

## **El Registro de Áreas Naturales Protegidas: entre los límites a la propiedad privada, la seguridad jurídica de las transacciones y el cuidado de la naturaleza.**

Abog. JESÚS DAVID VÁSQUEZ VIDAL, Registrador Público de la Zona Registral N° XI – Sede Ica, Profesor de Derecho Civil de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas – UPC, Capacitador Registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, Miembro del Taller de Derecho Civil “José León Barandiarán” de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos – UNMSM y Especialista en Derecho Registral por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **1. Introducción:**

La implementación del Sistema Registral en diferentes sociedades ha estado conectada, sustancialmente, a la expansión de los mercados inmobiliarios y a los servicios financieros que le están vinculados como por ejemplo el crédito territorial<sup>1</sup>. Este sistema busca, a través de una institución pública especializada, dar seguridad jurídica a las transacciones publicitando determinadas situaciones jurídicas que legitiman a sus titulares y protegen a aquellos contratantes que confían en ellas<sup>2</sup>, entre las cuales destaca por su importancia el derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles. Efectivamente, en la base del fenómeno publicitario se encuentra este tipo específico de derecho real que es considerado como modelo arquetípico<sup>3</sup>, a saber, la propiedad privada sobre la tierra.

---

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, en la Exposición de motivos de la Ley Hipotecaria Española de 1861 se expresaba que: “Nuestras leyes hipotecarias están condenadas por la ciencia y por la razón, porque ni garantizan suficientemente la propiedad, ni ejercen saludable influencia en la propiedad pública, ni asientan sobre sólidas bases el crédito territorial, ni dan actividad a la circulación de la riqueza, ni moderan el interés del dinero, ni facilitan su adquisición a los dueños de la propiedad inmueble, ni aseguran debidamente a los que prestan sus capitales sobre esta garantía. En esta situación, la reforma es urgente e indispensable para la creación de bancos de crédito territorial, para dar certidumbre al dominio y a los demás derechos sobre la cosa, para poner límites a la mala fe y para liberar al propietario del yugo de usureros.” Citado por: RAJOY, Enrique, “La calificación registral en el marco de la Unión Europea”, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, Madrid, 2005, p.15

<sup>2</sup> “La esencia de la publicidad radica en ser una actividad estatal que sirve para generar una posibilidad razonable de conocimiento -cognoscibilidad-, de algunas situaciones jurídicas que se proclaman como verdades oficiales a la colectividad. Su justificación está en el principio superior de la seguridad jurídica, más concretamente, en su vertiente de seguridad del tráfico jurídico. La publicidad materializada en los asientos registrales, es un requisito que, añadido a los que rodean a las situaciones jurídicas, asegura frente a todos la titularidad de los derechos y protege al adquirente que confía en sus pronunciamientos, facilitando de esta manera el crédito y protegiendo la circulación de bienes.” GOMEZ Matos, Mateo, EL Registro de Bienes Muebles, Editorial Aranzandi S.A., Navarra, 2005, p. 104 - 105

<sup>3</sup> Al respecto es sumamente ilustrativa la Merrill y Smith para quienes la propiedad puede clasificarse en propiedad privada (propiedad de personas individuales, copropietarios o entidades privadas), los bienes comunales (recursos colectivos que están controlados por algún grupo con una estrecha relación entre sus miembros) y los bienes públicos (bienes demaniales o de propiedad de las Administraciones y/o del público en general). Así, “La propiedad como institución abarca todas estas formas y las distintas sociedades presentan varias combinaciones de éstas. El sistema de la propiedad en los Estados Unidos de América y en otros países con economías de mercado depende en gran medida de la propiedad privada, aunque con componentes importantes de propiedad pública y de la comunal.” (MERRILL, W. Thomas y SMITH, Henry E., “Propiedad y Derechos Reales. Una introducción al sistema jurídico de los Estados Unidos de América”, Editorial Aranzandi S.A., Pamplona, 2013, p. 19). Esta opinión es válida, probablemente, en Estados Unidos donde el exterminio sistemático de la población originaria condujo a la desaparición de las diversas formas de relación social de las civilizaciones nativas con la tierra, que desde ningún punto de vista podían ser consideradas como un tipo de “propiedad”, tales como la noción de “Pachamama” o “territorialidad discontinua” nociones que están vinculadas a considerar a la naturaleza como portadora de sistemas vivientes con derechos y la seguridad alimentaria de las comunidades humanas, respectivamente. Sin embargo, adoptar la posición de definir a la naturaleza como “propiedad” de una colectividad o del Estado, lleva a su eventual o potencial uso -público o individual- como recursos para servir al mercado a través de su venta -por parte de la comunidad- o concesión -a favor de privado. Esta concepción, presupone negarle a la naturaleza su estatus de portadora de vida y con derechos propios de un sistema viviente, cosmovisión de las poblaciones originarias prehispanicas que, al parecer, no ha logrado sobrevivir a la invasión y al genocidio colonial.

Así, los sistemas registrales de seguridad de derechos, como el nuestro, se estructuran en torno a reglas fuertes de control de legalidad de los actos inscritos, protección del tercer adquirente de buena fe, oponibilidad absoluta de las situaciones registradas y la legitimación oficial del titular registral<sup>4</sup>. Todos estos efectos jurídicos están dirigidos a potenciar la posición del propietario individual y maximizar la titularidad que ejerce su portador, para convertir a la tierra en una mercancía jurídicamente perfecta para ser comercializada en el mercado inmobiliario<sup>5</sup>, el cual constituye un parte sustancial de la economía<sup>6</sup> de muchos países alrededor del mundo.

Si bien la propiedad privada constituye un derecho fundamental reconocido por nuestra constitución como una de las situaciones que permiten a los sujetos realizar las más diversas actividades para el aprovechamiento físico de los bienes, para el sistema registral -tal como ha sido diseñado originalmente- la propiedad constituye sustancialmente una titularidad sobre un objeto individualizable que debe ser publicitada con la finalidad de aportar seguridad jurídica a las transacciones que se celebren en torno a ella. Para esto se ha implementado, originalmente, el Registro de Predios, para dar seguridad jurídica a las transacciones que se celebren sobre los predios inscritos, que no son otra cosa que espacios de tierra delimitados y sobre los cuales se han establecido titularidades dominiales reconocidas por el ordenamiento jurídico.

---

<sup>4</sup> Al respecto Gonzales sostiene -con cierta pretensión científica- una visión unidimensional del fenómeno registral, limitándola exclusivamente a un rol de aseguramiento de los derechos derivados de la propiedad privada y la seguridad jurídica de las transacciones. Así sostiene que el elemento configurador del registro es: "(...) proteger derechos y asegurar adquisiciones, basándose en la publicidad de los actos, por tanto, la seguridad jurídica es una sola, incardinada en el valor de justicia, por lo que comprende tanto el aspecto de la certeza de la prueba y conservación de los derechos, así como la protección de los terceros." (GONZALES Barrón, Gunther, "Contratación inmobiliaria y protección registral", Gaceta Jurídica S.A., Lima, 2017, p. 11). El problema de este planteamiento consiste en asumir como un dogma de fe que la función o finalidad que cumple un sistema jurídico especializado en las sociedades europeas colonialistas, en la cual se gestó, será necesariamente la misma que va cumplir en nuestro país, el cual obviamente no comparte la historia, la cultura ni el contexto institucional bajo los cuales el sistema registral europeo continental se formó. Una sola prueba de esto, es la existencia de la propiedad comunitaria en las comunidades campesinas peruanas, a quienes la aplicación irrestricta de los paradigmas de la propiedad privada y el sistema registral unidimensional creado a su servicio, las está llevando en muchos casos a su radical transformación o, inclusive, a su destrucción. Las afirmaciones totalizadoras que asume la dogmática jurídica como presupuestos científicos no son más que ideología petrificada en normas que hemos heredado como lastres al importar irreflexivamente sistemas jurídicos extranjeros. Un estudio que da cuenta sobre la extensa bibliografía que demuestra la penetración de la lógica del "capital" en las comunidades campesinas y nativas y las transformaciones que estas han sufrido, lo encontramos en: QUIÑONEZ Ore, Daniel, "La decolonización del derecho en el estudio de los pueblos indígenas en el Perú: Perspectivas críticas". Publicado en: Revista Crítica de Derecho Civil, N° 03, Lima, 2018, p. 183 a 201.

<sup>5</sup> El sistema registral se diseña originalmente como instrumento al servicio del mercado, ya que su finalidad fundamental sería reducir significativamente las asimetrías informativas de carácter jurídico que resultan imprescindibles para los intercambios voluntarios a través de los contratos. Así, el registro de seguridad jurídica se construye bajo la idea de proporcionar a los contratantes, información que les permita identificar al titular del derecho de propiedad privada sobre un bien (y sus derivaciones), determinar si tienen capacidad para disponer y establecer los alcances del universo de derechos que gravitan sobre el mismo. Tal como lo sostiene Méndez (2002): "(...) *las inscripciones registrales pueden así informar a los potenciales compradores e interesados sobre quien es titular de cada derecho, su capacidad para disponer y las cargas que pesan sobre el inmueble, logrando así -idealmente- eliminar las asimetrías informativas*" (p. 4055). MENDEZ Gonzales, Fernando P., "Seguridad del tráfico versus seguridad de los derechos: un falso dilema", en: Libro Homenaje a Luis Diez Picaso, Editorial Civitas, 2002, España, Tomo III, pp. 4055

<sup>6</sup> Al respecto algunos autores no tienen ningún pudor en afirmar que el sistema registral inmobiliario de seguridad de derechos, se implementa como una opción de política legislativa para servir al mercado. En tal sentido, se expresa lo siguiente: "Desde siempre se ha sostenido que la función del Registro de la propiedad consiste en proporcionar seguridad jurídica a la sociedad en general y en particular al mercado." Asimismo, agrega que: "Es cierto, sin embargo, que, en su nacimiento, influyeron otras circunstancias de orden social y político. Se trataba, esencialmente y por lo que a España se refiere, de consolidar el régimen liberal fundado en la existencia de una nutrida clase media. A tal fin, resultaba a su vez necesario la atribución de derechos de propiedad seguros. Solo de ese modo podían establecerse las bases para el desarrollo de la actividad económica tanto de los individuos como del propio Estado (...)". RAJOY, Enrique, "La calificación registral en el marco de la Unión Europea", Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, Madrid, 2005, p. 9

Sin embargo, pretender que la tierra es de manera absoluta una mercancía cuya finalidad es el comercio, parte de un sesgo ideológico impuesto desde hace siglos y que, independientemente de lo que se sostenga, conlleva a consecuencias sumamente peligrosas. En efecto, la naturaleza, a la que denominamos también tierra y que puede llegar a ser un predio, es una entidad que históricamente ha cumplido múltiples finalidades conectadas a las necesidades materiales y espirituales de las poblaciones humanas que se han relacionado con ella, además de constituir el entorno físico que sustenta la existencia de toda clase de formas de vida. Jamás ha sido un objeto absolutamente externo a la sociedad humana, que pueda poseerse, explotarse y venderse ilimitadamente hasta transformarla en una simple cosa, sin que de por medio se ponga en riesgo su subsistencia.

## **2. La naturaleza como objeto en una economía de mercado.**

En efecto, la tierra o la naturaleza, no es más que una mercancía ficticia, por cuanto no es externa a las sociedades humanas, sino que constituye el contexto material y biológico que hace posible la vida en todas sus formas (y no solamente la vida humana). Por esta razón, civilizaciones diferentes a la nuestra tenían una relación diferente con la tierra, a la cual consideraban como parte de un sistema viviente del cual el ser humano era sólo uno de sus elementos. Dentro de estas cosmovisiones la naturaleza era portadora de derechos, por lo que las sociedades humanas le debían respeto para su conservación y tenían la responsabilidad en su mantenimiento<sup>7</sup>. Esto implicó la aparición de formas superiores de organización social<sup>8</sup> y, correlativamente, la creación de formas comunitarias de uso o posesión de la tierra, tal como la “territorialidad discontinua”<sup>9</sup> de las comunidades andinas prehispánicas. Formas de relación con la tierra que estaban dirigidas a aumentar sus aptitudes productivas<sup>10</sup> para lograr seguridad alimentaria de la población, sin destruir los ecosistemas que dependían de ella<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Es importante tener en cuenta que de alguna forma nuestras sociedades están avanzando muy lentamente hacia esta clase de concepciones del mundo, reconociendo en nuestras normas las funciones que debe cumplir la sociedad a través de su Estado en el mantenimiento de todas las formas de vida. En este sentido, por ejemplo, la Ley N° 28611, La Ley General del Ambiente, en su artículo 107°, textualmente establece que: “El Estado asegura la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, así como la historia y cultura del país mediante la protección de espacios representativos de la diversidad biológica y de otros valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico existentes en los espacios continentales y marinos del territorio nacional, a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, regulado de acuerdo a su normatividad específica.”

<sup>8</sup> En palabras de la arqueóloga peruana Ruth Shady, quien ha dedicado los últimos 25 años de su vida a la investigación de la civilización más antigua de América, Caral, uno de los aspectos más resaltantes de las sociedades ancestrales era el respeto hacia el otro: “(...) porque se dieron cuenta que viviendo en un territorio como el nuestro, tan diverso, más ventajas sacaban interactuando en condiciones de paz y de amistad trabajando de manera organizada, colectivamente, respetándose mutuamente, intercambiando los beneficios. Muchos de los valores de cómo respetar a la naturaleza los hemos dejado de lado y ahora solo nos interesa nuestro beneficio individualista.” Publicado en: Domingo, suplemento del diario La República, Lima, 24 de marzo de 2019, p. 5

<sup>9</sup> La territorialidad discontinua hace referencia a una utilización dispersa en una gran extensión de territorio, con la finalidad que las comunidades puedan acceder a una gran diversidad de tierras cultivables. Por lo que las poblaciones andinas prehispánicas organizadas en ayllus poseían chacras diseminadas en lugares pertenecientes a otras comunidades, con la finalidad de minimizar los riesgos y obtener seguridad en el abastecimiento de alimentos. Así, “Esa preocupación no sólo se expresaría en términos de verticalidad, sino en términos genéricos de “diversificación”. Así primaría un sentido de horizontalidad en la distribución anual de tierras a las familias campesinas que, de ese modo, tendrían acceso a diferentes tipos de suelos y de cultivos. Esto explicaría la territorialidad discontinua.” ROSTWOROWSKI, María, “Historia del Tahuantinsuyo”, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2013, p. 272

<sup>10</sup> Respecto al uso de la tierra en la época prehispánica, se sostiene acertadamente que: “Los cronistas no hallaron poblaciones hambrientas o mal nutridas porque en aquel entonces la agricultura gozaba de todo el apoyo y el esfuerzo de la fuerza de trabajo. Es el motivo por el que hoy existe una revalorización de la tecnología andina, de la cual las generaciones presentes y futuras tenemos mucho que aprender.” ROSTWOROWSKI, María, Op. Cit., p. 274

<sup>11</sup> Un claro ejemplo de la tecnología creada para la reproducción de la vida, aumentando sus capacidades productivas en beneficio de las comunidades humanas, sin destrucción de la naturaleza, la encontramos en la tecnología prehispánica de los andenes: “En las frágiles quebradas se construyeron andenes irrigados por todo un sistema de

Lamentablemente, la civilización europea moderna se estructuró bajo una idea perniciosa en relación con la tierra y a otros ser humanos, consistente en que son objetos externos a la vida humana del colonizador europeo blanco y que, por esa razón, podían ser convertidos en mercancías<sup>12</sup> a través de sus técnicas<sup>13</sup> de explotación y comercialización<sup>14</sup>. Esto es, en objetos idóneos para circular en una economía de mercado capitalista, creándose extensos mercados de cuerpos humanos mediante las instituciones jurídicas de la esclavitud de las poblaciones secuestradas en el África<sup>15</sup> y la encomienda de las poblaciones originarias en la América invadida y colonizada<sup>16</sup>. Correlativamente, la tierra fue despojada de cualquier consideración ética en torno a los sistemas vivientes de los que es portadora, desarrollándose un proceso de

---

acuíferos, que no solo impedian la erosión de los suelos sino que aumentaban y mejoraban las áreas cultivables. Aún existen miles de andenes no utilizados, hoy mudos testigos de todo el esfuerzo del hombre andino por incrementar las tierras laborables.” ROSTWOROWSKI, María, Op. Cit., p. 274

<sup>12</sup> No debemos olvidar qué si bien actualmente se habla del “mercado” como una entidad beneficiosa en sí misma, e inclusive, se tratar de justificar con su referencia determinados intereses supuestamente superiores e infalibles tales como la “seguridad del tráfico”; sin embargo, históricamente los mercados modernos llegaron a este mundo sudando sangre y lodo por todos sus poros. Al respecto se ha escrito acertadamente que: “El comercio se habla ligado a la paz. En el pasado la organización del comercio había sido militar y guerrera; era un adjunto del pirata, el ladrón, la caravana armada, el cazador y el trampero, el comerciante espadachín, los burgueses armados de los pueblos, los aventureros y explotadores, los plantadores y conquistadores, los cazadores de hombres y comerciantes de esclavos, los ejércitos coloniales de las compañías certificadas. Ahora todo esto se ha olvidado.” POLANYI, Karl. “La Gran Transformación Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo”, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2012, p. 62

<sup>13</sup> “En efecto, la producción de máquinas en una sociedad comercial involucra nada menos que una transformación de la sustancia natural y humana de la sociedad en mercancías. La conclusión, horrible, es inevitable; nada menos que eso servirá al propósito: obviamente, la dislocación causada por tales instrumentos deberá destruir las relaciones humanas y amenazar con la aniquilación de su hábitat natural.” POLANYI, Karl, Op. Cit., p. 90

<sup>14</sup> Una de las ideas fundamentales de la ilustración europea, base intelectual sobre la cual se construyen las ideologías occidentales modernas que han dominado el pensamiento hegemónico en el mundo de derecha a izquierda y sus sucursales en el tercer mundo, es el presupuesto de que la misión del “hombre moderno ilustrado” es ejercer el dominio sobre la naturaleza a través de sus conocimientos técnicos lo que liberaría a la humanidad de los males que la han acosado eternamente (pobreza, hambre, injusticia, totalitarismos, etc.). Sin embargo, contiene un gravísimo y perverso defecto, olvidar que el ser humano también forma parte o depende de la naturaleza para su subsistencia, por lo que someterla implica también someter a la humanidad misma y poner en riesgo su subsistencia, muestra de ello es el calentamiento global como una crisis climática absoluta causada precisamente por esa idea de dominación sobre el mundo material que la modernidad europea impone como base esencial de su proyecto “civilizatorio” (independientemente de las monstruosas guerras, genocidios, hambrunas, dictaduras, etc., que ha causado). Lo cual es descrito Horkheimer y Adorno así: “Lo que los hombres [ilustrados] quieren aprender de la naturaleza es servirse de ella para dominarla por completo, a ella y a los hombres. Ninguna otra cuenta. Sin consideración para consigo misma, la Ilustración ha consumido hasta el último resto de su propia autoconciencia.” HORKHEIMER, Max y ADORNO, Theodoro W, “Dialéctica de la ilustración”, Editorial Trotta, Madrid, 1998, p. 60

<sup>15</sup> Respecto a la conexión económica que existió entre el desarrollo capitalista y la institución jurídica de la esclavitud se sostiene que: “El comercio de esclavos y la esclavitud estaban estrechamente entrelazados con la economía del siglo XVIII. Tres fuerzas, los propietarios de Santo Domingo, la burguesía francesa y la burguesía británica competían por devastar un continente y explotar brutalmente a millones de personas. Mientras mantuviesen un equilibrio, el tráfico infernal continuaría y hubiese continuado hasta el día de hoy. Pero nada, por rentable que resulte, dura eternamente. A impulsos de su propio desarrollo, los plantadores coloniales, la burguesía francesa y británica generaban tensiones internas e intensificaban rivalidades externas, moviéndose ciegamente hacia explosiones y conflictos que harían estallar el fundamento de su dominio y crearían la posibilidad de emancipación.” JAMES, C.R.L., “Los jacobinos negros. Toussaint L`Ouverture y la Revolución de Haití”, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2003, p. 40

<sup>16</sup> Con mucha justificación se sostiene que: “La conquista rompió las bases de aquellas civilizaciones. Peores consecuencias que la sangre y el fuego de la guerra tuvo la implantación de una economía minera. Las minas exigían grandes desplazamientos de población y desarticulaban las unidades agrícolas comunitarias; no sólo extinguían viadas innumerables a través del trabajo forzado, sino que, además, indirectamente, abatían el sistema colectivo de cultivos. Los indios eran conducidos a los socavones, sometidos a la servidumbre de los encomenderos y obligados a entregar sus tierras que obligatoriamente dejaban o descuidaban.” GALEANO, Eduardo, “Las venas abiertas de américa latina”, Siglo XXI Editores, México D.F., 1973, p. 65

cosificación igualmente perverso, el de la propiedad privada sobre la naturaleza como forma única (y más eficiente) de relación de la sociedad humana con su entorno físico. Esclavitud, encomienda y propiedad privada sobre la tierra, nacen como instituciones jurídicas aptas para convertir al ser humano y a la naturaleza en mercancías al servicio de una economía capitalista<sup>17</sup> de mercado y permitir la más fabulosa acumulación originaria de capital en las metrópolis europeas<sup>18</sup>.

Si bien los fenómenos bárbaros de la encomienda y la esclavitud, han sido parcialmente superados dejando las terribles secuelas del racismo y el subdesarrollo económico en los países que lo han sufrido<sup>19</sup>, no ha sucedido lo mismo con la tierra, ya que hasta la fecha se sigue sosteniendo -absurdamente- que la propiedad privada individual es la forma arquetípica y principal de relación del hombre con su entorno natural y que es esta la institución jurídica de derecho real que por antonomasia debe promover el sistema jurídico en su totalidad. Desconociendo, que existe una amplia legislación que reconoce los derechos a otras formas de titularidad sobre la tierra y a su intangibilidad como condición necesaria para su supervivencia como fuente de biodiversidad, prohibiendo expresamente su mercantilización o su sobre explotación.

### **3. Las áreas naturales protegidas (ANP) y el Registro jurídico creado para su protección.**

Es por esta razón, que el sistema registral peruano se ha visto en la necesidad forzosa de abrirse un propio camino y desarrollar mecanismos registrales, acordes con nuestros tiempos, liberándose de los prejuicios intelectuales que quieren imponérsele en torno a su finalidad. Por esta razón, ante los problemas singulares que nuestra sociedad enfrenta, se han tratado de crear mecanismos jurídicos adecuados que permitan la protección y conservación de las áreas que por su diversidad biológica, científica, paisajística o cultural sean especialmente sensibles a la penetración de la lógica destructiva de las sociedades modernas, así como para las poblaciones originarias que requieran preservar su identidad cultural y su integridad territorial, presupuestos necesarios para su subsistencia como naciones y sociedades dentro de un Estado que no solamente debe reconocerles derechos, sino implementar los instrumentos jurídicos, institucionales y tecnológicos que los hagan viables.

Es precisamente el objetivo de este ensayo, poner de manifiesto las valiosas funciones que el Registro cumple para contribuir de manera indirecta y complementaria, en la preservación del patrimonio natural del país, ante el avance implacable y destructivo de los mercados modernos

---

<sup>17</sup> La conexión entre la esclavitud y el desarrollo del capitalismo moderno ha sido demostrada históricamente. En este sentido, correctamente se ha sostenido que: "El capitalismo comercial del siglo XVIII impulsó el desarrollo de la riqueza europea por medio de la esclavitud y el monopolio. Pero al hacerlo, ayudó a crear el capitalismo industrial del siglo XIX, que dio una vuelta completa y destruyó el poder del capitalismo comercial, la esclavitud y todos sus resortes. Sin la comprensión de estos cambios económicos, la historia del periodo no tiene sentido." WILLIAMS, Eric, "Capitalismo y esclavitud", Traficantes de sueños, Navarra, 2011, p. 298

<sup>18</sup> Efectivamente, "El régimen colonial impulsó extraordinariamente la navegación y el comercio. Acunó a las sociedades mercantiles, dotadas por el gobierno de privilegios y monopolios, que sirvieron de potentes palancas para la concentración de capitales. Aseguró a las manufacturas nacientes, cuya facilidad de acumulación se vio redoblada gracias al monopolio del mercado colonial. Los tesoros directamente obtenidos fuera de Europa mediante el trabajo forzado de los indígenas reducidos a la esclavitud, por la coacción, por el pillaje y el homicidio, refluían a la madre patria para funcionar en ella como capital." MARX, Karl, "El Capital. Crítica de la economía política", Tomo 1, EDAF S.A., Madrid, 1972, p. 803

<sup>19</sup> En efecto, correctamente se sostiene que: "(...) La historia del subdesarrollo de América Latina integra, como se ha dicho, la historia del capitalismo mundial. Nuestra derrota estuvo siempre implícita en la victoria ajena; nuestra riqueza ha generado siempre nuestra pobreza para alimentar la prosperidad de otros: los imperios y sus caporales nacionales. En la alquimia colonial y neocolonial, el oro se transfigura en chatarra, y los alimentos en veneno." GALEANO, Eduardo, "Las venas abiertas de América Latina", Siglo XXI Editores, México D.F., 1973, p. 5

que no solamente deben ser regulados por el Estado, como una medida de autoprotección social<sup>20</sup>, sino paulatinamente sustituidos por otras formas de relaciones de comerciales de cooperación que permitan a nuestra civilización sobrevivir y, sobre todo, dejar un planeta mejor con una economía eco-sustentable, para evitar el suicidio colectivo que actualmente se ha puesto en marcha.

Ahora bien, por mandato constitucional el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas<sup>21</sup>, en adelante ANP, mientras que estas últimas son definidas por la legislación especial como: “(...) espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Son de dominio público y se establecen con carácter definitivo.”<sup>22</sup>

En este contexto, uno de los mecanismos jurídico-registrales mas importantes para el mantenimiento de las áreas naturales protegidas lo constituye el Registro de Áreas Naturales Protegidas, el mismo que ha sido implementado por la SUNARP en estricto cumplimiento de la Quinta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley General del Ambiente, Ley N°28611, que ordenó la creación de este registro especial. A estos efectos, se emitió la Directiva que regula la inscripción de las Áreas Naturales Protegidas y demás actos inscribibles relativos a éstas en el Registro de Áreas Naturales, la cual fue aprobada mediante la Resolución N° 028-2012-SUNARP-SA.

Esta Directiva registral trata de regular los diversos conflictos que pueden generarse al inscribir un Área Natural Protegida, en adelante ANP, frente a otros registros donde se publicitan derechos que facultan a sus titulares a realizar actos de explotación sobre determinadas áreas, tales como el Registro de Predios y los registros que publicitan concesiones (como el Registro de Concesiones de Servicios Públicos y el Registro de Concesiones Mineras).

Debemos recordar que si el titular de un derecho inscrito, en cualquiera de los registros antes mencionado, ejercita sin los límites adecuados sus facultades en un área que contiene sistemas vivientes portadores de alta biodiversidad, puede poner en riesgo su subsistencia. Esto, precisamente, porque la propiedad privada -y todas las formas de titularidad derivadas de ella que otorgan facultades de uso- están conectadas a una forma económica específica de explotación que es característica de nuestra civilización, a saber, la mercantilización de la tierra o la naturaleza.

Por esta razón, en las 158 áreas naturales protegidas que existen en el Perú se han impuesto fuertes restricciones a la propiedad, tal como lo establece en el artículo 4° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, según la cual las ANP, con excepción de las áreas de conservación privada<sup>23</sup>, son de dominio público y no pueden ser adjudicadas en propiedad a particulares. Empero, cuando un ANP incluya algún predio de propiedad privada, esto es cuyo derecho preexista a la declaración, necesariamente tendrá que establecerse restricciones al uso

---

<sup>20</sup> Al respecto Karl Polanyi sostiene que “(...) dejar a la suerte del suelo y de las personas en manos del mercado equivaldría a aniquilarlos. En consecuencia, el movimiento contrario consistiría en frenar la acción del mercado respectode los factores de producción: la mano de obra y la tierra. Esta era la función principal del intervencionismo.” Op. Cit., p. 186

<sup>21</sup> Artículo 68° de la Constitución Política de 1993.

<sup>22</sup> Artículo 108.1. de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

<sup>23</sup> Debemos recordar que de acuerdo con el artículo 3° Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, los tipos de ANP son: Las de administración nacional, que conforman el sistema nacional de áreas naturales protegidas - SINANPE, las de administración regional y las áreas de conservación privada.

de la propiedad sobre el predio, a efectos de que su ejercicio se encuentre en armonía con los fines y objetivos para los que fue declarada la ANP, según el artículo 5° del mismo cuerpo normativo. Lo cual ha sido reconocido expresamente por el Tribunal Registral, en la Resolución N° 082-2015-SUNARP-TR-L del 15.1.2015, en los siguientes términos:

“(…) por regla general las Áreas Naturales Protegidas son de dominio público y no pueden ser otorgadas en propiedad a favor de particulares; sin embargo, el Estado reconoce los derechos adquiridos por éstos, antes del establecimiento de área naturales protegida, determinando ciertas restricciones al uso de la propiedad del predio, de manera que el ejercicio de tales derechos sea compatible con los fines del área. Asimismo, se establecerán las medidas compensatorias que correspondan a tales efectos.

Asimismo, una de las consecuencias más importantes, desde una perspectiva estrictamente civil, es el establecimiento del derecho de preferencia y retracto a favor del Estado si el predio ubicado dentro de una ANP es transferido a terceros por su propietario<sup>24</sup>. Así lo expresa claramente el Tribunal Registral en la Resolución N° 613-2018-SUNARP-TR-L del 18.3.2018, según la cual:

“De lo expuesto, se puede establecer que antes de transferir un inmueble de propiedad de particulares que se encuentre dentro de un área declarada Área Natural Protegida, se debe cumplir con otorgar una primera opción de compra al Estado. En caso de que, el Estado no ejerza dicha opción de compra, siempre tendrá el derecho de retracto. Esto es, si el propietario del predio decidiera vender el predio a terceras personas, luego de la negativa del Estado o el transcurso del tiempo indicado en la norma, el Estado podrá subrogarse en el lugar del comprador y en todas las estipulaciones del contrato de compraventa, en virtud de dicho derecho. En ese sentido, se puede establecer que se trata por tanto de dos derechos que tiene el Estado: El derecho a que se le ofrezca la primera opción de compra; y, el derecho de retracto.”

Si bien la inscripción de un ANP como patrimonio de la nación en el Registro de Áreas Naturales Protegidas permitirá la delimitación física de la extensión del área de protección ambiental, ya que además del Decreto Supremo o la Resolución Ministerial correspondiente que la declara área protegida, se acompaña también instrumentos técnicos a estos efectos<sup>25</sup>. Esto impedirá, por ejemplo, la inmatriculación de algún predio que físicamente se encuentre total o parcialmente dentro del ANP a favor de un privado. Pero, qué sucede con aquellas titularidades reales que se habrían consolidado con anterioridad a la declaración del ANP. Si bien no se producirá una expropiación de aquellos bienes en favor del Estado, sí se les impondrá fuertes restricciones.

En consecuencia, el problema que puede surgir al inscribir un ANP consiste en que algunos inmuebles que ya se encuentren inscritos en el Registro Predios, u otros Registros de naturaleza equivalente, quedarán dentro del ámbito del área protegida. En otras palabras, el ANP se le

---

<sup>24</sup>Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas: “Artículo 5°.- El ejercicio del derecho de propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un ANP, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un ANP, deberá ser notificada a la jefatura del área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.”

<sup>25</sup> De acuerdo con el numeral 5.3.1. de la Directiva registral, debe acompañarse también, en físico y en formato digital, el mapa respectivo georeferenciado con datum y proyección en coordenadas oficiales emitidas por la entidad generadora del catastro de Áreas Naturales Protegidas y adjuntando la memoria descriptiva correspondiente

superpondrá, circunstancia que no evita la inscripción del ANP en el Registro correspondiente, pero implicará necesariamente la realización de una anotación de correlación en las partidas de los inmuebles afectados, con la finalidad de que cualquier tercero que quiera adquirirlos pueda tomar conocimiento de que la titularidad que se ejerce sobre los mismos se encuentra sometida a las restricciones legales. Al Respecto la Directiva registral es sumamente clara, al expresar, en su parte considerativa, lo siguiente:

“(…) para efectos de su oponibilidad a terceros no es necesaria la inscripción de las limitaciones o cargas ambientales establecidas por la Ley de Áreas Naturales Protegidas al derecho de propiedad de los predios ubicados al interior de la ANP, tales como su condición de Patrimonio Natural de la Nación, la categoría y zonificación asignadas, y la obligación de ofrecer al Estado la primera opción de compra en caso de venta; incluso en estos casos, en aras de la seguridad jurídica que el Registro debe cautelar, resulta necesario además de inscribir el ANP, extender la anotación de correlación respectiva en la partida de los predios de propiedad privada ubicados al interior de ésta, a efectos de que los eventuales adquirentes de tales predios puedan conocer que éstos se encuentran dentro de un ANP y por tanto sujetos a las mencionadas limitaciones.”

Como puede observarse, en este punto es necesario tomar en cuenta que el propósito del Registro de ANP no es poner en conocimiento la existencia de una particular regulación jurídica, ya que las normas que regulan las áreas protegidas gozan de publicidad legal, por su sola publicación en el diario oficial, circunstancia de la cual también depende su vigencia por regla general. Lo que no implica que la inscripción de una ANP se inútil, ya que, de no formularse la inscripción y los asientos de correlación en las partidas registrales de los inmuebles afectados, se estaría perjudicando a un eventual comprador, proporcionándosele una información incompleta que puede ser determinante para el acto de la contratación. Lo cual, sin embargo, es solamente una función accesoria y secundaria del Registro de ANP, el mismo que tiene por función principal publicitar la existencia de un área considerada como patrimonio de la Nación, de dominio público y con carácter definitivo.

#### **4. Conclusiones.**

En consecuencia, cuando estamos frente al Registro de Áreas Naturales Protegidas, no podemos dejar de corroborar que el propósito del sistema registral varía sustancialmente, ya que el objetivo fundamental es publicitar que un determinado espacio físico que cuenta “con importante diversidad biológica, paisajes y otros componentes del patrimonio natural de la Nación”<sup>26</sup> queda excluido del dominio privado y, de existir este, será sometido a severas restricciones que están dirigidas a lograr su aprovechamiento sostenible. Entonces, en lugar de promover y facilitar las transacciones, más bien este Registro es un instrumento jurídico que se sirve de la publicidad registral para maximizar la proscripción y/o limitación a la propiedad privada impuesta por la ley en las ANP.

En efecto, la función de dar seguridad jurídica a los contratantes se cumplirá solamente de manera residual y para aquellos casos en los que existan inmuebles inscritos en otros registros preexistentes a la declaración, a través de una anotación de correlación, que publicite también la

---

<sup>26</sup> Ley N°26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales: “**Artículo 12.-** Es obligación del Estado fomentar la conservación de áreas naturales que cuentan con importante diversidad biológica, paisajes y otros componentes del patrimonio natural de la Nación, en forma de Áreas Naturales Protegidas en cuyo ámbito el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales estará sujeto a normatividad especial. / La protección de recursos vivos en peligro de extinción que no se encuentren dentro de Áreas Naturales Protegidas se norma en leyes especiales. Las declaraciones de reserva o veda se realizan por Decreto Supremo. / Las leyes especiales a que hace referencia el párrafo anterior precizarán las sanciones de carácter administrativo, civil o penal de los infractores.



circunstancia de que las facultades de uso y explotación se encuentran seriamente limitadas e, inclusive, las facultades de disposición, por cuanto cualquier tercer contratante puede ser desplazado por el Estado, ya que este tiene derechos de preferencia y retracto sobre cualquier transferencia realizada sin su autorización<sup>27</sup>. Lo cual, obviamente, busca advertir a un eventual contratante de que el uso y las facultades de disposición sobre el inmueble están subordinados a un interés superior consistente en servir a la finalidad de la conservación y protección de la naturaleza.

Desde esta perspectiva, entonces, la función unidimensional de la que tan comúnmente se habla cuando se hace referencia al Sistema Registral, como instrumento para dar seguridad jurídica a las transacciones, pasa a un segundo plano para cumplir otra de mayor importancia, como es, coadyuvar a la conservación de las áreas naturales protegidas, en un mundo devastado por el proyecto político que las élites de las sociedades modernas le tratan de imponer a la humanidad: su nefasta utopía de sociedades reguladas en todos sus aspectos por economías de mercado autorreguladas<sup>28</sup> a costa de la descomposición de las comunidades humanas y la destrucción de la naturaleza.

---

<sup>27</sup> Respecto a esta autorización el Tribunal Registral a dejado claramente establecido cual es la entidad del Estado que debe emitir la autorización. Así en la Resolución N° 613-2018-SUNARP-TR-L del 18.3.2018, textualmente se expresa que: “El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP es el organismo público adscrito al Ministerio del Ambiente competente para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales; por ende, es a dicho organismo que debió comunicarse la intención de venta del predio submateria y no a la Dirección Regional Agraria de Loreto.”

<sup>28</sup> Al respecto Karl Polanyi, citado por Fred Block, sostiene: “Nuestra tesis es que la idea de un mercado autorregulado implica una utopía total. Tal institución no podría existir durante largo tiempo sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad; habría destruido físicamente al hombre y transformado su ambiente en un desierto.” POLANYI, Karl, Op. Cit. p. 28