tenencia de las tierras entregadas por el Estado, acuerdo gubernativo 386-2001.
- Acuerdo gubernativo 136-2002, que crea la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República.
- Acuerdo ministerial 399 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación que crea la Unidad Técnico Jurídica de la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la tierra – UTJ/PROTIERRA.

¹¹⁵ Información proveniente de Bermejo (2003). En este mismo documento se lleva acabo un análisis más exhaustivo del tema.

- Acuerdo gubernativo 452-97 que crea la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra – CONTIERRA.
- Ley de Áreas Protegidas, decreto 4-89.
- Ley de reguladora de las áreas de reservas territoriales del Estado de Guatemala, decreto 126-97.
- Ley de empresas campesinas asociativas, decreto 67-84.
- Ley forestal, decreto 101-96.

Leyes orgánicas y acuerdos gubernativos de creación de otras dependencias estatales

- Ley del Organismo Ejecutivo, decreto 114-97.
- Acuerdo Gubernativo 91-2000 que crea el Fondo Nacional para la Paz – FONAPAZ-.

Leyes administrativas

- Código Municipal, decreto 12-2002.
- Ley de hidrocarburos, decreto 109-83.
- Ley de minería, decreto 48-87.
- Ley para la protección del patrimonio cultural de la Nación, decreto 26-97.
- Ley de educación nacional, decreto 12-91.
- Ley nacional para el desarrollo de la cultura física y el deporte, decreto 76-97.

Leyes tributarias

- Código tributario.
- Ley del impuesto al valor agregado –IVA-, decreto 27-92.
- Ley del impuesto sobre la renta –ISR-, decreto 26-92.
- Ley del impuesto de timbres fiscales y de papel especial sellado para protocolos, decreto 37-92.
- Ley del impuesto único sobre inmuebles, decreto 15-98.

Leyes penales

- Código penal, decreto 17-73.

Leyes procesales

- Código procesal civil y mercantil, decreto-ley 107.
- Código procesal penal, decreto 51-92.
- Ley del organismo judicial, decreto 2-89.

Leyes y normas relacionadas con la protección de inversiones y expropiación

- Ley de expropiación, decreto 529.
- Código de derecho internacional privado, código Bustamante.
- Ley de inversión extranjera, decreto 8-98.

Tratados internacionales de derechos humanos

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- sobre pueblos tribales e indígenas en países independientes.
- Declaración universal de derechos del hombre.
- Declaración americana de los derechos y deberes del hombre.
- Convención americana de derechos humanos, Pacto de San José.

5. ANEXO II. PROCESO EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD¹¹⁶

5.1. Títulos Inscribibles

No todos los títulos son inscribibles, ya que por regla general únicamente lo serán aquellos que determinen efectos de carácter jurídico-reales, con lo cual se excluyen obligaciones de carácter puramente personal, a excepción de aquellos actos en que la protección legal de un grupo específico se superpone a la protección del Registro, como por ejemplo: los arrendamientos, considerados "puras obligaciones de carácter personal con simple eficacia interpartes". Pueden ser sujetos a inscripción:

- Negocios jurídicos inscribibles de naturaleza bilateral (compraventa) o unilateral (opción de compra);
- Actos y negocios "intervivos" (cesión de derechos) y "mortis causa" (procesos sucesorios);
- Actos y negocios jurídicos realizados por particulares y sometidos a las normas de derecho privado (donaciones) y los actos de derecho público procedentes de los órganos estatales o administrativos (sentencias judiciales y concesiones administrativas).
- Actos y negocios contenidos en instrumentos públicos notariales (primer testimonio), resoluciones judiciales (auto dictado en un proceso de titulación supletoria), resoluciones administrativas (resolución dictada en un procedimiento de denuncia de excesos), meras solicitudes con firma legalizada del interesado (solicitud de cancelación de gravamen hipotecario en virtud de haber operado la prescripción) y documentos contables (factura compraventa de vehículos).
- Documentos otorgados en territorio guatemalteco y en exterior (sentencias extranjeras).

5.2. Efectos del Registro

Los efectos que producen las inscripciones efectuadas en el Registro General de la Propiedad, de acuerdo con el sistema jurídico que lo sustenta y principios registrales que le sirven de base, son los siguientes:

- Oposición frente a terceros desde la fecha de entrega al Registro del documento respectivo.
- La inscripción no convalida los actos o contratos nulos según las leyes.
- Una vez inscrito el derecho, las acciones rescisorias o resolutorias no perjudican al tercero que haya inscrito su derecho, excepto:

¹¹⁶ Urizar (2004).

- a. Cuando expresamente se hayan estipulado por las partes y consten en el Registro.
 - b. Cuando se ejercita una acción revocatoria de enajenación en fraude de acreedores y el tercer haya sido cómplice en el mismo.
 - c. Cuando tratándose de una acción revocatoria de las mencionadas en el literal anterior, un tercero haya adquirido el derecho a título gratuito.
 - d. Sólo perjudica a terceros lo que aparezca inscrito o anotado en el Registro.
- La inscripción produce efectos declarativos no constitutivos, ya que el derecho nace extraregistralmente de acuerdo con el ordenamiento jurídico guatemalteco.
 - Determina la preferencia del derecho, ya que la fecha y hora de presentación del documento al Registro de la Propiedad, establece concretamente a quién corresponde la prioridad o preferencia de la inscripción. Es así, como la inscripción constituye por ende el punto de partida en la sede registral de la aplicación de la regla "prior tempore prior iure" (El primero en tiempo es el primero en derecho).
 - Constituye prueba material del estado que conserva el inmueble.
 - Otorga presunción de legitimación, o sea, que se presume que el derecho registrado existe, que corresponde con la realidad jurídica y que pertenece al titular inscrito.

En el Registro General de la Propiedad se llevan por separado los registros siguientes:

- de prenda agraria,
- de testamentos y donaciones por causa de muerte,
- de propiedad horizontal,
- de fábricas inmovilizadas,
- de buques y aeronaves, canales, muelles, ferrocarriles y otras obras públicas de índole semejante,
- de minas e hidrocarburos de muebles identificables y otros que establezcan leyes especiales.

También se llevan los registros de la prenda común, de la prenda ganadera, industrial y comercial, cuyas modalidades serán objeto de disposiciones especiales. La propiedad horizontal deberá inscribirse formando tantas fincas separadas como pisos o unidades tenga la edificación. El testimonio de la escritura que origine la primera inscripción del edificio, deberá acompañarse de una copia de los planos del mismo y los planos de cada unidad o piso.

5.3. Trámites

5.3.1. Para Adquisición e Inscripción de Bienes

1. Se llega a un acuerdo entre las partes interesadas en relación al precio del bien y un notario hace la escritura de compra-venta, se cancela un 12% de

IVA en timbres que son adheridos a la última hoja de la escritura.(Duración 3 horas).

2. El interesado o notario presenta la documentación en la ventanilla de recepción del Registro General de la Propiedad la cual consiste en:
 - 2.1. Primer testimonio original y copia de la escritura de compraventa del inmueble
 - 2.2. Constancia original de pago de IVA de la compra-venta (Duración 2 horas)
3. Se cancela en cajas del Registro General de la Propiedad, por la inscripción, anotación o cancelación de actos o contratos en bienes muebles o inmuebles y otros servicios: por contratos de valor determinado, cuarenta quetzales Q 40.00 (\$5.00), como base, más un quetzal con cincuenta centavos Q 1.50 (\$0.19), por cada millar o fracción del valor que conste en el documento y por cada contrato.
4. Después de efectuados los trámites internos en el Registro de la propiedad se le entrega al interesado una constancia de inscripción. (Duración 2 horas).
5. Después de transcurridos 2 meses se entrega la certificación de inscripción en el Registro de la Propiedad. (Duración 2 horas)

5.3.2. Para Obtención de Concesiones

La Constitución Política de Guatemala establece reservas territoriales de dominio del Estado a las siguientes áreas:

- Faja terrestre de 3 kilómetros a lo largo de los océanos.
- 200 metros alrededor de las orillas de los lagos.
- 100 metros a cada lado de las riveras de ríos navegables.
- 50 metros alrededor de las fuentes y manantiales donde las aguas surten a las poblaciones.

En estas áreas no se puede tener propiedad privada de inmuebles, a menos que se trate de una zona urbana o que el inmueble haya sido registrado antes de 1954. Los extranjeros no se benefician de estas excepciones, a menos de ser propietarios antes de 1954. Sin embargo, las áreas de reserva pueden ser aprovechadas por privados, por medio de una concesión expedida por la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado (OCRET), parte del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación. La Ley Reguladora de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala (Decreto No. 126-97) rige estas áreas. Los extranjeros deben pedir concesión de tierra, aún cuando se trate de zonas urbanas en áreas de reserva.

El procedimiento para obtener la concesión es la siguiente:

1. Las solicitudes de arrendamiento se deben de someter a OCRET, ubicada en Avenida Reforma 8-95 zona 10 Edificio Avenida 2 nivel oficina 201 y deberán incluir la siguiente información:

- 1.1. Formulario del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación debidamente lleno y firmado con 3 fotocopias de cédula de vecindad.
 - 1.2. Original y dos copias de plano de ubicación y localización, el papel calco, firmado, timbrado y sellado por un ingeniero civil o agrónomo.
 - 1.3. Presentar datos personales del fiador y 3 fotocopias de cédula de vecindad. (Duración 1 hora),
2. La solicitud presentada en OCRET se traslada al departamento de catastro en donde se mantienen mapas cartográficos y terrestres de todas las áreas. (Duración 2-3 meses),
3. Posteriormente, OCRET envía inspectores al inmueble y se verifican las medidas y descripción del terreno. (Duración 1 día)
4. Después de la revisión, los inspectores reportan al Departamento Técnico que da el visto bueno a la revisión. (Duración 3 meses),
5. Si el inmueble se encuentra en algún área protegida o arqueológica, el expediente se envía a la institución gubernamental correspondiente para las revisiones e inspecciones necesarias. La Administración de Áreas Protegidas se lleva a cabo por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), mientras que asuntos arqueológicos caen bajo la inspección del Instituto de Antropología e historia (IDAEH). Otras instituciones que por las características de la concesión pueden opinar en la aprobación de concesiones son el Instituto Nacional de Bosques, INGUAT y las municipalidades. (Duración 3 meses),
6. Una vez que las instituciones involucradas hayan dado su visto bueno, el expediente se remite a OCRET en donde se emite el dictamen por el Departamento Jurídico y se hace la escritura necesaria. (Duración 2 meses).

5.3.3. Para la Titulación Supletoria

La titularidad supletoria es un trámite judicial que permite obtener registro formal - y, por lo tanto, obtener derecho de propiedad- de un inmueble si este carece de ello. Para poder llevar a cabo este registro es necesario mantener un proceso de titulación supletoria en el cual se demuestra que el inmueble ha sido poseído de buena fe por un período de por lo menos 10 años.

El procedimiento de titulación supletoria es el siguiente:

1. El interesado debe presentarse al Juzgado de Primera Instancia más próximo a su localidad acompañado de 2 testigos y con una certificación de la municipalidad en la cual conste que la persona ha habitado por 10 años la propiedad de una manera pacífica y de buena fe. (Duración 2 horas),
2. El Juez emite una resolución de la posesión del bien el cual posteriormente debe de ser inscrito en el Registro General de la Propiedad. (Duración 2 meses, pero puede llegar a durar varios años),

3. Después de un período, para registrar objeciones al título, el Registro General de la Propiedad emite la escritura permanente. Este período, por ley dura 10 años.

6. ANEXO III. BIBLIOGRAFÍA

- Aceña, M., Pineda, B. 2003. *Carta económica 243. Telecomunicaciones: la revolución silenciosa*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-.
- Aguilar, E. 1980. *Guatemala Indígena*. Volumen XV. Guatemala: Instituto Indigenista Nacional.
- Arias, J., Cuevas, A., Olivero, H., et al. 1965. *Problemas de la Urbanización en Guatemala*. Guatemala, C.A. Editorial Jose de Pineda Ibarra.
- Banco Mundial. 2003. *Guatemala, la pobreza en Guatemala*. Guatemala: Banco Mundial
- Palma, G., A.Taracena y E. Baumeister. 2004. *Cambios en la Tenencia de la Tierra: Tendencias Históricas*. Guatemala: PNUD.
- Bermejo, L. (inédito) *Marco legal e institucional del derecho de propiedad en Guatemala*. Investigación realizada para la Fundación Para el Desarrollo de Guatemala –FUNDESA-.
- Camus, M. 2002. *Ser indígena en la Ciudad de Guatemala*. Guatemala: Flacso.
- Cardona, R., Mejía, M., Lopez, J., et al. 2001. *Diccionario Municipal de Guatemala*. Guatemala: Instituto de Estudios y Capacitación Cívica.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-. 2003a. *Lineamientos de Políticas Económicas y Sociales, 2004-2007*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-.
- . 2003b. *Tierra, Del mito a la realidad*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-.
- . 2003c. *Análisis de los impedimentos a la competitividad en Guatemala: garantías financieras*. Guatemala: investigación realizada para FUNDESA.
- . 2005a. *De poseedores precarios a legítimos propietarios: la certeza jurídica de la propiedad privada inmobiliaria en Guatemala*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-.
- . 2005marzo. *Memorando: comentarios al proyecto de Ley General de aguas*. Guatemala: CIEN
- . 2005mayo. *Memorando: comentarios al proyecto de Ley General de concesiones*. Guatemala: CIEN
- (inédito). *Economía informal indígena*.

- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la descentralización y la Participación Ciudadana. 2002. *Recopilación de Leyes*. Guatemala: Editorial Santillana.
- Flores, J. 2002. *Guatemala: leyes y regulaciones en materia indígena (1944-2001)*. Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo –OIT- y el Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Defensa Legal en los Pueblos Indígenas de Centroamérica.
- Gellert, G., Palma, S. 1999. *Precariedad Urbana, Desarrollo Comunitario y Mujeres en el Área Metropolitana de Guatemala*. Guatemala: Flacso.
- Instituto de Agricultura, Recursos naturales y Ambiente –IARNA-. 2004. *Bases para la evaluación de la legalización de tierras en Guatemala: tendencias en la situación agroecológica y socioeconómica de las comunidades beneficiarias del proyecto de USAID en la Franja Transversal del Norte y Sur de Petén*. Guatemala: USAID.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES-. 1998. *El sistema jurídico maya, una aproximación*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- 1998. *El sistema jurídico K'iche', una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales - Universidad Rafael Landívar.
- 1998. *El sistema jurídico Mam, una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales - Universidad Rafael Landívar.
- 1998. *El sistema jurídico Poqomchi', una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales - Universidad Rafael Landívar.
- Lucas, M., Gándara, J., Linares, L. 2003. *La situación de los asentamientos en el municipio de Guatemala*. Guatemala: ASIES.
- Mendoza, C.. 1999. *Aproximación al funcionamiento de los mercados indígenas de Guatemala, consideraciones económicas sobre el mercado de Tecpán Guatemala*. Guatemala: Tesis de licenciatura Universidad Francisco Marroquín.
- Mendoza, C., Torres-Rivas, E. 2003. *Linchamientos: ¿Barbarie o "justicia popular"?*. Guatemala: FLACSO.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de Guatemala. 2004. *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*. Guatemala.
- Palma, D. 2001. *Así somos y así vivimos: los Ch'orti'*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales - Universidad Rafael Landívar.
- Poitevin, R., Dary, C., Esquit, E., et al. 2004. *Compendio de historia de Guatemala, 1944 – 2000*. Guatemala: ASIES.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria –NIMD-, 2003. *Agenda*

nacional compartida, un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI. Guatemala: Magna Terra..

Rodas, M., 2005. *Recomendaciones para una propuesta de ley.* Guatemala: Editorial Sodevip.

Rodriguez, F. 1969. *Guatemala Indígena.* Volumen IV. Guatemala Instituto Indigenista Nacional.

Rohrmoser, R. 2004. *La conciliación y el arbitraje en materia de conflictos de tierra.* Artículo aparecida en: Instituto de Investigaciones Jurídicas (2004). Revista Jurídica, número IX. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Urizar, C. 2004. *El costo de la legalidad, diagnostico de la tramitología en Guatemala, micro, pequeña y mediana empresa.* Guatemala: estudio elaborado para la Fundación para el Desarrollo de Guatemala, FUNDESA.

Valenzuela, M., Drummond, S. 1999. *La participación comunitaria en la gestión del riesgo. El acceso legal a la tierra para los pobres en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala.* Guatemala: Idies.

Ventura, D. (inédito). *El uso del derecho consuetudinario en la solución de conflictos de tierra.* Investigación realizado para el Seminario de Antropología del Departamento de Antropología de la Universidad del Valle de Guatemala.

7. ANEXO IV. LISTA DE EXPERTOS

8. ANEXO V. LISTA DE INSTITUCIONES RELEVANTES

8.1. Instituciones gubernamentales

8.2. Instituciones de investigación

8.3. Organizaciones sociales